

Université Paris II- Panthéon-Assas
école doctorale de Georges Vedel. Droit public interne et comparé, science administrative et science politique (ED7).

Thèse de doctorat en droit public
soutenue le 7 décembre 2021

**Caractéristiques du système juridique
brésilien de promotion de l'innovation
par l'État**

Thèse de Doctorat / décembre 2021



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Vítor Monteiro

Sous la codirection de M. le Professeur Thomas Perroud et M. le Professeur Fernando Dias Menezes de Almeida

Membres du jury :

- Thomas Perroud, Professeur à l'Université Paris II - Panthéon-Assas
- Fernando Dias Menezes de Almeida, Professeur à l'Université de São Paulo
- Jean-Bernard Auby, Professeur à la Science Po Paris – Rapporteur
- Aurélien Antoine, Professeur à l'Université Jean Monnet – Rapporteur
- Bruno Deffains, Professeur à l'Université Paris II - Panthéon-Assas
- Glauco Antonio Truzzi Arbix, Professeur à l'Université de São Paulo

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Ao Professor Fernando Dias Menezes de Almeida, não só pela orientação em toda a minha trajetória acadêmica, desde a Tese de Láurea na Graduação, passando pelo Mestrado em Direito do Estado, até esse programa de doutorado em coorientação, mas por, durante todos esses últimos anos, servir como exemplo de profissional e pessoa e permitir que a relação entre orientador-orientando fosse sempre uma oportunidade de aprendizado e evoluísse, naturalmente, para uma sincera amizade, repleta de admiração.

Au Professeur Thomas Perroud, mon codirecteur de thèse, qui, grâce à sa gentillesse, non seulement a rendu possible mon expérience de recherche en France, mais l'a fait de manière absolument accueillante et stimulante.

Ao Professor Carlos Américo Pacheco e à Professora Maria Paula Dallari Bucci, pelas ricas sugestões no Exame de Qualificação, imprescindíveis para a direção e o foco adotados na tese.

À toda a institucionalidade da Universidade de São Paulo e da *Université Paris 2 Panthéon-Assas* que, pela formalização do convênio de cooperação acadêmica de dupla-titulação, possibilitaram o desenvolvimento compartilhado dessa pesquisa.

À FINEP que, por meio do seu meritório Programa de Apoio à Pós-Graduação, tornou possível o suporte financeiro para o desenvolvimento dessa pesquisa em dedicação integral.

Au Centre d'Études et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques (CERSA), pour avoir fourni la structure pour le déroulement de ma recherche, et à ses professeurs, chercheurs et doctorants, qui m'ont reçu dans une ambiance d'amitié, et avec qui j'ai pu découvrir les nuances de la vie sociale, politique et juridique française.

Às pesquisadoras e aos pesquisadores do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competividade do Instituto de Estudos Avançados da USP (OIC-IEA/USP), pelo

ambiente de reflexão e de produção científica constituído em torno do ambicioso objetivo de *mapear e propor soluções para problemas jurídicos concretos relacionados à efetividade da inovação* no Brasil, bem como à toda institucionalidade do OIC e do IEA, nas pessoas dos Professores Glauco Antônio Truzzi Arbix e Guilherme Ary Plonski, por acolherem e estimularem, desde o início, esse grupo de pesquisa.

Aos sempre acadêmicos membros do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico (CEDAU), pelas estimulantes discussões em torno da *evolução* da teoria jurídica sobre a estrutura e o funcionamento da Administração Pública, sob a liderança dos Professores Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato.

A todas e a todos que, de alguma maneira, participaram da minha vida nesses últimos anos, constituindo uma ampla rede de apoio, respeito e amizade, não permitindo, em nenhum momento, que essa jornada fosse solitária. Registro nominais agradecimentos a:

- Anne-Laure Riotte, Camila Villard Duran, Fanny Baklouti, Lena Möller, Mônica Galliano Hehnes, Rafael Hamze Issa, Quirin Rubin, *pour le chaleureux accueil en France*;
- Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, Aline Bertolin, André Berto Gimenez, André Tortato Rauen, Cristiane Vianna Rauen, Henrique Chain Costa, Hudson Lima Mendonça, João Alberto De Negri, Maria Edelvacy Pinto Matinho, Marco Polli, Newton Kenji Hamatsu, Paulo Henrique Macera, Rafael Roberto Hage Tonetti, pelas discussões sobre o Direito e a Inovação;
- André Luiz Romanelli Tibúrcio Alves, Danilo Panzeri Carlotti, Frederico de Sant'Anna dos Santos, Guilherme Iamamoto Magalhães, José Renato Maurilio Gomes, Leandro de Campos Sales, Luís Felipe Vidal Arellano, Luiz Henrique Reggi Pecora, Marcelo Basílio, Pedro Carvalho de Barros, Rafael Ucha Esteves, Simone Cristina Motta e Victor Martins Pimenta pelo carinho que recebi em decisivas etapas do desenvolvimento desta tese.

Um especial obrigado para Carolina Mota Mourão, Fabio Gomes dos Santos, Igor Ferreira Bueno e Leonardo Aguirra de Andrade, tanto pelo reforçado companheirismo nesta e em outras jornadas, como pelas cuidadosas leituras e pelos preciosos comentários às ideias desenvolvidas nesta tese.

A Andrea Rodrigues Dias Montellato, Paulo Jorge Storace Rota, Stefano Montellato Storace Rota, Margherita Storace Rota, Gustavo Granadeiro Guimarães, Henrique Schiavo Granadeiro Guimarães e Gabriela Schiavo Granadeiro Guimarães por me acolherem com muito carinho.

Aos meus tios, Paulo Roberto Lopes Monteiro e Jurema da Rosa Monteiro, e minha prima, Fernanda da Rosa Monteiro, que, mesmo distantes, sempre vibraram comigo.

Ao meu pai, Artur Lopes Monteiro (em memória), que jamais deixou de estar comigo e me acompanhar com suas eternas lições, ensinando-me a *nunca desistir*.

À minha mãe, Sandra Regina de Macedo, que sempre me trouxe *luz* nas horas escuras.

Ao meu irmão, Heitor Monteiro, que, como ninguém, me ensina a ter coragem.

À Giovanna Montellato Storace Rota, a quem dedico essa tese, já que, sem ela, esse trabalho não existiria!

Résumé (1700 caractères) :

La thèse explore les caractéristiques du système juridique brésilien de soutien de l'innovation par l'État. Nous soulignons la formation du droit qui structurent l'action de l'État dans le cadre de l'activité d'innovation, en observant l'exercice de leur fonction normative par les pouvoirs exécutif et législatif. Nous observons la dynamique du droit pour organiser cette action par l'État à partir de trois moments décisifs : 1) les efforts initiaux (années 1950 et 1960) qui concernent la création des organes dédiés à l'engagement de l'État dans l'activité science, technologie et innovation (STI); 2) la maturité institutionnelle, grâce à l'intégration de l'agenda de STI à la stratégie de développement brésilienne dans les années 1970 et 1980; et, enfin, 3) après la Constitution brésilienne de 1988, l'édition des actes normatifs d'incitations publiques à la STI, surtout pour paramétrer l'interaction entre l'État et le secteur privé en vue de promouvoir l'innovation. Nous considérons qu'à ce moment-là le pouvoir législatif se place au centre de la production des bases normatives pour l'action de l'administration publique, autrefois menée directement par le pouvoir exécutif. Afin de mettre en perspective cette tension, nous proposons un dialogue avec le cas français. Bien que soumis à diverses contraintes, nous montrons que le pouvoir exécutif français et son action normative sont au cœur de l'action étatique en faveur de l'innovation. À partir de cette perspective comparative, notre travail se termine par une réflexion sur la rigidité de la configuration constitutionnelle et légale de la structure juridique et institutionnelle brésilienne pour favoriser l'innovation.

Descripteurs : Promotion de l'innovation, État ; Science, technologie et innovation, politique, 1950- ; Structure juridique et institutionnelle ; État, politique, étude comparative ; Pouvoir exécutif ; Pouvoir législatif ; Administration publique, Brésil ; Administration publique, France

Title

Characteristics of the Brazilian legal system of state support for innovation

Abstract (1700 characters):

This thesis explores the characteristics of the Brazilian legal framework of state fostered innovation. The formation of this is highlighted through the analysis of statutes. The organizational dynamics of this state-sponsored action are observed in three decisive moments: 1) its initial impulse, between the 50s and 60s, with outstanding normative action of the President and creation of federal agencies and public funds; 2) the achievement of institutional maturity as a consequence of the incorporation of a science, technology and innovation (STI) agenda into the Brazilian development strategy, especially in the 1970s and 1980s; and 3) a normative increase with the 1988 Constitution, when Brazilian statutes began to prescribe in detail the manner by which state support in STI could be performed, especially regulating the interaction between public and private sector as a means to promote innovation. The Legislative Power places itself at the center of the production of rules of this kind of public action, once headed by the Executive Power. In order to put the tension between Executive and Legislators in perspective the French case is studied taking the normative basis of state promotion to STI into account. It is found that the French Executive Power and its normative action are central to regulate state action related to innovation. With this comparative dimension in mind, the research ends by offering considerations about the rigid character of the Brazilian legal framework in this field.

Keywords: Support for innovation, State; Science, technology and innovation, policy, 1950-; Legal and institutional framework; State, policy, comparative studies; Executive Power; Legislative Power; Public administration, Brazil; Public administration, France

Principales abréviations

ABC	Academia Brasileira de Ciências
ABCE	Associação Brasileira de Consultores de Engenharia
ABDE	Associação Brasileira de Desenvolvimento
ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABEMI	Associação Brasileira de Engenharia Industrial
ABIPTI	Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica e Inovação
ABPI	Associação Brasileira da Propriedade Intelectual
ABTLuS	Associação Brasileira de Tecnologia Luz Síncrotron
Acp	Ato Complementar
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEB	Agência Espacial Brasileira
AFIN	Associação dos Empregados da FINEP
AFRMM	Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante
AGU	Advocacia Geral da União
AI	Ato Institucional
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANPEI	Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais
ANPROTEC	Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas
ANR	<i>Agence nationale de la Recherche</i>
ANRT	<i>Association Nationale de la Recherche et de la Technologie</i>
ANVAR	<i>Agence nationale de valorisation de la recherche</i>
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco de Crédito da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERCY	<i>Ministère de l'économie des finances et de la relance</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNCC	Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A.
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar	BNDES Participações S.A.
BPI France	<i>Banque Publique d'Investissement</i>
C&T	Ciência e Tecnologia
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAE	Comissão Permanente de Assuntos Econômicos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPRE	Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico
CBPF	Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas
CBTN	Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear
CCJ	Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CCT	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CCTCI	Comissão Permanente de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados
CCTICI	Comissão Permanente de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal
CD	Conselho de Desenvolvimento
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CDTN	Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear
CEA	Comissão de Energia Atômica do CNPq
CEA	<i>Commissariat à l'énergie atomique</i>
CEBRAE	Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEME	Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos
CENAP	Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo da PETROBRÁS
CENPES	Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello da PETROBRÁS
CEPED	Centro de Pesquisas e Desenvolvimento do Estado da Bahia
CERTI	Fundação Centro de Referências em Tecnologias Inovadoras
CETEM	Centro de Tecnologia Mineral
CETENE	Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste
CFE	Conselho Federal de Educação
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CGU	Controladoria-Geral da União
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CII	<i>Crédit d'impôt innovation</i>
CIR	<i>Crédit d'impôt recherche</i>
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMN	Conselho Monetário Nacional
CN	Congresso Nacional
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE

CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCTI	Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNET	<i>Centre national d'études des télécommunications</i>
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPEM	Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais
CNPG	Conselho Nacional de Pós-Graduação
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa / Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRS	<i>Centre National de la Recherche Scientifique</i>
COBAE	Comissão Brasileira de Atividades Espaciais
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentação
COCTA	Comissão de Organização do CTA
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhadores
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONFAP	Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa
CONFIES	Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica
CONIN	Conselho Nacional de Informática e Automação
CONMETRO	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
CONSECTI	Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de CT&I
COPESP	Coordenadoria para Projetos Especiais da Marinha
COPPE	Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da UFRJ
COPROPI-IFES	Colégio de Pró-Reitores de Pós-graduação, Pesquisa e Inovação da ANDIFES
COSUPI	Comissão Supervisora do Plano dos Institutos
CPDOC-FGV	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPqD	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações / Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da TELEBRÁS
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CRF	<i>Constitution de la République Française</i>
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CTA	Centro Técnico da Aeronáutica
CTI / CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CTI Renato Archer	Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer

CTMSP	Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo
CTNBio	Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DARPA	<i>Defense Advanced Research Projects Agency</i>
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DAU	Departamento de Assuntos Universitários do MEC
DCTA	Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial
DHBB	Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC-FGV
DINSIC	<i>Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État</i>
DINUM	<i>Direction interministérielle du numérique</i>
DISET	Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura do IPEA
DITP	<i>Direction interministérielle de la transformation publique</i>
DL	Decreto Legislativo
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNPEA	Departamento Nacional de Pesquisas Agropecuárias
EC	Emenda Constitucional
ECTI	Entidade de Ciência, Tecnologia e Inovação
ELETRORÁS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
ELETRONUCLEAR	Eletrorás Termonuclear S.A.
EM	Exposição de Motivos
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
EMBAMEC	Mecânica Brasileira S.A.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRAPII	Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
EMP	Emenda de Plenário
ENCTI	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
EPA	<i>Établissement public à caractère administratif</i>
EPIC	<i>Établissement public à caractère industriel et commercial</i>
EPST	<i>Établissement public à caractère scientifique et technologique</i>
EPST	<i>Établissement public à caractère scientifique et technologique</i>
EUA	Estados Unidos da América
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAPESP	Fundo de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
FAST	<i>Fonds d'accélération des Startups d'État et de Territoire</i>
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhadores
FCMF	Fundação Casimiro Montenegro Filho
FCS	<i>Fondation de coopération scientifique</i>

FDUSP	Faculdade de Direito da USP
FEI	Fundo Europeu de Investimento
FFE	Fundo Federal de Eletrificação
FFLCH	Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIBASE	Insumos Básicos S.A. – Financiamento e Participações
FII	<i>Fonds pour l’Innovation et l’Industrie</i>
FINAME	Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais / Agência Especial de Financiamento Industrial S.A.
FINEP	Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas / Financiadora de Estudos e Projetos
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIT	<i>French Institutes of Technology</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMN	Fundo da Marinha Mercante
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNEN	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNEN	Fundo Nacional de Energia Nuclear
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FOPROP	Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa
FORTEC	Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia
FRE	Fundo do Reaparelhamento Econômico
FRUP	<i>Fondation de reconnue d’utilité publique</i>
FTAP	<i>Fonds pour la transformation de l’action publique</i>
FUNAGRI	Fundo Geral para Agricultura e Indústria
FUNAT	Fundo de Amparo à Tecnologia
Fundação CTI	Fundação Centro Tecnológico para Informática (Lei nº 7.232/84)
FUNTEC	Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico / Fundo Tecnológico (BNDES)
FUNTTEL	Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas S.A.
GATT 47	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947
GOCNAE	Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais
HCST	<i>Haut Conseil de la Science et de la Technologie</i>
IBBD	Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBRASA	Investimentos Brasileiros S.A.
ICT	Instituição Científica e Tecnológica / Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação
IDSM	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
IEN	Instituto de Engenharia Nuclear
IE-UNICAMP	Instituto de Economia da UNICAMP

IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IGAENR	<i>Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche</i>
IMPA	Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada
IMPA-OS	Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada
IN	Instrução Normativa
INA	Instituto Nacional de Águas
INB	Indústrias Nucleares do Brasil S.A.
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INE	Instituto Nacional de Estatística
INMA	Instituto Nacional da Mata Atlântica
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INNOVAR-AUTO	Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Lei nº 12.715/12)
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Especiais
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
INPM	Instituto Nacional de Pesos e Medidas
INPP	Instituto Nacional de Pesquisa do Pantanal
INRA	<i>Institut national de la recherche agronomique</i>
INRAE	<i>Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement</i>
INSA	Instituto Nacional do Semi-Árido
INT	Instituto Nacional de Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEN	Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPqM	Instituto de Pesquisas da Marinha
IPR	Instituto de Pesquisas Rodoviárias
IPRad	Instituto de Pesquisas Radioativas
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo
IR	Imposto de Renda
IRD	Instituto de Radioproteção e Dosimetria
IRT	<i>Institut de Recherche Technologique</i>
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11)
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LNA	Laboratório Nacional de Astrofísica
LNBio	Laboratório Nacional de Biociências
LNBr	Laboratório Nacional de Biorrenováveis
LNCC	Laboratório Nacional de Computação Científica
LNLS	Laboratório Nacional de Luz Síncrotron

LNNano	Laboratório Nacional de Nanotecnologia
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00)
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MAST	Museu de Astronomia e Ciências Afins
MCN-PR	Mensagem ao Congresso Nacional do Presidente da República
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação / Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MD	Ministério da Defesa
MEC	Ministério da Educação e Cultura / Ministério da Educação
MESR	<i>Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche</i>
MESRI	<i>Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation</i>
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MPEG	Museu Paraense Emilio Goeldi
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
NIT	Núcleo de Inovação Tecnológica
NUCLAM	Nuclebrás Auxiliar de Mineração S.A.
NUCLEBRÁS	Empresas Nucleares Brasileiras Sociedade Anônima
NUCLEI	Nuclebrás Enriquecimento Isotópico S.A.
NUCLEMON	Nuclebrás pesquisa de tório de areias monazíticas
NUCLEN	Nuclebrás Engenharia S.A.
NUCLEP	Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.
NUCON	Nuclebrás Construtora de Centrais Nucleares S.A.
NUSTEP	Nuclebrás – STEAG para o desenvolvimento do jato centrífugo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC-IEA/USP	Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da USP
OMC	Organização Mundial do Comércio
ON	Observatório Nacional
ONERA	Office national d'études et de recherches aeronautiques
OPI	Orçamento Plurianual de Investimento
OS	Organização Social
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PACTI	Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAR	Plano de Ações Articuladas do MEC (Lei nº 12.695/12)
PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PBM	Plano Brasil Maior
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo

PDPs	Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo
PDTA	Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário
PDTI	Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEPITE	<i>Pôles étudiants pour l'innovation, le transfert et l'entrepreneuriat</i>
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIA	<i>Programme d'Investissements d'Avenir</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PINTEC	Pesquisa de Inovação do IBGE
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNI	Política Nacional de Informática
PNP	Programa Nacional de Publicização
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PPA	Plano Plurianual Anual
PPP	Parceria Público-Privada
PROÁLCOOL	Programa Nacional do Alcool
PROTEC	Programa de Expansão do Ensino Tecnológico
PSI	Programa de Sustentação do Investimento (Lei nº 12.096/09)
PTN	Programa Tecnológico Nacional
PTSJC	Parque Tecnológico de São José dos Campos
QPC	<i>Question Prioritaire de Constitutionnalité</i>
RCD	Resolução da Câmara dos Deputados
RCN	Resolução do Congresso Nacional
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/11)
RE-CNPq	Resolução Executiva do CNPq
REQ	Requerimento
RFA	República Federal da Alemanha
RFB	Receita Federal do Brasil
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
RMB	Reator Multipropósito Brasileiro
RNP	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa / Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
RSF	Resolução do Senado Federal
SAS	<i>Sociétés par actions simplifiées</i>
SATT	<i>Société d'Accélération du Transfert de Technologies</i>

SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEI	Secretaria Especial de Informática
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SETEC	Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do MCTI
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse da União Federal
SINMETRO	Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
SNDCT	Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
SNT	Sistema Nacional de Tecnologia
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
TCU	Tribunal de Contas da União
TELEBRÁS	Telecomunicações Brasileiras S.A.
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TRIPS	Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio
TUE	Tratado da União Europeia
UB	Universidade do Brasil
UE	União Europeia
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USAID	Agência para o Desenvolvimento Internacional das Nações Unidas
USP	Universidade de São Paulo

Sommaire

<i>RÉSUMÉ SUBSTANTIEL EN FRANÇAIS</i>	<i>XVIII</i>
<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>1</i>
<i>CAPÍTULO I – NOÇÕES PRELIMINARES</i>	<i>10</i>
<i>CAPÍTULO II – AS PRIMEIRAS INICIATIVAS E AS ONDAS INAUGURAIS DE DIVERSIFICAÇÃO DOS ESFORÇOS NACIONAIS DE FOMENTO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</i>	<i>96</i>
<i>CAPÍTULO III – O ALINHAMENTO COM A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E O AMADURECIMENTO INSTITUCIONAL DO FOMENTO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</i>	<i>291</i>
<i>CAPÍTULO IV – DENSIFICAÇÃO NORMATIVA COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ORIENTAÇÃO DOS ESFORÇOS DO FOMENTO À ATIVIDADE DE INOVAÇÃO</i>	<i>471</i>
<i>CAPÍTULO V – PONDERAÇÕES COMPARATIVAS: O CASO FRANCÊS</i>	<i>739</i>
<i>CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO</i>	<i>893</i>
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	<i>931</i>
<i>ANNEXE 1</i>	<i>956</i>
<i>ANNEXE 2</i>	<i>966</i>
<i>ANNEXE 3</i>	<i>970</i>
<i>ANNEXE 4</i>	<i>972</i>
<i>ANNEXE 5</i>	<i>978</i>
<i>ANNEXE 6</i>	<i>985</i>
<i>TABLE DES MATIERES ET DES ANNEXES</i>	<i>994</i>

RÉSUMÉ SUBSTANTIEL EN FRANÇAIS

INTRODUCTION

1. La présente recherche examine les diverses initiatives menées par l'État brésilien en vue de promouvoir l'innovation et son intérêt scientifique ainsi que les caractéristiques du système juridique mis en place à cette fin. Il s'agit en particulier de souligner la formation d'outils élaborés par l'État et dédiés à l'encouragement de la science et de la technologie en mettant en relief leur convergence actuelle sur le thème de l'innovation.

2. En particulier, est étudiée la manière dont les pouvoirs exécutif et législatif exercent leur fonction normative afin d'édicter les dispositions juridiques qui structurent l'action de l'État en matière d'innovation.

3. Ce travail est divisé en six chapitres ayant les objectifs suivants :

- Le Chapitre I expose l'objet, la problématique, la thèse et les hypothèses de recherche ainsi que les prémisses sur lesquelles l'étude repose.
- Les Chapitres II, III et IV visent à détailler, suivant une approche chronologique, les interventions normatives successives de l'État brésilien afin de promouvoir la science, la technologie et l'innovation (STI) en mettant respectivement en évidence : (i) les efforts initiaux de mise en place de groupes de travail, d'organes et d'entités¹ dédiés à la stimulation étatique de la STI, en particulier dans les années 1950 et 1960 ; (ii) le lien de la STI avec la stratégie de croissance économique promue par les plans de développement de l'État élaborés entre les

¹ Le droit brésilien distingue parmi les structures de l'administration publique entre les *organes*, qui n'ont pas de personnalité juridique et sont ainsi hiérarchiquement soumises au Président de la République (ou les Gouverneurs au niveau des États fédérés et les Préfets au niveau des municipalités), et les *entités*, qui disposent d'une personnalité juridique propre et dont l'activité est liée à l'orientation, la planification et le contrôle du pouvoir exécutif. Bien que cette division ne soit pas courante en droit français, nous l'utilisons pour présenter les diverses structures de l'administration publique brésilienne dédiées à la STI.

années 1960 et 1980 ; (iii) l'approfondissement des dispositions constitutionnelles et légales relatives à l'exercice de la fonction administrative de promotion de la STI, qui peut être observé dans le droit brésilien à partir de la Constitution brésilienne de 1988, ainsi que l'accent mis ces dernières années sur les dispositions visant à inciter l'activité d'innovation.

- Le Chapitre V examine l'organisation juridique mise en place par l'État français pour stimuler l'activité d'innovation en la comparant à celle observée en droit brésilien. On relèvera notamment à cet égard l'influence que la théorie du droit administratif français exerce sur l'organisation juridique de l'administration publique brésilienne.
- Le Chapitre VI confronte les résultats de la recherche avec les hypothèses et la thèse de départ. Nous proposons, par ailleurs, quelques considérations à propos des caractéristiques du droit brésilien s'agissant de l'activité administrative de promotion de l'innovation.

4. Le présent résumé procède à une synthèse de chacun de ces six chapitres de la thèse.

CHAPITRE I - NOTIONS PRÉLIMINAIRES

(a) Objet, problématique, thèse et hypothèses de la recherche

5. Dans un premier temps, le Chapitre I précise l'objet, la problématique, la thèse et les hypothèses de la recherche.

6. La recherche a pour *objet* les caractéristiques du système juridique brésilien de soutien à l'innovation par l'État ainsi que les diverses institutions concernées par cette activité en droit brésilien.

7. Ce travail prend pour point de départ la *problématique* suivante : bien que le Brésil ait conçu, au cours de l'histoire, toute une série d'outils juridiques spécifiques en vue de la promotion de l'innovation, aujourd'hui le cadre juridique qui sous-tend l'action administrative en la matière est souvent identifié comme une contrainte limitant les capacités d'intervention de l'État.

8. En effet, un premier regard porté sur le système juridique actuel de soutien de l'État à l'innovation, prévu dans la Constitution brésilienne de 1988 et dans plusieurs lois édictées depuis les années 1990, suggère que ce cadre juridique est trop rigide et ne permet donc pas la flexibilité et le dynamisme nécessaires à l'activité d'innovation.

9. La vision trop stricte du principe de légalité promue par les organes de contrôle de l'administration contraint les possibilités de promotion de l'innovation par l'État. En effet, cette approche requiert des règles constitutionnelles ou légales autorisant expressément l'action administrative.

10. Pour comprendre cette situation juridique qui complique une intervention étatique satisfaisante, cette recherche analyse l'élaboration, par les pouvoirs législatif et exécutif, des bases juridiques de l'activité administrative de promotion de l'innovation.

11. Ainsi, le travail explore la *thèse* selon laquelle l'engagement de l'État brésilien dans l'activité d'innovation s'est d'abord traduit par une prédominance des règles administratives pour ensuite être reprise par le législateur à partir du régime démocratique institué par la Constitution brésilienne de 1988. Aussi, l'encadrement du système de promotion de l'innovation est aujourd'hui en Brésil de niveau constitutionnel et législatif, une particularité qui a rigidifié l'intervention étatique en la matière.

12. Précisément, la recherche se développe à partir des *hypothèses* suivantes : (i) c'est d'abord le pouvoir exécutif qui a eu la compétence de promouvoir l'innovation avec des règles administratives, ce qui a donné au système mis en place une flexibilité considérable ; (ii) cependant, après la proclamation de la Constitution brésilienne de 1988, on a pu assister à une inflexion au bénéfice du pouvoir législatif qui est devenu le cœur normatif de cette action administrative ; (iii) par conséquent, le système repose aujourd'hui sur des dispositions constitutionnelles et légales édictées par le pouvoir législatif et il est marqué par l'intention d'épuiser tout l'éventail des possibilités pour favoriser l'innovation.

13. Ainsi, le présent travail vise à souligner que le choix de la Constitution et de la loi en tant que sources normatives de l'action étatique pour la promotion de l'innovation est un phénomène récent. Il s'agit cependant d'un constat qui fait abstraction de l'histoire de l'organisation de l'action étatique en la matière et qui, en raison de sa rigidité, peut affaiblir la stimulation de l'innovation par l'État brésilien.

14. Enfin, à partir des résultats de cette recherche, nous espérons comprendre comment ce scénario s'est constitué, comment il a mûri et a gagné en complexité, comment il a dû faire face à de nouvelles difficultés, surtout après la Constitution brésilienne de 1988.

(b) Prémisses méthodologiques

15. La deuxième section du Chapitre I est consacrée à la délimitation, la clarification et la justification des choix qui guident les développements de la recherche.

(b.1) Le droit comme point de départ

16. Nous soulignons tout d'abord le choix du droit positif comme point de départ de la recherche.

17. Se fondant sur les réflexions relatives à la *Reine Rechtslehre* [1960] de Hans Kelsen², l'étude se concentre sur la norme juridique en mettant en relief le phénomène de production de l'énoncé prescriptif et de son contenu.

18. En effet, notre travail s'intéresse à l'ensemble ordonné de normes juridiques structurant l'action étatique. À cet égard, la thèse s'appuie sur l'ouvrage *Teoria dell'ordinamento giuridico* [1982] de Norberto Bobbio³, en particulier sur ses réflexions à propos du système juridique conçu comme une « totalité ordonnée » caractérisée par l'unité, l'exhaustivité et la communication entre les normes.

19. Précisément, à partir de ces orientations conceptuelles et des dispositions de la Constitution brésilienne de 1988 (article 219-B⁴) qui concernent expressément le Système national de la science, la technologie et l'innovation (SNCTI)⁵, la recherche

² Nous utilisons la version traduite en portugais : Hans Kelsen, *Teoria Pura do Direito*, 6^a ed., 5^a tir., trad. João Baptista Machado, São Paulo, Martins Fontes, 2003.

³ Nous utilisons la version traduite en portugais : Norberto Bobbio, *Teoria do ordenamento jurídico*, 10^a ed., trad. Maria Celeste C. J. Santos, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1999.

⁴ Constitution brésilienne de 1988, article 219-B : « Le Système national de science, technologie et innovation (SNCTI) sera organisé en collaboration avec des entités, publiques et privées, en vue de promouvoir le développement et l'innovation scientifiques et technologiques ».

⁵ Au-delà de la prescription de l'article 219-B de la Constitution brésilienne de 1988, le SNCTI est l'ensemble des acteurs, moyens de financement, outils d'appui, ressources humaines et infrastructure de recherche chargés de l'exécution de politiques et programme de science, technologie et innovation. Sur cette approche théorique, voir la *Stratégie Nationale de Science, Technologie et Innovation 2016-2022* de l'Union fédérale brésilienne (Brésil (MCTIC), *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*, Brasília, MCTIC, 2016, p. 9).

se développe suivant la prémisse qu'en droit brésilien, les règles juridiques relatives à ce domaine sont articulées sous la forme d'un système, c'est-à-dire qu'elles sont reliées dans un ensemble et sont cohérentes les unes avec les autres.

(b.2) L'approche juridico-étatique du phénomène d'innovation

20. Il importe de préciser que dans le cadre de cette recherche, le terme « innovation » s'entend suivant l'acception retenue par l'énoncé normatif de la loi n° 10.974 de 2004 (loi fédérale brésilienne sur l'innovation) aux termes duquel :

« [l']introduction d'une nouveauté ou d'une amélioration dans l'environnement productif et social qui aboutit à de nouveaux produits, services ou processus ou qui comprend l'ajout de nouvelles fonctionnalités ou caractéristiques à un produit, service ou processus existant, pouvant entraîner des améliorations et du gain effectif de qualité ou de performance » (article 2^o, IV).

21. Nous adoptons cette définition de l'innovation en droit brésilien non seulement parce qu'elle est proche de certaines interprétations traditionnelles du phénomène⁶ mais aussi en raison de son ampleur, utile au caractère exploratoire de cette recherche. Ainsi, nous considérons que cette notion n'exclut aucune classification explicative de la théorie de l'innovation.

(b.3) Le *fomento* comme technique d'action de l'État en matière d'innovation

22. En considérant la classification des activités administratives proposée par Luis Jordana de Pozas qui distingue la police administrative, la prestation de services publics

⁶ Voir notamment celle du Manuel d'Oslo (OECD/Eurostat, *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, Paris/Eurostat, Luxembourg, OECD Publications, 2018).

et le *fomento*⁷, nous considérons que les dispositions constitutionnelles⁸ et légales⁹ liées à l'action de l'État en matière d'innovation accentuent la fonction publique de *fomento* à laquelle il est notamment fait référence dans la thèse à travers les termes « promotion », « incitation » ou « soutien »¹⁰.

23. Ainsi, à partir des réflexions de Norberto Bobbio (*Dalla struttura alla funzione*¹¹), nous montrons que le droit brésilien, dans le domaine de la STI, préfère des mécanismes d'incitation (sanctions positives) aux mesures coercitives (sanctions négatives).

24. Nous relevons également qu'au-delà du recours à l'incitation directe, le droit brésilien établit des techniques de police, de régulation, de prestation de services publics et de marchés publics en tant que moyens de promotion de l'innovation par l'État brésilien.

25. Par ailleurs, nous soulignons que la notion d'incitation adoptée dans l'étude est guidée par la position de Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹² pour qui ce modèle

⁷ « *La acción de fomento es una vía media entre la inhibición y el intervencionismo del Estado, que pretende conciliar la libertad con el bien común mediante la influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera lo que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trate* » (Luis Jordana de Pozas, « Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo », *Revista de Estudios Políticos*, n° 48, 1949, p. 46).

⁸ Constitution brésilienne de 1988, article 218 : « L'État favorisera et encouragera le développement scientifique, la recherche, la formation scientifique et technologique et l'innovation ».

⁹ Loi n° 10.973/04 (Loi fédérale brésilienne sur l'innovation), article 1° : « Cette loi établit des mesures destinées à encourager l'innovation et la recherche scientifique et technologique dans l'environnement productif, en vue de la formation technologique, de la réalisation de l'autonomie technologique et du développement du système productif national et régional du pays, au sens des arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 et 219-A de la Constitution fédérale ».

¹⁰ Bien qu'influencée par le droit administratif français, la doctrine juridique brésilienne a réalisé un immense effort afin d'expliquer, détailler et, par conséquent, justifier l'action publique. Ainsi, elle a ajouté dans le droit administratif brésilien le *fomento* à la division classique française des fonctions administratives qui différencie la police administrative et le service public. Parmi les réflexions proposées à ce sujet, la théorie du *fomento* de Luiz Jordana de Pozas est une référence ; elle regroupe les activités de promotion, incitation ou soutien menées par l'État.

¹¹ Nous utilisons la version traduite en portugais : Norberto Bobbio, *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*, trad. Daniela Beccaccia Versiani ; rev. téc. Orlando Seixas Bechara e Renata Nagamine, Barueri, Manole, 2007.

¹² Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*, Rio de Janeiro, Forense, 16^e éd. rev. et actual. [version numérique], 2014.

d'action étatique ne se limite pas à encourager les particuliers ; il s'adresse aussi aux organes ou entités de l'administration publique¹³.

26. Ce choix doctrinal se justifie dans la mesure où la recherche vise à examiner à la fois le soutien de l'État aux activités d'innovation qui sont le fait de particuliers mais celles qui résultent aussi de l'État lui-même.

(b.4) L'État comme point de vue

27. Nous reprenons dans cette thèse certains éléments d'analyse élaborés pour comprendre les politiques publiques.

28. Ainsi, nous avons utilisé la grille d'analyse proposée par Maria Paula Dallari Bucci et Diogo Rosenthal Coutinho¹⁴ qui soulignent l'importance d'une perspective institutionnelle¹⁵ pour comprendre l'interaction entre l'État et le thème de l'innovation. Nous avons tenté d'analyser à travers ce prisme l'action menée par ce dernier en vue de diriger l'activité administrative en faveur de l'innovation.

29. De plus, nous mettons en évidence certains aspects de l'État, du droit et de la légalité qui guident la recherche.

30. Pour ce faire, nous utilisons les travaux de Dalmo de Abreu Dallari¹⁶ afin de mettre l'accent sur l'État en tant que phénomène juridique mais également, à partir du

¹³ La doctrine brésilienne n'est pas d'accord sur la possibilité de l'État d'inciter ses propres organes ou entités. Pour la doctrine majoritaire, il n'existe pas d'incitation dans le cadre de l'État mais une hiérarchie, une coordination ou une planification. Nous reconnaissons que la différence est subtile. En tout état de cause, à l'instar de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, nous mettons en relief davantage l'activité qui a bénéficié d'une stimulation que le destinataire de l'action étatique.

¹⁴ Maria Paula Dallari Bucci, Diogo Rosenthal Coutinho, « Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas », in Diogo Rosenthal Coutinho, Maria Carolina Foss, Pedro Salomon B. Mouallem, *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*, São Paulo, Blucher, 2017, pp. 313-339.

¹⁵ Il est à noter que cette notion d'institution dialogue avec des réflexions pionnières de Maurice Hauriou (voir *La théorie de l'institution et de la fondation*). Cependant, à la différence de celle-ci, centrée sur l'explication du phénomène du droit public, la perspective institutionnelle de Maria Paula Dallari Bucci et Diogo Rosenthal Coutinho est utile en tant que méthodologie d'analyse des politiques publiques.

¹⁶ Dalmo de Abreu Dallari, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 25^e ed., São Paulo, Saraiva, 2005.

texte de la Constitution brésilienne, établir trois éléments qui méritent quelques éclaircissements sachant que la thèse vise à analyser l'organisation de l'État brésilien en matière d'innovation : son caractère fédéral, la séparation des pouvoirs et le régime démocratique.

31. En ce qui concerne la structure fédérale de l'État et la répartition des compétences entre ses différentes entités sub-nationales en matière de STI, nous précisons que notre étude n'examine que les règles édictées par l'Union fédérale.

32. À propos de la séparation des pouvoirs, il convient de souligner un élément central de la thèse : l'exercice normatif des pouvoirs législatif et exécutif¹⁷.

33. Par ailleurs, en nous fondant sur les réflexions d'Odete Medauar¹⁸, nous exposons la complexité de la séparation des pouvoirs dans le cadre de la Constitution brésilienne. En effet, on a pu relever que : (i) tous les pouvoirs de l'État exercent, à différents degrés, des fonctions législatives, administratives et juridictionnelles ; (ii) dans le modèle brésilien, le Gouvernement et l'administration publique constituent le pouvoir exécutif.

34. Cet effort argumentatif est mené afin de distinguer la « direction » politique du Gouvernement de la structure « exécutive » de l'administration publique et ainsi envisager la capacité du pouvoir exécutif à produire des règles juridiques en vue de paramétrer l'action et l'organisation de l'administration publique.

35. En bref, il s'agit de mettre en évidence que dans le cadre du régime présidentiel consacré dans la Constitution brésilienne de 1988, dans lequel le Gouvernement n'est

¹⁷ Concernant le pouvoir judiciaire, reconnu par la Constitution brésilienne comme un pouvoir de l'État, précisons que notre recherche n'a pas pour objectif d'étudier le contrôle juridictionnel de l'activité administrative. Néanmoins, certaines décisions de contrôle de l'activité administrative sont discutées dans la thèse, notamment les décisions à caractère non juridictionnel rendues par le « Tribunal de Contas da União » [Tribunal des comptes de l'Union] (TCU), un organe extérieur à l'administration publique chargé de « l'inspection comptable, financière, budgétaire, opérationnelle et patrimoniale de l'Union et des entités de l'administration directe et indirecte, quant à la légalité, la légitimité, l'économie » (article 70, Constitution brésilienne).

¹⁸ Odete Medauar, *Direito administrativo moderno*, 21^e ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2018.

pas le résultat d'une majorité parlementaire, le pouvoir exécutif élabore et édicte des normes juridiques qui ne se limitent pas à la fonction classique d'exécution de la loi.

36. Cette reconnaissance de la capacité normative des pouvoirs législatif et exécutif permet de clarifier l'objectif de la thèse : il s'agit de déterminer dans quelle mesure ces pouvoirs fondent l'action de l'État en vue de favoriser l'innovation.

37. Ainsi, à partir des réflexions de Charles Eisenmann (*Le Droit administratif et le principe de légalité*¹⁹), la thèse réfute la réduction de la notion de légalité à sa dimension dite « stricte » selon laquelle l'action de l'État doit être conforme à la loi formelle produite par le Parlement.

38. En effet, nous considérons les interventions normatives du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans la structuration de l'action de l'État visant à favoriser l'innovation en préférant une acception plus large de la légalité.

39. Enfin, quant au régime démocratique, nous soulignons que la Constitution brésilienne de 1988 a marqué un engagement de l'État brésilien avec cette forme de régime gouvernemental ; à tout le moins suivant la perspective théorique de la « polyarchie » de Robert Alan Dahl (*Polyarchy: participation and opposition* [1971]²⁰).

40. Cet aspect est particulièrement important au regard de l'approche historique retenue dans cette recherche. En effet, avant 1988, le Brésil a été soumis à un régime militaire qui a duré longtemps et dans lequel la structure de l'administration publique était marquée par l'existence d'actes normatifs autonomes édictés par le pouvoir exécutif. Puis, à partir de la Constitution brésilienne de 1988, le centre de délibération normative du pays a migré vers le pouvoir législatif.

41. Le constat d'une telle évolution ainsi que du rôle du Président de la République et des membres du pouvoir législatif pour façonner l'action administrative afin de

¹⁹ *Études et documents du Conseil d'État*, fasc. 11, 1957, pp. 25-40.

²⁰ Nous utilisons la version traduite en portugais : Robert Alan Dahl, *Poliarquia: participação e oposição*, São Paulo, EdUSP, 1997.

favoriser l'innovation à différents moments de l'histoire brésilienne sont autant de sujets qui seront abordés dans cette recherche²¹.

(b. 5) L'examen du processus de formation du secteur de STI

42. Un dernier éclaircissement méthodologique porte sur la structure étatique chargée de favoriser l'innovation.

43. Dans le but de répertorier les efforts déployés par l'État brésilien pour orienter l'administration publique en faveur de l'innovation, cette recherche se tourne principalement vers le passé.

44. Toutefois, afin d'éviter tout risque d'anachronisme, nous avons pris certaines précautions.

45. D'une part, nous adoptons comme prémisse que toutes les règles juridiques édictées par l'État brésilien répondent à une exigence minimale d'effectivité. Autrement dit, nous ne cherchons pas à vérifier la réalisation tangible des politiques mises en œuvre en matière d'innovation. D'autre part, nous avons utilisé en tant que sources de nos recherches des rapports, des études mais aussi des documents contemporains aux faits examinés ou concernés en optant pour une perspective historique.

46. Dans ce corpus, les documents « officiels », c'est-à-dire réalisés et publiés par l'État, sont particulièrement mis en évidence. En effet, malgré le biais intrinsèque de ce type de documents en termes de neutralité, il nous semble qu'ils permettent tout de même de bien comprendre les ressorts politiques, économiques et sociaux des choix normatifs de l'État.

²¹ En outre, les résultats de cette réflexion autour du thème de la démocratie servent de base à un dialogue comparatif avec le système juridique français dont les engagements notoires en matière de libertés et de garanties individuelles peuvent permettre des rapprochements prospectifs en termes d'organisation de la promotion de l'innovation par l'État brésilien sur des bases démocratiques.

47. S’agissant de la notion de « formation » utilisée dans la thèse, nous nous basons sur le travail de Fernando Dias Menezes de Almeida²² pour qui le processus de « formation » peut être compris comme un parcours de maturation continu observable à des moments décisifs d’inflexion historique.

48. Cette notion de formation s’applique à l’objet de la thèse d’autant plus que face à l’émergence mondiale de la science, de la technologie et de l’innovation en tant qu’activités étatiques organisées, l’État brésilien s’est engagé dans la formation d’un système juridique robuste et complexe pour permettre une action administrative favorisant l’innovation.

49. Par conséquent, ce travail s’inspire d’auteurs qui ont étudié la constitution du système brésilien d’innovation, tel Carlos Américo Pacheco²³, afin de proposer une étude exploratoire des normes émises par l’État brésilien en matière de promotion de la STI. Précisément, la recherche se divise de la manière suivante :

- dans le Chapitre II, sont traitées les premières mesures prises par l’État brésilien, notamment dans les années 1950 et 1960, instituant et diversifiant la structure étatique dédiée à la promotion de l’innovation ;
- dans le Chapitre III, il s’agit d’aborder la maturité institutionnelle de cette structure résultant des plans de développement mis en œuvre par le Gouvernement brésilien entre les années 1960 et 1980 et qui ont intégré les activités d’innovation à la stratégie de croissance économique de l’époque ;
- dans le Chapitre IV, sont abordés l’approfondissement normatif de ces institutions à la suite de la promulgation de la Constitution brésilienne de 1988,

²² Fernando Dias Menezes de Almeida, *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*, São Paulo, Quartier Latin, 2015.

²³ Carlos Américo Pacheco, « O Sistema de C&T e inovação no Brasil: marcos institucionais, mecanismos de gestão e tomada de decisão », in *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, São Paulo/Santiago, iFHC/CIEPLAN, 2008.

les réformes réalisées dans les années 1990 et l'activité d'innovation depuis le vote de la loi fédérale sur l'innovation (2004) ;

- dans le Chapitre V, nous proposons une comparaison des cas français et brésilien s'agissant de l'action étatique visant la promotion de l'innovation ;

- enfin, dans le Chapitre VI, nous exposons une réflexion générale sur les particularités du système brésilien de promotion de l'innovation.

CHAPITRE II – PREMIÈRES INITIATIVES ET DIVERSIFICATION DU SYSTÈME BRÉSILIEN EN MATIÈRE DE STI

50. Ce chapitre est consacré à l'examen des premières mobilisations de l'Union fédérale brésilienne afin de mettre en place un système de promotion de l'innovation.

51. Il se divise en deux sections : une première examine les jalons initiaux de cet engagement, notamment la création d'un Conseil national de la recherche [*Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq*]²⁴ en 1951 ; une seconde analyse la diversification de l'agenda gouvernemental en matière de STI en considérant les défis auxquels l'État brésilien a dû faire face durant les années 1950 et 1960 comme la formation d'un personnel qualifié, le choix de produire de l'énergie d'origine nucléaire et l'engagement financier de l'État en vue de favoriser le développement économique et social du pays.

(a) Les premiers jalons : la création du CNPq à travers la loi n° 1.310 de 1951

52. La première section du Chapitre II se concentre sur le processus d'élaboration de la loi n° 1.310/51, qui a créé le CNPq, et ses conséquences. Précisément, cinq étapes sont considérées : (a.1) le contexte préalable à la création de l'entité ; (a.2) le projet de loi présenté par le pouvoir exécutif qui prévoyait sa création ; (a.3) le contenu de la loi n° 1.310/51 ; (a.4) le rôle des pouvoirs exécutif et législatif dans cette politique ; (a.5) le rôle du CNPq au regard de l'institutionnalisation du système brésilien en matière de STI jusqu'à aujourd'hui.

²⁴ Actuellement nommé *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* [Conseil National de Développement Scientifique et Technologique]. Malgré la nouvelle nomenclature, le Conseil continue à utiliser l'acronyme « CNPq » (selon lequel « Pq » fait référence à « *pesquisa* », c'est-à-dire « recherche » en portugais).

(a.1) Le contexte préalable à la création du CNPq

53. Il s'agit dans un premier temps de rappeler le contexte de l'émergence de la thématique STI dans la société brésilienne en soulignant notamment les efforts menés par plusieurs organisations de la société civile telles que l'Académie brésilienne des sciences [*Academia Brasileira de Ciências*] (ABC), créée en 1916, la Société Brésilienne pour le Progrès de la Science [*Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência* - SBPC], fondée en 1948, et le Centre Brésilien de Recherche en Physique [*Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas* - CBPF], établi en 1949.

54. Nous soulignons ainsi l'importance de la mobilisation de la communauté scientifique pour nourrir un sentiment national favorable à l'engagement de l'État dans la promotion de la STI.

55. Plus particulièrement, nous montrons que ces actions ont eu pour résultat non seulement de déclencher des initiatives sporadiques de l'État en matière de STI, comme la création de l'Université de São Paulo (USP) en 1934, mais aussi de créer des conditions conjoncturelles propices à l'institutionnalisation d'une structure d'État consacrée à la promotion de cette activité à l'échelon national. Il est à cet égard important de préciser que cette institutionnalisation a eu lieu notamment pour tenir compte de la place décisive de la STI durant la Seconde Guerre à laquelle a participé l'armée brésilienne.

56. Nous concluons ce paragraphe en illustrant les constatations exposées ci-dessus par la proposition de loi n° 164 du Parlement en 1948 afin de créer un Conseil national de la recherche dédié à la conduite des actions étatiques de promotion de la STI.

(a.2) Le projet de loi n° 260/49 proposé par le chef de l'État

57. Il s'agit d'examiner le projet de loi n° 260 de 1949 à partir d'une analyse des travaux préparatoires de la Commission instituée par le Président de la République pour élaborer ce texte normatif ainsi que de son processus législatif ²⁵.

58. En ce qui concerne la Commission, nous soulignons : (i) les objectifs de sa mise en place, c'est-à-dire remplacer la proposition de loi n° 164/48 en cours de discussion à la Chambre des Députés ; (ii) sa composition qui incluait des professeurs, des chercheurs, des entités de la société civile représentant des scientifiques et des entrepreneurs ainsi que des agents de l'État provenant de l'administration civile et des institutions militaires ; (iii) le déroulement de ses travaux.

59. En se concentrant sur ce dernier aspect, la recherche menée révèle plusieurs facteurs de tension quant au caractère et au rôle qui devaient être attribués à l'entité nationale d'incitation à la recherche.

60. D'une part, les scientifiques voulaient établir un mécanisme permanent de soutien à ces activités ; d'autre part, l'armée souhaitait assurer son contrôle sur le développement techno-scientifique de l'exploitation de l'énergie nucléaire.

61. Notre recherche montre ainsi comment les militaires, qui détenaient la présidence de la Commission en charge de l'élaboration du projet de loi, ont fait valoir leurs intérêts en conférant un statut de sécurité nationale à l'exploitation nucléaire tout en ouvrant un espace aux scientifiques.

62. Le texte élaboré par la Commission visait à constituer une entité transversale – donc pas uniquement vouée aux recherches dans le domaine atomique – d'incitation à la science, à la technologie et à l'innovation en suivant ainsi la tendance, remarquée

²⁵ Le pouvoir législatif brésilien est historiquement organisé selon une structure bicamérale composée d'une Chambre des députés, qui représente le « peuple », et un Sénat, qui représente les régions du pays (depuis l'instauration de la fédération avec la République en 1891, les sièges du Sénat fédéral sont divisés en parts égales entre les représentants des États fédérés).

par les membres de la Commission, de pays comme la France et son Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

63. Nous examinons également les débats parlementaires qui se sont tenus sur le texte élaboré par la Commission et présenté par le Président de la République²⁶.

64. À cet égard, notre travail relève que l'entente entre les militaires et les scientifiques afin de privilégier le caractère transversal (et non sectoriel) du Conseil national de la recherche n'a pas fait l'objet de questionnement particulier de la part des membres du Parlement malgré les critiques ponctuelles adressées au projet de loi présenté à la Chambre des Députés.

65. Notre analyse s'achève sur ce point sur le constat que le projet approuvé par le Parlement brésilien a reproduit la majeure partie des dispositions élaborées par la Commission instituée par le pouvoir exécutif.

66. De plus, nous mettons l'accent sur le fait que l'origine du premier dispositif brésilien de promotion de l'innovation résulte d'un compromis entre militaires et scientifiques.

(a.3) Les dispositions de la loi n° 1.310/51

67. Nous procédons ensuite à une analyse des dispositions de la loi n° 1.310/51 qui a créé le CNPq en soulignant les finalités, les instruments ainsi que l'organisation interne de cette entité responsable de la recherche au Brésil.

68. Notre étude montre qu'une grande partie de ces dispositions législatives étaient consacrées aux aspects institutionnels de l'entité. La loi n° 1.310/51 précise aussi les finalités du CNPq (l'incitation à la recherche dans tous les domaines du savoir) et met à sa disposition des instruments pour l'exercice de sa mission telle l'institution d'un fonds pour financer des activités de recherche.

²⁶ Enregistré en tant que projet de loi n° 260/49.

69. L'accent mis sur la gouvernance semble avoir eu pour but de garantir l'autonomie de cette entité face au Gouvernement et d'assurer la participation d'entités de la société civile qui avaient un rapport avec la thématique à l'administration du CNPq.

(a.4) Quelques réflexions sur les dispositions de la loi n° 1.310/51

70. Nous proposons, par ailleurs, quelques considérations sur le texte de la loi n° 1.310/51 et l'influence de sa structure normative sur la mise en œuvre de la politique étatique en matière de STI.

71. À ce sujet, nous montrons comment le contexte international, notamment les inquiétudes soulevées par la question nucléaire, a créé une situation favorable à une réponse de l'État brésilien aux aspirations de la communauté scientifique.

72. Nous essayons ensuite de comprendre comment cette « communauté scientifique », organisée en entités de la société civile, lorsqu'elle représente les intérêts de ses membres, exprime en réalité ceux des fonctionnaires militaires et civils. En outre, nous indiquons que l'action du CNPq a été caractérisée par une direction militaire importante, surtout en ce qui concerne ses compétences sur des questions sensibles pour la sécurité nationale, en particulier l'énergie atomique.

73. Nous achevons cette réflexion en soulignant certains aspects toujours d'actualité de la loi portant création du CNPq. Entre autres, nous relevons le défi que représente la tension entre temps budgétaire et durée des projets de recherche ainsi que la subvention accordée par l'État aux entités privées à but lucratif. Nous remarquons notamment que dans la loi n° 1.310/51, ces questions ont fait l'objet de dispositifs juridiques bien plus flexibles que ceux que l'on peut observer à l'heure actuelle.

(a.5) Le CNPq : son évolution jusqu'à aujourd'hui

74. Nous retraçons dans ce paragraphe l'évolution des dispositions relatives au CNPq depuis sa création jusqu'à aujourd'hui.

75. Tout d’abord, nous examinons les organes composant le CNPq – qui, au fil des ans, se sont séparés de l’entité principale – en charge de la promotion et de l’incitation d’activités relevant de la STI dans des domaines spécifiques, à savoir :

- les recherches sur l’environnement naturel (biomes) brésilien (par exemple, l’Institut national de recherches sur l’Amazonie [*Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia* – INPA], créé par le décret n° 31.672 de 1952) ;
- l’organisation bibliographique et documentaire (par exemple, l’Institut brésilien de bibliographies et de documentation [*Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação* – IBBD], créé par le décret n° 35.124 de 1954) ;
- la compréhension de l’espace (par exemple l’Institut de recherches spatiales [*Instituto de Pesquisas Espaciais* – INPE], créé par le décret n° 68.532 de 1971).

76. Nous abordons ensuite les changements ultérieurs de la législation relative au CNPq.

77. En premier lieu, nous évaluons les modifications apportées par la loi n° 4.533 de 1964 qui visaient à moderniser l’entité afin de s’adapter aux changements de direction du gouvernement fédéral à partir du début du régime militaire au Brésil. Nous remarquons qu’à cette occasion, il a été convenu que les sujets d’intérêt militaire ne resteraient pas sous la tutelle du CNPq.

78. La loi n° 4.533/64 a donc apaisé une certaine tension générée à la suite de la création du CNPq quant au rôle de cette entité et des intérêts militaires. À titre d’exemple, nous évoquons le cas de l’activité aéronautique dont le développement scientifique et technologique était voulu par les Forces Armées dès les années 1940 par le biais du Centre technique de l’aéronautique [*Centro Técnico da Aeronáutica* – CTA].

79. Nous poursuivons notre analyse en étudiant la loi n° 6.129 de 1974 qui a attribué la nature juridique de fondation au CNPq, organisé jusqu'alors sous forme d'« autarchie »²⁷, afin de flexibiliser l'exercice de sa fonction d'incitation.

80. Pour conclure ce parcours de l'histoire du CNPq, nous examinons la position institutionnelle que cette entité occupe au regard des autres entités compétentes en matière de STI ; à savoir les unités ministérielles de l'Union fédérale telles que le ministère de la Planification dans les années 1970 et le ministère de la Science et de la Technologie dans les années 1980 auquel le CNPq est jusqu'à présent rattaché.

(b) Diversification institutionnelle et rapprochement de la STI aux défis économiques et sociaux nationaux des années 1950 et 1960

81. Dans la seconde section du Chapitre II, nous revenons sur les réformes réalisées par l'Union fédérale dans les années 1950 et 1960 dans le but de diversifier les organes et les entités responsables de la politique d'innovation en vue de relever les défis auxquels le Brésil était confronté au début de la seconde moitié du XX^e siècle.

(b.1) Des efforts de formation de cadres

82. Parmi les défis nationaux survenus au début des années 1950 et qui ont impacté l'organisation de l'État brésilien dans notre domaine d'étude, en touchant une partie des attributions du CNPq, figure celui de la formation de ressources humaines.

83. Nous analysons en particulier trois initiatives établies par le Président de la République au sein du ministère de l'Éducation et de la Culture (MEC) visant la

²⁷ Sur la notion d'autarchie, voir l'article 5^e, I, du décret-loi n° 200/67 qui, jusqu'à ce jour, détermine l'organisation de la structure administrative de l'Union fédérale : « Autarchie – service autonome, créé par la loi, ayant une personnalité juridique et ses propres revenus et patrimoine, pour exécuter les activités typiques de l'administration publique qui requièrent une gestion administrative et financière décentralisée pour leur meilleur fonctionnement ». Les « autarchies » brésiliennes sont ainsi semblables aux établissements publics à caractère administratif français.

préparation de cadres dévoués au traitement des demandes économiques et sociales du pays dont celles relevant du domaine de la STI :

- la Campagne nationale pour le perfectionnement du personnel de l'enseignement supérieur [*Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior*] (décret n° 29.741 de 1951) ;
- la Commission de Supervision du Plan des Instituts [*Comissão Supervisora do Plano dos Institutos – COSUPI*], fruit d'une initiative homonyme initiée par le MEC en 1958 et dédiée à l'enseignement technologique (décret n° 49.355 de 1960) ;
- le Programme d'expansion de l'enseignement technologique [*Programa de Expansão do Ensino Tecnológico – PROTEC*] (décret n° 53.325 de 1963).

84. Après avoir explicité le contenu de chacun des documents normatifs mentionnés, notre recherche entreprend l'examen du processus de regroupement de ces mesures dans le cadre de la *Coordination de perfectionnement du personnel de l'enseignement supérieur* [*Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES*].

85. En premier lieu, nous analysons le décret n° 53.932 de 1964 par lequel le Président de la République a unifié les initiatives relatives au parcours de formation supérieure et à l'enseignement technologique avec la création de la CAPES.

86. Puis, nous examinons quatre décrets édictés par le chef de l'État entre 1960 et 1980²⁸ qui avaient pour objectif d'augmenter l'autonomie de cet organe de l'Union fédérale lié au MEC²⁹. Nous soulignons en particulier la participation de la CAPES à

²⁸ Décrets n° 54.356 de 1964, n° 66.662 de 1970, n° 74.299 de 1974 et n° 86.816 de 1982.

²⁹ Comme nous l'avons précédemment relevé, en droit brésilien, les organes de l'administration publique ne possèdent pas de personnalité juridique propre, contrairement aux autarchies, fondations et entreprises publiques (qui représentent d'autres formes d'organisation de la structure de l'administration publique). Dès lors, ces organes sont considérés comme des structures d'État ayant une capacité d'action limitée.

l'organisation des cursus des deuxième et troisième cycles, un sujet fondamental en ce qui concerne la capacité d'innovation du pays.

87. Nous poursuivons notre analyse en étudiant la transformation de la CAPES en fondation par la loi n° 8.405 de 1992. Bien qu'approuvée par le Parlement, nous soulignons que cette organisation en entité autonome a eu pour origine un texte normatif formulé par le pouvoir exécutif.

88. En somme, nous montrons que le Gouvernement fédéral a essayé de renforcer l'autonomie de la CAPES à travers les caractéristiques inhérentes aux fondations avec participation de l'État brésilien³⁰ afin de mettre en œuvre des initiatives publiques stables de formation de personnel de niveau supérieur. Entre autres instruments, nous pouvons citer l'attribution de bourses de recherche à des professeurs et à des étudiants de niveau supérieur en vue de la production de savoir dans le domaine de la STI.

(b.2) Le contrôle de l'activité nucléaire

89. En ce qui concerne les mouvements de diversification institutionnelle de la STI, nous examinons par ailleurs les objectifs nationaux de production d'énergie de source atomique.

90. À ce sujet, notre recherche revient sur les tensions nées au moment de la création du CNPq et montre qu'en dépit de l'accord politique obtenu en 1951, la question atomique n'a cessé de provoquer des disputes au cours de la décennie 1950

³⁰ La question des « fondations » avec participation de l'État est controversée en droit brésilien. D'une manière générale, nous pouvons affirmer que ce type de personne morale a deux manifestations : d'une part, les fondations régulées par le Code Civil brésilien (articles 62 et suivants), semblables aux entités instituées au sein de la société civile ; d'autre part, les « fondations publiques » qui, bien qu'elles détiennent une personnalité juridique, sont créées par l'État « en vertu d'une autorisation législative » (article 5, IV, décret-loi n° 200/67). Ce sujet devient d'autant plus complexe que la Constitution brésilienne de 1988 a établi que l'État brésilien peut instituer une fondation (sans cependant spécifier son statut public ou privé) uniquement par une autorisation légale. Ainsi, la doctrine juridique brésilienne ne s'accorde pas sur le caractère des fondations instituées par l'État et les limites à l'extension de leur autonomie en ce qui concerne le mode traditionnel d'être et d'agir des entités de l'État. En tout état de cause, les juristes s'accordent sur le fait qu'une fondation (quel que soit son statut) bénéficie d'une plus grande autonomie qu'un organe de l'administration publique.

entre différentes unités du pouvoir exécutif tels que le ministère des Affaires Étrangères et les Forces Armées. Ces controverses ont abouti à la création de la Commission de l'énergie atomique [*Comissão de Energia Atômica* – CEA] par le CNPq.

91. Des divergences ont également surgi entre le chef de l'État et le Parlement. En étudiant ces différends, nous relevons notamment que le sujet du nucléaire a suscité d'importants conflits politiques au moment de la discussion de la proposition de loi visant la création d'une unité exclusivement consacrée à la question nucléaire (proposition de loi n° 944 de 1956). Le Président de la République a réagi en instituant la Commission nationale d'énergie nucléaire [*Comissão Nacional de Energia Nuclear* – CNEN], placée sous son commandement immédiat, par le décret n° 40.110 de 1956. En 1962, cette structure étatique a été « validée »³¹ par le Parlement qui a créé une « autarchie » homonyme à travers le vote de la loi n° 4.118/62.

92. Notre travail met également en évidence la manière dont la considération de la question nucléaire a élargi l'éventail des entités en charge de la promotion de la STI.

93. À cet égard, nous présentons notamment le parcours de la CNEN au sein de la structure de l'Union fédérale en soulignant la manière dont les dispositions de la loi n° 4.118/62, toujours en vigueur et complétées par d'autres législations³², lui ont conféré une grande capacité d'action en matière d'organisation de l'exploitation nucléaire par l'État brésilien.

94. Notre analyse révèle, en outre, la multiplication d'organes et d'entités dédiés à la STI en matière du nucléaire à travers l'examen, entre autres, de la loi n° 5.740 de 1971 qui a autorisé le CNEN à instituer des entreprises publiques pour l'exploitation de la matière nucléaire. L'entité alors créée (CBTN / NUCLEBRÁS / INB)³³ a été

³¹ Nous utilisons ce terme dans son sens figuré puisqu'en droit brésilien, les décrets pris par le Président de la République ne font pas l'objet d'une confirmation du pouvoir législatif.

³² Lois n° 6.189 de 1974 et n° 7.781 de 1989.

³³ La Compagnie brésilienne de technologie nucléaire [*Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear* – CBTN], renommée plus tard Entreprises nucléaires brésiliennes société anonyme [*Empresas Nucleares Brasileiras Sociedade Anônima* – NUCLEBRÁS], est aujourd'hui appelée Industries Nucléaires du Brésil S.A. [*Indústrias Nucleares do Brasil S.A.* – INB].

chargée de la création de plusieurs structures consacrées à la STI en matière nucléaire en vue de la production d'énergie dans le contexte de la signature d'un accord de coopération entre le Brésil et la République Fédérale d'Allemagne (RFA) pour un usage pacifique de ces ressources en 1975³⁴.

(b.3) L'engagement financier de l'État brésilien

95. Le Chapitre II s'achève sur une analyse du système de subventions étatiques mis en place pour promouvoir les activités de STI.

96. En particulier, ce travail synthétise les premières activités de la Banque nationale de développement économique et social [*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* – BNDES] dans les années 1950. Nous examinons comment cet organisme a pris en charge certaines insuffisances de l'économie brésilienne, notamment l'absence de main d'œuvre qualifiée et la difficulté d'initier des recherches technologiques. Précisément, nous analysons les réponses élaborées par la BNDES afin de pallier ces insuffisances comme la constitution de fonds spéciaux destinés à subventionner le domaine de la STI à l'instar du Fonds technologique [*Fundo Tecnológico* – FUNTEC].

97. Notre recherche met par ailleurs en évidence un autre fonds issu de la BNDES, le Fonds de financement d'études de projets et de programmes [*Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas* – FINEP]. Bien qu'il ait été à l'origine destiné à financer les études et les projets nécessaires au développement national, le FINEP s'est peu à peu orienté vers la promotion de la STI, notamment à la suite d'une intervention normative du Président de la République. Cette action a d'abord lié le Fonds à la direction du ministère de la Planification (décret n° 55.820 de

³⁴ Durant cette période, les entités suivantes ont été créées : par le décret n° 76.802 de 1975, la Nuclebrás auxiliaire minière S.A. [*Nuclebrás Auxiliar de Mineração S.A.* – NUCLAM] ; par le décret n° 76.803 de 1975, la Nuclebrás ingénieurs S.A. [*Nuclebrás Engenharia S.A.* – NUCLEN] ; par le décret n° 76.804 de 1975, la Nuclebrás enrichissement isotopique S.A. [*Nuclebrás Enriquecimento Isotópico S.A.* – NUCLEI] ; par le décret n° 76.805 de 1975, la Nuclebrás équipement lourd S.A. [*Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.* – NUCLEP].

1965), puis le Président de la République l'a transformé en entreprise publique de l'Union fédérale (article 191 du décret-loi n° 200/67)³⁵.

98. Un autre exemple d'intervention du pouvoir exécutif dans l'organisation financière de l'État brésilien visant à promouvoir le domaine de la STI est l'institution du Fonds national de développement scientifique et technologique [*Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* – FNDCT] par le décret-loi n° 719 de 1969. Nous examinons également l'évolution de ce dernier jusqu'à l'heure actuelle. Ayant le FINEP pour Secrétariat exécutif depuis 1971³⁶, ce Fonds est l'organe central d'attribution de subventions en matière de STI dans le pays.

99. De plus, en traitant de ces structures de l'État brésilien, nous avons relevé que la figure juridique des fonds employant des ressources d'État à destination du domaine de la STI a évolué, formant ainsi jusqu'à ce jour un système articulé en matière de subvention du domaine de la STI par l'État brésilien.

(c) Conclusions de la recherche menée dans le Chapitre II

100. Le travail réalisé dans le Chapitre II ne laisse place à aucun doute quant à la prépondérance du pouvoir exécutif s'agissant des efforts initialement engagés en vue d'inciter l'innovation dans le pays.

101. Bien que le pouvoir législatif ne soit pas resté inerte, comme le montrent la proposition parlementaire visant la création d'un CNPq (proposition de loi n° 164/48) ou encore celle concernant l'exploitation de l'énergie nucléaire au Brésil (proposition de loi n° 944/56), le pouvoir exécutif a fait continuellement valoir ses prétentions.

102. En ce sens, nous rappelons en particulier que :

³⁵ Parallèlement à sa transformation en entreprise publique, le FINEP a reçu une nouvelle dénomination : « Commanditaire d'études et de projets » [*Financiadora de Estudos e Projetos*].

³⁶ Voir le décret n° 68.748/71.

- le projet de loi n° 260/49, qui a donné naissance au CNPq (loi n° 1.310/51), a été présenté par le Président de la République à partir des travaux de la Commission qu'il avait instituée en vue de la création d'un tel organe ;
- des directives ont été établies par le pouvoir exécutif – après des tensions entre les différents acteurs du gouvernement qui ont débordé vers le Parlement – pour conduire la question nucléaire par l'intermédiaire de la CNEN qui a d'abord été instituée au sein de la Présidence de la République par le décret n° 40.110/56 avant d'être « validée » par le pouvoir législatif seulement des années plus tard en tant qu'entité autonome avec le vote de la loi n° 4.118/62.

103. Dès lors, notre recherche montre que c'est notamment à travers l'exercice direct de son activité normative que le Président de la République a établi les bases de l'engagement de l'État brésilien envers la promotion de l'innovation par le biais d'un accroissement de l'éventail d'organes étatiques consacrés à cette fonction administrative.

104. Précisément, notre travail de recherche nous a permis de classer les interventions normatives du chef de l'État en distinguant trois catégories distinctes.

105. Premièrement, les décrets édictés en exécution des lois suivantes :

- de la loi n° 1.310/51 qui a permis au chef de l'État de désigner des organes en vue de l'exploitation de l'énergie nucléaire (article 5) et de la gouvernance du CNPq afin que celui-ci puisse créer « des laboratoires ou des instituts » visant à exécuter des activités en matière de STI (article 13). Il convient aussi de rappeler que nombre de ces entités ont été directement instituées par décret du Président de la République à l'instar de l'INPA, du l'IBBD et de l'INPE ;
- la loi n° 5.740/71 (article 5, paragraphe unique) qui, dans le contexte de l'exploitation de la matière nucléaire par l'État brésilien et de l'accord entre le Brésil et la RFA, a autorisé le Président de la République à instituer, par décret, plusieurs filiales de la NUCLEBRÁS telles que la NUCLAM, la NUCLEN, la NUCLEI et la NUCLEP.

106. Deuxièmement, les normes établies par le chef de l'État n'ayant pas de base législative immédiate qui, dans plusieurs cas, peuvent cependant se rattacher au pouvoir réglementaire³⁷ du Président de la République.

107. Nous faisons alors référence aux initiatives destinées à la formation du personnel telles que la Campagne nationale de perfectionnement du personnel de niveau supérieur³⁸, le COSUPI³⁹ et le PROTEC⁴⁰ ainsi qu'à l'institution du FINEP⁴¹.

108. La troisième formule d'action adoptée par le pouvoir exécutif en vue d'organiser l'action de l'État dans le domaine de la STI a consisté en l'édition de décrets-lois.

109. Il importe ici de souligner que selon le régime constitutionnel en vigueur pendant le régime militaire brésilien (1964-1985), les décrets-lois constituaient un type de texte normatif de niveau législatif édicté de manière autonome par le Président de la République.

110. À travers le recours à cette catégorie normative, le chef de l'État a autorisé la constitution du FINEP en tant qu'entreprise publique⁴² et institué le FNDCT⁴³.

111. Notre première conclusion consiste donc à mettre en évidence la prédominance du pouvoir exécutif dans la mise en place des premières politiques de promotion de l'innovation. Nous avons aussi souligné d'autres éléments importants sur cette question.

³⁷ Le droit brésilien est caractérisé par des controverses quant à l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome du Président de la République semblable à celui qui permet l'édition d'ordonnances prévu par la Constitution de la République française de 1958 (article 38). Cette deuxième catégorie fait référence à l'exercice du pouvoir réglementaire du Président de la République sans disposition légale expresse, donc en dehors de sa compétence constitutionnelle pour « la réglementation de la loi ».

³⁸ Voir décret n° 29.741/51.

³⁹ Voir décret n° 49.355/60.

⁴⁰ Voir décret n° 53.325/63.

⁴¹ Voir décret n° 55.820/65.

⁴² Voir décret-loi n° 200/67.

⁴³ Voir décret-loi n° 719/69.

112. D'une part, nous avons relevé la création d'organes et des entités au sein de l'État brésilien, soit par le pouvoir exécutif, soit par le pouvoir législatif, en vue de la promotion de la STI.

113. Comme nous l'avons remarqué tout au long du Chapitre II, si les normes édictées pendant cette période n'ont pas manqué de fixer des objectifs ou d'établir des instruments pour la promotion de la STI, l'engagement de l'État s'est alors surtout concentré sur la création d'organes et d'entités publiques responsables de ces politiques.

114. En ce sens, notre recherche fait écho à la littérature spécialisée qui souligne, s'agissant de ce moment initial d'engagement de l'État brésilien en matière de STI, un effort de création d'institutions dédiées à ce type d'activités. Nous ajoutons qu'il s'agissait pour l'essentiel d'un effort du pouvoir exécutif.

115. D'autre part, nous avons pu relever certaines tendances des organes institués entre 1950 et 1960 et examiné leur évolution jusqu'à l'heure actuelle.

116. En premier lieu, nous notons que nombre de ces organes ont vu le jour à l'initiative de certaines entités de l'administration publique. Plus tard, la création de ces institutions a été approuvée par le Président de la République. On peut, par exemple, citer :

- le COSUPI, une initiative menée au sein du MEC en 1958 ;
- la CEA, créée par le CNPq, qui a inauguré les activités relevant de la STI en matière nucléaire dans l'Union fédérale ;
- le FUNTEC qui, tout en n'ayant jamais fait l'objet de l'activité normative du Président de la République, a stimulé au sein du pouvoir exécutif la constitution de fonds spéciaux pour le financement de ces activités par l'État.

117. À partir d'un examen des institutions de l'État brésilien consacrées à la STI, nous avons ainsi pu observer que le chef de l'État s'est directement chargé d'établir les bases normatives de ces entités.

118. Il s'agit, bien entendu, d'un aspect inhérent à la figure traditionnelle du Président de la République en tant qu'autorité supérieure de l'administration publique fédérale. Cette prise de responsabilité a eu deux conséquences importantes, à savoir :

- (i) un mouvement de « légalisation » tardive de ces institutions par le Parlement dont le meilleur exemple est la CAPES « instituée » par la loi n° 8.405/92, c'est-à-dire plus d'une quarantaine d'années après sa création par le pouvoir exécutif ;
- (ii) un récent mouvement contraire, à savoir une tendance à la délégation de compétences normatives à ces institutions afin qu'elles puissent mettre en place une autorégulation.

119. Ce dernier mouvement est envisagé dans notre recherche à travers l'examen de la BNDES et du FINEP, des entreprises publiques en charge de l'innovation, au regard du vote récent de la « loi sur les entreprises publiques »⁴⁴.

⁴⁴ Loi n° 13.303 de 2016.

CHAPITRE III – L’ALIGNEMENT SUR LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT NATIONAL ET LE MÛRISSEMENT INSTITUTIONNEL DU SOUTIEN À L’INNOVATION

120. Le Chapitre III examine les effets d’un rapprochement entre la STI et les initiatives entreprises par l’État brésilien entre les années 1960 et 1980 aux fins du développement économique et social du pays.

121. Sans laisser de côté les structures étatiques créées ou mobilisées à partir des années 1950, examinées dans le chapitre précédent, nous nous concentrons ainsi dans le Chapitre III sur le rapport entre la STI et la stratégie de planification du développement de l’État. Nous soulignons en particulier les conséquences de ce processus sur l’organisation juridico-institutionnelle de stimulation de l’innovation dans l’Union fédérale.

122. Le Chapitre III est divisé en quatre sections traitant respectivement de :

- (i) l’émergence de la STI au sein de la stratégie de planification du développement économique dans les années 1960 ;
- (ii) l’organisation d’un système établi par l’Union fédérale pour le secteur à l’orée des années 1970 ;
- (iii) l’élaboration et le contenu des Plans nationaux de développement [*Planos Nacionais de Desenvolvimento* – PND] mis en œuvre au Brésil entre 1972 et 1985 ;
- (iv) la création du ministère de la Science et de la Technologie (MCT), résultat d’un processus de mûrissement de l’institutionnalisation de la STI au Brésil.

(a) La planification de l'action économique de l'État brésilien : la STI dans l'agenda de développement des années 1960

123. Afin de comprendre la présence de la STI dans la stratégie de développement national entreprise durant les années 1960, la première section du Chapitre III examine les actes successivement édictés par l'État brésilien en vue d'organiser l'interventionnisme étatique dans l'activité économique.

124. Nous considérons spécialement les trois documents normatifs suivants :

- le décret du Conseil des Ministres⁴⁵ n° 1.422 de 1962 qui a institué la fonction de ministre de la Planification au sein de l'Union fédérale. Ce dernier, à qui a été attribuée la direction de l'activité de coordination du Gouvernement en la matière, a élaboré le Plan triennal de développement économique et social [*Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*] en vigueur entre 1963 et 1965 ;
- le décret n° 57.464 de 1965 qui a associé le Programme d'action économique du Gouvernement [*Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG*], en vigueur entre 1964 et 1966, au Plan décennal de développement économique et social [*Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*] qui avait pour but de couvrir la période entre 1967 et 1976 ;
- le décret n° 61.590 de 1967 qui a validé le Plan stratégique de développement [*Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED*].

125. Notre recherche montre notamment comment, durant ce moment crucial de croissance de l'économie brésilienne marqué par une planification étatique importante

⁴⁵ Type d'acte normatif du pouvoir exécutif existant au Brésil pendant la courte période comprise entre 1961 et 1963, lorsque le pays a expérimenté un modèle présidentieliste parlementaire.

de l'action économique⁴⁶, le sujet de la STI a été progressivement incorporé à l'agenda national relatif au développement.

126. Ainsi, dans le Plan triennal⁴⁷, la STI figurait parmi les « Objectifs essentiels » de la stratégie visant à « assurer une amélioration rapide de l'homme en tant que facteur de développement et de permettre l'accès d'une partie croissante de la population aux fruits du progrès culturel »⁴⁸. Après la mise en place du PAEG et au début du régime militaire brésilien, le thème a pris un tournant international, une évolution qui s'explique par la prétention du Gouvernement de mobiliser du capital étranger en vue de stimuler la production de savoir dans le domaine de la STI. Pour sa part, le PED a affirmé la position stratégique de la STI, la considérant non seulement comme l'un de ses principaux objectifs mais aussi en tant que secteur stratégique du Programme.

127. La progressive centralité de la STI dans la stratégie de développement est illustrée par le décret-loi n° 770 de 1969 qui autorisa la création de l'Entreprise brésilienne d'aéronautique [*Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. - EMBRAER*]. Par le biais de l'analyse de cette entreprise publique, qui synthétisait les préoccupations du gouvernement militaire en matière de sécurité nationale, nous abordons la manière dont l'interventionnisme de l'État dans l'économie, dans le but de stimuler le développement, a eu des conséquences sur des secteurs innovants à l'instar du secteur aéronautique.

⁴⁶ Entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, le Brésil a vécu l'une des plus importantes périodes de croissance économique de son histoire. Selon le Centre de Recherche et Documentation d'Histoire Contemporaine du Brésil [*Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*] de l'École des Sciences Sociales de la Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), durant le « miracle économique brésilien », « le taux moyen de croissance du PIB de 1967 à 1973 est resté autour de 10,2% et presque 12,5% entre 1971 et 1973, face à une moyenne autour de 7% de la post-guerre jusqu'à l'orée des années 1960 ». (Source : <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>, consulté le 30 novembre 2020).

⁴⁷ Notre recherche montre que le domaine de la STI n'avait été mis en évidence par aucune des stratégies d'intervention adoptées par l'État brésilien avant le Plan triennal. En ce sens, nous mentionnons le « Plan spécial de travaux publics et d'appareillage de la Défense Nationale » [*Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*] (décret-loi n° 1.058 de 1939) ; (ii) le « Plan de travaux et d'équipages » [*Plano de Obras e Equipamentos*] (décret-loi n° 6.144 de 1943) ; (iii) le « Plan SALTE [santé, nourriture, transport et énergie] » (loi n° 1.102 du 18 mai 1950).

⁴⁸ Brésil (Présidence de la République), *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965 (síntese)*, [S.l.], Imprensa Nacional, 1963, p. 7.

128. Cependant, malgré la considération de la STI dans le cadre des initiatives citées ci-dessus, la première section du Chapitre III relève un manque de spécificité, c'est-à-dire de stratégie effective en matière de STI, dans la mesure où les actes édictés dans les années 1960 se limitaient à souligner l'importance de cette thématique d'une manière générale.

(b) L'articulation « systématique » d'une stratégie en matière de STI

129. Dans la deuxième section du Chapitre III, notre recherche analyse un premier changement d'ordre organique dans l'attention portée au thème de la STI par le gouvernement brésilien pendant les années 1960. Nous examinons en effet le système établi par l'Union fédérale en vue d'organiser la politique nationale en matière de STI et d'aligner cette thématique sur la stratégie de développement national.

130. Précisément, nous étudions minutieusement le décret n° 70.553 de 1972 selon lequel le Président de la République, considérant la transversalité du domaine de la STI dans le cadre du gouvernement fédéral, ordonne une articulation systématique en la matière à travers des mécanismes politiques et financiers de coordination.

131. En ce qui concerne ces dispositifs, notre travail souligne :

- l'articulation entre la STI et le développement national établie expressément par l'article 1^{er} du décret n° 70.553/72 ;
- l'accent mis par l'article 4 du décret n° 70.553/72 sur le « Plan essentiel de développement scientifique et technologique » [*Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* – PBDCT] fonctionnant comme un budget triennal pour la « prévision, l'orientation et la coordination » du système de la STI ;
- la limitation de cette articulation avec l'administration civile de façon que les activités de STI entreprises par les structures militaires répondent de l'état-major des forces armées.

132. Dans ce contexte, nous observons le rôle central attribué au ministère de la Planification et au CNPq, ce dernier en tant que structure centrale de coordination des activités de STI exercées par les différents organes et entités du Gouvernement fédéral⁴⁹.

133. Puis, nous examinons en détail le « Système national de technologie » [*Sistema Nacional de Tecnologia – SNT*], un modèle défini par le décret n° 70.553/72 afin que les ministères organisent structurellement leurs actions en matière de STI.

134. Institué par le Président de la République à travers le décret-loi n° 239 de 1967 en tant que système sectoriel en matière de STI pour le champ de l'industrie et du commerce, le SNT, rattaché au ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), avait pour fonction d'articuler les organes et les entités nationaux responsables du développement technologique.

135. Ainsi, en abordant le SNT comme un paradigme pour l'organisation de l'action de l'État en matière de STI dans des secteurs tels que « la santé, l'agriculture, l'activité minière, l'énergie, les télécommunications et les activités nucléaires » (article 3, paragraphe unique, décret n° 70.533/72), nous remarquons une certaine inclinaison vers la dimension productive de la STI qui se traduit par l'accent mis sur la notion de « technologie⁵⁰ ».

136. Une approche similaire ressort du décret n° 75.225 de 1975.

137. Outre de souligner la dimension systémique de la STI au sein du gouvernement fédéral, s'agissant de la création du « Système national de développement scientifique et technologique » [*Sistema Nacional de Desenvolvimento*

⁴⁹ En 1974, par la loi n° 6.129/74, le CNPq a cessé d'être directement subordonné à la Présidence de la République et a été rattaché au ministère de la Planification.

⁵⁰ Nous nous appuyons sur les réflexions de Donald Stokes pour illustrer la construction du « paradigme moderne » dans le domaine de la STI qui distingue entre ce qui est « pur » et ce qui est « application » de la science ; c'est-à-dire ce que l'on comprend aujourd'hui respectivement par « science » et « technologie ». À ce sujet, voir son ouvrage *Pasteur's quadrant: basic science and technological innovation* [1997]. Nous utilisons la version traduite en portugais : Donald Stokes, *O quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica*, Campinas, Editora da Unicamp, 2005.

Científico e Tecnológico], nous remarquons que cet acte édicté par le chef de l'État, sans reprendre ou mentionner celui de 1972, a encore accentué le caractère technologique des structures de l'Union fédérale consacrées au domaine de la STI⁵¹.

138. Cette analyse s'achève en notant que ni le décret n° 70.553/72 ni le décret n° 75.225/75 n'ont détaillé les dispositifs d'incitation de l'État au développement des activités relevant de la STI. En tout état de cause, nous soulignons l'effort du Président de la République pour organiser systématiquement ce secteur en lui conférant une structure de coordination et un mécanisme financier (le PBDCT) tout en mettant l'accent sur sa dimension productive. Ces éléments forment les bases de l'articulation de la STI avec la stratégie de développement national des années 1970 et 1980.

(c) Les Plans essentiels de développement scientifique et technologique (PBDCT) dans le cadre des Plans nationaux de développement (PND)

139. Notre recherche aborde ensuite la stratégie d'incitation au développement des activités relevant de la STI adoptée par l'Union fédérale à travers les PBDCT, dans le cadre des PND en vigueur au Brésil entre 1973 et 1985.

140. Cette section est divisée en quatre paragraphes : le premier présente une vue d'ensemble des PND-PBDCT dans le droit brésilien tandis que les paragraphes suivants examinent chacun des trois PND-PBDCT édictés en se focalisant sur leur élaboration, leur durée et leur contenu.

⁵¹ En ce sens, voir l'article 3^e, *caput*, du décret n° 75.225/75 : « Pour les ministères qui agissent de façon significative dans les domaines de la Science et la Technologie, le Système National de Développement Scientifique et Technologique disposera d'organes sectoriels, qui prendront, préférentiellement, la forme de Secrétariats de Technologie ».

(c.1) Les PND-PBDCT dans le droit brésilien

141. Nous analysons les bases normatives de ces Plans en nous concentrant sur leur fonction en tant que documents budgétaires.

142. À cet égard, nous abordons les rapports entre les PND et les PBDCT en montrant notamment que tous les PND ont été approuvés par le pouvoir législatif, sous la forme de lois ou de résolutions du Congrès National⁵², à partir de documents élaborés par le pouvoir exécutif.

143. Précisément, les lois et résolutions suivantes ont été votées :

- la loi n° 5.727 de 1971 qui approuva le PND I pour la période 1972-1974 ;
- la loi n° 6.151 de 1974 qui approuva le PND II pour la période 1975-1979 ;
- la résolution du Congrès National n° 1 de 1980 qui approuva le PND III pour la période 1980-1985.

144. En ce qui concerne les PBDCT, nous soulignons plusieurs interventions normatives du pouvoir exécutif : (i) le décret n° 72.527 de 1973 approuvant le PBDCT I pour la période 1973-1974 ; (ii) le décret n° 77.355 de 1976 approuvant le PBDCT II pour la période entre 1976-1979 ; (iii) le décret n° 85.118 de 1980 approuvant le PBDCT III « jusqu'en 1985 ».

145. À partir de cette analyse, nous remarquons que, d'un point de vue général, les PND et les PBDCT ont été approuvés en tant qu'annexes aux normes édictées par le pouvoir législatif (les PND) ou par le pouvoir exécutif (les PBDCT), ce qui montre la valeur non seulement stratégique mais aussi normative de ces documents.

⁵² Type d'acte normatif en général utilisé pour traiter des matières *interna corporis* du pouvoir législatif, signé par le Président du Congrès National (le Président du Sénat fédéral), sans la participation du pouvoir exécutif.

146. Néanmoins, notre recherche relève que les PND ne mentionnent pas, dans leurs dispositions prescriptives, l'existence d'une stratégie de STI.

147. Dans le cas spécifique des PBDCT, nous avons constaté les particularités suivantes :

- tous les PBDCT ont été édictés par le Président de la République dans le cadre de l'exercice de sa compétence constitutionnelle de « sanctionner, promulguer et faire publier les lois, expédier des décrets et des régulations pour leur fidèle exécution » ;
- à l'exception du PBDCT I, toutes les autres stratégies en faveur du domaine de la STI ne mentionnent pas expressément leur correspondance avec le PND ;
- à l'exception du PBDCT III, la validité des autres plans relatifs à la STI ne coïncide pas intégralement avec le PND auquel ils se rattachent.

148. En ce qui concerne la perspective budgétaire des PND et PBDCT, nous examinons le régime budgétaire en vigueur entre les années 1960 et 1980⁵³. À ce sujet, nous abordons la manière dont la dynamique traditionnelle des exercices financiers annuels a dû s'aligner sur les perspectives de moyen et long terme de la planification.

149. Outre la loi n° 4.320 de 1964, qui a incorporé dans le droit brésilien la notion de « budget programme »⁵⁴, nous soulignons l'existence des « Budgets pluriannuels d'investissement » [*Orçamentos Plurianuais de Investimentos – OPI*] mentionnés par

⁵³ Depuis la Constitution de 1988, la planification budgétaire pluriannuelle brésilienne est réalisée à travers un « Plan pluriannuel » [Plano Plurianual – PPA] qui, élaboré tous les quatre ans, prévoit « de façon régionalisée, les directives, les objectifs et les buts de l'administration publique fédérale pour les dépenses de capital et d'autres dépenses y dérivant, ainsi que pour les dépenses relatives aux programmes de durée prolongée » (article 165, § 1°, Constitution). Le PPA s'ajoute aux lois de directives budgétaires et aux budgets annuels pour constituer le système budgétaire brésilien.

⁵⁴ Selon la compréhension qu'en a la doctrine brésilienne majoritaire, le « budget-programme n'est pas seulement un mécanisme financier, mais, avant toute chose, un instrument d'exécution de plans et de projets de réalisation de travaux et de services, visant au développement de la communauté. Il s'agit d'un document où l'on désigne les ressources de travail et les ressources financières vouées à l'exécution des programmes, sous-programmes et projets d'action du gouvernement, classés par catégories économiques, par fonctions et par unités budgétaires » (José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, São Paulo, RT, 1973, p. 41).

la Constitution de 1967. Nous examinons, par ailleurs, le rapprochement entre les OPI et les PND réalisé à travers la législation infra-constitutionnelle.

150. Le processus d'élaboration et d'exécution des OPI et des Plans nationaux, d'abord régulés par la loi complémentaire n° 3 de 1967, a été postérieurement encadré par l'acte complémentaire n° 43 de 1969 (ACp n° 43/69) édicté par le Président de la République durant le régime d'exception mis en place par l'acte institutionnel (AI) n° 5 de 1968⁵⁵.

151. Nous discutons, en outre, du rapport entre les Plans nationaux et les OPI - ces derniers étant considérés comme « l'expression financière » des premiers - ainsi de la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif s'agissant de leur élaboration, établie par l'ACp n° 43/69.

152. Outre des aspects traditionnels du droit brésilien, telle une compétence exclusive du chef de l'État pour présenter des propositions budgétaires, nous signalons certains aspects de cet ACp qui consacra une relative prépondérance du pouvoir exécutif dans l'élaboration de ce mécanisme budgétaire. En particulier, nous soulignons la possibilité d'approbation des projets de Plans nationaux et d'OPI sans la délibération du Parlement conformément aux termes de l'ACp n° 43/69.

153. Après avoir décrit un contexte caractérisé par un renforcement du pouvoir exécutif et une stratégie de développement dotée d'une capacité d'action financière, nous poursuivons notre étude en examinant chacun des PND-PBDCT.

⁵⁵ Décrit par le CPDOC-FGV comme « l'expression la plus achevée de la dictature militaire brésilienne (1964-1985) », l'acte institutionnel n° 5/68 édicté par le Président de la République a suspendu les droits politiques, l'a autorisé à révoquer des mandats parlementaires, a suspendu les garanties constitutionnelles de stabilité, d'immobilité et d'emploi à vie pour les fonctionnaires (y compris les magistrats) ainsi que l'*habeas corpus* pour des crimes politiques et des crimes commis contre la sécurité et l'ordre nationaux. L'acte institutionnel n° 5/68 a congédié le Congrès National en attribuant toutes ses fonctions normatives au Président de la République. Les effets de l'acte institutionnel n° 5/68 ont été ressentis jusqu'en 1979, lorsqu'il a été révoqué par l'amendement constitutionnel n° 11 modifiant la Constitution de 1967.

(c.2.) PND I et PBDCT I : le secteur de la STI en tant que facteur d'expansion du développement

154. À partir de l'examen des annexes attachées à la loi n° 5.727/71 et au décret n° 72.527/73, nous soulignons le traitement conféré au domaine de la STI en tant qu'élément central d'une stratégie de croissance du Produit intérieur brut (PIB) et du revenu par habitant pour la période 1972-1974.

155. Précisément, notre travail montre comment la question de la STI a été prise en considération dans les programmes de dépenses de l'OPI durant ces années et souligne la centralité de la technologie de plus en plus entendue comme un mécanisme de dynamisation de l'activité économique.

156. Le PND I révèle une volonté expresse d'introduire la « technologie moderne » dans les entreprises brésiliennes considérées comme le cœur du modèle de développement de ce Plan. Ainsi, visant l'acquisition de compétences pour, dans un premier temps, adapter les technologies étrangères aux besoins nationaux en vue d'une production autonome de technologie, le PND I a ébauché les lignes générales d'une politique en matière de STI.

157. Considérée comme une priorité nationale, la politique scientifique et technologique constituait donc un élément déterminant pour la croissance économique reposant sur cinq piliers :

- (i) une action financière articulée destinant des ressources à l'activité de STI, notamment en vue d'une restructuration de la carrière des chercheurs du public ;
- (ii) le choix de l'énergie nucléaire, du secteur électronique et de l'activité spatiale en tant que domaines technologiques prioritaires ;
- (iii) une qualification technologique des entreprises nationales ;
- (iv) l'introduction de moyens en vue de faciliter le transfert de technologie, surtout celle provenant de l'étranger ;

(v) un soutien au rapprochement entre l'université et l'entreprise à travers des centres de recherche associés.

158. En tant qu'instrument de « prévision, orientation et coordination » de la dimension financière du système de STI (article 4, décret n° 70.533/72), le PBDCT I a détaillé les piliers prévus par le PND I.

159. Tout d'abord en abordant l'exposé des motifs du ministre de la Planification pour le décret n° 72.527/73, nous décrivons le processus d'élaboration du PBDCT I qui a impliqué une grande partie des organes et des entités de l'Union fédérale dans la définition de ses directives, de ses programmes et de ses projets spécifiques ainsi que dans la détermination des ressources correspondantes.

160. Nous observons que ce processus a permis au PBDCT I d'être vu comme une photographie des actions de l'État en matière de STI pendant cette période.

161. En outre, lorsque nous nous arrêtons sur les piliers du PND I et sur l'organisation des dépenses et revenus, nous notons comment le PBDCT I a accentué la dimension productive du domaine de la STI au détriment d'un renforcement de la production de connaissances.

162. Ce constat est illustré par une analyse de l'Entreprise brésilienne de recherche en agriculture et élevage [*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA*] à laquelle a été attribuée une part importante du succès de l'agrobusiness brésilien. La création de cette entreprise publique par la loi n° 5.851 de 1972 trouve son origine dans un texte du pouvoir exécutif⁵⁶. Notre travail souligne que l'EMBRAPA, instituée dans le cadre du PBDCT I, synthétise la volonté de l'État brésilien d'aligner le secteur de la STI sur la capacité productive nationale.

⁵⁶ Notre travail montre que ce projet de loi a été le résultat d'un groupe de travail créé en 1972 par le ministre de l'Agriculture qui, lors des débats autour de la forme la plus adaptée pour stimuler le secteur de la STI dans le secteur agricole, a proposé la création d'une entreprise publique vouée à l'activité de recherche. À la différence de la France, il n'existe pas au Brésil d'établissement public à caractère industriel et commercial. Donc, pour l'exploitation économique d'une activité, l'État brésilien doit nécessairement constituer des entreprises publiques.

(c.3) PND II et PBDCT II : la perte de centralité de la STI dans un contexte de crise internationale et l'inflexion vers un agenda « interne » du secteur

163. En examinant les documents stratégiques en vigueur entre 1975 et 1979, nous soulignons les effets de la crise internationale du pétrole en 1973 sur la place de la STI dans la politique de développement national.

164. À travers une analyse du PND II, nous avons identifié deux mouvements.

165. D'une part, la STI a cessé d'être considérée comme le cœur du Plan qui a redirigé son attention vers des éléments d'ordre macroéconomique dans le but de résoudre les problèmes de l'augmentation de l'inflation et du déficit de la balance commerciale brésilienne causés par le choc pétrolier. D'autre part, le sujet de la STI a pris de l'ampleur au regard des activités sectorielles prévues dans le PND II, soit en approfondissant les thématiques abordées dans le PND I (à l'instar des efforts d'agrégation technologique pour les entreprises nationales de taille moyenne et petite), soit en abordant de nouveaux sujets telle la question de l'environnement.

166. Cette présence de la STI dans le PND II se retrouve aussi dans le PBDCT II. Ce dernier, qui semble le plus achevé parmi les trois PBDCT, reflète l'ampleur de l'engagement de l'État brésilien en matière de STI et révèle une évolution de stratégie visant à tenir compte d'un contexte de crise renforcée.

167. Ainsi, outre de prévoir des mesures tendant à corriger les « distorsions et déséquilibres » de l'environnement économique productif, au regard du faible intérêt dont ont fait preuve les entreprises étrangères s'agissant de la promotion d'activités de recherche et d'innovation au Brésil, le PBDCT II énonça des mesures afin que le secteur de la STI présente des alternatives pour résoudre la crise énergétique vécue par le pays.

168. À ce sujet, nous notons que malgré des références à des projets visant la recherche de sources non-conventionnelles d'énergie, le PBDCT II a prévu que la stratégie en matière de STI pour réduire la dépendance nationale au pétrole serait

« traduite » par un plan de recherches de l'entreprise Pétrole brésilien S.A. [*Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS*].

169. Pour cette raison, nous consacrons des développements au traitement de la STI par cette entreprise publique, une multinationale brésilienne considérée à ce jour comme l'une des plus importantes entreprises dans ce secteur à travers le monde, dotée de capacités technologiques remarquables, surtout en ce qui concerne l'exploitation du pétrole en eau profonde. Bien que le rapprochement de la PETROBRÁS avec le domaine de la STI date d'avant 1970, notre analyse suggère que le contexte économique difficile et le rôle central attribué à cette entreprise publique pour faire face à la crise énergétique en recourant à des activités relevant de la STI a constitué une caractéristique de l'entreprise qui, aujourd'hui encore, est l'un des plus importants acteurs d'incitation au développement de ce secteur au Brésil⁵⁷.

170. Outre cette application productive de la STI, le PBDCT II a semblé annoncer une inflexion dans l'agenda « interne » (de production de connaissance) de l'activité de STI.

171. Ce document a mis en évidence des difficultés typiques du secteur de la STI tels que la formation du personnel ou les structures compétentes pour le développement de recherches de caractère essentiel. Ainsi, bien que la mobilisation des ressources de ce Plan restait majoritairement orientée vers des emplois économiques et sociaux relevant de la STI, un examen du PBDCT II met en évidence que le pilotage financier

⁵⁷ La PETROBRÁS a été fondée par la loi n° 2.004 de 1953 pour exécuter le monopole de l'Union fédérale en matière d'exploitation du pétrole. Depuis les années 1960, la PETROBRÁS possède un centre de recherches (CENPES), à Rio de Janeiro, en partenariat avec l'Université fédérale de Rio de Janeiro (UFRJ). Bien que le monopole de l'Union fédérale ait été flexibilisé par l'Amendement constitutionnel n° 9 de 1997, l'ouverture du marché de pétrole et de gaz par la loi n° 9.478/97, qui déterminait le contrôle régulateur de l'Agence nationale du pétrole [Agência Nacional do Petróleo], a établi des dépenses obligatoires en recherche et développement pour les entreprises du secteur. La loi a également destiné une partie des royalties engendrées par cette activité économique à la stimulation du domaine de la STI.

proposé par celui-ci a commencé à accorder une attention plus importante à la production de connaissances de base et à la formation du personnel de ce secteur⁵⁸.

(c.4) PND III et PBDCT III : l'abandon de la stratégie de développement national planifié et le recul de la STI parmi les priorités du Gouvernement

172. Une analyse du PND III et du PBDCT III révèle un épuisement du modèle de planification du développement national par le Gouvernement brésilien.

173. Le premier signe de cette perte de prestige est l'absence de projet de loi consacrant le Plan. Le PND III a, en effet été approuvé, par une résolution du Congrès National, un type d'acte normatif du pouvoir législatif⁵⁹.

174. S'agissant de son contenu, le PND III, tout comme le PBDCT III, énonce un abandon de l'orientation planificatrice du développement brésilien.

175. Dans un contexte d'aggravation de la crise économique connue par le pays, le PND III a délaissé les objectifs de planification sectorielle du pays pour donner la priorité à la considération de questions macroéconomiques, en dessinant une « politique anti-inflationniste ».

176. Notre travail relève cependant, de façon synthétique, le caractère non transformatif et répétitif de ces propositions par rapport à la stratégie antérieure (PND II), y compris en matière de STI.

177. En plus, la STI prend un caractère nettement accessoire, étant mentionnée dans le PND III s'agissant des mesures associées aux secteurs agricole, énergétique et social (éducation, culture, travail). En ce qui concerne spécifiquement la STI, les axes

⁵⁸ En termes de comparaison, 35% des ressources du PBDCT II se concentraient sur des activités de formation de personnel et de soutien aux activités de recherche alors que dans le PBDCT I ce pourcentage était de 26,9%.

⁵⁹ Bien que le Président de la République n'ait pas soumis ce projet de loi, il a tout de même présenté au pouvoir législatif un projet de PND qui sera plus tard approuvé par le Congrès National en tant que reformulation du PND II, avec l'ACp n° 43/69.

du PND III reproduisent, de façon beaucoup moins détaillée, des lieux communs de l'orientation adoptée par l'État brésilien dans les Plans précédents ; soit dans ses directives d'ordre productif (comme la qualification technologique des entreprises nationales), soit dans ses prétentions pour le champ académique (à travers des efforts menés dans le cadre des programmes de troisième cycle).

178. Cette dimension peu opérationnelle du PND III est aussi manifeste dans le PBDCT III.

179. À la différence des Plans précédents, qui dénombraient les programmes, les projets ainsi que les dépenses respectives, le PBDCT III s'est présenté comme un « document de directives de politique ». Nous remarquons également un certain rôle du CNPq dans son élaboration et lors de son exécution. En effet, les directives du PBDCT III ont été détaillées par des « actions programmées » coordonnées par le CNPq.

180. Notre étude montre que ces éléments ont, d'une certaine manière, réduit le prestige de la stratégie de STI du pays qui est passée d'un traitement au niveau présidentiel et ministériel à la responsabilité d'une entité de l'Union fédérale associée au ministère de la Planification.

181. Pour ce qui est de son contenu, nous soulignons l'accent mis par le PBDCT III sur la formation du personnel et la consolidation de l'infrastructure de recherche en tant que moyens d'obtenir une qualification scientifique et une autonomie technologique au niveau national. Est ainsi poursuivie la tendance du PBDCT II qui était déjà déconnecté des questions macroéconomiques alors en vogue.

182. Nous observons également l'accent mis par le PBDCT III sur le secteur informatique pour l'« inciter, de façon systématique, (...) en accord avec le Plan national d'informatique [*Plano Nacional de Informática*] »⁶⁰.

⁶⁰ Brésil (Présidence de la République), *III PBDCT – III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, Brasília, CNPq, 1980, p. 63.

183. Nous achevons ce paragraphe de la thèse en approfondissant la discussion sur la querelle relative à la stratégie engagée pour le secteur informatique.

184. Après avoir retracé l'évolution qui s'est produite pendant les années 1970 au sein du pouvoir exécutif qui, en abordant l'activité informatique⁶¹, a institué plusieurs organes considérés comme stratégiques pour la sécurité nationale, nous relevons une divergence dans le pays quant à la structuration de ce secteur, nettement lié au domaine de la STI.

185. Nous abordons ainsi le conflit, ayant pour épicentre le pouvoir législatif, entre les défenseurs d'une perspective nationaliste, qui proposaient la constitution de « réserves » du marché brésilien au bénéfice d'entreprises nationales, et ceux qui plaidaient en faveur d'une ouverture internationale vue comme une manière d'accéder au développement technologique de pointe du secteur. Nous nous concentrons spécifiquement sur le processus législatif de la proposition de loi n° 10 de 1984 qui a abouti à la loi n° 7.232 de 1984.

186. À cet égard, nous soulignons que le vote de cette loi (i) a mis en opposition les secteurs militaires et les secteurs privés de tendance libérale qui soutenaient le gouvernement de l'époque et (ii) a fait prévaloir une perspective nationaliste de développement du secteur informatique. Enfin, nous examinons en détail le modèle, assez sophistiqué, de stimulation de l'activité informatique établi par la loi n° 7.232/84 qui, entre autres, avait pour but de promouvoir la STI dans ce secteur⁶².

⁶¹ Nous signalons, parmi d'autres actions, la création de la Commission de coordination des activités de traitement électronique [*Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico – CAPRE*], par le décret n° 70.370 de 1972 visant une « rationalisation des investissements gouvernementaux dans le secteur » et l'augmentation de leur productivité. Cette commission a été plus tard dissoute par le décret n° 84.067 de 1979 qui a établi la Secrétariat spécial d'informatique [*Secretaria Especial de Informática – SEI*] en tant qu'organe complémentaire au Conseil de sécurité nationale [*Conselho de Segurança Nacional*] chargé de « l'orientation, la planification, la supervision et la fiscalisation, visant, notamment, au développement scientifique et technologique du secteur ».

⁶² Outre le contrôle étatique de la production, de l'opération, du commerce et de l'importation de produits informatiques pour une période de huit ans, la loi n° 7.232/84 concédait (i) des avantages fiscaux pour les activités de STI développées par les entreprises du secteur, (ii) établissait des priorités pour le financement de ces activités et (iii) garantissait la demande de ces produits par le biais d'achats publics. Bien qu'elle n'ait pas eu les effets escomptés, ce qui a entraîné le renoncement à cette stratégie à l'orée des années 1990, comme nous le verrons par la suite, une partie de la littérature spécialisée

(d) La création du ministère de la Science et de la Technologie par le Président de la République (décret n° 91.146, de 1985) et l'isolement de la thématique de la science, de la technologie et de l'innovation au sein de l'Union fédérale

187. La dernière section du Chapitre III étudie l'institution du ministère de la Science et de la Technologie (MCT) par le chef de l'État à travers le décret n° 91.146 de 1985 que nous considérons comme le résultat d'un mûrissement du secteur de la STI dans le pays et comme une conséquence de son alignement sur la stratégie de développement mise en place de 1960 à 1980.

188. Cette question est envisagée à travers une analyse des considérants du décret n° 91.146/85, l'un des premiers actes du gouvernement civil qui a succédé au régime militaire. Selon ses dispositions, entre autres raisons, la création du MCT s'explique par le besoin d'abriter « une série d'organes et d'institutions de recherche et de soutien » perçus comme « un ensemble dispersé et désarticulé » au sein de l'Union fédérale⁶³.

189. C'est en ce sens que nous attribuons la création du ministère à la maturité institutionnelle du secteur de la STI liée aux efforts du Gouvernement pour le rapprocher de la stratégie de développement national. Cependant, contrairement à ce que l'on pourrait *a priori* supposer, nous envisageons le MCT comme une réponse du processus de ré-démocratisation aux dynamiques internes du secteur plutôt que comme un alignement sur les intérêts politiques et économiques propres à cette période.

loue l'arrangement établi par la loi n° 7.232/84 pour la stimulation de la STI dans le secteur d'informatique.

⁶³ Il convient de noter que la création du MCT n'a pas permis de réunir toutes les structures de l'Union fédérale consacrées à la STI. Plusieurs ministères sectoriels ont gardé sous leur égide des organes et des entités à finalité de recherche tels que les ministères de l'Agriculture, de la Défense, de l'Énergie et de la Santé. Malgré cette superposition, depuis le décret n° 91.146/85, c'est le MCT qui répond de la politique de l'Union fédérale en matière de STI.

190. Dès lors, le MCT pourrait même être compris comme un effet négatif du rapprochement entre la STI et la stratégie planificatrice brésilienne : au lieu d'associer la STI aux demandes du pays, l'épanouissement et le renforcement de la présence de la STI au sein de l'Union fédérale a eu pour conséquence un isolement de cette thématique par le gouvernement.

191. Ainsi, en analysant la structure de cet organe jusqu'à sa forme actuelle (le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation – MCTI)⁶⁴, nous montrons comment il coexiste avec une distance persistante par rapport aux acteurs politiques et économiques du Gouvernement fédéral (ministère de la Maison Civile et ministère des Finances)⁶⁵.

192. Ainsi, bien que le MCTI soit en charge du traitement de thématiques stratégiques et importantes comme la question nucléaire, l'activité spatiale, l'activité informatique et, plus récemment, la biotechnologie, notre travail signale, à partir d'une étude de la littérature sur le sujet, l'incapacité de ce ministère à présenter une stratégie pérenne et suffisamment articulée en matière de STI.

193. Pour illustrer cette fragilité, nous soulignons l'émergence d'autres structures de l'Union fédérale qui, d'une certaine façon, font concurrence au MCTI quant à la définition de la stratégie gouvernementale adoptée en matière de STI. On mentionne notamment le Conseil national de la science et de la technologie [*Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia*] qui, créé par la loi n° 9.257 de 1996⁶⁶, agit en tant que conseil

⁶⁴ L'inclusion de « l'innovation » parmi les compétences et dans la nomenclature du MCT a été actée par la « *Medida Provisória* » [Mesure provisoire] (MP) n° 541 de 2011. Selon les termes de l'article 62 de la Constitution brésilienne, les MP sont des actes du Président de la République pris en cas d'importance ou d'urgence, ayant force de la loi. Ayant une application limitée à 60 jours (extensibles pour 60 jours supplémentaires), les MP doivent être soumises immédiatement au Parlement qui est censé les évaluer en 45 jours, au risque d'une interruption des autres délibérations. Ainsi, dans le cadre de la Constitution de 1988, les MP constituent un important mécanisme de manifestation normative du Président de la République.

⁶⁵ Dans l'administration publique fédérale brésilienne, le ministère des Finances est un homologue de Bercy et le ministère de la Maison Civile au Brésil, au-delà de sa dénomination historique en référence à une distinction entre les ministres militaires et les ministres civils, est aujourd'hui le ministère chargé des relations politiques du Gouvernement, en particulier avec le pouvoir législatif.

⁶⁶ L'origine de la loi n° 9.257/96 se trouve dans le projet de loi du chef de l'État visant à surmonter les limitations des organes de l'Union fédérale, y compris le MCT, pour « articuler et planifier le développement scientifique et technologique dans les politiques de développement du pays ».

supérieur de la Présidence de la République « pour la formulation et la mise en œuvre de la politique nationale de développement scientifique et technologique ».

194. En outre, reprenant des considérations développées dans la littérature spécialisée, nous notons que les stratégies en matière de STI entreprises par le ministère, notamment à partir des années 2000, manquent d'articulation avec d'autres institutions du Gouvernement fédéral. En priorisant les acteurs et les dynamiques internes à l'activité relevant de la STI, de telles mesures éloignent ce secteur des défis du pays.

195. L'isolement des activités de STI est donc compris dans cette thèse comme une conséquence d'un recul de ce domaine parmi les priorités du Gouvernement et d'un renforcement des questions particulières au secteur (surtout la production de connaissance) dans le cadre d'un système qui a mûri durant la phase d'impulsion de la stratégie de développement national des années 1960 à 1970. Cet agenda « interne » produit des effets jusqu'à ce jour et impose au MCTI de relever certains défis, notamment au regard de la récente inclusion de la thématique de l'innovation et de la nécessité qui s'impose d'ouvrir le ministère aux entreprises privées.

(e) Conclusions de la recherche menée dans le Chapitre III

196. La recherche réalisée dans le cadre de ce chapitre montre comment les efforts entrepris par l'État brésilien pour la promotion du développement national – ce dernier étant ébauché au cours des années 1960, renforcé pendant les années 1970, puis épuisé dans les années 1980 – ont entraîné des conséquences décisives en matière de STI en permettant le mûrissement de ce secteur au sein de l'Union fédérale.

197. Cependant, il convient tout d'abord de rappeler que la stratégie de développement suivie entre les années 1960 et 1980 ne visait pas à structurer le secteur de la STI.

198. Bien que les PBDCT édictés pendant cette période mentionnent la thématique, les stimulations prévues, à tout le moins au début, visaient à transformer la STI en outil

pour le développement économique et social du pays plutôt qu'à la renforcer en tant que champ d'action propre de l'État. C'est ainsi que nous considérons qu'il y a eu un alignement de la STI sur la stratégie de développement national. Le renforcement institutionnel de l'incitation aux activités relevant de la STI est donc vu comme une conséquence de cette évolution.

199. Pour illustrer cette constatation, il convient de souligner que ce domaine avait un caractère clairement accessoire dans le cadre de la planification du développement réalisée par l'État brésilien dans les années 1960. En ce sens, il suffit de rappeler que selon le Plan triennal de cette époque, la STI avait pour but d'« assurer une amélioration rapide de l'homme en tant que facteur de développement ». En ce qui concerne le PAEG, l'amplification du secteur de la STI était considérée comme un moyen de recourir à des pays étrangers pour les associer au développement de la capacité technologique de l'activité productive nationale. C'est seulement à partir du PED que la STI a commencé à être envisagée comme un domaine stratégique du programme de développement.

200. Plus précisément, notre recherche suggère que ce n'est qu'à partir du PND I, qui aborde la STI comme un « facteur d'expansion » de la capacité économique nationale, que les initiatives de l'État en la matière ont commencé un processus de mûrissement institutionnel au sein de l'Union fédérale. En ce qui concerne cette évolution, un examen des documents stratégiques édictés par l'État brésilien entre les années 1960 et 1980 révèle un mouvement différent de celui observé dans le Chapitre II, à savoir que l'attention de l'État était portée sur la constitution d'organes et d'entités en charge de la promotion de la STI.

201. Nous confirmons ainsi que durant la période en question, la structuration des activités relevant de la STI par l'État a poursuivi une finalité : le développement national. Il importe pourtant de relever qu'une « finalité » ne suffit pas à assurer l'action administrative qui, outre des objectifs, requiert des organes et des instruments pour sa mise en œuvre effective.

202. En effet, au cours des années 1960 et 1980, nous observons une mobilisation d'organes et d'entités afin de répondre aux défis imposés par la crise internationale du pétrole, à l'instar des efforts en matière de développement de la STI entrepris au sein de la PETROBRÁS, ou encore de la mise en œuvre d'instruments de soutien public à ce secteur telles les incitations fiscales prévues par la loi sur l'informatique.

203. En tout état de cause, l'analyse réalisée dans le Chapitre III indique que le fondement de ces évolutions était le développement économique et social souhaité par le Gouvernement fédéral. En ce sens, nous affirmons qu'une finalité (le développement national) a animé le parcours de mûrissement du secteur de la STI dans les années 1960 à 1980.

204. Au-delà de ce changement de perspective – des organes vers les finalités – notre recherche signale que le pouvoir exécutif a continué d'être le principal responsable de l'édiction de normes juridiques relatives à la STI au Brésil.

205. Il convient de souligner une certaine logique dans cette action du pouvoir exécutif étant donné que, à tout le moins idéalement, la planification intègre l'action administrative. Notre recherche suggère une autre raison de cette organisation normative par le pouvoir exécutif : le contexte politique particulier des années 1960, 1970 et 1980, lorsque le régime militaire brésilien était en vigueur et lorsque la figure du Président de la République avait acquis une importance notoire, y compris en termes de production normative.

206. Outre l'édiction de décrets-lois, évoquée lors de l'examen de l'EMBRAER, le Chapitre III montre que s'agissant de la stratégie de développement mise en œuvre durant cette période, le Président de la République a pris des normes fondées sur des actes juridiques clairement autoritaires. Ces derniers attribuaient des compétences exceptionnelles au chef de l'État, comme celle d'interrompre les activités du Congrès National et de légiférer et exercer toutes les attributions prévues dans le texte constitutionnel pendant cette suspension.

207. Parmi les actes juridiques établis dans ces conditions et qui ont été décisifs pour la stratégie de planification à cette époque, nous évoquons l'acte complémentaire n° 43/69 édicté sur la base de l'acte institutionnel n° 5/68 afin de fixer le cadre normatif de l'élaboration des Plans nationaux et des documents qui leur conféraient une « expression financière », les OPI.

208. Il convient aussi de constater que tout comme durant la phase initiale de structuration de l'action étatique d'incitation à la STI, le pouvoir législatif a pris part à la consolidation de ce système comme l'illustrent la loi n° 5.851/72 qui a autorisé la création de l'EMBRAPA, l'approbation du PND III par la RCN n° 1/80, ou encore les intenses débats qui se sont tenus autour de l'élaboration de la loi sur l'informatique.

209. Cependant, notre recherche montre que ces manifestations normatives de l'État brésilien à travers l'action du pouvoir législatif sont dues, de différentes manières, à l'action ou à l'omission du pouvoir exécutif. En effet :

- la loi n° 5.851/72 a été le résultat de propositions suggérées par le ministère de l'Agriculture en vue de consolider l'organisation de l'activité de recherche dans le secteur agricole ;
- la RCN n° 1/80 a symbolisé l'abandon, par le pouvoir exécutif, de la mise en œuvre d'une stratégie de développement à travers l'édiction de Plans nationaux ;
- la loi n° 7.232/84 qui, tout en étant le produit d'une vive tension au sein du Congrès National autour de la protection ou de l'ouverture du marché national de l'informatique, est la conséquence des structures mises en place par le pouvoir exécutif par le biais de l'institution de la CAPRE et, plus tard, de la SEI.

210. Au regard de ces constatations, nous envisageons le pouvoir exécutif comme le premier responsable de la formation du système étatique relatif à la STI entre 1960 et 1980.

211. Les interventions normatives du pouvoir exécutif sont déterminées par plusieurs éléments qui semblent avoir défini, jusqu'à ce jour, la compréhension de cette thématique dans l'Union fédérale.

212. Relevons, en premier lieu, les visées initiales du Gouvernement de rapprocher la STI du secteur productif à la suite de l'émergence d'un intérêt à l'augmentation de sa capacité de production de connaissances.

213. Bien que la STI coexiste naturellement avec la création et l'application du savoir humain comme le montre la littérature spécialisée⁶⁷, il est certain que lors de la définition des priorités étatiques – et, par conséquent, de la répartition des ressources publiques qui leur sont attribuées – ces deux domaines rivalisent.

214. Nous n'avons pas identifié une direction déterminée vers l'une ou l'autre orientation, les documents examinés dans le Chapitre III exprimant plutôt un balancement entre les deux durant des décennies.

215. Selon notre recherche, entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, lorsque la STI s'est alignée sur la stratégie de développement national, les manifestations normatives de l'État brésilien, surtout à travers les actes normatifs du chef de l'État, ont exalté la perspective systématique de ces activités⁶⁸ en mettant en place une utilisation productive de la STI.

216. Cette perception est corroborée par l'accent mis par le Gouvernement sur la dimension « technologique » de son agenda en matière de STI lors de l'adoption du Système national de technologie (SNT) par le décret-loi n° 239/67 en tant que référence pour l'organisation sectorielle de la STI en ce qui concerne l'Union fédérale. En outre, il importe de rappeler les efforts de stimulation de la STI dans le secteur productif,

⁶⁷ Voir notamment pour illustrer cette affirmation les travaux suivants : Charles Edquist, « Systems of Innovation: Perspectives and Challenges », in Jan Fagerberger, David Mowery, Richard Nelson (eds.), *The Oxford handbook of Innovation*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 181-208 ; et Venkatesh Narayanamurti, Tolu Odumosu, Lee Vinsel, « RIP: The Basic/Applied Research Dichotomy », *Issues in Science and Technology*, vol. 29, n° 2, 2013.

⁶⁸ Voir décrets n° 70.553/72 et n° 75.225/75.

révélés notamment par l'accent mis par le PBDCT I (décret n° 72.527/73), en accord avec le PND I, sur le soutien aux capacités de production et d'incorporation technologique des entreprises nationales.

217. Néanmoins, même si cette prétention demeure dans les Plans édictés par l'État brésilien à partir de la seconde moitié des années 1970 et du début des années 1980, l'aggravation du choc pétrolier et ses répercussions dans l'économie brésilienne ont fait émerger d'autres priorités du Gouvernement.

218. Bien que nous ayons relevé des éléments qui indiquent la pertinence de la stratégie du PBDCT (décret n° 77.355/76) au regard du contexte de crise, notre principal constat est une inflexion de l'agenda national en matière de STI vers des questions internes, c'est-à-dire liées aux capacités humaines et structurelles de production de connaissances.

219. Par ailleurs, à partir du PND III qui s'est concentré sur des difficultés macroéconomiques en cherchant à contenir l'inflation et le déficit de la balance de paiements, nous signalons que la STI a perdu de l'importance dans l'agenda des priorités nationales. À titre d'illustration, nous relevons la prépondérance du CNPq dans la formulation du PBDCT III tandis que la préparation des deux Plans précédents (PBDCT I et II) avait compté avec la participation directe du ministère de la Planification. En outre, nous montrons que le PBDCT III, approuvé par le Président de la République à travers le décret n° 85.118/80, a confirmé l'agenda traditionnel de production de connaissances et de formation du personnel travaillant dans le domaine de la STI initié par le PBDCT II.

220. C'est à partir d'une observation de cette évolution que l'on peut établir un rapport entre les mouvements, à première vue contradictoires, (i) de consolidation de la STI en tant que « secteur » d'intérêts au sein de l'État brésilien (ii) et d'une perte de centralité de cette thématique dans la stratégie souhaitée par les acteurs politiques et économiques du Gouvernement (ministère de la Maison Civile et ministère des Finances). Ainsi, nous achevons le Chapitre III en abordant la création du MCT par le

Président de la République à travers le décret n° 91.146/85 qui semble synthétiser le parcours de mûrissement de la STI au niveau de l'Union fédérale.

221. Nous suggérons que le renforcement structurel du secteur de la STI au sein de l'État brésilien, en tant que conséquence de son association avec la stratégie de développement national, a engendré des dynamiques et des tensions propres, ce qui a rendu nécessaire la création d'une unité ministérielle consacrée à cette matière. Dès lors, nous pouvons affirmer que l'alignement de la STI sur la stratégie de développement entre 1960 et 1980 a mis en place un système au sein de l'Union fédérale qui, en somme, a isolé la STI du centre politique et économique du Gouvernement. Or, cette évolution a entraîné des conséquences profondes sur le modèle en vigueur d'organisation de l'action de promotion de l'innovation par l'État.

CHAPITRE IV - LA DENSIFICATION NORMATIVE CONSÉCUTIVE À LA CONSTITUTION DE 1988 ET L'ORIENTATION DES EFFORTS VERS LA PROMOTION DE L'ACTIVITÉ D'INNOVATION

222. Le Chapitre IV analyse la densification normative de l'activité administrative en matière de promotion de la STI qui a conduit à une évolution de la structure étatique en charge de cette fonction examinée dans les deux précédents chapitres.

223. Le contexte de notre recherche sur cette question est le processus brésilien de re-démocratisation entamé dans les années 1980, après la chute du régime militaire et la promulgation d'un nouvel ordre constitutionnel en 1988 qui est toujours en vigueur.

224. Précisément, le Chapitre IV étudie le rôle des pouvoirs législatif et exécutif dans l'élaboration de dispositions juridiques relatives à la promotion de l'innovation sous l'égide de la Constitution de 1988 et de l'État démocratique de droit qu'elle a établi.

225. Ce chapitre se divise en trois sections : (i) la première est consacrée à l'examen des travaux d'élaboration du chapitre « De la science et de la technologie » de la Constitution de 1988 ; (ii) la deuxième met en évidence une réorientation de l'intervention de l'État en matière de STI au cours des années 1990 ; (iii) la troisième analyse l'accent mis sur l'innovation par le droit brésilien depuis le début du XXI^e siècle.

(a) La Constitution de 1988 et l'élaboration de son chapitre relatif à la science et à la technologie

226. Cette section examine les travaux de l'Assemblée nationale constituante (ANC) qui, instaurée en 1987 et dissoute en 1988, a élaboré les articles 218⁶⁹ et 219⁷⁰ du Chapitre IV (« De la Science et de la Technologie ») du Titre VIII (« De l'Ordre Social ») de la Constitution de 1988.

227. Afin de souligner l'importance accordée par l'ANC au domaine de la science et de la technologie, la recherche débute par une brève présentation du traitement qui lui a été accordé par les précédentes constitutions brésiliennes (1824 ; 1891 ; 1934 ; 1937 ; 1946 et 1967, soit son texte original, soit sa rédaction résultant de l'amendement constitutionnel n° 1, de 1969).

228. Puis, nous abordons le contexte dans lequel a été réunie l'ANC en soulignant la portée politique du retour de l'État brésilien à un régime démocratique. En outre, nous analysons l'amendement constitutionnel n° 26 de 1985 à l'origine de la convocation de l'ANC en 1987-1988.

229. Ainsi, en dépit de quelques propositions de textes, on constate que l'ANC a pris le parti de n'en adopter aucun pour la préparation de la Constitution. Parmi les

⁶⁹ Rédaction originale de l'article 218 de la CB/88 : « L'État favorisera et encouragera le développement scientifique, la recherche et la formation technologique. § 1° La recherche scientifique fondamentale bénéficiera d'un traitement prioritaire de l'État, en vue du bien public et du progrès de la science. § 2° La recherche technologique se concentrera principalement sur la solution des problèmes brésiliens et sur le développement du système productif national et régional. § 3 L'État soutiendra la formation des ressources humaines dans les domaines des sciences, de la recherche et de la technologie et accordera à ceux qui s'y consacrent des moyens et des conditions de travail spéciaux. § 4° La loi soutiendra et encouragera les entreprises qui investissent dans la recherche, la création de technologies appropriées pour le pays, la formation et le perfectionnement de ses ressources humaines et qui pratiquent des systèmes de rémunération assurant au salarié, détachée du salaire, la participation aux dividendes économiques résultant de la productivité de leur travail. § 5° Les États fédérés et le District fédéral [définition juridique de la capitale du Brésil, Brasília] ont le droit d'allouer une quote-part de leurs budgets à des entités publiques de promotion de l'enseignement et de la recherche scientifique et technologique ».

⁷⁰ Rédaction originale de l'article 219 de la CB/88 : « Le marché intérieur participe au patrimoine national et sera encouragé afin de rendre possibles le développement culturel et socio-économique, ainsi que le bien-être de la population et l'autonomie technologique du pays, en vertu de la loi fédérale ».

suggestions formulées, le Chapitre IV analyse le projet de Constitution de la Commission provisoire d'études constitutionnelles établie par le chef de l'État à travers le décret n° 91.450 du 18 juillet 1985 en mettant en évidence ses dispositions liées à la STI qui laissaient présager l'approche qui sera ensuite privilégiée par l'ANC.

230. Après ces quelques remarques contextuelles, le Chapitre IV explore en détail les travaux de l'ANC.

231. Pour ce faire, nous proposons tout d'abord des considérations d'ordre méthodologique portant sur : (i) l'objectif de la recherche (élaboration du chapitre de la Constitution dédié à la science et à la technologie) ; (ii) les documents analysés (projets, avant-projets et amendements, outre leurs respectives motivations) ; (iii) le parcours d'analyse, y compris les étapes chronologiques d'élaboration du texte constitutionnel de 1988.

232. Ainsi, le travail de recherche réalisé présente un suivi des propositions relatives à la STI exposées durant les différentes phases de l'Assemblée constituante, à savoir :

- ses « préliminaires », c'est-à-dire l'installation de l'ANC et la présentation de son règlement intérieur ;
- les sous-commissions thématiques en menant notamment une analyse des travaux du Sous-comité de la science, de la technologie et de la communication [*Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação*] ;
- les commissions thématiques en examinant notamment les activités de la Commission de la famille, de l'éducation, de la culture et du sport, de la science et technologie et de la communication » [*Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*] ;
- la Commission de systématisation qui a organisé en un seul projet de Constitution toutes les propositions issues des commissions thématiques ;

- la « plénière » qui a délibéré sur le projet de Constitution ;
- la « promulgation » caractérisée notamment par la consécration du Chapitre IV (« De la Science et de la Technologie ») du Titre VIII (« De l'Ordre Social ») de la Constitution de 1988.

233. La première section du Chapitre IV se termine par une évaluation plus générale des règles constitutionnelles relatives à la STI dans la Constitution de 1988 sachant que ses articles 218 et 219 n'épuisent pas le sujet. En effet, diverses dispositions en la matière sont éparpillées dans le texte constitutionnel de 1988 telles que celles consacrant des protections à la propriété industrielle et à la vie privée, des réglementations spéciales en matière de travail⁷¹, ou encore des règles pour le secteur du nucléaire. S'agissant des articles 218 et 219, nous relevons que la Constitution a voulu renforcer d'une manière générale le devoir de l'État en matière de promotion de la STI. Nous notons aussi que les dispositions constitutionnelles de 1988 ont privilégié la promotion de l'activité de recherche par l'État (article 218, §§ 2^o et 3^o).

234. En outre, nous mettons en avant la manière dont certains débats, pour la plupart houleux, se sont déroulés au sein de l'ANC. Nous signalons, par exemple :

- les tensions entre les défenseurs de politiques de stimulation d'orientation interventionniste et ceux qui souhaitent l'ouverture du marché brésilien au capital étranger ;
- les résistances à ce que l'Union fédérale et les municipalités attribuent des revenus provenant d'impôts aux activités relevant de la STI (faculté exclusive des États fédérés).

235. En ce qui concerne ces dispositions de la Constitution de 1988, nous avons conclu la section de ce chapitre par une mise en avant du rôle accordé par ce texte à la

⁷¹ CB/88, article 7 : « Les droits des travailleurs urbains et ruraux et de tous ceux qui visent à l'amélioration de leur condition sociale sont : (...) XXVII - la protection face à l'automatisation, conformément à la loi ».

loi, acte normatif du Parlement qui a ainsi pris en charge l'organisation de l'action étatique de stimulation de l'innovation.

(b) La réorientation de l'intervention de l'État et l'utilisation de structures non étatiques pour la promotion de la STI

236. Nous analysons la production normative des pouvoirs législatif et exécutif durant les premières années de mise en œuvre de la Constitution de 1988 qui a visé la promotion de la STI.

237. À cet égard, nous avons pu mettre en évidence une réorientation de l'intervention en matière de STI pendant les années 1990, lorsque l'État brésilien a cessé d'œuvrer directement pour leur promotion et s'est tourné pour cela vers le secteur privé.

238. Afin d'étayer cette question, nous examinons plusieurs lois votées tout au long des années 1990 et qui ont donné aux pouvoirs publics les bases juridiques leur permettant de disposer de structures non étatiques promouvant la STI.

239. Cette étude nous a notamment permis d'examiner la révision du modèle de stimulation du secteur informatique avec la loi n° 8.248 du 23 octobre 1991. Notre analyse de ce texte a révélé l'abandon du modèle de « réserve de marché » au profit des sociétés brésiliennes et sa substitution par des stimulations indirectes, par le biais d'incitations fiscales, pour que les sociétés du secteur de l'informatique investissent dans des activités relevant de la STI.

240. Puis, nous avons étudié la loi n° 8.958 du 20 décembre de 1994 qui a permis de mettre en place des « Fondations d'appui » [*Fundações de Apoio*] relevant du droit privé et destinées au soutien des entités publiques consacrées à l'enseignement supérieur et à la production en matière de STI à travers des activités de gestion administrative et financière de projets.

241. Nous avons ainsi mis en avant la manière dont les Fondations d'appui, existantes depuis les années 1980, « ont été légalisées » en une tentative de l'État brésilien de garantir une sécurité juridique en matière de promotion de la STI.

242. Néanmoins, le vote de la loi n° 8.958/94 n'a pas mis fin aux controverses relatives au soutien à la STI assuré par une entité non étatique qui sont nées parmi la doctrine brésilienne de droit administratif⁷² et les organes de contrôle de l'administration publique tel le Tribunal des comptes de l'Union fédérale [*Tribunal de Contas da União*]⁷³.

243. En tout état de cause, cette loi constitue bien une tentative importante de transférer à l'initiative privée une part des tâches exercées par des entités étatiques en vue de stimuler la STI.

244. La loi n° 9.637 du 15 mai 1998 est la dernière des législations examinées dans cette deuxième section du Chapitre IV. Nous avons alors de nouveau pu constater l'intérêt de l'État brésilien à se servir du secteur non étatique pour l'exécution d'activités relevant de la STI.

245. En particulier, la loi n° 9.637/98 a institué le statut juridique d'« organisation sociale » [*Organização Social*] accordé à des entités sans but lucratif (en droit brésilien, les fondations ou associations) exerçant des activités d'intérêt social, notamment dans le domaine de la STI. Ce label, décerné par le Président de la République, autorise les

⁷² Afin d'illustrer le ton véhément de certaines de ces critiques, on peut mentionner une remarque de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, professeur de droit administratif à la Faculté de droit de l'Université de São Paulo, pour qui les Fondations d'appui « sont le prétexte de l'entité publique pour échapper aux règles du régime juridique du droit public » (*Partenariats de l'administration publique: concession, autorisation, franchise, sous-traitance, partenariat privé-public et autres formes*, São Paulo, Atlas, 7^e éd., 2009, p. 285).

⁷³ Le Tribunal des comptes de l'Union fédérale (TCU) a des fonctions similaires à celles exercées par la Cour des comptes française, à savoir « assurer le bon emploi de l'argent public et en informer les citoyens ». Néanmoins, aux termes de l'article 71 de la CB/88, le TCU n'exerce pas la fonction de juridiction administrative étant donné que la justice est unifiée au Brésil, c'est-à-dire qu'elle est exclusivement exercée par le pouvoir judiciaire. De plus, le TCU a pour fonction d'assister le pouvoir législatif dans le contrôle externe de l'administration publique. Cela n'exclut pas que le TCU soit une institution pouvant fortement influencer les activités menées par l'administration publique brésilienne, y compris celles relevant du domaine de la STI, compte tenu de ses activités de contrôle des « obligations comptables, financières, budgétaires, opérationnelles et patrimoniales » du gouvernement fédéral ainsi que de « la légalité, la légitimité, l'économie, l'application des subventions et la renonciation aux recettes » prévues par l'article 70 de la CB/88.

entités non étatiques à mobiliser des agents, des biens ainsi que des ressources publiques lorsqu'elles mènent des activités d'intérêt social.

246. On a ainsi pu relever que ces OS ont été employées au sein de l'Union fédérale en matière de STI, spécialement dans le cadre d'une « publicisation »⁷⁴ des structures publiques transférées au secteur privé. Cependant, à l'instar des Fondations d'appui, les OS ont fait l'objet de débats houleux, voire controversés, en droit brésilien. Il s'agissait surtout de résistances de la part de la doctrine de droit administratif et des organes de contrôle qui considéraient ce mouvement vers le secteur privé comme étant anticonstitutionnel.

247. Notre recherche a aussi montré qu'une telle tension a pu se développer jusqu'en 2015, lorsque le Tribunal suprême fédéral (STF) [*Supremo Tribunal Federal*] a reconnu la constitutionnalité du modèle⁷⁵ même si les OS exerçaient déjà des fonctions en matière de STI avec le soutien de l'État depuis la fin des années 1990⁷⁶.

(c) L'articulation du système juridique de promotion de l'innovation

248. Après avoir analysé la transformation des actions publiques de promotion de la STI tout au long des années 1990, en soulignant le rôle du secteur privé au détriment d'une action directe de l'État, la troisième section du Chapitre IV examine l'accent mis sur l'innovation par le droit brésilien à partir des années 2000.

⁷⁴ Tout au long des années 1990, le Brésil a connu un processus intense de transfert d'entités et d'attributions de l'État vers le secteur privé. Les désétatisations de nature économique, impliquant des entreprises publiques, sont connues sous le nom de « privatisations ». En ce qui concerne les activités d'intérêt social (santé, éducation, culture, environnement et STI), le gouvernement a préféré les qualifier de « publicisations » afin de souligner, symboliquement, qu'en quittant le secteur public, ces activités seraient assurées par le secteur privé sans pour autant perdre leur caractère de services d'intérêt social.

⁷⁵ Voir : STF, action directe d'inconstitutionnalité (ADI) [*Ação Direta de Inconstitucionalidade*] n° 1923/DF.

⁷⁶ À titre d'exemple, la gestion et la modernisation de l'un des laboratoires de recherche de pointe au niveau mondial en charge des accélérateurs de particules de lumière synchrotron (actuellement dans sa 4^e génération) appartient, depuis 1997, à une OS, le Centre national de recherche sur l'énergie et les matériaux (« *Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais* » – CNPEM).

249. Afin d'étayer ce constat, nous examinons en premier lieu le processus d'élaboration de la loi n° 10.973/04, dite « loi fédérale brésilienne sur l'innovation », ayant pour base le projet de loi n° 3.476/04. Nous recherchons notamment les motivations d'ordre politique qui ont conduit le pouvoir exécutif brésilien à présenter une loi relative à la stimulation publique de l'innovation.

250. Ainsi, après avoir mis en avant cet intérêt affiché par le Gouvernement pour une « formulation du système légal, dont le contenu puisse dynamiser la relation entre les universités, les instituts de recherche et le secteur productif national »⁷⁷, nous avons examiné les influences à l'origine du projet de loi en question. Nous avons à cet égard souligné que le projet de loi n° 7.282 de 2002 a servi de base aux prescriptions normatives de celui de 2004.

251. Outre une volonté de continuité et d'adaptation, sachant qu'entre 2002 et 2004 le Brésil a connu un important changement d'orientation politique⁷⁸, notre recherche souligne que la loi fédérale brésilienne sur l'innovation s'est fondée sur des questions soulevées par le droit brésilien et ne constituait pas une tentative d'importer des expériences issues de droits étrangers, ce bien qu'il s'agissait de suivre les évolutions en cours dans le monde en mettant l'accent sur la stimulation publique de l'innovation⁷⁹.

252. Puis, nous avons porté notre attention sur le processus législatif du projet de loi n° 3.476/04.

253. Après examen des rapports produits par les commissions parlementaires, des propositions d'amendements, des discours et, enfin, de la délibération du projet de loi,

⁷⁷ Exposé interministériel des motifs n° 28, 27 avril 2004, signé par les ministres du MST, de MIC, des Finances et de la Maison civile, p. 10.

⁷⁸ Au moment de la présentation du projet de loi n° 7.282, en 2002, le Brésil était gouverné par Fernando Henrique Cardoso, avec une coalition de centre-droit. En 2004, quand le projet de loi n° 3.476 a été déposé, le Président du Brésil était Luís Inácio Lula Da Silva, avec un gouvernement de gauche.

⁷⁹ Au regard des évolutions envisagées par le Gouvernement brésilien, notons que le projet de loi n° 7.282/02 a mis en évidence l'existence de législations en vue de stimuler l'innovation aux États-Unis, en Corée du Sud et en France, sans néanmoins les détailler.

nous avons mis en évidence une déférence du pouvoir législatif à l'égard du texte original présenté par le Président de la République.

254. Cette section du Chapitre IV, destinée à explorer la loi n° 10973/04, s'est clôturée par des considérations portant sur son contenu, en particulier :

- l'intention de l'État brésilien (pouvoir exécutif) de mobiliser l'initiative privée dans le cadre des efforts d'innovation réalisés moyennant, notamment, des partenariats entre des entreprises et les principaux responsables de la production de connaissance au Brésil, à savoir les universités et les instituts publics de recherche ;
- l'attention accordée par la loi à la prévision indicative de divers mécanismes visant à stimuler l'innovation à travers une série de dispositions encadrant les actions de l'État.

255. Après une analyse de la loi fédérale brésilienne sur l'innovation, nous montrons toutefois que cette démarche vers la constitution d'un régime juridique pour un rapprochement entre les organes publics et les entreprises n'a pas été suffisant pour encourager une meilleure interaction entre les secteurs responsables de la production de connaissances (notamment les universités et les instituts de recherche publics) et le secteur productif.

256. Ainsi, nous relevons des initiatives de la part de députés et de sénateurs, à partir de 2011, visant à modifier le droit brésilien relatif à la STI. En effet, nous avons mis en lumière la mobilisation de parlementaires issus de différents partis politiques soucieux de reformuler le système juridique au soutien d'un mouvement initié par des organisations représentant les structures compétentes en matière de STI dans les États fédérés.

257. Le point de départ de notre analyse de cette question est la présentation de la proposition de loi n° 2.177 de 2011 visant à instituer un « Code national de la STI » au Brésil. Nous étudions en particulier les justifications présentées à l'appui de cette

initiative de code visant à rassembler et simplifier les dispositions législatives relatives à la STI.

258. À cet égard, nous identifions que la principale motivation d'une modification du cadre légal était le fait que le secteur de la STI « n'apportait pas les résultats attendus pour remplir un rôle pertinent dans le développement économique et social du pays », notamment en raison de la bureaucratisation et d'un manque de flexibilité caractéristiques de la mise en œuvre de la loi en vigueur à l'époque⁸⁰.

259. Concernant son contenu, il est pertinent de souligner l'intérêt de la proposition de code pour l'instauration d'un régime de marchés publics favorisant l'innovation et d'une réglementation spéciale relative aux fonctionnaires dans le secteur de la recherche. Par ailleurs, nous examinons comment la proposition de loi n° 2.177/11, adoptée et présentée par des membres du Parlement brésilien, représentait aussi un effort des organes et entités publics et des fonctionnaires pour instituer une disposition juridique particulière au domaine de la STI et surtout pour répondre aux résistances de la part des organes de contrôle internes et externes à l'administration publique⁸¹.

260. En outre, notre recherche montre que même si elle était issue d'institutions représentatives des États fédérés, la proposition de reformulation normative a mobilisé le secteur dans tout le pays, fondamentalement composé de structures publiques, même celles rattachées à l'Union fédérale.

261. Toutefois, malgré ce mouvement national favorable, nous constatons que la proposition de loi n° 2.177/11 n'a jamais fait l'objet d'un processus législatif d'approbation d'un Code au sein du Parlement. Notre travail a effectivement mis en

⁸⁰ Justification de la proposition de loi n° 2.177 de 2011 de la Chambre des députés, p. 33.

⁸¹ En plus de ce qui a déjà été souligné précédemment au sujet du TCU, il est important de noter qu'en vertu de la Constitution de 1988, l'État brésilien a renforcé une série de structures de contrôle de l'administration publique. En ce sens, nous pouvons dire que le Brésil dispose d'une solide structure de contrôle interne et externe de son activité administrative. Toujours est-il que le pouvoir judiciaire est le seul à exercer une fonction juridictionnelle. Des organes de contrôle internes aux pouvoirs exécutif et externes à l'administration publique comme le TCU et le Parquet [*Ministério Público*] accompagnent toujours l'activité administrative en exerçant, en plus, une importante fonction dissuasive.

évidence que l'idée d'unifier, en un seul document normatif, toutes les prescriptions légales relatives à la STI a été progressivement abandonnée par les parlementaires compte tenu du long processus d'approbation d'un code en droit brésilien.

262. Néanmoins, en approfondissant notre analyse des débats sur la proposition de loi n° 2.177/11, nous avons pu saisir l'émergence d'un intérêt de la part des parlementaires pour la modification du texte de la Constitution de 1988 ayant pour principale raison l'attribution d'une dimension nationale aux dispositions de la proposition de loi n° 2.177/11, une fois approuvées.

263. Ainsi, nous analysons plus en détail la proposition d'amendement constitutionnel n° 290 de 2013 présentée par des parlementaires. Outre la modification de la compétence des États fédérés brésiliens en matière de STI en vue de l'établissement d'une compétence partagée⁸² - les normes générales relevant des attributions de l'Union fédérale et les dispositions spécifiques adaptées aux besoins régionaux et locaux relevant des attributions respectives des États fédérés et des municipalités -, notre étude met en évidence l'apport de la proposition de modification constitutionnelle quant au sujet de l'innovation.

264. Nous observons notamment l'intérêt exprimé par les parlementaires de « mettre à jour les dispositions constitutionnelles liées au thème » de la STI afin de renforcer la dimension productive de ce secteur à travers une plus grande importance accordée à l'« innovation »⁸³.

265. Le parcours presque consensuel du traitement de la proposition au sein du pouvoir législatif a été soulignée, celle-ci ayant abouti à l'approbation en 2015 de l'amendement n° 85 du texte constitutionnel brésilien.

⁸² La CB/88 précise toutes les matières qui sont de compétence exclusive ou partagée des entités fédérées, de sorte que tout ce qui n'est pas prévu par le texte constitutionnel relève de l'« autonomie » des entités fédérées, aux termes de son article 18 (« L'organisation politique et administrative de la République fédérative du Brésil comprend l'Union, les États fédérés, le District fédéral et les Municipalités, tous autonomes, aux termes de la présente Constitution »).

⁸³ Justification de la proposition d'Amendement constitutionnel n° 290 de 2013, pp. 2-3.

266. Nous proposons, par ailleurs, plusieurs considérations à propos de cette révision qui a inclus le terme « innovation » au Chapitre IV du Titre VIII de la Constitution de 1988 et a modifié la répartition des compétences entre les entités fédérées en la matière⁸⁴. De plus, il a été prévu dans le texte constitutionnel une série d'instruments de stimulation de l'activité d'innovation qui figuraient depuis 2004 dans la loi fédérale brésilienne sur l'innovation. Dès lors, nous remarquons que cette « constitutionnalisation » de moyens étatiques de stimulation de l'innovation a consolidé un régime caractérisé par des prévisions normatives détaillées relatives à l'action de l'État brésilien en la matière.

267. Puis, notre recherche aborde le processus de délibération de la proposition de loi n° 2.177/11 au sein du pouvoir législatif.

268. À cet égard, nous analysons le texte présenté par le rapporteur de la Commission spéciale de la Chambre des députés⁸⁵ en 2013, qui a pratiquement réécrit le texte de la proposition de loi n° 2.177/11, en soulignant que celui-ci non seulement actait l'abandon d'un projet de code en matière de STI mais modifiait également plusieurs dispositions du droit brésilien relatives à ce sujet.

269. Ainsi, outre la loi n° 10.973/04, nous avons souligné l'intérêt du rapporteur à la modification des règles concernant : (i) le dédouanement des produits ; (II) les marchés publics ; (III) le recrutement de fonctionnaires temporaires ; (IV) l'interaction public-privé par l'intermédiaire des Fondations d'appui ; (v) le processus de

⁸⁴ CB/88, article 23 : « Il est de la compétence commune de l'Union fédérale, des États fédérés, du District fédéral et des Municipalités : (...) V - de fournir les moyens d'accéder à la culture, à l'éducation, à la science, à la technologie, à la recherche et à l'innovation ».

CB/88, article 24 : « Il appartient à l'Union fédérale, aux États fédérés et au District fédéral de légiférer simultanément sur : (...) IX - éducation, culture, enseignement, sports, science, technologie, recherche, le développement et l'innovation ». Cette compétence de légiférer est élargie aux Municipalités par l'article 30 de la CB/88 (« il appartient aux Municipalités : I – de légiférer sur des matières d'intérêt local ; II – de compléter la législation fédérale et régionale dans le cas échéant »).

⁸⁵ Ladite Commission était composée de membres des Commissions permanentes suivantes de la Chambre des députés : Éducation et Culture ; Travail, Administration et Service Public ; Science, Technologie, Communication et Informatique ; Finances et Fiscaux ; Constitution, Justice et Citoyenneté.

vérification comptable d'entités soutenues par les pouvoirs publics ; (vi) l'engagement des professeurs universitaires dans le domaine de l'innovation.

270. Nous relevons en particulier que, sous prétexte d'une « mise à jour » des dispositions légales existantes pour stimuler l'innovation, le rapporteur de la Commission spéciale de la Chambre des députés a approfondi le caractère descriptif des moyens à dispositions de l'État pour promouvoir l'innovation. En d'autres termes, les diverses propositions présentées par le rapporteur visaient à établir dans la loi plusieurs possibilités que les organes et les entités publics et les agents publics se rapprochent du secteur privé afin de stimuler l'innovation.

271. Nous examinons ensuite le processus de discussion de la proposition de loi n° 2.177/11 au sein de la Chambre des députés et au Sénat fédéral en constatant à quel point l'action des membres du pouvoir législatif brésilien a été essentielle quant à la participation d'entités relevant du secteur public mais aussi du secteur industriel dans la reformulation de la législation brésilienne en matière de STI.

272. De plus, nous relevons que les parlementaires ont dû faire face, avec l'aide du MCTI, aux ministères chargés des relations politiques avec le Parlement et des Finances du Gouvernement fédéral qui exprimaient des résistances quant au contenu même de la proposition de loi n° 2.177/11, notamment s'agissant de ses dispositions relatives à l'engagement de l'Union fédérale quant aux dépenses affectées aux activités relevant de la STI.

273. Nous relevons que cette proposition - qui visait notamment une réduction de la bureaucratisation, un assouplissement de l'interaction public-privé et la fin de la dépendance scientifique et technologique du Brésil en instituant un nouveau « cadre légal de la STI » - a finalement été approuvée par le pouvoir législatif (loi n° 13.243 du 11 janvier 2016) après une large concertation de la totalité du spectre des partis politiques brésiliens.

274. Néanmoins, nous concluons notre analyse sur cette question en constatant que bien qu'elle ait été votée avec un certain consensus politique, des éléments de la loi n°

13.243/16 ont fait l'objet d'un veto⁸⁶ du Président de la République sur la recommandation notamment des ministères des Finances et de la Planification.

275. Le Chapitre IV se conclut avec quelques réflexions sur les conséquences de la loi n° 13.243/16 pour le droit brésilien relatif à la STI.

276. Nous relevons en particulier que le « cadre légal de la STI », qui constitue la base du système juridique brésilien en la matière, manifeste l'engagement du pouvoir législatif dans ce domaine.

277. Nous remarquons en particulier que ce dernier, voulant répondre aux attentes des structures chargées de la STI au Brésil, a consacré dans la loi divers dispositifs d'interaction entre le secteur public et le secteur privé pour stimuler davantage l'innovation.

278. De plus, afin de répondre aux exigences de « légalité stricte » d'une partie de la doctrine de droit administratif et des organes de contrôle de l'administration publique, le pouvoir législatif a élargi le régime des dispositions légales afin de conférer une sécurité juridique aux actions publiques de stimulation de l'innovation.

279. Par ailleurs, nous soulignons que la tentative d'apaiser les tensions entre l'action publique et le contrôle de l'administration publique a approfondi la tendance à une typification légale exhaustive de l'action de l'administration publique en matière de promotion du secteur de la STI.

280. Suivant l'idée que « l'État ne peut agir qu'en vertu d'une loi expresse », propre à une compréhension stricte de la légalité, le pouvoir législatif est devenu l'épicentre

⁸⁶ Aux termes de l'article 66 de la CB/88, le Président de la République participe au processus législatif à travers son pouvoir de sanction ou veto des textes normatifs votés par le pouvoir législatif. Le veto ne peut jamais porter sur des termes précis mais sur « le texte intégral de l'article, du paragraphe, de l'incise ou de l'alinéa » (article 66, § 3^o). En outre, les textes normatifs ayant fait l'objet d'un veto du Président de la République peuvent être renversés par le pouvoir législatif lors d'une session commune de la Chambre des députés et du Sénat fédéral, par une délibération à la majorité absolue du Parlement (c'est-à-dire, un vote favorable de 298 parlementaires sur 594).

normatif de l'action publique de promotion de l'innovation, inversant ainsi une dynamique qui, jusqu'à la Constitution de 1988, favorisait le pouvoir exécutif.

281. Nous considérons également cette mobilisation du Parlement comme une réponse aux conditions et aux contraintes imposées par le droit brésilien - et la culture juridique qui l'accompagne - pour couvrir de légalité l'action administrative de stimulation de l'innovation dans le pays.

(d) Conclusions de la recherche menée dans le Chapitre IV

282. Le Chapitre IV traite de la formation de l'actuel système juridique brésilien de promotion de l'innovation à partir de l'entrée en vigueur de la Constitution de 1988, épice de d'une profonde transformation de la société, de l'État et du droit au Brésil.

283. Par ailleurs, le chapitre répond aux besoins dialectiques de la recherche sur le rôle du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans la structuration d'un droit de promotion de l'innovation par l'État.

284. En ce sens, contrairement à ce que nous avons observé dans les chapitres précédents, le Chapitre IV met en évidence l'évolution qui a conduit le pouvoir législatif au centre de la production normative, celui-ci étant chargé de poser les bases juridiques d'une stimulation étatique de l'innovation.

285. Certes, le pouvoir législatif brésilien a auparavant participé aux étapes initiales et de maturation de l'engagement de la structure publique dans le domaine de la STI ; néanmoins, jusqu'à la Constitution de 1988, cette participation se faisait à partir d'une incitation directe ou indirecte du pouvoir exécutif et les situations dans lesquelles le pouvoir législatif menait le débat sur l'organisation normative de l'action publique restaient exceptionnelles⁸⁷.

⁸⁷ Parmi l'un de ces rares exemples, il convient de rappeler le rôle du pouvoir législatif dans la définition de la stratégie de promotion publique du secteur de l'informatique avec la loi n° 7.232/84, examinée au Chapitre III.

286. La recherche menée dans le Chapitre IV souligne donc que le rôle de protagoniste principal du pouvoir exécutif a été profondément modifié avec la promulgation de la Constitution de 1988 qui a initié un processus de re-démocratisation du Brésil. Loin d'être immédiate, cette transition a été le résultat de diverses transformations du scénario juridique brésilien.

287. L'ANC a placé le pouvoir législatif au centre politique de l'État brésilien en soumettant l'action de l'Exécutif à des dispositions de nature légale. Concernant le domaine de la STI, cela s'est exprimé dans la manière dont l'ANC a détaillé les sciences et la technologie en tant que matières d'ordre constitutionnel. Les raisons pour cela restent toutefois assez obscures, l'Assemblée constituante n'ayant pas adopté de textes de référence pour guider ses travaux qui auraient pourtant permis d'éclairer ce choix.

288. En tout état de cause, comme nous l'avons analysé dans le Chapitre III, au moment de la création du MCT, l'agenda en matière de STI a attiré l'attention du milieu politique brésilien.

289. Pour autant, notre recherche a pu souligner que le sujet n'était pas totalement étranger aux Constitutions brésiliennes antérieures à 1988 et a même fait l'objet d'un développement minutieux de la part de la CPEC, une Commission instituée par le Président de la République pour l'élaboration d'un projet de Constitution qui a certainement influencé les travaux de l'ANC.

290. Enfin, en répertoriant chacune des étapes de l'ANC, nous avons constaté que les dispositions qui ont fini par intégrer le Chapitre IV du Titre VIII de la Constitution de 1988 ont révélé des préoccupations de la part des constituants s'agissant de déterminer les finalités de l'action publique en matière de STI, réservant ainsi à la loi la définition de ses paramètres.

291. Les références faites aux « termes de la loi » (voir article 219 de la Constitution) ont ainsi transféré au pouvoir législatif la responsabilité d'édicter des règles importantes quant à la stratégie à retenir en matière STI, surtout s'agissant de

sujets ne faisant pas l'objet d'un consensus entre les constituants comme l'utilisation du marché intérieur brésilien pour stimuler l'innovation.

292. Le texte original de la Constitution de 1988 portait des tensions typiques au secteur s'agissant de questions telles que la stimulation de la production de connaissances ou le caractère productif de la STI. Bien que l'ANC a plutôt été encline à privilégier la production de connaissances, elle a permis au pouvoir législatif de définir à travers le vote de lois des mesures d'incitation autorisant des entreprises à « investir » dans le domaine de la STI (article 218, § 4^o de la Constitution).

293. Le travail de l'ANC a ainsi établi un système juridique constitutionnel définissant le rôle de l'État brésilien en matière de promotion de la STI en mettant un accent clair sur l'action du pouvoir législatif.

294. Nous avons également souligné que la Constitution de 1988 n'a pas écarté la compétence du pouvoir exécutif pour compléter directement le texte constitutionnel en établissant des règles relatives à sa structure administrative⁸⁸.

295. Néanmoins, la Constitution de 1988 a défini des paramètres encadrant l'exercice de la fonction normative du chef de l'État qui ne s'imposaient pas – à tout le moins expressément – avant son entrée en vigueur.

296. Le texte constitutionnel de 1988 a directement soumis l'action administrative de promotion de la STI aux « termes de loi » en exigeant ainsi l'intervention du pouvoir législatif pour la définition des contours juridiques de l'action du pouvoir exécutif. De plus, certains éléments qui étaient révélateurs d'un rôle central du pouvoir exécutif ont été supprimés du système juridique telle la compétence du Président de la République pour édicter des décrets-lois qui, de manière immédiate et sans caractère provisoire, établissaient des normes ayant *statut* de loi.

⁸⁸ Voir les pouvoirs exclusifs du Président de la République détaillés à l'article 84 de la CB/88.

297. Néanmoins, un examen de l'activité normative durant les années 1990, première décennie d'application de la Constitution 1988, n'a pas indiqué de changement immédiat et complet de cap concernant le rôle des pouvoirs législatif et exécutif dans la production juridique de l'État brésilien quant à la STI. Pendant cette période, le pouvoir exécutif a effectivement continué de jouer un rôle de déclencheur des actions normatives de l'État entreprises en la matière.

298. Par ailleurs, à l'instar de ce qui avait eu lieu dans les années 1980, le pouvoir législatif a revu la promotion publique du secteur de l'informatique avec la loi n° 8.248/91 qui a remplacé la stratégie de réserves de marché de la loi n° 7.232/84 par des instruments indirects de promotion du secteur privé, en particulier à travers la fiscalité. Toutefois, les bases juridiques qui ont marqué la transformation, au cours des années 1990, du modèle de stimulation de l'innovation ont été le résultat d'une stratégie du pouvoir exécutif.

299. La réorientation des efforts étatiques en matière de STI, moyennant une intervention publique directe, vers une articulation avec le secteur privé (intervention indirecte), a été une conséquence de projets de loi issus du pouvoir exécutif (par exemple, la loi n° 8.958/94 sur les fondations d'appui et la loi n° 9.637/98 sur les organisations sociales).

300. Notre recherche a également relevé que malgré sa validation par le pouvoir législatif, le recours à des structures non étatiques en tant que technique de promotion de la STI a rencontré des résistances de la part de la doctrine juridique et des organes de contrôle de l'administration publique au motif qu'il ne serait pas conforme à la manière traditionnelle d'être et d'agir de cette dernière.

301. Par ailleurs, nous soulignons que c'est précisément cette « culture juridique », surtout une méfiance envers les partenariats entre l'État et le secteur privé, qui a été l'une des raisons ayant motivé le pouvoir exécutif à élaborer le projet de loi n° 3.476/04 qui a abouti à la loi fédérale brésilienne sur l'innovation.

302. En considérant le caractère délicat de l'articulation entre les secteurs public et privé, particulièrement dans un pays comme le Brésil où une part considérable des structures compétentes en matière de STI sont intégrées à l'État, la recherche menée dans le Chapitre IV a mis en évidence le fait que le Président de la République a établi les bases normatives de l'action publique de promotion de l'innovation.

303. Une analyse du contenu du projet de loi n° 3.476/04 et de son processus de délibération au sein du Parlement a permis de suggérer diverses réflexions relatives à l'objet de cette recherche.

304. Tout d'abord, nous avons souligné qu'initialement, le projet de loi n° 3.476/04 portait une indéniable reconnaissance, par le pouvoir exécutif, du Parlement en tant que pouvoir de l'État brésilien chargé d'établir les bases normatives de l'action administrative. Ainsi, une situation qui aurait pu avant la Constitution de 1988 susciter une manifestation normative indépendante de la part du Président de la République contraignait désormais ce dernier à exiger l'intervention du Parlement.

305. En ce qui concerne le processus législatif ayant conduit au vote de ce projet de loi, notre travail indique que le pouvoir législatif n'a pas modifié l'essence du texte de loi présenté par le Président de la République, à savoir le transfert au secteur privé de la production de connaissances et d'activités d'innovation détenue par l'État.

306. Quant à son contenu, nous avons souligné que cette « ouverture » au secteur privé a été forgée à travers des règles qui mentionnaient les mécanismes mis à la disposition de l'État pour ses actions de promotion de l'innovation. Ce faisant, la loi fédérale brésilienne sur l'innovation a expressément établi un régime particulier concernant la manière d'être et d'agir de l'administration publique s'agissant du soutien à l'innovation.

307. Une confrontation des dispositions de la loi n° 10.973/04 avec d'autres normes du système juridique brésilien ayant une incidence sur l'administration publique révèle que nombre de dispositions établies par ladite loi figuraient déjà dans le droit brésilien

mais aussi que certaines actions publiques de promotion de l'innovation n'exigeaient pas de dispositions légales.

308. En ce sens, il apparaît que l'intention du pouvoir exécutif avec cette loi était de vaincre la résistance des interprètes (doctrine juridique et organes de contrôle) du droit brésilien au moyen de dispositions légales expresses établies par le pouvoir législatif relatives à l'activité administrative de stimulation de l'innovation.

309. En outre, nous avons remis en question l'influence du droit étranger sur la loi fédérale brésilienne sur l'innovation souvent relevée par la littérature brésilienne. En effet, il nous semble que le pouvoir exécutif visait davantage, à travers le projet de loi qu'il a présenté, à surmonter les contraintes de la « culture » juridique brésilienne plutôt qu'à importer des mécanismes employés dans d'autres systèmes étrangers dans le droit brésilien.

310. C'est ainsi que nous faisons valoir que la loi n° 10.973/04 est moins une « loi générale » relative à l'innovation dans le pays qu'un acte normatif destiné à surmonter les incertitudes juridiques attachées à l'action de l'État visant à promouvoir l'innovation à travers la structure de l'Union fédérale. Le Chapitre IV souligne cependant que cet effort n'a pas suffi à assurer une sécurité juridique suffisante à l'exercice de l'activité administrative de promotion de l'innovation.

311. Dès lors, le pouvoir législatif a de nouveau été sollicité, au début des années 2010, mais cette fois-ci non par le chef de l'État. Encouragée par des entités représentatives d'organes compétents en matière de STI dans les États fédérés, la présentation d'un projet de Code national sur la STI par les parlementaires a placé le Parlement au centre des tentatives de l'État brésilien de répondre aux obstacles juridiques entravant la promotion de l'innovation.

312. À travers un processus de reformulation du système juridique pour la promotion de la STI, entamée en 2011, le pouvoir législatif a dirigé l'édiction de l'AC n° 85/15 et de la loi n° 13.243/16. Or, nous suggérons que lors de cette révision du système juridique brésilien, des membres du Parlement ont agi comme des

mobilisateurs effectifs des organes et des entités chargés d'activités relevant de la STI dans tout le pays.

313. Il en résulte que le point névralgique de ces modifications normatives qui ont eu lieu durant les années 2010 se trouve dans les tensions successives qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi fédérale brésilienne sur l'innovation en 2004 et qui résultaient, d'une part, de l'exercice de l'activité d'innovation par les structures d'État et, d'autre part, du suivi et de la surveillance des organes de contrôle de l'administration publique.

314. En guise de réponse, le pouvoir législatif a tiré profit de la proposition de projet de code et de l'intérêt de la communauté d'acteurs du secteur de la STI pour reformuler le droit afin d'habiliter expressément au niveau légal les actions publiques de promotion de l'innovation.

315. Cet aspect, déjà présent dans la loi n° 10.973/04, est également reflété dans le texte constitutionnel. Outre une modification du partage des compétences en matière de STI entre les entités fédérées, l'AC n° 85/15, fruit d'une proposition parlementaire, a consacré dans la Constitution de 1988 divers instruments mis à la disposition de l'État pour la promotion de l'innovation qui figuraient déjà dans la loi fédérale brésilienne sur l'innovation.

316. Par ailleurs, il convient de souligner la valeur symbolique de l'inclusion du terme « innovation » dans le Chapitre IV du Titre VIII de la Constitution de 1988 visant à ratifier la possibilité que l'État brésilien agisse en vue de la stimulation de l'innovation, en particulier au moyen de partenariats avec le secteur privé.

317. Par ailleurs, il est entendu qu'afin d'améliorer la sécurité juridique s'agissant de l'action de l'État pour le développement de l'innovation, le pouvoir législatif a forgé un système juridique marqué par des répétitions de dispositions normatives. La même caractéristique a également été identifiée après une analyse du rôle du Parlement dans la réforme de la législation sur la STI consécutive au vote de l'AC n° 85/15.

318. Nous mettons à cet égard en évidence le soin apporté par les membres du Congrès National à détailler les facultés mises à la disposition de l'État en vue de promouvoir l'innovation. Au sujet de ce processus, nous soulignons en particulier les divergences entre certaines structures du pouvoir exécutif fédéral. En effet, le MCTI a pris la défense de parlementaires et des acteurs de la STI tandis que les acteurs politiques et économiques du Gouvernement (ministères de la Maison Civile, des Finances et de la Planification) ont résisté à toutes les propositions législatives débattues au Parlement.

319. Le Chapitre IV a également souligné que les discussions menées par le pouvoir législatif auprès des acteurs de la société civile et du Gouvernement n'étaient pas suffisantes pour que ce qui a été approuvé au Parlement soit pleinement sanctionné par le Président de la République.

320. En tout état de cause, en plus de mettre l'accent sur l'innovation, la loi n° 13.243/16 a élargi la tendance à la prévision légale de mécanismes « aptes » à promouvoir l'innovation par l'administration publique.

321. Notre recherche a ainsi permis de montrer que le pouvoir législatif est devenu un protagoniste important de la consolidation du système juridique en vigueur pour la promotion de l'innovation. Cette évolution visait surtout à répondre aux résistances d'une « culture juridique » ancrée sur une prétendue insuffisance des bases juridiques du droit brésilien en matière d'interaction des structures d'État avec le secteur privé en vue de la stimulation de l'innovation.

322. Par conséquent, soit en réponse à l'incitation *descendante* (« *top-down* ») de la part du pouvoir exécutif, ayant abouti à la loi n° 10.973/04, soit en réponse aux demandes *ascendantes* (« *bottom-up* ») de la part des acteurs nationaux compétents en matière de STI avec l'édition de l'AC n° 85/15 et de la loi n° 13.243/16, il appartenait au pouvoir législatif de se manifester normativement pour faire face aux objections relatives au système juridique brésilien de promotion de l'innovation.

323. Ainsi, le Parlement a été le principal maître d'œuvre de l'établissement d'un droit guidé par des normes spécifiques encourageant une action étatique de promotion de l'innovation visant à répondre aux exigences de légalité stricte suscitées par les interprètes du droit.

CHAPITRE V - ANALYSE COMPARÉE : LE CAS FRANÇAIS

324. Après avoir analysé la formation du système juridique brésilien de promotion de l'innovation en soulignant l'intense production normative de nature constitutionnelle et légale qui la caractérise, le Chapitre V s'intéresse au cas français.

325. Précisément, à la suite d'une présentation de la structure mise en place par l'État français pour la promotion de l'innovation, cette recherche met en évidence certains aspects de son système juridique afin de les comparer au cas brésilien examiné dans les chapitres précédents.

326. Pour ce faire, le Chapitre V est divisé en quatre sections. La première entend éclairer le sens de ce rapprochement entre la France et le Brésil à des fins d'analyse comparative. Puis, dans une deuxième section, nous proposons des considérations générales à l'égard du paysage juridique français, en particulier sur la notion de légalité. La troisième section du Chapitre V est consacrée aux efforts entrepris par l'État français en vue de la formation de son système national d'innovation. Enfin, dans la dernière section, nous comparons le rôle des pouvoirs législatif et exécutif français et brésilien quant à l'organisation du droit guidant l'action de l'État en matière de promotion de l'innovation.

(a) Le choix de la structure de promotion de l'innovation mise en place par l'État français

327. Dans un premier temps, le Chapitre V vise à éclairer le choix de la France en matière de promotion de l'innovation en le comparant avec le modèle adopté par l'État brésilien.

328. Pour justifier cette approche, nous mettons en évidence les liens historiques qui rapprochent les deux pays en ce qui concerne l'organisation juridique de la structure

administrative de l'État. À cet égard, nous nous interrogeons sur la manière dont la théorie du droit administratif français a influencé la structure de l'État brésilien dès l'origine, notamment à travers la doctrine juridique brésilienne de droit administratif.

329. Bien qu'avec la fin de l'Empire brésilien en 1889, le pays ait abandonné la figure du Conseil d'État et toute tentative de mettre en place une juridiction administrative, préférant une juridiction unique sous la responsabilité du pouvoir judiciaire, nous analysons comment le droit français a pu fournir d'importantes bases théoriques qui ont conduit au développement du droit administratif brésilien⁸⁹.

330. Outre ces considérations relatives à la formation du droit administratif brésilien, la première section du Chapitre V met en évidence non seulement la persistance encore aujourd'hui d'un dialogue entre les deux pays, mais également la possibilité d'envisager des défis communs quant à la promotion de l'innovation.

331. Concernant la pertinence d'un rapprochement entre la France et le Brésil, cette recherche souligne d'abord différents moteurs d'évolution du droit administratif dans les deux pays : en France, les critères de définition du champ de compétence de sa juridiction administrative ; au Brésil, l'influence des juristes dans la formulation de dogmes sur la manière d'être et d'agir de l'administration publique⁹⁰.

332. À la lumière de cette analyse, nous prétendons que même en l'absence de juridiction administrative, le processus d'évolution du droit administratif brésilien a été influencé par le droit français. Bien que le droit administratif brésilien ait de nos

⁸⁹ Comme l'analyse Maria Silvia Zanella Di Pietro, « du droit français, le droit administratif brésilien s'est approprié l'idée d'acte administratif, avec le privilège de l'action d'office, les successives théories sur la responsabilité civile de l'État, le concept d'intérêt public, les prérogatives de l'administration publique, la théorie des contrats administratifs, le principe de légalité » (« Parte I – Teoria Geral », in *Tratado de Direito Administrativo : Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo*, vol. 1, São Paulo, RT, 2014, p. 147).

⁹⁰ Selon Fernando Dias Menezes de Almeida, « l'importation de tels instituts et théories [du droit administratif, provenant, pour la plupart, du droit français], directement incorporés à la doctrine – dont les formulations tendent à être dogmatiques – et leur application juridique, sans la médiation politique de la législation, ont été consolidées au titre de dogmes, sans pour autant être nécessairement adaptés à la réalité brésilienne. Plusieurs de ces éléments ne pénètrent le champ législatif qu'une fois revêtus, devant la conscience de la majorité des agents du droit, d'un caractère dogmatique. Ainsi, nous avons pu rattacher le caractère dogmatique de la formulation doctrinale au caractère conservateur de son application juridique » (*Contrato administrativo*, São Paulo, Quartier Latin, 2012, p. 51).

jours atteint une certaine maturité théorique, depuis la promulgation de la Constitution brésilienne de 1988, la comparaison avec le droit français continue d'être pertinente, y compris sur le sujet de l'innovation, comme le démontre notamment le processus d'élaboration de la loi fédérale brésilienne sur l'innovation.

333. Outre la continuité d'un dialogue entre les deux pays, nous soulignons l'importance de ce rapprochement au vu des défis similaires auxquels sont confrontés le Brésil et la France s'agissant de l'élaboration de leur politique d'innovation.

334. Afin de justifier l'approche comparative adoptée dans le Chapitre V, nous soulignons l'importance de l'État, aussi bien au Brésil qu'en France, pour le développement national de l'innovation. En dépit de leurs différences en termes d'histoire, de dimension territoriale, de population, d'organisation politique, de capacités économiques et sociales, etc., la recherche analyse le rôle indéniable des deux États dans le façonnement d'une dynamique d'innovation au sein de leur économie et de leur société.

335. L'intervention de l'État est une constante dans tous les systèmes d'innovation nationaux, cependant une analyse des données produites par le MCTI et l'OCDE révèle la place centrale qu'occupent les États français et brésilien dans la promotion de l'innovation à la différence d'autres États caractérisés par moins d'interventionnisme.

336. Nous relevons une raison supplémentaire de comparer le Brésil et la France : le défi commun d'inciter à la promotion de l'innovation dans le cadre d'un système politique démocratique engagé dans la garantie du bien-être social. Nous soulignons ainsi à quel point le Brésil et la France conservent une certaine distance par rapport aux deux principaux modèles actuels de production d'innovation au niveau mondial : l'américain et le chinois.

337. À la différence des États-Unis, le Brésil et la France ne disposent pas d'un tissu d'entreprises dynamiques (telles Google, Amazon, Facebook ou Apple) capables de financer, avec leurs propres ressources, les efforts nécessaires pour être à la pointe de la création de valeur à l'échelle mondiale. Quant au cas chinois, le Brésil et la France

ne partagent pas son modèle de planification rigide qui guide la stratégie chinoise de développement en matière de STI. Il en résulte que les deux pays peinent parfois à aligner leurs stratégies à long terme aux urgences conjoncturelles de leur société démocratique.

338. Nous reconnaissons que les réalités étasuniennes et chinoises sont beaucoup plus complexes que cette synthèse mais celle-ci permet d'exposer des éléments qui rapprochent les modèles de promotion de l'innovation par la France et le Brésil.

339. Après avoir exposé les raisons de cette comparaison, le Chapitre V établit les termes spécifiques de cette dernière. Afin d'examiner le système juridique de soutien public à l'activité d'innovation, nous avons adopté une approche descriptive des initiatives entreprises par l'État français. Cet examen est guidé par la problématique suivante : *quels sont les paramètres juridiques observés par l'État français dans le cadre de son action de promotion de l'innovation ?*

340. Nous nous interrogeons en particulier sur la manière dont les pouvoirs exécutif et législatif français se sont mobilisés quant à l'organisation de l'activité administrative de promotion de l'innovation, à l'égal de ce qui a été relevé lors de l'examen du système juridique brésilien (Chapitres II à IV).

341. Cette section introductive se conclut par une présentation du plan de la recherche retenu dans le Chapitre V :

- d'une part, nous contextualisons la dynamique de production normative de l'État français suivant : une perspective interne, en mettant en évidence le rôle des pouvoirs exécutif et législatif dans la production du droit français ; une perspective externe, en explorant les impacts juridiques de l'intégration de la France dans l'Union européenne ;
- d'autre part, nous analysons d'un point de vue juridique les structures instituées par l'État français en vue de promouvoir l'innovation, depuis la moitié du XX^e siècle jusqu'aux efforts les plus récents entrepris dans le cadre du quinquennat actuel (2017-2022).

(b) Le paysage juridique français

342. Dans cette deuxième section du Chapitre V, il s'agit d'aborder la question de la production de règles juridiques en France en mettant en avant la notion de légalité, entendue comme désignant les bases normatives de l'action publique en droit français.

343. À cet égard, la recherche distingue une dimension « interne » de la dynamique d'édition de normes par les pouvoirs exécutif et législatif français et une dimension « externe » en abordant les conséquences de la production normative de l'Union européenne sur le droit français.

(b.1) Quelques considérations sur la légalité en droit français

(b.1.1.) La place de la loi et du règlement dans la Constitution de la République française de 1958

344. Nous explorons ici la distinction établie par la Constitution de la République française (CRF) entre les domaines de la *loi*, production normative du Parlement, et du *règlement*, manifestation normative du pouvoir exécutif.

345. Dans un premier temps, nous relevons que le droit administratif français entend la notion de légalité comme une soumission de l'administration publique au droit en général et non pas seulement à la loi votée par le pouvoir législatif.

346. La thèse analyse en particulier comment cette approche conceptuelle se distingue de celle largement adoptée au Brésil qui associe le principe de légalité à la loi approuvée par le Parlement.

347. Puis, nous soulignons la manière dont la notion de légalité française se manifeste dans la CRF.

348. Précisément, nous nous intéressons au partage des attributions normatives du pouvoir exécutif français entre le Président de la République et le Gouvernement mais

également à la relation complexe entre ces acteurs s'agissant de l'édiction de règles juridiques.

349. Afin de souligner l'importance de cette question, nous discutons la distinction consacrée par la CRF entre les domaines de la loi et du règlement.

350. Dans un paragraphe dédié à l'analyse de ces différents champs de production normative en droit français, la thèse analyse notamment la compétence constitutionnelle attribuée au pouvoir exécutif français afin d'établir les bases normatives de l'action de l'administration publique.

351. Bien que le domaine du règlement ne soit pas pleinement matérialisé dans la pratique politique, en raison de la préférence de la voie de la loi, comme le souligne la doctrine française⁹¹, notre étude relève différents mécanismes juridiques établis par la CRF conférant un rôle important de protagoniste normatif au pouvoir exécutif :

- le pouvoir exécutif est chargé d'assurer « l'exécution des lois » (article 21, premier alinéa, CRF)⁹² ;
- le processus de « délégalisation » (article 37, second alinéa, CRF) ;
- les ordonnances édictées en raison d'une loi d'habilitation (article 38, CRF)⁹³.

352. En somme, la thèse prétend que dans le système constitutionnel français établi en 1958, les pouvoirs législatif et exécutif participent à une élaboration vivante de la légalité.

⁹¹ Voir Bertrand Seiller, *Droit administratif. Les sources et le juge. Tome 1*, Paris, Flammarion, coll. « Champs université », 7^e éd, 2018.

⁹² Afin d'illustrer cette compétence, la thèse souligne que l'organisation du Code de la propriété intellectuelle distingue une partie législative et une partie réglementaire en vue de délimiter matériellement la compétence de la loi pour établir les « principes fondamentaux » du « régime de la propriété », donnant ainsi une place normative de complément au pouvoir exécutif.

⁹³ Cette recherche souligne que le mécanisme de la loi d'habilitation a été l'une des principales techniques employées par l'État français pour l'édiction de normes juridiques relatives à l'activité en matière de STI. La thèse s'intéresse particulièrement au processus d'élaboration du Code de la recherche.

353. Tenant compte de ce cadre normatif dynamique, le Chapitre V aborde deux questions clés quant à la place de la loi dans le système juridique français : (i) les conséquences des particularités et de l'évolution du contrôle de constitutionnalité ainsi que (ii) les inquiétudes liées à l'augmentation continue du nombre de normes juridiques édictées.

(b.1.2.) Les particularités et l'évolution du contrôle de constitutionnalité et leurs conséquences sur la centralité de la loi en tant que paramètre de validité du système juridique français

354. Dans ce paragraphe, nous décrivons la manière dont l'extension de la place normative de la CRF, *via* le contrôle de constitutionnalité, a fini par modifier le paysage juridique français, notamment en ce qui concerne la place de la loi. À cet égard, la recherche fait référence à la « théorie de la loi-écran » selon laquelle le contrôle de conformité de l'autorité judiciaire se limite exclusivement au « respect de la loi », sans se référer au texte constitutionnel.

355. Nous analysons, par ailleurs, la rédaction originelle de l'article 61 de la CRF en constatant que la compétence du Conseil constitutionnel renforçait « l'incompétence du juge ordinaire » en matière constitutionnelle, limitant le grief d'inconstitutionnalité au moment de l'élaboration de la loi et conférant ainsi une place centrale à la validité normative du droit français à la législation⁹⁴.

356. Puis, nous relevons la manière dont la consécration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à travers la révision constitutionnelle de 2008 a attribué un caractère *ex post* au contrôle de la constitutionnalité français en affirmant la supériorité de la norme constitutionnelle.

357. La thèse note donc que la loi n'est désormais plus « immunisée » contre un examen *a posteriori* de compatibilité avec le droit constitutionnel. Nous relevons ainsi

⁹⁴ Voir : Bertrand Seiller, *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, *op. cit.*, p. 47.

les conséquences de cet élargissement du contrôle de constitutionnalité sur l'ancien caractère absolu de la loi dans le système juridique français.

(b.1.3.) L'inflation normative et ses impacts symboliques sur la place de la loi en droit français

358. Un autre élément abordé dans notre étude quant aux particularités du paysage juridique français est le phénomène d'inflation normative. Nous analysons en particulier l'attention accordée tant par des organes étatiques (par exemple, le Conseil d'État) que par la doctrine juridique à l'augmentation du nombre de normes juridiques édictées en droit français.

359. Outre une critique des incohérences, des ambiguïtés, des imprécisions et du caractère souvent rhétorique des prescriptions normatives ainsi élaborées, nous examinons les conséquences de ce phénomène sur la symbolique de la loi en tant que paramètre de sécurité et de prévisibilité juridiques.

360. La thèse aborde en particulier un mouvement qui s'est produit dans l'environnement juridique français en conséquence d'une inflation normative constante : le développement, à la fin du XX^e siècle, d'une codification du droit français.

361. L'exemple du processus d'élaboration du Code de la propriété intellectuelle permet de souligner l'émergence d'une codification à droit constant à la suite des travaux de la Commission supérieure de codification⁹⁵ instituée par le décret n° 89-647 du 12 septembre 1989.

⁹⁵ Pour analyser les travaux de la Commission supérieure de codification, ses effets et les débats qu'ils ont engendrés en droit français, la thèse s'appuie sur : le document « Codification, simplification et Constitution » publié en 2005 par les *Services du Conseil constitutionnel* (disponible sur : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/simplification.pdf, consulté le 12 novembre 2020) ; le Quinzième rapport annuel d'activité 2004 de la *Commission supérieure de codification* (disponible sur : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000014.pdf>, consulté le 13 novembre 2020).

362. De cet effort de codification, nous retiendrons aussi le processus d'institution d'un Code de la recherche basé sur des lois d'habilitation, des ordonnances ainsi que des lois de ratification votées à partir des années 2000. La thèse souligne notamment que dans le cadre de ce processus, plusieurs lois d'habilitation ont attribué des pouvoirs à l'Exécutif l'autorisant à promouvoir une codification à droit non constant⁹⁶.

363. Dès lors, même si le développement de l'action normative du pouvoir exécutif a contribué au phénomène d'inflation normative, nous soutenons que les ordonnances qu'il a prises ont permis d'organiser et de simplifier le système juridique français.

(b.1.4.) La loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche

364. Afin de proposer quelques considérations à l'égard de la place de la loi en droit français, le Chapitre V analyse la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.

365. En plus d'illustrer la configuration complexe de la légalité dans le paysage juridique français, l'examen de cette loi a pour objet de mettre en évidence des éléments qui tantôt rapproche, tantôt éloigne le modèle français et la loi fédérale brésilienne sur l'innovation⁹⁷.

366. Ce paragraphe de la thèse débute en proposant une analyse du processus d'élaboration du projet de loi française sur l'innovation et la recherche.

367. Nous nous concentrons à ce sujet sur les objectifs exprimés par le Gouvernement dans l'exposé des motifs⁹⁸ en soulignant que ce projet visait à permettre l'intervention de ce dernier dans la promotion de l'innovation en tirant parti de la

⁹⁶ À ce sujet, voir : Conseil constitutionnel, « Codification, simplification et Constitution », *op. cit.*, pp. 9 et s..

⁹⁷ Il est utile de rappeler que cet acte normatif est souvent mentionné comme une référence de droit étranger pour la loi fédérale brésilienne sur l'innovation. Comme on l'indique au Chapitre IV, le Gouvernement brésilien n'a pas explicitement mentionné la loi n° 99-587 lors de la proposition du projet de loi ayant donné naissance à la loi n° 10.973/04, mais les littératures juridiques et économiques brésiliennes font souvent ce rapprochement entre les deux législations.

⁹⁸ Source : <https://www.senat.fr/leg/pjl98-152.html>, consulté le 15 novembre 2020.

qualité de la recherche publique française et en considérant la nécessité de transférer les connaissances qui y sont produites vers le secteur privé.

368. À cet effet, nous constatons que le projet visait à lever les obstacles à la contribution des chercheurs publics et des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) à l'activité d'innovation, en tenant compte des enjeux déontologiques des relations entre le public et le privé⁹⁹.

369. Nous avons également pu relever d'autres objectifs poursuivis par le pouvoir exécutif à travers le projet de loi, à savoir : (i) mettre en place des actions de collaboration du pouvoir public avec le secteur privé pour la promotion de l'innovation ; (ii) stimuler le processus de capitalisation d'entreprises innovantes par l'octroi d'incitations fiscales.

370. Après avoir rappelé les raisons ayant motivé l'élaboration de ce projet de loi, nous abordons le parcours qu'il a suivi au sein du Parlement, qui a débuté au Sénat.

371. Nous analysons comment les commissions des affaires culturelles et des finances du Sénat ont renforcé les dispositions présentées par le Gouvernement, surtout celles tendant à faciliter les relations des EPST avec des entreprises et à augmenter les stimulations fiscales visant la capitalisation de sociétés innovantes.

372. Le texte modifié et approuvé par le Sénat a ensuite été renvoyé à l'Assemblée nationale où il a été examiné par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales et par la commission de la production et des échanges.

373. Nous avons relevé plusieurs critiques émises par des députés à l'encontre du projet, par exemple quant à son incapacité à résoudre la « fonctionnarisation de la recherche » ou encore à proposer des solutions au partage inégal des efforts de recherche publique sur le territoire français.

⁹⁹ Par exemple, le projet de loi traitait de la participation de chercheurs publics en tant que partenaires, administrateurs ou collaborateurs directs d'entreprises privées ; des aspects souvent perçus avec méfiance par les acteurs du domaine scientifique.

374. Le texte a finalement été approuvé par l'Assemblée nationale mais de manière partielle, c'est-à-dire sans les avantages fiscaux figurant dans le texte originel proposé par le Gouvernement et avec des modifications concernant les entreprises publiques qui mènent des activités internes de recherche.

375. Puis, le projet ainsi amendé est retourné au Sénat. Des sénateurs ont alors pu relever le caractère moins ambitieux du texte issu de l'Assemblée nationale avec la suppression de certaines dispositions conférant des incitations fiscales en vue de stimuler la création d'entreprises innovantes.

376. Néanmoins, afin d'accélérer le processus législatif, le Sénat a fini par approuver sans modification le texte provenant de l'Assemblée nationale.

377. Nous poursuivons notre étude en analysant ce texte finalement adopté à travers le vote de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999.

378. Nous constatons en premier lieu que celle-ci visait à modifier plusieurs lois existantes en droit français. L'un des principaux actes normatifs ainsi changés est la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

379. À cet égard, nous relevons que les efforts de promotion de l'innovation fournis par l'État français ont eu, parmi ses principales bases de soutien, la structure publique de recherche et de développement technologique organisée depuis les années 1980.

380. En outre, afin de mieux saisir tout l'impact de la loi n° 99-587 sur l'organisation juridique de l'État français pour la promotion de l'innovation, nous soulignons les modifications apportées à d'autres textes, à savoir :

- (i) la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur s'agissant de la gestion et de la diffusion, surtout à l'endroit des entreprises, d'innovations produites par des organismes d'enseignement supérieur ;

(ii) la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales qui se trouve amendée avec la reconnaissance en tant que sociétés commerciales des entreprises organisées par des chercheurs individuels (« associé unique ») ;

(III) le Code général des impôts qui voit s'élargir les possibilités d'incitations fiscales à la création de sociétés destinées à l'exploitation de la propriété intellectuelle de leurs associés-chercheurs et au recrutement par les sociétés de personnels ayant un diplôme de docteur ou équivalent ;

(IV) la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création de fonds communs de créances s'agissant de la participation de personnes physiques dans des fonds d'investissement destinés aux sociétés innovantes ;

(v) le Code du travail, la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public et la loi n° 70-631 du 15 juillet 1970 relative à l'École polytechnique, modifiés pour apporter des éléments spécifiques au statut juridique des fonctionnaires exerçant dans le domaine de la STI ;

(vi) la loi n° 85-1371 du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel et la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, modifiées dans le but d'engager des établissements d'enseignement et leurs agents publics respectifs dans des activités d'innovation en visant leur participation à des projets de recherche et aux efforts de transfert de technologie vers le secteur privé.

381. Nous soulignons, par ailleurs, que les articles 10 et 12 de la loi n° 99-587 établissent que le Gouvernement doit soumettre annuellement au Parlement et à

l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale des rapports portant sur ses activités de promotion de l'innovation¹⁰⁰.

382. Après cet examen, nous proposons une comparaison de la loi n° 99-587 avec la loi fédérale brésilienne sur l'innovation (loi n° 10.973/04).

383. Malgré des similitudes indéniables entre les deux actes normatifs, notamment s'agissant du rapprochement entre les structures publiques de recherche et le secteur privé, la thèse met en évidence plusieurs différences entre la loi française et la loi brésilienne. Nous soulignons en particulier les éléments suivants :

- alors que la loi n° 99-587 (abrogée en 2004) autorisait l'activité entrepreneuriale des organismes français en matière de STI afin d'exploiter commercialement leurs droits de propriété intellectuelle, la loi fédérale brésilienne sur l'innovation affirmait avec force le caractère non lucratif des « institutions de sciences et de technologie » (ICT) de sorte que les droits de propriété intellectuelle détenus par ces entités devaient être transférés au secteur privé pour ensuite pouvoir être exploités ;
- malgré la considération de préoccupations déontologiques, la loi n° 99-587 n'a pas établi de règles spécifiques concernant le choix du partenaire privé de l'administration publique en matière d'innovation, contrairement à la loi n° 10.973/04 ;
- si la loi n° 10.973/04 avait pour objectif symbolique de marquer le début de l'engagement de l'État brésilien dans le domaine de l'innovation, la loi n° 99-587 semble n'avoir réalisé qu'un ajustement de l'action de l'État français en la

¹⁰⁰ Plus particulièrement sur l'article 10 de la loi n° 99-587, nous soulignons qu'elle précise que l'obligation du Gouvernement d'informer le Parlement non pas des généralités de ses mesures visant à stimuler l'innovation mais des aspects spécifiques de son action tels que (i) les accords signés par les entités publiques exerçant des activités dans le domaine de la STI avec des entreprises ou des particuliers mettant à disposition leurs ressources physiques, équipements et matériaux et (ii) le volume des avantages fiscaux accordés par le biais du crédit d'impôt recherche (CIR), en détaillant son impact sur la recherche technologique menée par les entreprises et des emplois de nature scientifique.

matière dans la mesure où elle a surtout modifié plusieurs législations déjà en vigueur en droit français.

384. Par conséquent, notre recherche met en évidence la consécration de fonctions distinctes dans les actes normatifs français et brésilien.

385. La thèse soutient, en effet, que la loi française visait à conférer un environnement plus favorable à la promotion de l'activité d'innovation par l'État français en améliorant le droit destiné à ordonner ses actes en matière d'éducation, de recherche et de développement technologique, afin de stimuler également l'activité d'innovation.

386. La loi n° 10.973/04, en revanche, avait une autre fonction au sein du système juridique brésilien, à savoir : faire face à une culture juridique caractérisée par une conception stricte de la légalité rendant difficile l'action de promotion de l'innovation par l'État brésilien à laquelle il était reproché une absence de base juridique.

387. Par conséquent, au lieu d'une réglementation plus stricte des comportements admissibles dans l'administration publique comme on peut l'observer en droit brésilien, la loi française a cherché à lever plusieurs limitations légales afin, entre autres objectifs, de faciliter les relations entre le secteur public (agents publics et organes publics) et le secteur privé.

388. Ainsi, notre analyse relève que la dimension d'« autorisation » d'agir de la loi – perçue comme une raison de production normative en droit brésilien – n'a pas été un élément retenu en France où la notion de loi formelle, celle produite par le Parlement, a connu une évolution importante.

389. Cependant, bien que la légalité ait traversé plusieurs crises, la thèse conclut au regard du contenu de la loi n° 99-587 que la loi reste un outil important d'adaptation de l'action publique française. De plus, nous rappelons que la recherche de dynamisme, de flexibilité et d'efficacité en vue de renforcer la promotion par l'État français de l'innovation au moyen de la loi n'a pas exigé de dispositions normatives détaillées et

minutieuses d'autorisation de l'action publique, comme on a pu l'observer pour la loi fédérale brésilienne sur l'innovation.

(b.2) L'Union européenne et son influence sur le droit français

390. Après avoir examiné la dynamique interne de la légalité en droit français, nous analysons les conséquences juridiques de l'appartenance de la France à l'Union européenne (UE).

(b.2.1) La Constitution de la République française et l'Union européenne

391. En premier lieu, notre travail étudie les dispositions de la CRF relatives à l'UE en vue de comprendre comment la production normative de cette organisation supranationale est intégrée au droit français. À cet égard, nous mettons notamment en évidence les réformes de la CRF ayant permis à la France de rejoindre l'UE.

392. Outre le vote de lois constitutionnelles¹⁰¹, nous relevons que plusieurs décisions du Conseil constitutionnel ont préconisé la modification du texte de la CRF afin de permettre la signature par l'État français de divers et successifs traités relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'UE¹⁰²

393. Nous analysons en particulier certains principes sacralisés au cours du processus d'intégration de la France à l'UE, tels que : (i) la supériorité hiérarchique du texte constitutionnel par rapport aux normes internationales (interprétation de l'article 54 de la CRF) et (ii) la supériorité hiérarchique des normes internationales, approuvées ou ratifiées par le pouvoir législatif français, par rapport aux lois (article 55 du CRF).

¹⁰¹ Voir : loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ; loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 ; loi constitutionnelle n° 2003-267 ; loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 ; loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 ; loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

¹⁰² Voir : décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 ; décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997 ; décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 ; décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007.

394. À partir de ces considérations, nous constatons que sur les 24 changements constitutionnels intervenus au cours de la V^e République, cinq découlent directement de la nécessité d'adapter le système juridique français au cadre institutionnel de l'UE.

395. Ainsi, la thèse soutient - surtout à l'égard de la loi constitutionnelle n° 2008-724 - que la plupart des futures réformes internes promues dans la structure de l'État français exigeront de porter attention à la relation juridique établie avec l'UE compte tenu du niveau d'intégration existant actuellement.

396. Après cet aperçu historique, nous proposons des réflexions quant aux conséquences de la production normative européenne sur le droit français au regard des dispositions du Titre XV de la CRF.

397. Nous mettons ainsi en évidence que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a établi divers types d'actes normatifs européens (article 288 du TFUE) dont du « droit européen dérivé » en rappelant que celui-ci est transposé de différentes manières dans le droit français.

398. Outre les effets du droit de l'UE sur des phénomènes juridiques telle l'inflation normative, la thèse souligne d'autres conséquences de l'intégration de la France à l'UE comme le renforcement du rôle normatif du pouvoir exécutif français. Pour développer cette question, abordée dans plusieurs études juridiques critiques¹⁰³, la recherche décrit la composition des organes de l'UE en charge de l'édiction de ces actes normatifs. Puis, nous nous intéressons au partage complexe des compétences normatives entre l'UE et ses États membres établi par le TFUE.

399. Notre étude souligne par ailleurs que le recours au principe de subsidiarité conduit à une définition non statique des compétences normatives de l'UE puisqu'il

¹⁰³ Par exemple, voir : Francis Hamon, Michel Troper, *Droit Constitutionnel*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 40^e éd., 2019, pp. 351 et 722.

appartient aux organes de cette dernière de déterminer l'étendue de ses attributions en matière de compétence partagée¹⁰⁴.

400. En conclusion de ce paragraphe, nous rappelons que bien que l'article 88-6 de la CRF réserve au Parlement français une compétence de réaction contre une usurpation des compétences par l'UE, nous soutenons que la logique organisationnelle de l'UE contribue à faire prévaloir les intérêts normatifs du pouvoir exécutif.

(b.2.2) L'innovation dans le TFUE

401. En tenant compte de cette interaction normative entre la France et l'UE, nous procédons à une étude du traitement accordé par le TFUE au thème de l'innovation.

402. Nous notons tout d'abord que la seule mention expresse à ce sujet figure à l'article 173, § 1¹⁰⁵, contenu dans la section consacrée à « L'industrie » (Titre XVII) des « Politiques et actions internes de l'Union » (Partie III) du TFUE.

403. Nous constatons aussi que bien qu'abordée dans le TFUE, l'innovation ne figure pas explicitement dans ses articles 2 à 6 qui établissent la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres (exclusives ; partagées ; ou pour appuyer, coordonner ou compléter).

404. À partir de ce constat, la thèse envisage deux cadres d'action en matière d'innovation :

- soit une compétence partagée entre l'UE et ses États membres, compte tenu de la possibilité d'attirer l'innovation vers les thèmes de la « recherche » et du « développement technologique », objets de compétence partagée (article 4, § 3 du TFUE) ;

¹⁰⁴ Pour cette analyse, nous nous sommes basés sur l'ouvrage de Francesco Martucci : *Droit de l'Union européenne*, Paris : Dalloz, 2^e éd., 2019, p. 210.

¹⁰⁵ « 1. L'Union et les États membres veillent à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union soient assurées. À cette fin, conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels, leur action vise à : (...) – favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique ».

- soit une « compétence [de l'UE] pour mener des actions visant à soutenir, coordonner ou compléter les actions des États membres », puisque, étant traitée dans les dispositions relatives à la politique industrielle, elle relève de mesures conjointes à l'UE et les États membres en vertu de l'article 6, b), du TFUE.

405. En considération de ce double encadrement, et sachant que notre travail a déjà mis en évidence la relation entre l'innovation et la politique industrielle, nous analysons le Titre XIX de la Partie III du TFUE relatif aux politiques et actions de l'UE en matière de recherche et de développement technologique.

406. À cet égard, nous relevons en particulier les dispositions du TFUE (article 179) visant à :

- établir un « espace » européen pour la libre circulation des chercheurs, des connaissances et des technologies ;
- stimuler la « coopération » entre les universités, les centres de recherche et les entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises basées dans l'UE ;
- utiliser les « potentialités du marché intérieur » pour stimuler la recherche et le développement technologique.

407. Nous signalons également que selon le TFUE, l'UE est chargée de (i) compléter les politiques de recherche et de développement technologique menées par les pays membres, (ii) les coordonner afin d'éviter les incohérences des mesures adoptées au niveau national, ainsi que (iii) collaborer aux actions entreprises par chaque État membre¹⁰⁶.

¹⁰⁶ La recherche met également en évidence d'autres dispositions du TFUE concernant les actions de l'UE en matière de recherche et de développement technologique. Ainsi, le TFUE prévoit la possibilité pour l'UE de coopérer avec des pays tiers pour la mise en œuvre de mesures visant à stimuler la recherche et le développement technologique. Nous relevons qu'il existe en effet des accords de coopération scientifique entre l'UE et le Brésil.

408. Par ailleurs, nous relevons que certaines règles du TFUE prévoient la possibilité pour l'UE d'adopter un « programme-cadre pluriannuel » consolidant les objectifs, les lignes d'action générales et la dimension financière des efforts déployés par celle-ci en matière de recherche et de développement technologique.

409. En ce qui concerne particulièrement la compétence des États membres de l'UE dans le domaine de la recherche et du développement technologique, nous rappelons tout d'abord que le TFUE prévoit un régime strict s'agissant des aides publiques de nature économique mises en œuvre par les États membres de l'UE (article 107).

410. En considérant que les stimuli financiers étatiques constituent l'élément central du développement scientifique et technologique de tout pays, nous examinons le dispositif établi par le TFUE afin que les mesures d'aide financière adoptées par les pays membres de l'UE soient compatibles avec le marché commun européen. Ainsi, notre recherche expose notamment le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission européenne qui établit les aides publiques admises par l'UE.

411. Nous soulignons que dans le cadre de ce contrôle dynamique des aides publiques¹⁰⁷, l'UE a déclaré la compatibilité des aides à l'innovation avec le marché commun à travers le règlement (UE) n° 651/2014.

412. À propos de la recherche et du développement technologique, le règlement (UE) n° 651/2014 prévoit que l'intervention publique en vue de l'innovation peut servir l'exercice de la libre concurrence, admettant ainsi une série de mesures visant à stimuler l'innovation prises par les États membres de l'UE.

413. Cependant, nous constatons que le règlement (UE) n° 651/2014 n'admet pas que les pays européens mettent en œuvre des mesures d'aide à l'innovation sans restriction. Pour illustrer ce constat, nous avons souligné les limitations de la durée de ces aides, les restrictions établies s'agissant des entités éligibles ainsi que la répartition

¹⁰⁷ Sur cette notion d'attribution « dynamique » d'aides publiques, la thèse prend appui sur les ouvrages de Michaël Karpenschif (*Droit européen des aides d'État*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 12-15) et Frédéric Colin (*Droit public économique*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 5^e éd., 2015, pp. 322 et s.).

des dépenses éligibles et le pourcentage de participation des États membres à cette aide qui ont été prévues par le règlement (UE) n° 651/2014.

414. Au regard de ce cadre restrictif encadrant les mesures d'encouragement à l'innovation prises par les pays membres de l'UE, la thèse souligne l'importance d'Horizon 2020, le programme-cadre européen de stimulation de la recherche et de l'innovation pour la période 2014-2020.

(b.2.3) Horizon 2020

415. Afin d'analyser cette initiative, nous nous sommes penchés sur le règlement (UE) n° 1291/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013.

416. La première question examinée est la compétence de l'UE afin de mettre en œuvre l'initiative.

417. Selon le TFUE, l'UE peut établir des programmes-cadres consacrés à des initiatives « de recherche, de développement technologique et de démonstration » (article 180) mais non spécifiquement à des activités d'innovation.

418. En ce sens, Horizon 2020 consolide l'argument soutenu dans la thèse d'un rapprochement, dans le TFUE, entre l'innovation et les domaines de la recherche et du développement technologique.

419. Un autre point mis en évidence par notre recherche est qu'Horizon 2020 évoque également l'article 173, § 3 du TFUE qui autorise l'UE à adopter des mesures complémentaires à celles prises par les États membres pour stimuler l'industrie.

420. Ainsi, nous soutenons qu'Horizon 2020 est une initiative basée sur les compétences détenues par l'UE pour, de manière partagée avec les pays membres, stimuler la recherche, le développement technologique et l'industrie¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Afin d'approfondir cette réflexion, voir l'article premier du Règlement (UE) n° 1291/2013 : « Le présent règlement porte établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon 2020 (2014-2020) (ci-après dénommé "Horizon 2020") et fixe le cadre qui régit le soutien de l'Union aux activités de

421. En ce sens, nous soulignons qu’Horizon 2020 vise à maximiser « l’impact et la valeur ajoutée de l’Union, en mettant l’accent sur les objectifs et les activités que des actions isolées des États membres ne permettront pas de réaliser efficacement » (article 4 du règlement (UE) n° 1291/2013).

422. Compte tenu de ces compétences et objectifs, nous décrivons ensuite le contenu de l’initiative en mettant en évidence sa dotation financière et les mesures prévues dans le programme. Nous soulignons que de nombreuses initiatives abordées dans le règlement (UE) n° 1291/2013 visent à renforcer les synergies avec les politiques des États membres avec pour objectif clair de conduire à un rapprochement entre la recherche et l’innovation¹⁰⁹.

423. Par ailleurs, on relève l’incidence immédiate d’Horizon 2020 sur les systèmes juridiques des États membres de l’UE étant donné la nature de règlement de l’acte instaurant le programme qui s’applique donc directement dans les ordres juridiques nationaux.

424. À la lumière de ces éléments, nous nous sommes attardés sur la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1291/2013 en droit français. En plus d’aborder le lancement officiel de l’initiative en France le 16 décembre 2013¹¹⁰, nous analysons les documents édictés par l’État alignant sa stratégie en matière de STI avec celle d’Horizon 2020¹¹¹.

recherche et d’innovation, renforçant ainsi la base scientifique et technologique européenne et favorisant de ce fait les avantages pour la société, ainsi qu’une meilleure exploitation du potentiel économique et industriel des politiques relatives à l’innovation, à la recherche et au développement technologique ».

¹⁰⁹ Voir aussi : Marcel Morabito, *Recherche et innovation : quelles stratégies politiques ?*, Paris, Presses de Science Po, 2014, p. 109.

¹¹⁰ Voir : « La France donne le coup d’envoi du programme européen Horizon 2020 » (disponible sur : <https://www.horizon2020.gouv.fr/cid75832/la-france-donne-coup-envoi-programme-europeen-horizon-2020.html>, consulté le 19 novembre 2020).

¹¹¹ Voir : « France Europe 2020 : un agenda stratégique pour la recherche, le transfert et l’innovation » (disponible sur : https://www.france-science.org/IMG/pdf/france-europe-2020_-_un_agenda_strategique_pour_la_recherche_le_transfert_et_l_innovation.pdf, consulté le 19 novembre 2020).

425. Comparant les objectifs initiaux poursuivis par la France au début de son engagement avec sa participation effective au programme¹¹², la thèse souligne que ceux-ci étaient davantage liés au sujet de la recherche mais que la France a surtout déployé des actions de stimulation de l'innovation dans le cadre de la mise en œuvre d'Horizon 2020.

426. Ainsi, nous concluons ces observations quant aux influences de l'UE sur le droit français en soulignant que l'intérêt de l'UE pour l'innovation et la perspective collaborative retenue dans ses programmes-cadres¹¹³ constituent des opportunités de développer les mesures de stimulation de l'innovation prises par l'État français.

(c) Initiatives de l'État français en matière de promotion de l'innovation

427. Après avoir cherché à contextualiser le paysage juridique français, la troisième section du Chapitre V entend approfondir notre connaissance des initiatives adoptées par l'État français en vue de stimuler l'activité d'innovation.

428. À cette fin, le travail présente tout d'abord de manière exploratoire les objectifs, les instruments ainsi que les organes mobilisés par l'État afin de soutenir son activité en matière de STI. Puis, nous détaillons à titre d'illustration quatre initiatives contemporaines à travers lesquelles l'État français a stimulé l'innovation.

¹¹² À ce sujet, voir : <https://www.horizon2020.gouv.fr/cid91235/donnees-statistiques-horizon-2020.html> (consulté le 19 novembre 2020) ; <https://www.horizon2020.gouv.fr/cid115201/donnees-statistiques-programme-horizon-2020-participations-francaises-mai-2017.html> (consulté le 19 novembre 2020).

¹¹³ Pour clore cette analyse, nous avons aussi brièvement examiné « Horizon Europe », un programme européen visant à stimuler la recherche et l'innovation sur la période comprise 2021-2027, en soutenant que ce paysage réglementaire européen favorable de stimulation de l'innovation, y compris les mesures adoptées par les pays membres comme la France, se maintiendra dans les années à venir.

(c.1) Compréhension générale du système d'innovation français et de ses évolutions

429. Partant de la prémisse que l'État français est un acteur central de la promotion de son système d'innovation, nous relevons la création de structures publiques consacrées à la promotion de cette dernière.

430. Afin d'explorer cette question, nous avons sélectionné des travaux consacrés à l'examen, suivant une approche globale et historique, des évolutions structurant l'encouragement de l'innovation menés par l'État français. Le choix d'une littérature non juridique sur le sujet a été guidé par l'objectif de la thèse de saisir des notions générales relatives à la nature et aux étapes de transformation du système d'innovation français.

431. Toutefois, pour assurer une certaine cohérence de notre étude, nous avons sélectionné des recherches qui non seulement se succèdent chronologiquement mais qui également dialoguent entre elles à travers l'adoption de références communes. Précisément, nous avons analysé les travaux suivants :

- « The French National System of Innovation » de François Chesnais (1993)¹¹⁴;
- « French Research and Innovation Policy: two decades of transformation » de Philippe Larédo et Philippe Mustar (2002)¹¹⁵ ;
- « France : Innovation System and Innovation Policy » d'Emmanuel Muller, Andrea Zenker et Jean-Alain Héraud (2009)¹¹⁶ ;

¹¹⁴ in Richard R. Nelson (dir.). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 192-229.

¹¹⁵ in Philippe Larédo, Philippe Mustar, *Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative Analysis*. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2002, pp. 447-496.

¹¹⁶ in *Fraunhofer ISI Discussion Papers - Innovation Systems and Policy Analysis*, n° 18, 2009 (disponible sur : <https://www.isi.fraunhofer.de/en/competence-center/innovations-wissensoekonomie/publikationen/innovation-systems-policy-analysis.html>, consulté le 18 décembre 2020).

- la série de publications de Jacques Lesourne dans *La Recherche et l'innovation en France* (FutuRIS 2011, 2012, 2013 et 2016)¹¹⁷.

432. Ainsi, en s'appuyant tout d'abord sur les travaux de François Chesnais, la thèse remonte à la fin de l'Ancien Régime français identifié par cet auteur comme étant à l'origine du caractère interventionniste de l'État français. Selon lui, avec la Révolution de 1789 et les efforts napoléoniens pour organiser un modèle d'éducation centralisé destiné à former des fonctionnaires, dont le plus grand exemple sont les Grandes Écoles, la France a assumé au XIX^e siècle un *leadership* mondial en termes de production scientifique.

433. Cependant, cette grande aptitude à la production de connaissances ne s'est pas traduite en avantages économiques et industriels. Pour François Chesnais, ce n'est qu'avec la Seconde Guerre mondiale que la France a réorienté sa stratégie en matière de sciences, de technologie et d'innovation afin que ces activités soutiennent le processus de croissance économique et relèvent les défis sociaux auxquels était alors confronté le pays. La thèse aborde cette période en mettant évidence les actes normatifs de création du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)¹¹⁸ et du Commissariat à l'énergie atomique (CEA)¹¹⁹.

434. Toujours en nous basant sur l'analyse de François Chesnais, nous relevons ainsi que le thème de l'innovation a pris de l'ampleur durant la seconde moitié du XX^e siècle en lien avec les efforts entrepris par l'État en vue d'instituer des infrastructures de base et d'investir dans des secteurs déterminants pour la sécurité nationale¹²⁰.

¹¹⁷ Nous avons analysé les articles suivants de Jacques Lesourne publiés par FutuRIS dans les éditions de 2011, 2012, 2013 et 2016 dans Jacques Lesourne, Denis Randet (dir.), *La recherche et l'innovation en France*, Paris, Odile Jacob : (i) « Un système qui change au milieu des écueils », 2011, pp. 19-33 ; (ii) « Regards sur la recherche et l'innovation en France : hier, aujourd'hui et demain », 2012, pp. 23-37 ; (iii) « Le SRFI au milieu d'inquiétudes, de réassurances et de complexités », 2013, pp. 19-32 ; (iv) « Le système français de recherche et d'innovation en eaux calmes et troubles », 2016, pp. 17-29.

¹¹⁸ Voir : décret-loi du 19 octobre 1939 du Président de la République. Pour rappel, le CNRS a été effectivement mis en place après la Seconde Guerre mondiale.

¹¹⁹ Voir : ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945 du Gouvernement provisoire de la République française.

¹²⁰ Nous illustrons cet intérêt de l'État français à travers une analyse (i) du Centre national d'études des télécommunications (CNET), un laboratoire de recherche des télécommunications, créé par l'ordonnance n°45-

435. La thèse prend également en compte les considérations de l’auteur concernant l’organisation des structures de recherche et de développement technologique par l’État français en relation avec des ministères sectoriels. Selon François Chesnais, du fait de ce rapprochement, les structures compétentes en matière de STI ont été constituées entre les années 1960 et 1970 en les déconnectant de la structure universitaire et sans participation du secteur privé.

436. En nous basant sur l’exemple de l’Institut national de la recherche agronomique (INRA), nous abordons la tentative de l’État français de modifier, dans les années 1980, ce caractère éminemment gouvernemental de stimulation de l’innovation. À ce sujet, nous avons exploré la transformation de l’INRA, créé en tant qu’établissement public à caractère administratif (EPA) par la loi n° 46-1086 du 18 mai 1946, en établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) par le décret n° 84-1120 du 14 décembre 1984.

437. Ainsi, en nous appuyant sur les réflexions de François Chesnais, nous mettons en évidence que le vote de la loi n° 82-610 du 15 juillet de 1982 exprime une tentative de l’État français à la fois de surmonter les limites de son système éducatif à former un personnel capable de développement technologique et d’innovation et de stimuler un rapprochement entre les structures de recherche publiques et le secteur privé.

438. Après avoir relevé le diagnostic de François Chesnais selon lequel la France du début des années 1990 était caractérisée par un système d’innovation rigide qui devait faire face à des difficultés liées à une concurrence en voie de mondialisation¹²¹, notre recherche se poursuit avec une analyse du texte de Philippe Larédo et Philippe Mustar publié en 2002.

144 du 29 janvier 1945 qui valide l’acte n° 102 du 4 mai 1944 et (ii) de l’Office national d’études et de recherches aéronautiques (ONERA), créé par la loi n°46-895 du 3 mai 1946 et ayant un statut d’établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), afin d’accélérer la recherche dans le secteur aéronautique.

¹²¹ Par exemple, François Chesnais mentionne les difficultés du système d’innovation français à inclure les petites et moyennes entreprises dans le processus d’innovation.

439. Ayant pris l'ouvrage de François Chesnais comme l'un des points de départ de leur réflexion, Philippe Larédo et Philippe Mustar s'attachent à réfuter ce qu'ils qualifient de « vision stéréotypée » du modèle français de soutien public à l'innovation.

440. Ces auteurs relèvent, d'une part, que la récession économique des années 1980 et 1990 a fait perdre à la structure centrale de l'État sa capacité d'investissement et, d'autre part, que c'est surtout grâce aux programmes de stimulation de l'UE et au processus national de décentralisation, à partir de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, que plusieurs initiatives régionales et locales visant à stimuler l'innovation ont pu voir le jour.

441. Outre cette évolution des rôles au sein de l'État, Philippe Larédo et Philippe Mustar soulignent des changements qui ont eu lieu dans le milieu universitaire, encouragés par les programmes du CNRS visant à rapprocher les enseignements et les chercheurs¹²².

442. Ainsi, selon les auteurs, plusieurs aspects qui caractérisaient le système d'innovation français jusque dans les années 1980 ont été modifiés au cours des années 1990, la loi n° 82-610 ayant joué un rôle central dans cette évolution, à travers :

- un encouragement des structures de recherche publiques à développer la contractualisation avec le secteur privé ;
- l'établissement d'une nouvelle dynamique budgétaire s'agissant des dépenses de l'État en matière de STI dont la conséquence a été de limiter la disponibilité

¹²² En se basant sur les exemples analysés par Philippe Larédo et Philippe Mustar, la thèse met en avant la stimulation du CNRS pour l'organisation de centres qualifiés d'unités mixtes qui rassemblent des enseignants-chercheurs et des chercheurs de plusieurs disciplines en un seul environnement de production de connaissances. Nous citons, à ce titre, le cas du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA) et de l'École doctorale Georges Vedel - Droit public interne et comparé, Science administrative et Science politique qui fonctionne sous la « double tutelle » de l'Université Paris II – Panthéon-Assas et du CNRS avec des enseignants-chercheurs de Paris II et des chercheurs du CNRS.

financière de la structure centrale de l'État français pour investir dans la recherche et le développement¹²³.

443. En conséquence, tout au long des années 1990, l'État (central) a été limité dans sa capacité à orienter la recherche et l'innovation. Ainsi, pour Philippe Larédo et Philippe Mustar, en l'absence de grands plans nationaux, qui ont servi de moteur au processus de production en matière de STI après la Seconde Guerre mondiale, l'incitation à la participation du secteur privé est devenue un élément important des mesures étatiques de promotion de l'innovation.

444. Le même diagnostic est posé par Emmanuel Muller, Andrea Zenker et Jean-Alain Héraud.

445. Pour ces auteurs, la fin des années 2010 a marqué la continuité de la transformation relevée par Philippe Larédo et Philippe Mustar pour les années 1990, à savoir un renforcement des structures étatiques locales et régionales en matière d'innovation et l'approfondissement des mesures de stimulation à destination du secteur industriel privé agissant dans ce domaine.

446. Afin d'approfondir ces questions, la thèse explore deux stratégies mentionnées dans l'article d'Emmanuel Muller, Andrea Zenker et Jean-Alain Héraud : (i) les pôles de compétitivité, lancés par le gouvernement en 2004 afin de favoriser un rapprochement entre les acteurs publics et privés agissant dans le domaine de la STI aux niveaux régional et local¹²⁴ ; (ii) les « Instituts Carnot ».

¹²³ Philippe Larédo et Philippe Mustar illustrent ce point en mentionnant l'incorporation des chercheurs dans le cadre des fonctionnaires de la structure centrale de l'État par la loi n° 82-610. Avec les restrictions fiscales des années 1990, les auteurs soulignent que l'élévation des dépenses de personnel due au changement opéré dans les années 1980 a fini par pousser les budgets ministériels à limiter les capacités d'investissement en matière de STI. La conséquence de ce phénomène a notamment été la perte de participation de la structure centrale de l'État de stimulation de l'innovation vis-à-vis des collectivités territoriales.

¹²⁴ Nous soulignons la continuité de cette initiative jusqu'à l'heure actuelle avec 56 pôles de compétitivité en fonctionnement sur tout le territoire. Voir : <https://competitivite.gouv.fr/la-politique-des-poles/phases/2019-2022-879.html>, consulté le 18 décembre 2020.

447. Concernant ces derniers, nous analysons la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, texte central du « Pacte pour la recherche » mis en œuvre par le Gouvernement français, et la dynamique d’attribution par le MESRI du « label Carnot » après appels à candidatures effectués par son organe gestionnaire, l’Agence nationale de la recherche (ANR).

448. Enfin, nous nous intéressons à ce qu’Emmanuel Muller, Andrea Zenker et Jean-Alain Héraud qualifient d’« *apparente contradiction* » du système d’innovation français, à savoir la faible capacité – par rapport à d’autres systèmes d’innovation nationaux – à convertir effectivement les incitations à l’activité de recherche et de développement technologique en innovation.

449. Après ce constat, qui traduit une préoccupation constamment exprimée dans les études sur le système d’innovation français, notre analyse se poursuit avec l’examen des travaux de Jacques Lesourne.

450. En nous fondant sur son article publié en 2011, nous rappelons les conclusions mises en avant par l’auteur sur la tentative de l’État français, durant la première décennie des années 2000, de « favoriser la coopération entre les acteurs, publics et privés, afin de constituer des ensembles et des environnements plus efficaces et plus innovants »¹²⁵. À partir du compte rendu proposé par Jacques Lesourne sur les actions entreprises par l’État français à cette époque, nous analysons la création du Haut conseil de la science et de la technologie (HCST) en tant que mécanisme étatique de pilotage stratégique dans le domaine de la STI¹²⁶.

451. La thèse rend également compte de la préoccupation exprimée par l’auteur dans son article de 2011 quant au fait de « laisser aux acteurs le temps de s’adapter, de trouver leurs marques, d’intérioriser les nouvelles contraintes et de savoir utiliser leurs

¹²⁵ Jacques Lesourne, « Un système qui change au milieu des écueils », *op. cit.*, p. 20.

¹²⁶ Mis en place par l’article 120-1 de la loi de programme n° 2006-450 et organisé par le décret n° 2006-698 du 15 juin 2006. Nous examinons la structure de cet organe, rattaché au Président de la République et destiné à lui donner le support nécessaire, tout comme au Gouvernement, s’agissant des lignes générales de la politique « de recherche scientifique, de transfert de technologie et d’innovation » mais aussi sa disparition et substitution par le Conseil stratégique de la recherche créé par la loi n° 2013-660.

nouvelles marges de libertés »¹²⁷. Cependant, après une analyse des articles de Jacques Lesourne publiés durant les deux années suivantes (2012 et 2013), nous soulignons que la stabilité souhaitée par l'auteur n'a pas été observée par l'État français au début des années 2010.

452. Puis, à partir du récit de l'auteur, élogieux à l'égard de l'engagement du pouvoir exécutif formé à partir des élections de 2012 sur le sujet de la recherche et de l'innovation, nous relevons (i) l'institution de Bpifrance qui succède à OSEO (loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012) (ii) et le renouvellement du Programme d'investissements d'avenir (PIA).

453. À cet égard, nous analysons la structure du PIA en soulignant que bien qu'il ait été lancé comme une réponse de l'État français à la crise financière internationale de 2008, ce mécanisme financier est devenu un instrument important de soutien des stratégies étatiques de longue date telles que celles relatives à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

454. S'agissant du dernier article de Jacques Lesourne (2016) analysé, nous mettons en évidence deux initiatives lancées par le Gouvernement entre 2014 et 2015 et soulignées par l'auteur comme constituant des tentatives de rapprochement entre la recherche et l'industrie : les Instituts de recherche technologique (IRT) et les Sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT).

455. S'agissant de la première initiative, nous notons que l'État a accordé, moyennant des « appels à projets », le titre d'IRT (et par conséquent l'accès à des ressources du PIA) aux propositions qui rassemblaient des acteurs publics et privés dans un même environnement physique de recherche autour d'un défi relevant du domaine de la STI spécifique et thématique établi par l'État lui-même.

456. Quant à la seconde initiative, également mise en œuvre grâce aux ressources du PIA, l'État a encouragé les entités de recherche publiques à constituer des sociétés

¹²⁷ Jacques Lesourne, « Un système qui change au milieu des écueils », *op. cit.*, p. 28.

par actions simplifiées (SAS)¹²⁸ pour la gestion de leur propriété intellectuelle. Ces entités, qualifiées de SATT, sont chargées de mettre en place une équipe professionnelle et pluridisciplinaire (experts thématiques, chefs de projet, juristes, etc.) afin de trouver des inventions ayant un potentiel commercial dans le portefeuille de leurs actionnaires (les organes de recherche publiques), ainsi que pour les aider à transférer ces inventions au secteur privé.

457. Nous concluons notre analyse de ces études sur le système d'innovation français, à l'instar de ce que nous avons observé pour le cas brésilien, en relevant que l'État français a mis l'accent sur une série de politiques visant à stimuler l'innovation en mobilisant sa structure de recherche publique afin qu'elle interagisse avec le secteur privé productif.

(c.2) Initiatives contemporaines de l'État français pour stimuler l'innovation

458. À la lumière de l'effort persistant de l'État français pour engager la structure étatique de production de science et de technologie dans l'activité d'innovation, nous avons voulu explorer *si et comment* le droit français a été utilisé pour fournir des bases juridiques aux récentes initiatives gouvernementales visant à stimuler cette dernière.

459. À cette fin, nous avons recensé les initiatives engagées par le Gouvernement durant le quinquennat actuel (2017-2022) qui permettent d'observer l'action de l'État sous différents angles. Ainsi, nous avons analysé l'ensemble des actualités publiées entre mai 2017 et mai 2019 sur le site du MESRI en sélectionnant, parmi les actions ayant fait l'objet d'une attention répétée du service de communication du ministère, celles qui ont été capables d'offrir une vision diversifiée des actions de l'État en matière de stimulation de l'innovation¹²⁹, à savoir :

¹²⁸ Articles L-227-1 à L-227-20 du Code de commerce.

¹²⁹ Voir : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24697/tous-les-communiqués.html>, consulté le 7 novembre 2020.

- la création du Conseil de l'innovation en tant que structure capable de piloter des stratégies et des ressources pour l'activité d'innovation ;
- l'initiative « Startup d'État » comme mécanisme de modernisation de l'administration publique française par le biais de la dynamique de l'innovation ;
- la Banque publique d'investissement (Bpifrance) en sa qualité d'entité publique chargée de stimuler financièrement l'activité d'innovation ;
- le concours I-Lab qui est un instrument de stimulation de l'innovation utilisé par l'État français.

(c.2.1) Le Conseil de l'innovation

460. Afin de mieux comprendre le fonctionnement du Conseil de l'innovation, nous avons d'abord exploré les raisons qui ont poussé l'État français à créer cet organe.

461. Outre la déclaration du Président de la République qui affirme l'engagement de l'État dans l'élaboration d'une stratégie pour l'innovation¹³⁰, la recherche met en lumière le rapport sur « Les aides à l'innovation »¹³¹ demandé par le Premier ministre à une série d'experts dans le domaine.

462. Dans ce document, parmi les 55 mesures concrètes proposées pour donner du poids et de la lisibilité au système d'innovation français, la constitution d'un « Conseil d'orientation » est suggérée au Gouvernement. Selon les experts consultés, ce Conseil serait chargé d'orienter les choix d'une « agence pour l'innovation de rupture » dont les ressources destinées au financement d'activités proviendraient d'un Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII)¹³².

¹³⁰ Voir : « Discours du Président de la République sur l'intelligence artificielle » (disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/03/29/discours-du-president-de-la-republique-sur-lintelligence-artificielle>, consulté le 5 novembre 2020).

¹³¹ Jacques Lewiner *et al.*, « Les aides à l'innovation », 2018 (disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/37560-les-aides-linnovation>, consulté le 17 décembre 2020).

¹³² Voir : Proposition n° 29 du rapport sur « Les aides à l'innovation ».

463. Nous poursuivons en présentant ce FII, un fonds effectivement créé par le Gouvernement le 15 janvier 2018 et doté de 10 milliards d'euros provenant de la vente d'actifs de l'État qu'il détenait dans Renault, ENGIE, THALES et EDF.

464. C'est en considérant ce contexte de soutien politique, théorique et financier, que la thèse s'est penchée sur le travail du Conseil de l'innovation.

465. À partir d'une analyse des « dossiers de presse » relatifs aux réunions qui se sont tenues entre 2018 et 2019¹³³, nous avons mis en évidence la composition de l'organe qui réunit de hautes autorités de l'État¹³⁴ ainsi que des personnalités issues des domaines de la recherche, de l'industrie, du capital entrepreneurial, de l'entrepreneuriat et de l'économie de l'innovation.

466. En ce qui concerne les actions du Conseil, nous soulignons que bien que sa feuille de route initiale visait (i) à soutenir l'innovation de rupture, (ii) à simplifier le paysage des mécanismes de soutien à l'innovation et à articuler les dispositifs incitatifs nationaux et européens, ainsi qu'(iii) à accélérer la croissance des entreprises par l'innovation, le Conseil de l'innovation a consacré ses premières activités au développement de « grands défis ».

467. Après un examen de la notion de « grands défis » - c'est-à-dire de projets impliquant des défis scientifiques et technologiques à impacts sociaux et capables de rapprocher les laboratoires des entreprises en générant des innovations -, nous

¹³³ Réunion d'installation (1^{re} réunion) du 15 janvier 2018 (source : https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Innovation/22/8/DP-conseil-innovation_985228.pdf, consulté le 31 décembre 2020) ; 2^e réunion du 17 avril 2019 (source : https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Innovation/42/4/DP_Conseil_de_l_innovation_20190417_1112424.pdf, consulté le 31 décembre 2020) ; 3^e réunion du 19 novembre 2019 (source : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2019/11/dp-conseil-innovation_20191119_v_bat.pdf, consulté le 31 décembre 2020). Je n'ai pas trouvé d'informations concernant une réunion en 2020.

¹³⁴ Le Conseil de l'innovation est présidé par le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Y participent également : le ministre de la Transition écologique et solidaire ; le ministre des Armées ; le ministre de l'Action et des Comptes publics ; le secrétaire d'État au Numérique ; le Secrétariat général pour l'investissement ; des représentants de Bpifrance et de l'ANR.

présentons les « grands défis » en cours de développement¹³⁵ ainsi que la dynamique initiée par le Conseil s'agissant de la sélection des propositions¹³⁶.

468. Quant aux aspects juridiques, nous soulignons qu'à l'exception du FII¹³⁷, l'initiative est en cours sans qu'il n'existe aucun acte normatif voté par le pouvoir législatif ou édicté par le Président ou le Premier ministre, ce qui démontre que même sans base normative de niveau légal (loi ou ordonnance), l'État français est capable de mobiliser du personnel et des ressources afin de mettre en place une stratégie pour stimuler l'innovation de rupture.

(c.2.2) Le programme « Startups d'État »

469. Afin de mieux situer cette démarche, nous avons tout d'abord mentionné les initiatives de numérisation engagées par l'administration publique française. Précisément, à travers l'examen de la mise en place du service FranceConnect¹³⁸ ainsi que de la consolidation systématique et de la diffusion active de données d'intérêt public depuis la loi n° 2016-1321 pour une République numérique, nous analysons l'organisation de la Direction interministérielle du numérique (DINUM)¹³⁹ « rattachée au secrétaire général du Gouvernement » (et, par conséquent, proche du Premier ministre).

¹³⁵ Nous avons relevé 5 défis en cours pour « répondre » aux questions suivantes : (i) « Comment améliorer les diagnostics médicaux par l'intelligence artificielle ? » ; (ii) « Comment sécuriser, certifier et fiabiliser les systèmes qui ont recours à l'intelligence artificielle ? » ; (iii) « Comment automatiser la cyber-sécurité pour rendre nos systèmes durablement résilients ? » ; (iv) « Comment produire biologiquement et à coût réduit des protéines à très forte valeur ajoutée ? » ; et (v) « Comment développer le stockage de l'énergie haute densité pour une mobilité zéro fossile ? ».

¹³⁶ Nous avons mis en évidence qu'en vue de relever ces « grands défis », le Conseil est chargé de la sélection du responsable pour piloter chaque projet, définissant ainsi les ressources du FII allouées à la mise en œuvre de chaque initiative.

¹³⁷ Voir : arrêté du 7 août 2018 relatif à l'ouverture d'un compte rémunéré au nom de l'établissement public Bpifrance dans le cadre de la constitution du Fonds pour l'innovation et l'industrie.

¹³⁸ Initiative consacrée à l'identification numérique unifiée pour les usagers d'activités d'intérêt social, créée par l'arrêté du 24 juillet 2015 de la Secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique.

¹³⁹ Sur l'organisation du DINUM, qui fait suite à la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), voir le décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'État et à la direction interministérielle du numérique.

470. C'est dans le cadre de cet effort de mise en œuvre d'une conception de l'État en tant que plateforme numérique¹⁴⁰ que la thèse situe l'initiative « Startup d'État ». Comme son intitulé l'indique explicitement, ce programme s'inspire du modèle des *startups*¹⁴¹ - c'est-à-dire des entreprises naissantes considérées comme ayant une forte capacité de croissance et qui, en explorant les opportunités du marché, proposent des solutions reproductibles et évolutives moyennant l'utilisation de la technologie¹⁴² - en cherchant à l'adapter à l'administration publique.

471. Afin de préciser cette initiative, nous avons consulté le « Guide de lancement des Startups d'État » publié par la DINUM et destiné à guider les agents publics dans la proposition de *startups* en vue d'améliorer l'exercice de leurs activités. Nous avons pu noter qu'outre les agents publics, le guide est également destiné aux organes publics responsables du parrainage politique et financier de l'initiative.

472. Puis, nous explorons en détail la dynamique du programme, à savoir : (i) la définition d'un défi de service public à relever ; (ii) la relation entre le projet de startup d'État et les autorités de l'administration publique chargées de soutenir l'initiative ; (iii) le processus de développement de la solution.

473. Notre travail analyse par ailleurs la manière dont l'initiative encourage la prise de risque, l'expérimentation¹⁴³ et s'approprie les langages de l'univers des *startups* privées (« *coaching* », « *pitches* », etc.) comme moyen de dynamiser l'action de l'État français.

¹⁴⁰ Source : <http://etatplateforme.modernisation.gouv.fr/etat-plateforme>, consulté le 22 décembre 2020.

¹⁴¹ « Il présente une méthode pour innover dans le secteur public, qui s'inspire du mode de fonctionnement des startups privées et de l'expérience acquise pour importer et adapter ce mode de fonctionnement au sein de l'État » (« À qui s'adresse ce guide ? », in Beta.gouv.fr, *Guide de lancement des Startups d'État*, 2018, p. 3, disponible sur : <https://beta.gouv.fr/content/docs/guide.pdf>, consulté le 22 décembre 2020).

¹⁴² Voir : « Qu'est-ce qu'une startup ? » sur le site de Bpifrance, disponible sur : <https://bpifrance-creation.fr/moment-de-vie/quest-ce-quune-startup>, consulté le 22 décembre 2020.

¹⁴³ Une startup d'État est toujours lancée en collaboration avec les usagers du service public pour présenter, dans un délai de six mois, une première solution au défi à relever. Ce n'est qu'après la validation du modèle proposé que la startup d'État pourra solliciter de nouveaux tours d'investissement et procéder à la mise à l'échelle de la solution.

474. Nous soulignons également que l'objectif des startups d'État n'est pas de générer des bénéfices ni de constituer une nouvelle entité. De plus, à travers cette mesure, l'État n'entend pas mettre en œuvre des innovations de rupture au sein de l'administration publique, préférant même que les propositions des « Startups d'État » suivent une « approche incrémentale ».

475. La thèse examine également les résultats jusqu'à présent obtenus par l'initiative¹⁴⁴ parmi lesquels nous mettons en avant « beta.gouv.fr ». Initialement lancée comme une startup d'État, le rôle actuel de « beta.gouv.fr » est d'être une incubatrice de startups d'État. Géré par la DINUM et chargé d'apporter un soutien technique à plusieurs projets proposés par des agents publics et des organes de l'État, nous avons mis en évidence l'objectif du programme en analysant le site « beta.gouv.fr », à savoir que les projets de « startup d'État » puissent fonctionner comme un service public numérique améliorant l'interaction entre l'État et les utilisateurs du service public¹⁴⁵.

476. En ce qui concerne les aspects juridiques de cette initiative, nous soulignons que « Startups d'État » n'est pas encadrée par un acte normatif spécifique, que ce soit une loi ou une ordonnance, ce même si elle mobilise des agents publics, des organes étatiques ainsi que des ressources publiques.

477. Dès lors, nous suggérons de considérer qu'au-delà des règles juridiques traditionnelles guidant l'administration publique française, la base normative du programme serait la compétence même de la DINUM pour « améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité des services rendus par le système d'information et de communication de l'État » (article 6 du décret n° 2019-1088).

¹⁴⁴ Selon les données de l'initiative elle-même, entre 2013 et octobre 2018, sur les 63 startups d'État créées, 15 % des projets ont échoué et seulement 8 % ont réussi à s'ériger en tant que services publics numériques. Néanmoins, l'initiative est considérée comme un succès.

¹⁴⁵ Pour analyser ces initiatives, nous nous sommes basés sur le Rapport d'activité 2017 publié en 2018 sur <https://beta.gouv.fr/content/docs/rapportannuel.pdf>, consulté le 23 décembre 2020.

(c.2.3) La Banque publique d'investissement (Bpifrance)

478. La thèse examine ensuite l'organisation de la Bpifrance, l'une des entités clés de la politique de soutien de l'État français à l'activité d'innovation.

479. Mais avant de traiter en détail de cet organisme, nous faisons référence aux entités l'ayant précédé dans l'administration publique française : (i) l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR), créée par l'article 2 de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967, et (ii) OSEO, créé par le pouvoir exécutif en recourant à l'article 38 du CRF (ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005).

480. Cette approche historique nous permet de relever une tradition de l'État français qui consiste à mettre en place des entités dédiées à la promotion des activités relevant de la STI tout en soulignant les caractéristiques de ces dernières au fil des ans. À cet égard, nous avons notamment mis en évidence la transformation de l'EPIC ANVAR en société anonyme OSEO-ANVAR, l'une des trois entités composant la holding OSEO créée par l'ordonnance n° 2005-722.

481. En effet, outre cette structure dédiée à la valorisation des résultats de la recherche scientifique et technologique (OSEO-ANVAR), le groupe OSEO comprenait deux autres entités consacrées au soutien aux petites et moyennes entreprises : l'une issue de la Banque de développement pour les petites et moyennes entreprises (OSEO-BDPME) et l'autre du mécanisme de garantie SOFARIS (OSEO-SOFARIS).

482. Dès lors, avec la constitution de Bpifrance qui a succédé à OSEO depuis la loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012, la thèse soutient que celle-ci poursuit l'engagement traditionnel de l'État français en matière de stimulation de l'innovation en rapprochant cette problématique des petites et moyennes entreprises¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Comme souligné précédemment, la difficulté de mobiliser les petites et moyennes entreprises était considérée par François Chesnais comme l'un des signes de la rigidité du système d'innovation français à la fin des années 1980.

483. Après avoir examiné l'organisation de Bpifrance en EPIC Bpifrance et Bpifrance S.A. (cette dernière regroupant OSEO-BDPME, OSEO-SOFARIS et OSEO-ANVAR), notre travail met en évidence les vastes compétences détenues par le groupe Bpifrance qui se déploient bien au-delà de la stimulation de l'innovation.

484. Ainsi, en soulignant sa qualité de groupe public « au service du financement et du développement des entreprises »¹⁴⁷ qui agit pour la mise en œuvre d'une série de politiques industrielles, économiques et environnementales du Gouvernement français, nous mettons en évidence le bénéfice des larges attributions allouées à Bpifrance pour la stimulation de l'innovation par l'État français¹⁴⁸.

485. Un autre aspect souligné est que même si la loi n° 2012-1559 ne donne pas de détails normatifs sur tous les moyens dont dispose Bpifrance, cet organisme peut de fait compter sur un ensemble large et diversifié de produits financiers destinés à encourager l'innovation (prêts, aides, concours et labels, participation au capital, garanties et assurances, accompagnement)¹⁴⁹. Ainsi, notre thèse soutient que l'attribution de finalités d'action et la détermination de compétences dans la loi n° 2012-1559 sont suffisantes pour conférer des bases juridiques aux actions de Bpifrance.

486. Nous soulignons également l'existence d'instruments de contrôle de Bpifrance qui doit rendre fréquemment compte au Parlement de ses activités (article 5 de la loi n° 2012-1559). Ainsi, nous constatons une préférence normative pour un contrôle *ex post*, axé sur la surveillance des actions de l'entité, au détriment d'un contrôle *ex ante*, qui devrait être fondé sur des dispositions légales détaillées encadrant le champ d'action de Bpifrance.

¹⁴⁷ Voir l'article 1-A de l'ordonnance n° 2005-722.

¹⁴⁸ Pour illustrer ce constat, nous analysons le « Plan de Relance » présenté par l'État pour répondre à la crise sanitaire de la COVID-19. Le travail met ainsi en lumière le « Plan de relance pour l'industrie - Secteurs stratégiques (volet national) » sous l'égide de Bpifrance et impliquant une série de mesures liées au thème de l'innovation.

¹⁴⁹ Voir : « Toutes nos solutions » sur le site de la Bpifrance, disponible sur : <https://www.bpifrance.fr/Toutes-nos-solutions>, consulté le 29 décembre 2020.

(c.2.4) i-Lab

487. Afin d'illustrer l'action de promotion de l'innovation par l'État français, la thèse s'est aussi intéressée au Concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes, l'i-Lab, organisé par le MESRI en partenariat avec Bpifrance.

488. Dans un premier temps, nous justifions l'analyse de cette initiative en soulignant le choix des concours, par l'État français, en tant que technique de stimulation de l'innovation¹⁵⁰. Par ce biais, ce dernier reconnaît non seulement le mérite des lauréats mais offre également des récompenses financières (prix en espèces ou soutien à des projets) et non financières (participation à des cours ou à des programmes de mentorat).

489. De plus, i-Lab fait preuve de longévité puisqu'elle a été instituée en 1999. Un autre élément justifiant notre choix de l'étudier est sa relation avec la loi n° 99-587, comme l'a souligné le Gouvernement¹⁵¹, même si celle-ci ne mentionne pas explicitement cet instrument d'encouragement.

490. Dans le but de rendre plus précisément compte de cette initiative, nous analysons les documents publiés par le MESRI et Bpifrance concernant la 22^e édition du concours i-Lab qui a eu lieu en 2020¹⁵². Après un examen, article par article, du

¹⁵⁰ Outre le i-Lab, le travail fait référence au (i) i-PhD destiné à récompenser les jeunes docteurs liés à des laboratoires de recherche publics, dont le concours vise à encourager le développement de projets de recherche adaptés à la création de *startups* à haute capacité technologique et au (ii) i-Nov, qui récompense les projets innovants, développés par des *startups* ou des PME, ayant un potentiel de leadership sur leurs marchés et une envergure mondiale. À ce sujet, voir : « Le concours d'innovation : i-Lab, i-PhD, i-Nov » sur le site du MESRI, disponible sur : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid39010/le-concours-d-innovation-i-lab-i-phd-i-nov.html>, consulté le 30 décembre 2020.

¹⁵¹ Source : <https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr/explore/dataset/fr-esr-laureats-concours-national-i-lab/information/>, consulté le 30 décembre 2020.

¹⁵² MESRI-BPI France, *Palmarès 2020 – i-Lab : 22^e concours d'innovation i-Lab*, 2020, disponible sur : https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2020/49/9/i-Lab_2020_palmarès_220720_1311499.pdf, consulté le 30 décembre 2020 et MESRI-BPI France, *Règlement 2020 : 22^e édition d'i-Lab*, 2020, disponible sur : https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Financement_RetD_industrielle/28/9/iLab_2019_reg_A4_1215289.pdf, consulté le 30 décembre 2020.

règlement dudit concours, nous avons pu mettre en évidence plusieurs éléments intéressants :

- l'objectif de la mesure : soutenir, par une aide financière et un accompagnement adapté, les meilleurs projets de création d'entreprises technologiques innovantes ;
- les projets éligibles : les initiatives techniquement, économiquement et juridiquement viables, capables de devenir des entreprises dans un court laps de temps ;
- la nature du prix attribué : une subvention accordée à l'entreprise créée par les lauréats pour le financement de leurs programmes de recherche et développement ainsi que la réalisation de leurs propositions d'innovation technologique.

491. Puis, nous exposons plusieurs considérations portant sur : (i) l'étendue de l'initiative, qui ne limite pas la nationalité des éventuels lauréats à la condition que l'entreprise soit établie sur le territoire français ; (ii) l'intégration de ce concours parmi d'autres programmes de soutien menés par l'État français (comme, par exemple, le prix PEPITE¹⁵³) ; (iii) l'attention de l'initiative à la propriété des droits intellectuels de la proposition et à l'expertise de l'équipe exécutante, afin d'assurer la viabilité du projet soutenu.

492. L'examen du règlement révèle également une préoccupation de l'État à l'égard de la déconcentration territoriale dans le cadre de l'initiative. En effet, les projets sont sélectionnés par des comités régionaux qui les présentent ensuite à un jury national chargé de distinguer, par une délibération confidentielle et sans besoin de

¹⁵³ Créé en 2014, le Prix Tremplin pour l'Entrepreneuriat Étudiant (PEPITE) vise, par l'octroi d'un soutien financier de 10 000 €, à stimuler la création d'entreprises innovantes par des étudiants et jeunes diplômés (jusqu'à trois ans diplômés). Voir : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid114716/presentation-du-prix-pepите-tremplin-pour-l-entrepreneuriat-etudiant.html>, consulté le 30 décembre 2020.

motiver leur choix, ceux qu'ils considèrent les plus aptes à répondre aux défis de la société française¹⁵⁴.

493. La recherche souligne également une dynamique d'attribution de subventions en mettant en lumière les résultats de la 22^e édition du concours i-Lab. Outre les détails financiers de l'initiative, gérée par Bpifrance, nous notons la référence expresse faite par le règlement aux articles 106, 107 et 108 du TFUE¹⁵⁵ ainsi qu'au règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

494. Ainsi, nous constatons que l'activité normative des responsables de l'initiative (MESRI et Bpifrance) n'a pas comme base juridique des règles spécifiques de caractère légal (loi ou ordonnances).

(d) Considérations comparatives sur le rôle des pouvoirs législatif et exécutif dans la création des bases normatives de la promotion de l'innovation par l'État en France et au Brésil

495. Dans la dernière section du Chapitre V, nous comparons les systèmes juridiques français et brésilien de promotion de l'innovation.

496. Nous soulignons que cette comparaison ne vise pas à établir une corrélation entre les organes, les instruments ainsi que les objectifs établis par les deux États tout au long de leurs trajectoires respectives d'engagement dans le domaine de la STI mais à explorer le rôle joué par leurs pouvoirs exécutif et législatif respectifs dans la

¹⁵⁴ L'initiative i-Lab énumère les « dix grands défis sociétaux » suivants : - Gestion sobre des ressources et adaptation au changement climatique ; - Énergie propre, sûre et efficace ; - Stimulation du renouveau industriel ; - Santé et bien-être ; - Sécurité alimentaire et défi démographique ; - Systèmes urbains et de transport durables ; - Société de l'information et de la communication ; - Sociétés innovantes, intégratives et adaptatives ; - Une ambition spatiale pour l'Europe ; - Liberté et sécurité pour l'Europe, ses citoyens et ses résidents. Ainsi, la thèse souligne la relation entre l'i-Lab et les objectifs européens pour la recherche, le développement technologique et l'innovation.

¹⁵⁵ Selon le règlement, la subvention accordée par i-Lab est conforme au « régime cadre des aides exempté de notification N° AS 40391 relatif aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) ».

définition des bases normatives de l'action de l'État en matière de promotion de l'innovation.

497. De plus, malgré des similitudes évidentes entre les deux systèmes d'innovation, ratifiant le choix d'une approche comparative, nous nous intéressons plutôt aux différences observées.

498. La thèse soutient effectivement que les systèmes juridiques d'encouragement de l'innovation au Brésil et en France fonctionnent sur des bases très distinctes en ce qui concerne (i) le rôle et la relation des pouvoirs législatif et exécutif dans la création normative et (ii) la compréhension des exigences de légalité s'agissant de l'action administrative visant à stimuler l'innovation.

499. En ce qui concerne le premier élément, nous attribuons cette distinction à l'organisation du système gouvernemental qui est différente dans les deux pays. Si le présidentielisme brésilien est caractérisé par un chef d'État qui fait également office de chef du Gouvernement, la France répartit les attributions du pouvoir exécutif entre le Président de la République (chef de l'État) et le Premier ministre (chef du Gouvernement).

500. Bien que l'histoire de la V^e République française - à l'exception de périodes épisodiques de cohabitation - mette en évidence un ascendant du chef de l'État dans la détermination de l'agenda politique du Gouvernement, nous soulignons une différence entre les systèmes gouvernementaux français et brésilien (établi par la Constitution de 1988) quant au rôle du pouvoir exécutif dans la production normative.

501. En effet, la thèse soutient que la capacité du pouvoir exécutif français d'établir les bases normatives, en particulier de caractère légal, permettant de guider l'activité étatique de stimulation de l'innovation est beaucoup plus large que celle du pouvoir

exécutif brésilien. De plus, nous rappelons qu'à la différence de ce qu'établit la CRF, il n'existe pas de champ matériel interdit à la loi en droit brésilien.¹⁵⁶

502. Nous mettons également en évidence la figure de la loi d'habilitation en tant que technique d'élaboration normative au niveau légal par le pouvoir exécutif, fréquemment utilisée par les Gouvernements français pour établir des règles juridiques destinées à guider leur action de promotion de l'innovation (voir, par exemple, le Code de la recherche). Nous soulignons aussi que le rôle central du pouvoir exécutif français bénéficie de l'intégration de la France à l'UE et de la dynamique de production du droit européen dans un contexte de mise en avant de l'objectif de stimulation de l'innovation par l'UE.

503. Ainsi, nous concluons sur ce point que si, comme on l'a analysé dans les Chapitres II à IV, le pouvoir exécutif brésilien s'est progressivement tourné, surtout depuis la Constitution de 1988, vers l'activité normative du pouvoir législatif en matière de promotion de l'innovation, cela n'est pas le cas en France où le pouvoir exécutif continue de diriger l'agenda normatif de stimulation de l'innovation.

504. Afin d'étayer cet argument, nous rappelons qu'un grand nombre d'initiatives en matière d'organisation de la promotion de l'innovation ont été menées par le pouvoir exécutif français, tels :

- le projet de loi n° 99-587 ;
- le complément apporté au Code de la propriété intellectuelle par le décret n° 95-385 compte tenu des limites de la loi pour établir, aux termes de la CRF, les « principes fondamentaux » du « régime de la propriété » ;
- l'organisation d'OSEO par le biais d'une loi d'habilitation du Parlement.

¹⁵⁶ Il faut souligner que cette interdiction n'est pas totale au Droit français. Le Conseil Constitutionnel permet à la loi d'intervenir dans le domaine réglementaire et il ne sanctionne pas cette avance de la loi en raison de l'existence de la procédure de délégalisation de l'article 37 de la CRF.

505. La recherche souligne également que des initiatives comme la création du Conseil de l'innovation ont été mises en œuvre par le pouvoir exécutif sans avoir recours à un acte normatif de niveau légal (loi ou ordonnance), un constat qui corrobore la liberté d'action dont dispose ce dernier pour promouvoir l'innovation.

506. En tout état de cause, au-delà de la capacité constatée du pouvoir exécutif français à définir directement ou indirectement les bases normatives de l'action administrative de promotion de l'innovation, l'un des résultats les plus intéressants de l'analyse entreprise dans le Chapitre V est la dimension attribuée à la légalité en droit français.

507. Au début de la recherche, nous pensions que la soumission à la loi était une exigence centrale de l'action de l'État français compte tenu des contributions historiques de la France à ce sujet, à commencer par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon laquelle la loi n'est pas seulement l'expression de la volonté du peuple mais contrôle et limite également l'action collective (représentée par l'État) à l'égard des individus.

508. Cependant, à la suite des recherches effectuées, il s'est avéré que l'activité de promotion de l'innovation par l'État français n'est pas guidée par un principe de « stricte légalité » comme l'exigent souvent les interprètes du droit brésilien.

509. Outre l'attribution d'un domaine spécifique au pouvoir exécutif (règlements) par la CRF, nous avons souligné certains éléments qui ont eu un impact sur le symbolisme même de la loi élaborée par le Parlement en tant qu'instrument capable de réguler la vie en société tels que les phénomènes d'« inflation normative », de constitutionnalisation du droit français et l'intégration juridique de la France à l'UE. En ce sens, la thèse entrevoit une distinction des fonctions de la loi dans les légalités française et brésilienne.

510. En d'autres termes, la culture juridique retenant une conception stricte de la légalité en tant que fondement normatif de l'action étatique ne se retrouve pas dans les éléments juridiques des mesures prises par l'État français pour la promotion de

l'innovation. En effet, cette question ne se pose pas en droit français de la même manière qu'en droit brésilien.

511. En ce sens, alors que nous avons souligné dans le Chapitre IV que les règles constitutionnelles et légales du droit brésilien énoncent les instruments dont dispose l'État pour stimuler l'innovation, le droit français privilégie une définition des organes, des entités étatiques et des finalités du soutien public. Ainsi, la priorité du droit français n'est pas, au contraire du cas brésilien, de détailler les moyens d'action de l'État en la matière.

512. Les moyens d'action de l'État sont détaillés dans des actes administratifs qui établissent des dispositifs de promotion de l'innovation (par exemple l'initiative i-Lab, ci-dessus analysée).

513. Nous affirmons ainsi que les actes normatifs édictés par l'État français sont similaires à ceux produits par le Brésil durant les phases initiales et de maturation de son système de promotion de l'innovation, lorsque le droit en la matière se concentrait sur la création d'organes et l'établissement d'objectifs à l'action de l'État.

514. Après une analyse détaillée des raisons de cette différence, nous soutenons qu'il n'existe pas de culture juridique en droit français qui remette en question de manière répétée la suffisance normative de l'action de l'État en termes de stimulation de l'innovation. En revanche, en droit brésilien, il n'est pas rare que la doctrine émette des réserves quant à l'existence effective de bases normatives pour l'action de l'État.

515. Or, la doctrine jouant un rôle central dans la formation du droit administratif brésilien, influençant à la fois les organes de contrôle de l'administration publique et la production normative elle-même, ces formulations théoriques rivalisent avec la réalité complexe de la vie quotidienne de l'administration publique.

516. En droit français, en raison de la nature jurisprudentielle de son droit administratif qui s'est construit à partir d'affaires concrètes, la notion de légalité semble avoir des contours plus opérationnels et des exigences moins strictes en termes de conformité à la loi.

517. Pour illustrer cette considération, il est important de distinguer la loi n° 99-587 de la loi n° 10.973/04. Si cette dernière cherche à caractériser le « régime juridique de la stimulation de l'innovation par l'État » en établissant en détail la manière d'être et d'agir de l'administration publique brésilienne dans ce domaine, la loi n° 99-587 n'a pas pour but d'être un « cadre juridique » complet pour l'innovation et se présente plutôt comme une adaptation du droit français permettant de lever les limites juridiques existantes à la stimulation de l'innovation.

518. Ainsi, l'existence de dispositions expresses dans la loi qui, au Brésil, fonctionne comme une « permission » de l'action administrative - sans la loi, l'administration publique brésilienne serait « interdite » d'agir - ne semble pas être une condition à l'action de l'administration publique française.

519. Un autre élément mis en évidence par la thèse au sujet de cette compréhension distincte de la légalité en France et au Brésil est la nature du contrôle exercé sur l'administration publique.

520. Comme on l'a relevé dans le Chapitre IV, au Brésil, pour contrer la résistance des organes de contrôle de l'administration publique à un rapprochement des secteurs public et privé qui constitue pourtant un élément central des politiques publiques visant à stimuler l'innovation, le pouvoir exécutif s'est appuyé, au début des années 2000, sur l'activité normative du pouvoir législatif afin de consolider juridiquement ses actions.

521. Au cours de la dernière décennie, ce processus s'est intensifié sous la pression des acteurs du système national d'innovation brésilien eux-mêmes, désireux de reformuler le « régime » juridique en la matière afin que les moyens dont dispose l'État pour promouvoir l'innovation soient détaillés dans la loi. Or, notre recherche montre que de telles controverses n'ont pas été observées dans le cadre du système juridique français.

522. En effet, les activités de l'État français visant à stimuler l'innovation sont soumises au contrôle de la justice administrative mais les décisions des organes de contrôle ne motivent pas la création de règles juridiques sur la promotion de

l'innovation par le pouvoir exécutif¹⁵⁷, à l'inverse de ce que nous avons remarqué pour le cas brésilien.

523. Après la présentation de ces arguments mettant en évidence une différence d'orientation du droit relatif à l'innovation au Brésil et en France, nous proposons des considérations comparatives sur le rôle du pouvoir législatif dans les deux pays en matière de création de bases juridiques à l'action de l'État pour la promotion de l'innovation.

524. Dans un premier temps, nous rendons compte de la participation du Parlement français à la structuration de ce système juridique même si la loi n'est pas le seul pilier de ce droit. En effet, de nombreux actes normatifs liés à l'activité de stimulation de l'innovation sont des lois votées par le pouvoir législatif.

525. Ce constat vient corroborer les considérations de la doctrine française selon lesquelles la prédominance du domaine du règlement sur la loi dans l'organisation de la structure administrative et de l'action publique, prévue par la CRF, n'est pas observée de manière absolue dans la pratique juridique française, notamment en raison du choix fréquent du Gouvernement de transmettre des matières susceptibles d'être encadrées par un règlement à l'approbation du Parlement sous la forme d'une loi. En ce sens, à l'instar de ce que nous avons relevé pour le cas brésilien, le pouvoir législatif français est également sollicité par le pouvoir exécutif en vue de conférer une légitimité au programme gouvernemental de promotion de l'innovation.

526. Cependant, la thèse soutient que l'interaction entre les pouvoirs législatif et exécutif en France a un objectif différent de celui observé au Brésil compte tenu de ce que nous avons relevé concernant l'appréhension de la légalité dans chaque pays. Alors que du côté brésilien, le pouvoir législatif répond à une demande d'ordre juridique

¹⁵⁷ En outre, un examen des travaux de la Cour des comptes française montre que cet organe - à la différence du TCU brésilien, l'un des principaux acteurs du contrôle de l'administration en matière de promotion de l'innovation par l'État - concentre ses fonctions délibératives sur des aspects de la gestion financière de l'État et son activité d'évaluation des politiques publiques a éminemment un rôle d'orientation.

(respecter les exigences d'une stricte légalité), du côté français, le Parlement est encouragé à agir pour un objectif d'ordre politique (assurer la légitimité de la stratégie gouvernementale).

527. Outre cette participation à la production de normes, notre recherche note également que le pouvoir législatif français supervise le pouvoir exécutif en ce qui concerne l'action de l'État en faveur de l'innovation. De nombreux actes normatifs prévoient effectivement l'obligation pour le Gouvernement de soumettre périodiquement des rapports et de rendre compte de ses activités de promotion de l'innovation au Parlement. Ces dispositions, sans équivalent dans le droit brésilien, révèlent une mission importante du pouvoir législatif concernant cette action publique.

528. Dès lors, nous constatons qu'au lieu de détailler les moyens dont dispose l'État pour agir en faveur de l'innovation, comme c'est le cas du droit brésilien, le droit français met à l'honneur le suivi et les résultats de son action.

529. Ainsi, le Parlement joue un rôle central dans le système juridique français d'innovation en assurant la production de règles juridiques et, à travers l'exercice de sa fonction de contrôle, la participation ou l'opposition à cette action étatique des représentants politiques de la société.

530. Au regard de ces particularités, nous considérons que le système juridique français dispose de mécanismes de production normative plus adaptés à la dynamique de flexibilité intrinsèque à l'activité d'innovation.

531. Outre les compétences normatives autonomes que la CRF accorde au pouvoir exécutif, le contrôle des résultats de l'activité administrative par le pouvoir législatif confère au système juridique de promotion de l'innovation français une vraie capacité à relever les défis d'un État démocratique.

532. Compte tenu de ce constat et de l'absence d'attachement du droit français à une notion théorique stricte de légalité, la thèse soutient que le système juridique actuel d'encouragement de l'innovation en France est plus à même d'affronter les défis de

l'innovation que le système brésilien au regard des exigences démocratiques et de la satisfaction du bien-être social.

(e) Contributions du Chapitre V à la formulation de l'hypothèse de recherche

533. Le but du Chapitre V était d'explorer le système juridique français d'encouragement de l'innovation et de le comparer au système brésilien en considérant (i) les invocations historiques et récurrentes au droit français dans la réflexion sur le droit administratif brésilien (ii) ainsi que les engagements politiques (démocratie) et sociaux (promotion du bien-être) pris par les États brésilien et français.

534. Bien que notre recherche ait confirmé des similitudes quant aux caractéristiques du soutien public à l'activité d'innovation, le recours au droit dans l'organisation de cette activité étatique s'est avéré sensiblement différent dans les deux pays.

535. En ce qui concerne les similitudes constatées, le Chapitre V a souligné qu'en France comme au Brésil, c'est à l'État (et non au marché, par exemple) qu'il revient de diriger les initiatives nationales dans le domaine de la STI, notamment en matière d'innovation.

536. Cependant, en étudiant le droit structurant cette action de stimulation étatique, nous remarquons d'importantes différences entre les systèmes juridiques français et brésilien.

537. La dernière section du Chapitre V explore cette caractéristique en mettant en évidence ce que nous considérons être le cœur de cette distinction : la notion de légalité retenue dans le droit de chaque pays.

538. Compte tenu des observations que nous avons faites dans les Chapitres II à IV, en droit brésilien, l'essentiel de la compétence de détermination des fondements juridiques de l'action de l'État en faveur de l'innovation a été transférée du pouvoir

exécutif au pouvoir législatif avec la Constitution de 1988. Ce mouvement s'explique par une interprétation stricte de la légalité promue par la doctrine juridique et acceptée par les organes de contrôle de l'administration publique selon laquelle l'action administrative doit être conforme à la loi votée par le pouvoir législatif. Par conséquent, le système juridique brésilien actuel de promotion de l'innovation dispose d'une base légale et constitutionnelle caractérisée par un exposé détaillé des moyens dont dispose l'État pour agir.

539. En ce qui concerne le cas français, l'analyse développée dans le Chapitre V indique un autre type de relation entre les pouvoirs exécutif et législatif quant à l'élaboration des bases normatives de l'activité étatique de promotion de l'innovation. Même si notre recherche s'est limitée à ne présenter que certains aspects du paysage juridique français, il a été possible de constater que ces bases normatives vont bien au-delà des normes édictées par le pouvoir législatif de sorte que la loi, en tant que manifestation typique du Parlement, n'est qu'un élément de la légalité française.

540. En outre, nous relevons que les évolutions qui se sont produites en droit français (par exemple, les révisions de la CRF, la création de la QPC, le phénomène d'« inflation normative » et l'intégration de la France à l'UE) ont conféré une plus grande place au pouvoir exécutif s'agissant de la définition des fondements normatifs de l'action étatique.

541. Cependant, l'analyse de la formation de certains actes normatifs relatifs à l'activité de stimulation de l'innovation (par exemple, le Code de la propriété intellectuelle et le Code de la recherche) nous a permis de saisir un cadre complexe de légalité dans lequel le rôle normatif central du pouvoir exécutif ne s'est pas exercé, à tout le moins en matière d'innovation, en confrontation avec le pouvoir législatif.

542. Ainsi, nous constatons que même si le pouvoir exécutif dispose d'une compétence normative pour traiter de manière autonome certains aspects de l'action de l'État en faveur de l'innovation, il sollicite aussi l'intervention juridique du Parlement.

543. De son côté, outre sa fonction de contrôle de l'activité administrative, le pouvoir législatif confère une légitimité aux initiatives du Gouvernement en matière d'encouragement de l'innovation. Il s'agit d'une légitimité plus politique (conférer une représentativité à l'action de l'État) que juridique (établir les bases légales de l'action de l'État). D'un point de vue comparatif, la recherche insiste donc sur le fait que la loi en droit français a une fonction différente de la loi en droit brésilien.

544. L'organisation de l'administration publique française afin de favoriser l'innovation n'a pas la loi pour fondement juridique inexorable. Certes, le Gouvernement français s'est appuyé sur tout un ensemble de textes législatifs contenus dans le système juridique en matière de STI, cependant, pour développer certaines initiatives telles que la création du Conseil de l'innovation et de startups d'État, ou encore l'institution de Bpifrance qui exécute différentes modalités de soutien financier, le Gouvernement s'est passé d'un régime normatif préalable et détaillé.

545. Sans se préoccuper de l'existence de bases normatives suffisantes pour autoriser l'action de l'État, constamment évoquées en droit brésilien, le pouvoir exécutif français mobilise directement (c'est-à-dire sans l'intervention du Parlement) sa structure administrative afin de mettre en œuvre sa stratégie politique de stimulation de l'innovation.

546. Cette démarche a été illustrée dans le Chapitre V en mentionnant les différences existantes entre la loi fédérale brésilienne sur l'innovation (loi n° 10.973/04), dont les prescriptions juridiques ont pour fonction d'« autoriser » l'action de l'État, et la loi n° 99-587 qui visait à lever les « obstacles » en permettant aux acteurs étatiques français du domaine de la STI de s'aventurer dans le monde de l'innovation.

547. La conclusion du Chapitre V s'ouvre sur la question de savoir si ces caractéristiques distinctes des systèmes juridiques brésilien et français sont liées au fait que le droit français privilégierait des mécanismes de contrôle de l'action étatique de nature politique, exercé par les membres du Parlement, alors que le Brésil préférerait des mesures de contrôle juridique. Enfin, pour clore le Chapitre V, nous mettons en évidence certaines particularités du système juridique français de stimulation de

l'innovation relevées tout au long de la recherche afin de réfléchir sur l'organisation du droit brésilien en matière de promotion de l'innovation.

548. Tout d'abord, en ce qui concerne le pouvoir exécutif, l'analyse de la réalité française corrobore le rôle essentiel de ce dernier pour orienter l'agenda en matière de STI vers l'innovation. Dès lors, à partir de nos considérations sur les efforts réalisés par les hautes autorités du pouvoir exécutif français (Président et Premier ministre) en la matière, la thèse signale l'importance de placer l'innovation au centre des priorités de la Présidence de la République brésilienne.

549. En outre, la reconnaissance constitutionnelle d'un pouvoir normatif autonome (règlement) au pouvoir exécutif français permet que ce dernier, lorsque cela est nécessaire, établisse les bases juridiques permettant à l'administration publique de réagir rapidement aux demandes inhérentes à l'activité d'innovation.

550. L'expérience française de création juridique autonome par le Président de la République et le Premier ministre montre qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'un régime autoritaire pour que le pouvoir exécutif dirige l'agenda normatif de stimulation étatique de l'innovation. Ainsi, dans un gouvernement démocratique, il est possible de trouver des moyens de conférer une agilité et une flexibilité à l'action de l'État ; il n'est pas toujours nécessaire de recourir au Parlement pour mener une action publique démocratique, comme semble pourtant le suggérer le droit brésilien.

551. Le pouvoir législatif brésilien pourrait s'inspirer du suivi par le Parlement français des activités d'encouragement de l'administration publique en matière d'innovation, prévues dans plusieurs actes normatifs.

552. Par ailleurs, la thèse soutient que le mécanisme de contrôle politique prévu en droit français pourrait alléger les tensions constatées dans le système juridique brésilien de promotion de l'innovation. En effet, au lieu des actuelles prescriptions exhaustives et détaillées à travers lesquelles le pouvoir législatif établit *ex ante* les paramètres normatifs de l'action de l'État, nous considérons, sur la base de ce que nous avons observé en droit français, que les actes normatifs guidés par des règles de compétence

et de finalité assurant un contrôle *ex post* par le pouvoir législatif sont plus adaptés à la dynamique de l'innovation qui exige une flexibilité et une adaptabilité de l'action de l'État, cette activité se transformant quotidiennement.

553. Cette technique législative du droit français semble donner du prestige aux résultats obtenus par l'action de l'État. Il s'agit d'un changement de cap important qui devrait être favorisé par le droit brésilien.

554. Enfin, le Chapitre V se conclut avec une réflexion sur la notion de légalité en droit brésilien. Nous suggérons qu'à l'instar des premiers stades de formulation du droit administratif brésilien, la doctrine juridique brésilienne devrait de nouveau s'inspirer du droit français afin de dépasser la conception simple d'une stricte légalité servant de fondement à l'action de l'État qui domine encore dans la culture juridique du Brésil.

555. Autrement dit, le système juridique brésilien gagnerait à continuer de s'inspirer des paradigmes du droit administratif français. Il serait intéressant qu'il réfléchisse à l'évolution de la légalité en droit français et la prenne en considération afin de dépasser les dogmes qui limitent l'action de l'État brésilien en matière de promotion de l'innovation.

CHAPITRE VI – CONCLUSION

556. La conclusion de la thèse est divisée en deux sections : la première synthétise les caractéristiques du système juridique élaboré par l'État brésilien pour stimuler l'innovation ; la seconde reprend la thèse et les hypothèses formulées au début de ce travail afin de les confronter aux résultats obtenus.

(a) Énoncés conclusifs : les caractéristiques du système juridique brésilien de promotion de l'innovation

557. Notre travail de recherche nous a permis de formuler sept énoncés conclusifs à propos du système juridique brésilien de promotion de l'innovation.

(a.1) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation est la conséquence d'un soutien persistant de l'État à la science et à la technologie

558. Nous soulignons que (i) l'innovation au Brésil est le résultat d'un effort de l'État et (ii) qu'elle est comprise comme une activité liée à la science et à la technologie.

559. La première affirmation montre que le système juridique brésilien de promotion de l'innovation est engendré par un choix délibéré de l'État et non par une réaction aux intérêts du « marché ».

560. Les raisons de ce rôle majeur de l'État brésilien n'ont pas fait l'objet d'une analyse, cependant notons que cette caractéristique semble avoir un rapport étroit avec l'intervention de l'État dans l'activité économique pendant les années 1960 et 1970, une période durant laquelle le thème de la STI a mûri au Brésil.

561. La seconde affirmation de l'énoncé fait référence à la dimension scientifique et technologique de l'innovation dans le contexte brésilien.

562. Au cours de la recherche, nous avons pu observer cette particularité s’agissant de l’examen du vote de la loi fédérale brésilienne sur l’innovation (loi n° 10.973/04).

563. Suivant une perspective critique, nous considérons que cette relation persistante entre science, technologie et innovation, exemplifiée par le ministère de la Science, de la Technologie et de l’Innovation, détache la stimulation de l’innovation du centre politique du Gouvernement mais aussi de l’agenda économique.

564. De plus, nous croyons que les aspects scientifiques et technologiques de l’innovation au Brésil pourraient faire l’objet d’une révision dans le futur afin d’intégrer divers aspects de l’innovation, comme son caractère organisationnel, reconnus par la dernière version du Manuel d’Oslo (2018).

565. Ainsi, la thèse signale qu’une approche moins « technologique » de l’innovation, qui n’est pas liée à la *hard science* mais a pour objectif d’améliorer le service public, est importante pour qu’une expérience comme les startups d’État puisse aussi naître dans l’administration publique brésilienne.

(a.2) Le système juridique brésilien de promotion de l’innovation n’est pas un phénomène contemporain du droit brésilien

566. Le Chapitre IV de la thèse a montré que, sans aucun doute, durant le XXI^e siècle, l’État brésilien a mis l’accent sur l’innovation dans son agenda de stimulation de la science et de la technologie.

567. Cependant, notre recherche signale que le rapport entre le droit brésilien et l’innovation est plus ancien et date des années 1950, lorsqu’a été créé le CNPq¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Pour expliquer cette affirmation, il convient de revenir à l’énoncé précédent et considérer que l’innovation surgit comme un système au regard de l’ensemble des efforts étatiques voués à la science et à la technologie.

568. Le droit brésilien relatif à l'innovation n'a donc pas été inauguré avec la loi n° 10.973/04 ou l'amendement constitutionnel n° 85/15. Ces actes juridiques n'ont fait que consolider l'implication de l'État brésilien dans des activités d'innovation.

569. Ainsi, il s'agit de relativiser les constatations d'« absence » de droit pour encadrer l'innovation, un argument souvent utilisé par l'État brésilien pour créer de nouvelles règles constitutionnelles ou légales. Par ailleurs, il convient de souligner que même si de nouvelles normes sont édictées, il est essentiel de tenir compte de l'existence d'une culture juridique susceptible d'y résister.

570. Dans le Chapitre IV, en examinant les fondations d'appui et les OS du droit brésilien, nous avons effectivement montré que le recours du Gouvernement à des structures non-gouvernementales en vue de stimuler les activités relatives à la STI dans les années 1990 a connu une importante résistance de la part des organes de contrôle et de la doctrine juridique.

571. Cette situation nous a conduit à réfléchir sur l'efficacité des normes juridiques édictées dans le domaine de l'innovation.

(a.3) Le système juridique de promotion de l'innovation a pour origine l'action normative du pouvoir exécutif

572. Notre recherche ne laisse planer aucun doute quant à l'importance de l'activité normative du pouvoir exécutif s'agissant de l'implication de l'État brésilien dans le domaine de l'innovation entre les années 1950 et 1980 (soit avant la Constitution brésilienne de 1988).

573. Ce constat est notamment illustré par l'institution, au cours des années 1950, d'entités responsables d'activités relatives à la STI ainsi que par la centralité de cette thématique dans la stratégie de développement national durant les années 1970.

574. Ce rôle important conféré au pouvoir exécutif s'explique par le modèle classique de séparation des pouvoirs mais aussi par le caractère autoritaire du régime militaire brésilien de l'époque (1964-1985).

575. Sur le premier point, nous faisons référence aux divers projets de loi présentés par le Président de la République au pouvoir législatif ainsi que les actes normatifs qu'il a édictés dans le but de faire exécuter des lois ou d'organiser la structure administrative de l'État.

576. Ces aspects deviennent plus évidents au regard de la concomitance du développement du domaine de la STI au Brésil et de l'ascension du régime militaire, centré sur le rôle prépondérant du Président de la République et marqué par plusieurs mécanismes autoritaires de production normative.

577. À cet égard, considérant l'intérêt des forcés armées brésiliennes pour le thème de la STI, nous montrons que la promotion des activités qui y sont liées s'est consolidée à travers une action normative autonome du chef de l'État.

578. Nous devons souligner que ce rôle central du pouvoir exécutif en la matière a persisté après la Constitution de 1988. Celui-ci a, en effet, conduit une inflexion de l'agenda national dans le domaine de la STI vers un renforcement de l'innovation à travers notamment le projet de loi n° 3.476/04 qui a abouti au vote de la loi n° 10.973/04.

579. Pour autant, à partir de la Constitution de 1988, ces caractéristiques du système juridique d'incitation à l'innovation prendront d'autres tournures. Le pouvoir législatif jouera un rôle accru dans l'organisation de l'action de l'État.

(a.4) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation a été impacté par la Constitution de 1988 qui a mis le pouvoir législatif au centre de l'action normative de l'État en matière d'innovation

580. Certes, le pouvoir législatif a participé à la formation du système juridique de promotion de l'innovation depuis le début du développement des activités relatives à la STI au Brésil (par exemple lors de la création du CNPq, de la mise en place de la CNEN pour l'exploitation nucléaire et de nombreuses discussions s'agissant des modèles de soutien étatique au secteur informatique).

581. Cependant, nous pouvons affirmer que le pouvoir législatif a alors seulement été réactif aux propositions du pouvoir exécutif en matière de STI, en ratifiant souvent l'agenda proposé par le Gouvernement. Le retour de la démocratie et la redéfinition de l'ordre constitutionnel à partir de 1988 ont néanmoins profondément changé cette réalité.

582. L'élaboration du chapitre de la Constitution brésilien de 1988 consacrée à la « Science et Technologie » par l'Assemblée nationale constituante peut être vue comme le premier signe d'une telle inflexion : la STI deviendra une thématique permanente des activités du pouvoir législatif.

583. Le régime constitutionnel de 1988 n'a pas empêché le pouvoir exécutif de proposer des initiatives en vue de stimuler les activités relevant de la STI, toutefois, à partir de la nouvelle Constitution, l'action du Parlement brésilien est devenue essentielle à l'organisation normative de promotion de l'innovation.

584. Nous pouvons considérer que cette émergence du pouvoir législatif en tant qu'épicentre normatif de la promotion de l'innovation est une conséquence de l'évolution du droit à la suite de la mise en place du nouvel ordre constitutionnel, toujours en vigueur, qui de manière générale a accentué le contrôle de l'autorité du pouvoir exécutif.

585. Comme nous l'avons signalé lors de l'examen du texte constitutionnel, par le biais d'expressions comme « la loi soutiendra ou stimulera » (article 218, § 4^e) ou « dans les termes de la loi » (article 219, *caput*), l'ANC 1987-1988 a spécifiquement chargé le pouvoir législatif de circonscrire des facettes de l'action de l'État en vue de stimuler l'innovation.

586. Par ailleurs, il convient de souligner que la Constitution de 1988 a promu des mécanismes normatifs permettant au chef de l'État de proposer des lois (article 64, § 1^o) et des actes normatifs de caractère légal comme des « *Medidas Provisórias* » (article 62). Toutefois, la Constitution de 1988 ne prévoit pas d'actes normatifs qui confèrent des compétences normatives autonomes – ne devant pas être ratifiées par le Parlement – au pouvoir exécutif.

587. Conformément au rôle central acquis par le pouvoir législatif à partir de la Constitution de 1988, son engagement s'est accru en ce qui concerne la production de lois visant à stimuler l'innovation. Nous démontrons l'existence de cette caractéristique en analysant le vote de la loi fédérale brésilienne sur l'innovation (loi n^o 10.973/04) qui a orienté le système juridique de stimulation de la STI vers l'innovation.

588. La production de lois en faveur de l'innovation au Brésil est directement liée à plusieurs intérêts de la société, y compris ceux des acteurs publics (fonctionnaires et entités publiques) du système national brésilien de STI qui, comme nous le montrons dans la thèse, constituent la base de la structure brésilienne dédiée à la matière.

589. Ainsi, d'une part, le Parlement résiste aux acteurs politiques et économiques du Gouvernement, toujours peu intéressés à engager des ressources publiques pour financer des activités relevant de la STI ; d'autre part, le pouvoir législatif légitime l'action étatique face aux tensions survenues entre l'administration publique et ses organes de contrôle, notamment en ce qui concerne la proximité de l'État avec le secteur privé, celle-ci étant un aspect central de l'incitation à l'innovation.

590. Le fait que le pouvoir législatif se retrouve désormais au centre du système juridique de promotion de l'innovation révèle la complexité du processus

démocratique. Le pouvoir exécutif n'a plus d'autonomie en matière d'agenda relatif à la STI et, sous le régime de la Constitution de 1988, se trouve souvent obligé de dialoguer et de trouver des compromis avec le Parlement pour faire valoir ses intérêts.

(a.5) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation prévoit, de façon exhaustive et détaillée, les instruments à la disposition de l'administration publique pour stimuler l'innovation, notamment s'agissant du rapport entre le secteur public et le secteur privé

591. Notre recherche montre une prédominance de dispositions normatives exhaustives et détaillées, soit dans le champ constitutionnel, soit dans le champ légal, visant à réguler l'activité étatique de promotion du domaine de la STI.

592. À travers cette technique, le droit brésilien typifie et dénombre plusieurs possibilités d'action de l'administration publique.

593. Le point de départ de ce phénomène est la loi fédérale brésilienne sur l'innovation de 2004 qui privilégie une description des moyens de soutien de l'État à l'innovation. Nous pouvons effectivement constater que l'accent mis sur les instruments d'action n'était pas dominant dans les actes normatifs édictés par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif avant la loi n° 10.973. Jusqu'à celle-ci, le traitement de l'activité administrative de promotion de l'innovation au Brésil se limitait, au niveau juridique, à structurer des organes consacrés aux activités relevant de la STI ou à attacher des finalités publiques à ces dernières.

594. Ainsi, nous pouvons affirmer que les mécanismes prévus par la loi n° 10.973/04 non seulement vont de pair avec l'importance acquise par l'innovation dans l'agenda relatif à la STI mais aussi qu'ils sont le produit d'une action normative du pouvoir législatif.

595. Il convient de signaler que cet intérêt pour le caractère instrumental de la politique d'innovation est une action délibérée du pouvoir exécutif, auteur du projet de loi fédérale brésilienne sur l'innovation de 2004. Ce choix avait pour but d'affronter le

sujet délicat en droit brésilien, mais crucial en matière d'innovation, de l'interaction du secteur public avec des acteurs privés. Dès lors, au regard de la centralité du pouvoir législatif à partir de la Constitution de 1988, le pouvoir exécutif a eu recours au Parlement pour légitimer ses initiatives par le biais d'« autorisations » légales.

596. Ce processus s'est maintenu après la loi n° 10.973/04, une période caractérisée par la multiplication des conflits entre l'administration publique et ses organes de contrôle. Dans ce contexte, d'autres acteurs du secteur national de la STI ont fait pression sur le pouvoir législatif en consolidant le modèle normatif qui précise les moyens d'action étatique.

597. Puis, le vote de la EC n° 85/15 et de la loi n° 13.243/16 par le pouvoir législatif a accentué cette dimension normative instrumentale. Comme nous l'avons signalé à maintes reprises, cette orientation ne semblait pourtant pas constituer un impératif pour l'action de l'État. Avant la loi n° 10.973/04 ou même avant que la Constitution de 1988 ne la retienne, l'État brésilien stimulait l'innovation à travers des normes juridiques uniquement consacrées à établir des objectifs ou des organes.

598. Il est évident que la Constitution de 1988, en soulignant le rôle normatif du pouvoir législatif, a imposé des conditions aux modes d'être et d'agir de l'État brésilien telle la nécessité du vote d'une loi pour certaines actions de l'administration publique, à l'instar des marchés publics (article 37, XXI). Néanmoins, cela ne signifie pas que toute action de l'État pour stimuler l'innovation ait besoin d'être prescrite par une loi ou par la Constitution.

599. Cependant, nous considérons que cette technique normative pose des limites à la créativité de l'État en matière de STI. L'exigence que les moyens de promotion de l'innovation soient prévus *ex ante* par des textes constitutionnels ou légaux est un obstacle aux multiples possibilités de choix d'organisation du processus d'innovation.

600. Conformément à cette dynamique du système juridique, l'État brésilien attend donc que le droit change et autorise une action avant de pouvoir intervenir. Cette

logique est cependant contradictoire avec la nature même de l'activité d'innovation, qui demande de la réactivité, et le défi de la promouvoir.

(a.6) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation est de nature constitutionnelle et légale et répond à la logique de la manière d'être et d'agir de l'administration publique brésilienne

601. Notre recherche met ainsi l'accent sur le caractère constitutionnel et légal des normes juridiques édictées pour guider la promotion de l'innovation par l'État.

602. Comme on l'a déjà relevé, les normes constitutionnelles et légales en matière de STI ne constituent pas une nouveauté en droit brésilien mais il est évident que cette dimension a été approfondie depuis la Constitution de 1988.

603. Sur le plan constitutionnel, cette évolution est notamment illustrée par la révision constitutionnelle n° 85/15 qui valorise l'innovation en posant un nouveau partage des compétences en matière de STI entre les entités fédérées brésiennes ainsi que des objectifs et des techniques d'action étatique visant notamment à soutenir un rapprochement entre l'État et le secteur privé.

604. Quant à la dimension légale, conformément au prestige de la loi résultant de la Constitution de 1988, cette manifestation normative du pouvoir législatif a permis d'établir une série d'éléments relatifs à l'action de l'État dans le domaine de la STI en mettant l'accent sur l'innovation.

605. D'un point de vue historique, nous remarquons que ce caractère du système juridique est le résultat du processus de re-démocratisation connu par le Brésil à partir de 1988, qui a placé le pouvoir législatif au centre de la production normative nationale. Dans ce contexte, il est logique que le Parlement ait été chargé par l'ANC 1987-1988 de la production normative en matière de STI, jouant ainsi un rôle qui, jusqu'alors, était attribué au pouvoir exécutif.

606. Cette consolidation de la promotion de l'innovation à travers des normes constitutionnelles et légales s'est intensifiée en faisant face à une série de résistances dès les premières années d'application de la Constitution de 1988. Ainsi, afin notamment d'attribuer une légitimité au rapprochement de l'État et du secteur privé – un aspect clé de la promotion de l'innovation –, l'État a eu recours à l'action normative du pouvoir législatif.

607. En d'autres termes, un système juridique basé sur des dispositions votées par le pouvoir législatif (normes constitutionnelles et légales) a été créé pour surmonter d'éventuelles impasses de l'interaction public-privé.

608. Ainsi, à travers des normes constitutionnelles et légales, il a été tenté de dépasser une certaine « culture » juridique, propagée par la doctrine juridique et par les organes de contrôle de l'État, exigeant une disposition expresse de droit positif autorisant toute action de l'administration publique.

609. Comme on a pu le constater tout au long de la recherche, cette « stricte légalité » a été l'un des principaux sujets des débats qui ont eu lieu au sein du pouvoir législatif et qui ont conduit au vote de l'AC n° 85/15 et de la loi n° 13.243/16.

610. Or, une telle dynamique pose plusieurs défis en termes d'organisation de l'action étatique dans ce domaine. Sans vouloir épuiser la discussion sur cette question, on peut évoquer deux éléments préjudiciables : l'absence de pertinence de ce modèle normatif au regard de la célérité nécessaire de l'action étatique et la rigidité qu'il instaure en termes d'activités de promotion de l'innovation.

611. Une telle situation est illustrée par la « panne des stylos » (« *apagão das canetas* »), une expression notoire parmi les chercheurs en administration publique brésilienne qui l'emploient pour expliquer les hésitations des fonctionnaires à agir en l'absence de dispositions légales ou constitutionnelles par peur d'être responsabilisés par les organes de contrôle de l'État pour des actions en « désaccord » avec la loi ou la Constitution.

612. En bref, ce modèle qui exige une conformité entre l'action publique et la loi ou la Constitution ne permet pas au système juridique brésilien d'assurer une action étatique rapide et adaptée aux défis posés par la promotion de l'innovation.

613. De plus, les dispositifs de promotion de l'innovation formulés au quotidien par l'administration publique à travers ses actes administratifs semblent souvent « précaires » d'un point de vue juridique, attendant une « validation » du pouvoir législatif.

614. Ainsi, même l'édition d'un acte normatif venant de la plus haute hiérarchie de l'administration publique, c'est-à-dire un décret du Président de la République établissant une politique gouvernementale, ne suffit pas à conférer des bases juridiques suffisantes à l'action de l'État.

615. De toute évidence, il ne s'agit pas de favoriser une immunité de contrôle pour les actions étatiques de promotion de l'innovation. Une telle proposition ne peut être soutenue dans un État de droit démocratique comme celui qui a été établi par la Constitution brésilienne de 1988. Toujours est-il que nous critiquons la considération selon laquelle la Constitution ou la loi soient les seuls actes normatifs aptes à attribuer une régularité juridique aux actions de l'État en matière de promotion de l'innovation.

616. C'est cette approche, silencieusement en vogue parmi la doctrine et qui prévaut dans la vie quotidienne de l'administration publique brésilienne, qui limite la flexibilité et l'opérabilité du système juridique national de promotion de l'innovation.

617. Ainsi, afin de dénouer les tensions et lever les résistances imposées par les exigences d'une stricte légalité, l'État brésilien, à tort ou à raison, a forgé un système juridique de promotion de l'innovation par l'État de nature constitutionnelle et légale.

618. Bien que cette solution ne soit pas adaptée aux impératifs de célérité et de flexibilité de l'activité d'innovation et qu'elle transfère du pouvoir exécutif vers le Parlement le rôle principal d'encadrement de l'action publique en la matière, nous relevons que ce recours à la Constitution et à la loi est une solution véritablement

brésilienne qui correspond à des caractéristiques inhérentes à la dynamique du droit brésilien¹⁵⁹.

(a.7) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation est passé « de la structure à la fonction »

619. Nous renvoyons ici aux idées de Norberto Bobbio sur l'évolution du droit exposées dans son ouvrage *Dalla struttura alla funzione* et évoquées au début de la thèse afin de justifier la dimension incitative du droit.

620. Nous reprenons cette formulation théorique en proposant une synthèse de ce que notre recherche a pu mettre en évidence concernant l'engagement de l'État en matière de STI et son évolution vers la promotion de l'innovation. Le système juridique brésilien est alors passé d'une « logique de structure » à une « logique de fonction ».

621. Nous rappelons à cet égard les principales étapes d'organisation de la structure étatique pour la promotion des activités relevant de la STI présentées dans les Chapitres II, III et IV de la thèse :

- dans un premier temps, entre les années 1950 et 1960, la création d'organes et d'entités ;
- suivie par l'alignement des finalités spécifiques au domaine de la STI sur les défis économiques et sociaux du pays dans les années 1970 et 1980 ;
- pour conclure avec la Constitution de 1988 qui prévoit les moyens dont dispose l'État afin de promouvoir et d'encourager le secteur, notamment en mettant l'accent sur l'innovation.

¹⁵⁹ Cela explique pourquoi cette thèse réfute les arguments qui voient dans la loi fédérale brésilienne sur l'innovation (loi n° 10.973/04) un acte qui comprend des normes transplantées depuis un droit étranger, par exemple, de la loi n° 99-587.

622. La trajectoire organes → finalités → instruments dessine l'évolution du système juridique brésilien pour la promotion de l'innovation.

623. De plus, le droit qui a été produit jusque dans les années 1990, qui a constitué des organes et des entités en leur confiant l'objectif général de promotion de la STI, s'est avéré insuffisant pour favoriser la pacification des relations juridiques public-privé cruciale à l'activité d'innovation.

624. Ainsi, à l'aube du XXI^e siècle, au regard de l'intérêt étatique accru pour stimuler l'innovation en incitant ses organes et entités et les agents publics à interagir entre eux et avec des acteurs non étatiques, en particulier à but lucratif, le droit a mis l'accent sur les instruments dont dispose l'État pour rendre effectivement opérationnelle l'action de promotion de l'innovation.

625. Le résultat de ce processus est un droit « fonctionnalisé », c'est-à-dire un droit qui décrit dans la Constitution et dans la loi divers mécanismes mis à la disposition de l'État pour soutenir l'innovation.

626. Il convient de noter que cette « fonctionnalisation » des prescriptions constitutionnelles et légales correspond au moment où le pouvoir législatif a commencé à jouer un rôle central dans le domaine de la STI au Brésil.

627. Dès lors, nous constatons que les structures étatiques mises en place pour la promotion de l'innovation ont été établies par le pouvoir exécutif tandis que la spécification de cette action est basée sur des actes normatifs du Parlement.

628. Cette évolution « de la structure à la fonction » appelle d'autres considérations générales sur le dispositif relatif à la STI forgé par l'État brésilien.

629. Premièrement, nous soulignons que la formation du système juridique brésilien de promotion de l'innovation est le fruit d'un effort public.

630. Bien que le caractère de cet engagement ait varié au fil du temps, nous relevons des décennies d'initiatives des pouvoirs exécutif et législatif en matière de

STI qui ont permis à l'État brésilien de poser des bases juridiques solides pour la promotion de l'innovation.

631. Par conséquent, et malgré l'incapacité du pays – contrairement à la France, par exemple – à évaluer en permanence ses politiques relatives à la STI, force est de reconnaître qu'il dispose d'une certaine aptitude, notamment au regard de ses capacités scientifiques et technologiques, à promouvoir l'activité d'innovation.

632. Un pays innovateur n'émergeant pas du jour au lendemain, cette évolution normative de la structure à la fonction nous permet de croire que l'État brésilien dispose désormais de mécanismes qui lui permettront de s'orienter davantage vers une économie et une société innovantes.

633. C'est ce que révèle une autre caractéristique, fruit de cette évolution, qui doit cependant être réglée : le chevauchement et la redondance des finalités, des moyens, des organes et des entités du système de promotion de l'innovation érigé par l'État brésilien.

634. Toute tentative de saisir ce paysage juridique est d'autant plus complexe qu'il n'existe pas de noyau central d'orientation de la politique d'innovation au Brésil. Bien que le MCTI dispose d'une compétence thématique en la matière au sein de l'Union fédérale, notre recherche a souligné son éloignement des structures chargées des affaires politiques et économiques du Gouvernement.

635. Par conséquent, les initiatives relatives à l'activité de promotion de l'innovation se voient fragmentées ; distribuées entre les différents organes de l'Union fédérale.

636. À l'heure actuelle, il existe un ensemble d'organes chargés de coordonner l'action de l'État en la matière. Cependant, même ceux qui ont été directement institués par le Président de la République, comme la Salle d'innovation (décrets n° 9.243/17 et n° 9.869/19) et la Chambre d'innovation (décret 10534/20), ne semblent guère efficaces.

637. Contrairement à ce qui s'est passé en France où a été créé un Conseil de l'innovation, le Brésil ne dispose pas d'un centre effectivement opérationnel lié aux plus hautes instances du pouvoir exécutif et compétent pour réaliser un ciblage stratégique des activités d'innovation. Cette absence pose des défis quant au maintien d'une politique d'innovation à long terme et l'articulation de toutes les structures de l'Union fédérale dans le cadre du SNCTI.

638. Dans les années à venir, cette question pourrait faire l'objet d'un débat national, puisque l'AC n° 85/15 a établi qu'une loi fédérale se prononcera, à travers des normes générales (ayant une incidence sur toutes les entités fédérales), sur le SNCTI et son « régime de collaboration entre les acteurs, tant publics que privés » (article 23, V ; 24, IX ; et 219-B, Constitution brésilienne).

639. Cette loi fédérale sur le SNCTI n'a pas encore été votée mais il semble certain que le Parlement sera le théâtre d'éventuelles mobilisations normatives de coordination et d'harmonisation du SNCTI.

640. En tout état de cause, nous considérons néanmoins que la complexité du système juridique existant et la nature descriptive du droit relatif à la promotion de l'innovation maintiendront, certainement, les chevauchements et les redondances propres à ce système.

641. Pour clore nos observations, il convient de souligner une tendance du droit relatif à la STI à privilégier l'innovation. Tout au long de la recherche, nous avons constaté des efforts étatiques en matière de production de connaissances et leur applicabilité aux défis économiques et sociaux de la nation.

642. L'orientation donnée par loi n° 10.973/04, constitutionnalisée par l'AC n° 85/15 et consolidée dans le *Cadre Juridique des Sciences, Technologie et Innovation* [« Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação »], laisse penser que dans la production normative actuelle de l'État brésilien en matière de STI, à la charge du pouvoir législatif, prédomine une orientation à l'application – et non la production –

de connaissances, surtout en ce qui concerne l'émergence de nouveaux produits, processus et services.

(b) Considérations finales

643. Afin de finaliser notre travail, nous revenons sur la thèse et les hypothèses qui ont animé notre recherche.

644. Auparavant, il convient de récapituler brièvement la problématique de recherche qui a sous-tendu notre étude : *quelles sont les caractéristiques du système juridique brésilien de promotion de l'innovation par l'État ?*

645. Nous avons suggéré, d'emblée, que, *bien que le Brésil ait mis en place au cours de l'histoire toute une série d'outils juridiques spécifiques pour la promotion de l'innovation, aujourd'hui le cadre juridique qui sous-tend l'action administrative est souvent identifié comme une contrainte aux capacités d'intervention de l'État.*

646. Précisément, la recherche réalisée retient les affirmations suivantes : le Brésil possède un système juridique de promotion de l'innovation qui établit des objectifs, spécifie des instruments et charge des organes et entités étatiques de guider l'action administrative, néanmoins ce cadre juridique limite l'étendue de l'action de l'État en la matière.

647. À la lumière de ces considérations, nous estimons que ce « problème » de droit est le fruit des caractéristiques propres au processus de formation du système juridique visant à favoriser l'innovation.

648. Nous avons fait valoir que ce processus a progressivement « rehaussé » le *statut* des bases normatives de cette action, allant de normes infra-légales à des dispositions légales et, enfin, à des prescriptions constitutionnelles.

649. En outre, le contenu normatif de ce droit a évolué, allant de la création d'organes et d'entités publiques à l'attribution de moyens pour assurer l'action de l'État en matière d'innovation, en passant par la détermination détaillée de ses finalités.

650. Cependant, en cherchant à adopter des bases juridiques adaptées aux particularités de la promotion de l'innovation par l'État dans un cadre normatif qui détermine la manière d'être et d'agir de l'administration publique brésilienne suivant une logique de « légalité stricte », deux dynamiques de production normative se sont entrechoquées et auraient ainsi façonné un système juridique qui, au lieu de pacifier, aggraverait les conflits.

651. D'une part, s'agissant de la promotion de l'innovation dans les normes constitutionnelles et légales, l'État brésilien avait établi un système juridique rigide, peu flexible et peu adapté aux besoins inhérents à l'activité d'innovation. D'autre part, l'État ne peut agir si des dispositions détaillées ne sont pas énoncées dans la Constitution ou la loi.

652. Afin d'approfondir nos développements sur ces contradictions du système juridique brésilien de promotion de l'innovation, nous avons examiné l'activité normative des pouvoirs législatif et exécutif.

653. À cet égard, nous avons pu formuler plusieurs hypothèses quant à la formation de ce système juridique :

(i) c'est d'abord le pouvoir exécutif qui a été compétent pour agir en matière de promotion de l'innovation, ce qui a donné au système mis en place une flexibilité considérable ;

(ii) cependant, après la Constitution brésilienne de 1988, il y a eu une inflexion au bénéfice du pouvoir législatif, qui est devenu le centre organisateur de cette action administrative ;

(iii) par conséquent, le système est aujourd'hui constitué de dispositions constitutionnelles et légales édictées par le pouvoir législatif.

654. Afin de traiter ces hypothèses, nous avons travaillé selon deux approches : une approche évolutive, d'une part, en retraçant l'histoire de la formation du cadre juridique relatif à l'activité de l'État dans le domaine de l'innovation ; une approche comparative, d'autre part, en étudiant plusieurs éléments du système juridique de promotion de l'innovation en France afin de le comparer au cas brésilien.

655. Quant à la première approche, développée dans les Chapitres II, III et IV, il s'agissait d'analyser les actes normatifs ayant engagé l'État brésilien dans une activité d'innovation. À cette fin, la recherche s'est basée sur la littérature produite sur le SNCTI afin de mettre en évidence les moments clés du processus de formation du droit brésilien guidant la promotion de l'activité d'innovation par l'État.

656. La structuration du système juridique de promotion de l'innovation par l'État a été examinée dans trois chapitres :

- un premier a traité de la phase initiale de mise en place de ce système juridique durant laquelle les organes et les entités étatiques ont été chargés de promouvoir des activités relatives à la STI (Chapitre II) ;
- un deuxième a été consacré à l'exploration de l'étape de maturation de ce système juridique, le domaine de la STI étant alors ajouté à la stratégie gouvernementale de soutien au développement économique et social du pays (Chapitre III) ;
- un dernier a souligné le processus continu de densification normative, avec la typification, dans la Constitution de 1988 et dans diverses législations, des instruments mis à la disposition de l'État brésilien pour la promotion de l'activité d'innovation (Chapitre IV).

657. Puis, ce cadre juridique brésilien a été mis en dialogue avec le cas français. Suivant cette perspective comparative (Chapitre V), à partir de notes sur le droit français et l'organisation mise en place par celui-ci pour l'action de l'État en matière de STI, nous avons essayé de réfléchir au rôle des pouvoirs législatif et exécutif dans les deux pays.

658. Nous avons souligné qu'en dépit de racines communes au droit administratif français et au droit administratif brésilien et de l'influence du premier sur le second, les exigences de légalité pour l'action de l'État sont perçues très différemment dans les deux pays, le droit français s'étant doté de dispositions plus souples que le droit brésilien.

659. Ce parcours de recherche a finalement conduit à la formulation de sept énoncés sur le système juridique de promotion de l'innovation, considérant que celui-ci :

- (1) est la conséquence d'un soutien persistant de l'État à la science et à la technologie ;
- (2) n'est pas un phénomène contemporain du droit brésilien ;
- (3) a pour origine l'action normative du pouvoir exécutif ;
- (4) a été impacté par la Constitution de 1988 qui a mis le pouvoir législatif au centre de l'action normative de l'État en matière d'innovation ;
- (5) prévoit, de façon exhaustive et détaillée, les instruments à la disposition de l'administration publique pour stimuler l'innovation, notamment s'agissant du rapport entre le secteur public et le secteur privé ;
- (6) est de nature constitutionnelle et légale et répond à la logique de la manière d'être et d'agir de l'administration publique brésilienne ;
- (7) a évolué en privilégiant la structure puis la fonction.

660. À partir de ces considérations, nous sommes revenus à la proposition de *thèse* présentée au début de cette recherche : *l'engagement de l'État brésilien dans l'activité d'innovation s'est d'abord traduit par une prédominance des règles administratives pour être ensuite repris par le législateur à partir du régime démocratique institué par la Constitution brésilienne de 1988. Aussi l'encadrement du système de promotion de*

l'innovation est aujourd'hui au Brésil de niveau constitutionnel et législatif, ce qui ne favorise pas sa flexibilité pourtant nécessaire à ce type d'activité.

661. La recherche réalisée a confirmé ces observations sur les caractéristiques du système juridique brésilien de promotion de l'innovation.

662. Précisément, la thèse propose une explication des tensions et des contradictions propres à ce système. En effet, au regard des bases juridiques existantes en matière d'innovation expressément prévues par la Constitution de 1988 et dans diverses législations, il est indéniable que le Brésil s'est doté de fondements normatifs solides pour permettre l'action étatique dans ce domaine.

663. Cependant, ce constat est nuancé par la logique inhérente à ce système juridique, à savoir une conception stricte de la légalité selon laquelle l'action de l'État doit être prévue au préalable par une loi ou une disposition constitutionnelle.

664. Notre recherche a analysé comment cette compréhension de la légalité, répandue dans la culture juridique brésilienne et sans rapport évident avec le droit constitutionnel positif, altère l'action publique de promotion de l'innovation, notamment s'agissant de la relation entre l'administration publique et ses organes de contrôle.

665. Par conséquent, nous avons constaté que le pouvoir exécutif, qui a conféré les bases juridiques initiales de l'action de promotion de l'innovation a, peu à peu, fait appel au pouvoir législatif. Dès lors, le Parlement a voté des textes normatifs qui ne se limitent pas à créer des organes et à établir des objectifs à l'action publique mais ont institué des instruments par lesquels l'administration publique brésilienne agit.

666. Avec le vote de l'AC n° 85/15 et de la loi n° 13.243/16, le Parlement est devenu le noyau normatif qui guide l'action administrative de promotion de l'innovation, par le biais de dispositions « autorisantes ».

667. En relevant la *prépondérance constitutionnelle et légale* du système juridique brésilien de promotion de l'innovation, *caractérisée par la détermination de facultés*

expresses et répétitives à l'État, la thèse met également en évidence le *caractère rigide* du droit en vigueur.

668. Il se trouve qu'à l'inverse du pouvoir exécutif français (Président et Premier ministre), doté d'une grande capacité de création normative au niveau légal, le chef de l'État brésilien dispose de mécanismes limités pour répondre normativement aux exigences d'urgence et de flexibilité auxquelles fait face l'administration publique s'agissant de la promotion de l'innovation.

669. Dans ce cadre, le pouvoir législatif non seulement confère une sécurité juridique à l'activité administrative de promotion de l'innovation mais guide aussi l'action de l'Exécutif en la matière.

670. Ainsi, il paraît indéniable que la Constitution brésilienne de 1988 ait placé le pouvoir législatif à la tête du système juridique de promotion de l'innovation.

671. Les conséquences de cette situation sont diverses et restent encore largement méconnues à ce jour, cependant elles semblent indiquer un système juridique peu flexible et donc peu adapté aux nécessités inhérentes à la dynamique d'innovation.

672. Nous espérons que cette *thèse*, qui a relevé et analysé les caractéristiques du système juridique brésilien de promotion de l'innovation, propose des considérations intéressantes susceptibles de constituer des points de départ pertinents pour une réflexion de ceux qui doivent faire face, académiquement et professionnellement, aux défis qui se posent au droit et à l'innovation au Brésil.

INTRODUÇÃO

A. PLANO DA PESQUISA

Há alguns anos, o tema da inovação é destaque.

Frequentemente relacionada à revolução tecnológica vivida pela humanidade, trata-se de assunto cada vez mais frequente nas reflexões sobre política, economia e sociedade, de modo que, inevitavelmente, tanto o Direito, como o Estado passaram a interagir com o assunto.

Nesse sentido, esta pesquisa explora as características das prescrições jurídicas que estruturam a ação estatal no âmbito da atividade de inovação.

Especificamente, opta-se por um percurso histórico para observar o alinhamento, estabelecido pelo Direito brasileiro, do Estado com a atividade de inovação.

Para essa perspectiva de exame da conformação do agir estatal foram adotados uma série de pontos de partida, a fim de orientar o desenvolvimento desta tese.

Tais “noções preliminares” são objeto de detalhamento no Capítulo I da tese. Nele, são fixadas a tese e as hipóteses de pesquisa, bem como apontada a perspectiva de análise do trabalho que pareceu suficiente para enfrentá-las, qual seja, a formação do arranjo jurídico-institucional que relacionou o Estado brasileiro à inovação, por intermédio da observação do exercício da função normativa pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Dentre as ponderações iniciais sobre o quadro normativo acometendo o Estado brasileiro com a atividade de inovação, assentam-se duas premissas para a investigação. Por um lado, a inevitável associação entre inovação e ciência e tecnologia; por outro lado, a predominância de comandos típicos da atividade administrativa de fomento.

Assim, sob essas premissas, o trabalho parte para o exame das normas editadas pelo chefe do Poder Executivo e pelo Congresso Nacional, tendo em vista o que se considera serem três momentos decisivos de conformação do sistema jurídico de fomento estatal à inovação.

De partida, o impulso inicial realizado pelo Estado brasileiro, constituindo uma série de grupos de trabalho, órgãos ou entidades para tratar do estímulo estatal à atividade de ciência, tecnologia e inovação.

Tratado no Capítulo II, essas “primeiras iniciativas” conformaram, entre os Anos 50 e 60, diversas “ondas” de estruturas, comprometendo o Estado brasileiro com a atividade de ciência, tecnologia e inovação, dos quais são exemplos as instituições do CNPq, da CAPES, da CNEN, do BNDES, da FINEP e do FNDCT.

Sob essa paisagem orgânica, avança-se para o segundo momento chave desse engajamento estatal, no qual ciência, tecnologia e inovação são correlacionadas à estratégia de desenvolvimento.

Fortalecida, notadamente, na Década de 70, ante a aprovação dos PNDs-PBDCTs, ciência, tecnologia e inovação “amadurecem” institucionalmente, emergindo, como atividades sistemicamente organizadas, em diversos núcleos setoriais do Governo, para apoiá-los em seus desafios institucionais. É neste Capítulo III, por exemplo, que a EMBRAER, no Ministério da Aeronáutica, e a EMBRAPA, no Ministério da Agricultura, são instituídas com objetivo de acoplar ciência, tecnologia e inovação aos desafios funcionais dessas unidades governamentais; ou ainda, outras entidades já existentes no âmbito do Estado brasileiro passam a destinar esforços na matéria para responder às demandas governamentais, com vistas ao desenvolvimento, como foi o caso da PETROBRÁS, do Ministério de Minas e Energias, e sua necessidade de promover uma solução à crise energética internacional proveniente dos choques do petróleo.

Em seguida, o último momento que se pretende explorar é aquele em que ciência, tecnologia e inovação ganham contornos prescritivos.

No caso, o Capítulo IV aprofunda a densificação normativa vislumbrada sobre a temática, a partir da elaboração e promulgação da Constituição de 1988. Além da seção constitucional dedicada ao assunto, o Estado brasileiro passa, paulatinamente, a prescrever em normas de *status* legal, as condutas do agir estatal de fomento à ciência, tecnologia e inovação.

Ademais, é neste momento que a atenção normativa do Estado converge para o estímulo à inovação. Veja-se que, além da edição da Lei de Inovação (Lei nº 10.973/04) e, posteriormente, da Lei nº 13.243/16 (*Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*), o texto constitucional foi alterado pela Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 2015 para ratificar esse acento estatal à atividade de inovação.

Os resultados desse percurso, observando o exercício da função normativa pelos Poderes Executivo e Legislativo, são colocadas em diálogo com a organização realizada pelo Estado francês na promoção e incentivo à ciência, tecnologia e inovação.

O Capítulo V aproveita-se da influência que as reflexões jurídicas sobre organização da estrutura administrativa têm sobre a teoria do Direito administrativo, para, considerando as diferenças institucionais entre os dois países, comparar o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na definição do conjunto de normas que parametriza o agir estatal de fomento à inovação no Brasil e na França.

Enfim, tendo em vista o arranjo jurídico-institucional formado pelo Estado brasileiro, colocado em perspectiva com o francês, encerra-se esse trabalho, arrolando no Capítulo VI as conclusões quanto às características legadas pelo Direito brasileiro para a atividade administrativa de fomento à inovação.

B. REFLEXOS DO CONTEÚDO DO TRABALHO NO PLANO DE PESQUISA

Considerando o plano de pesquisa acima descrito, convém assinalar que, com relação ao seu conteúdo, este trabalho procura:

- (i) precisar os pontos de partida da investigação;
- (ii) descrever e observar as diversas etapas de formação do arranjo jurídico-institucional de ciência, tecnologia e inovação pelo Estado brasileiro; e

(iii) argumentar quanto às características do sistema jurídico de fomento estatal à inovação, a partir do exercício da função normativa pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Ainda que não exclusivamente, procurou-se concentrar cada uma dessas abordagens materiais do trabalho em seções específicas do plano de pesquisa.

Assim, as premissas relacionadas ao seu desenvolvimento são indicadas no Capítulo I e, especificamente quanto à comparação com a experiência do sistema de inovação francês, complementadas no item 5.1. do Capítulo V.

Por sua vez, os Capítulos II, III e IV concentram os esforços de levantamento, organização e descrição do conjunto de normas editadas pelo Estado brasileiro, relativas à atividade de ciência, tecnologia e inovação.

No mesmo sentido, é o Capítulo V, dedicado a apresentar aspectos da ciência, tecnologia e inovação no Direito francês. Anota-se que, diversamente da abordagem exploratória realizada quanto às normas editadas pelo Estado brasileiro, o Capítulo V foca em pontuar aspectos gerais e específicas à promoção estatal da ciência, tecnologia e inovação do Direito francês, com vistas à sua comparação com o Direito brasileiro.

Nesse sentido, os Capítulos II, III, IV e V servem de insumo à argumentação proposta no que tange às características do sistema jurídico brasileiro de fomento estatal à inovação.

Para conectar a tese exposta no item 1.1. do Capítulo I ao Capítulo VI, que consolida a contribuição original à ciência jurídica almejada por este trabalho, optou-se pela formulação de uma seção de “Conclusões” dos Capítulos II, III, IV e V à tese da pesquisa.

Por meio de tais seções, enfrenta-se a proposição investigativa do trabalho, no caso, o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na organização da atividade administrativa de fomento à ciência, tecnologia e inovação. Portanto, pode-se dizer que, ao longo de todo o seu desenvolvimento, busca-se não perder de vista a formulação intelectual que anima este doutorado.

É oportuno ressaltar que outros itens, internos aos Capítulos II, III, IV e V, também tem essa função de suscitar elementos argumentativos do tema desta pesquisa, a partir dos elementos factuais explorados em cada um dos respectivos Capítulos. Destes merecem especial atenção às considerações à versão original da Lei de Inovação (item 4.3.1.4), à EC nº 85/15 (item 4.3.2.2.3), à Lei nº 13.243/16 (item 4.3.2.3.5) e à comparação empreendida entre os modelos brasileiro e francês de fomento à inovação (item 5.4).

Espera-se que essa elucidação dos reflexos do conteúdo do trabalho no plano de pesquisa permita ao leitor ter ciência das escolhas e ênfases matérias de cada uma das seções desta investigação.

C. ASPECTOS FORMAIS E TEMPORAIS

Para encerrar essa introdução, convém registrar os aspectos adotados relativos à apresentação do trabalho.

Quanto às suas referências, foram prestigiadas as opções comuns aos trabalhos jurídicos.

Assim, no corpo do texto, as referências a autores foram realizadas pelo nome completo, com os sobrenomes em maiúsculo. Nas notas de rodapé, as primeiras referências a determinada bibliografia foi indicada por sobrenome, nome, título da obra em itálico, seguida das demais informações de relativas à publicação (local, editora, data e, se disponível na *internet*, endereço e data de acesso).

Para facilitar a progressão pelo leitor, as demais referências em nota de rodapé a obras anteriormente citadas são acompanhadas da menção ao autor e ao título da obra.

Em caso de artigo em revista ou coletânea, o autor (sobrenome/nome) e título do artigo, sem itálico, precedem à referência bibliográfica completa, citada apenas na primeira referência. Nas demais, mencionam-se apenas o autor e o título do artigo.

Essa tese explora diversos documentos elaborados pelo Estado (p. ex. exposições de motivos, pareceres de comissões parlamentares, notas taquigráficas de sessões do Congresso Nacional, etc.), muitas sem catalogação bibliográfica, além de relatos, vídeos e eventos disponíveis na *internet*.

Todas as menções ou fundamentos utilizados com bases nessas informações são indicados em nota de rodapé, com a primeira menção indicando, quando existente, o *link* e a data de acesso da informação. Nas ocasiões de sucessivas citações ao mesmo documento, foram indicados os epítetos pelos quais o documento é referenciado.

Esses documentos não constam da bibliografia final, composta apenas de trabalhos com catalogação de publicação.

Com vistas a fortalecer os argumentos apresentados, essa tese apoia-se constantemente em transcrições, inclusive de textos normativos.

Embora eventualmente desagradável ao leitor, preferiu-se essa opção como forma de enfatizar os conteúdos da narrativa que se pretende explorar no curso desta tese. Assim, todas aquelas inferiores a três linhas seguem no corpo do texto. Já as que ultrapassam esse limite são objeto de destaque.

Neste aspecto, considerando que esse trabalho tem uma seção dedicada a explorar o arranjo jurídico-institucional francês e trata de um tema (inovação) com possibilidade de diálogo com uma literatura mundial, optou-se por não realizar traduções de textos de língua francesa, inglesa e espanhola. Entende-se que o contexto de cooperação internacional sob o qual foi produzida essa pesquisa e sua natureza acadêmico-científica admitem essa direção, potencialmente restritiva em termos didáticos. Em todo o caso, acredita-se que a frequência dessas referências, geralmente acompanhadas a considerações em português, não prejudicam a difusão dos resultados encontrados neste trabalho.

Sempre que as informações acrescidas à tese foram relativas a uma página de obra bibliográfica, seção de *site*, ou momento de determinado vídeo, essa informação foi indicada. Não havendo essa precisão, a indicação é atribuída à integralidade da referência.

O texto da tese segue o disposto Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, estabelecido pelo Decreto nº 6.583, de 29 de setembro de 2008. Contudo, considerando o percurso histórico adotado na pesquisa, manteve-se a redação original dos documentos citados, sobretudo para realçar o enfoque da época explorado na pesquisa.

Ainda, para não turbar a narrativa, mas conferir informações complementares que se entendeu úteis à compreensão do assunto em debate, utilizou-se frequentemente das notas de rodapé.

Também se aproveitou deste espaço do trabalho, para justificar certas escolhas formais no curso da tese ou detalhar aspectos normativos das institucionalidades do sistema brasileiro inovação, de modo a integrá-las ao curso narrativo da tese. Quando este aprofundamento histórico envolveu maiores detalhamentos das institucionalidades destacadas, optou-se por tratá-las no corpo do texto, ao final da seção em que foram apresentadas, sob a forma de um parágrafo adicional.

Vale dizer que, para designar institucionalidades estatais que alteraram as suas nomenclaturas ao longo do período investigado, em alguns casos optou-se por padronizar as referências, ainda que eventualmente anacrônicas (p. ex. a menção a BNDES, mesmo antes do acréscimo do “S”¹⁶⁰ de “Social” ao Banco em 1982).

Com relação às referências numéricas adotadas ao longo da tese, optou-se pela indicação por extenso para todas aquelas passíveis de expressão por uma única palavra (p. ex. um, dez, quinze, vinte, cem, etc.) e pelo signo numérico para aqueles expressos por composição de palavras (como, 21, 32, 43, etc.). Esse padrão, contudo, não foi adotado quanto às datas. Para esses casos, preferiu-se o signo numeral apenas para os dias e anos (p. ex. 31 de dezembro de 2019).

Conforme assinalado no item anterior, as partes 2 a 4 do trabalho são precedidas de uma síntese introdutória, na qual é resumido o plano de pesquisa executado, e finalizadas por outra de caráter conclusivo, para consolidar os achados de pesquisa. Elaboradas para apoiar a leitura da tese e, portanto, após o processo de pesquisa, essas

¹⁶⁰ Para mais detalhes sobre o assunto, cf., *infra*, nota de rodapé nº 626.

introduções e conclusões destacam os documentos jurídicos analisados e apresentam os resultados encontrados para cada parte do trabalho.

Ademais, esse trabalho contém uma lista de siglas, utilizadas no curso da tese, e tabelas anexas, organizando informações colhidas no curso dessa investigação, para facilitar a compreensão do leitor.

Por fim, quanto ao aspecto temporal, informa-se que essa pesquisa fez consultas a documentos normativos e não-normativos, inclusive referências bibliográficas e *sites*, até o dia 31 de dezembro de 2020, de modo que publicações realizadas após essa data não exploradas nesta pesquisa.

CAPÍTULO I – NOÇÕES PRELIMINARES

1.1. TEMA, PROBLEMA, TESE E HIPÓTESES DA PESQUISA

Constitui tema desta tese explorar as *características do sistema jurídico brasileiro de fomento estatal à inovação*.

Como pano de fundo de investigação desta temática, estão as diversas institucionalidades constituídas pelo Estado brasileiro para interagir com a atividade de inovação e o papel do Direito na parametrização dessa relação.

Deste quadro, em linhas gerais, pode-se dizer que, *embora o Brasil tenha constituído, historicamente, um sistema jurídico dotado de específicos objetivos, instrumentos e organicidades para o fomento à inovação, o arcabouço jurídico-institucional que fundamenta esse agir da Administração Pública brasileira é constantemente apontado como um dos fatores constrictivos da capacidade de intervenção estatal na atividade*.

Vale lembrar que o Direito brasileiro, sobretudo sob a égide da Constituição de 1988, aprofundou o tratamento normativo do fomento à inovação.

Assim, na paisagem jurídica brasileira, não só, paulatinamente, diversas leis passaram a detalhar os mecanismos à disposição do Estado para atuar na matéria, mas também as disposições constitucionais progressivamente especificaram o conteúdo deste engajamento estatal na promoção e incentivo da atividade.

Se, à primeira vista, o respaldo em nível da Constituição ou da lei parecia um bem-vindo movimento de formalização das particularidades do fomento à inovação ante a tradicional forma de ser e agir da Administração Pública brasileira, um outro sentido, mais perverso, parece ter se evidenciado.

Sustenta-se que ao submeter a capacidade do Estado de promover, incentivar, estimular e apoiar a atividade de inovação à expressão normativa de hierarquia constitucional-legal, foi forjado um sistema jurídico rígido, pouco permeável à flexibilidade e às necessidades ínsitas à captura do fenômeno pela ação estatal.

Como resultado, o fomento à inovação parece estar limitado por condicionantes decorrentes do próprio Direito, verificadas em, ao menos, duas percepções comuns aos observadores dessa atuação administrativa.

Por um lado, o estrangulamento produzido pelos órgãos de controle da Administração Pública que ora não reconhecem as particularidades normativamente estabelecidas desse agir, ora sustentam interpretações taxativas do Direito estabelecido para as medidas administrativas de fomento de inovação, entendendo insuficientes disposições gerais previstas no ordenamento.

Por outro lado, em decorrência não só do controle, mas também de toda uma cultura jurídica, o impulso à uniformização do modo de ser e agir da Administração Pública constringe as possibilidades de mobilizar, com inventividade, o aparato estatal dentro dos espaços conferidos pelo Direito.

Enfim, é sob este sentimento do Direito como um problema à satisfatória intervenção estatal para a promoção da inovação que se desenvolve essa pesquisa. No caso, é a compreensão da emergência deste aparente impasse que anima essa investigação.

Para tanto, essa pesquisa recorre à formação pelos Poderes Legislativo e Executivo das bases jurídicas para a atividade administrativa de fomento à inovação.

Acredita-se que uma análise sobre as características dessa conformação jurídico-institucional, pode lançar pistas sobre as limitações impostas pelo Direito ao fomento da inovação e contribuir no entendimento da evolução desse quadro atual.

Nesse sentido, o trabalho explora a plausibilidade da tese¹⁶¹ de que, *no percurso do engajamento do Estado brasileiro na atividade de inovação, a predominância inicial das normas jurídicas a cargo do Poder Executivo na organização da função administrativa de fomento à inovação evoluiu, progressivamente, a partir dos influxos democráticos da Constituição de 1988, para o Poder Legislativo. O resultado dessa trajetória de formação é um sistema jurídico de regência constitucional-legal,*

¹⁶¹ Em sentido estrito. Observa-se que, ao longo deste trabalho, o termo é adotado também em referência à totalidade da pesquisa.

marcado por expressas e repetitivas faculdades, rigidamente estabelecidas, para orientar o agir estatal de fomento à inovação.

Portanto, são hipóteses gerais da investigação, as seguintes assertivas:

- (i) o Poder Executivo foi responsável por ordenar juridicamente a fase inicial de interação do Estado brasileiro com a atividade de inovação, o que lhe conferiu considerável maleabilidade na organização da estrutura estatal de fomento, sobretudo por meio da instituição de órgãos e entidades da Administração Pública para o exercício da tarefa de fomento;
- (ii) contudo, com a Constituição de 1988, ocorreu uma inflexão do parâmetro normativo para o agir estatal na matéria, pela inclusão do Poder Legislativo e do exercício da sua função normativa típica, como o núcleo organizador da ação administrativa;
- (iii) como resultado, constitui-se um sistema jurídico com previsões constitucionais e legais, marcado pela pretensão de exaurir todo o espectro de possibilidades do fomento à inovação e, assim, conferir funcionalidade ao agir administrativo na matéria com base em documentos normativos editados pelo Poder Legislativo.

Assim, por intermédio da formação do arranjo jurídico-institucional a cargo do Poderes Legislativo e Executivo, espera-se evidenciar que o reiterado movimento de imprescindibilidade da Constituição ou da lei como fonte normativa da ação de fomento à inovação é recente na tradição estatal de interação com essa matéria, devendo ser um ponto de atenção dos juristas, conquanto o risco de, diante da sua rigidez, fragilizar e esgotar a capacidade executiva do Estado.

Reforça-se que esta pesquisa argumenta que o carácter constitucional-legal do sistema jurídico de fomento à inovação, fruto da trajetória de formação da institucionalidade de ciência, tecnologia e inovação no país, em que pesem aos seus contratempos para o sucesso desta atividade administrativa, responde aos desafios impostos pelo Direito brasileiro ao agir da Administração Pública.

1.2. PREMISSAS METODOLÓGICAS

Nesta seção, são delimitadas, esclarecidas e justificadas as escolhas que orientaram o desenvolvimento da pesquisa, quais sejam: o Direito como uma totalidade ordenada de normas jurídicas (item 1.2.1); a compreensão de inovação acolhida no âmbito do trabalho, o papel do Estado nesta atividade e as condições de sua emergência (item 1.2.2); o fomento como técnica privilegiada pelo Direito para a interação do Estado brasileiro com a atividade de inovação (item 1.2.3); a escolha do ponto de vista do Estado brasileiro para explorar o tema de pesquisa e os inevitáveis percursos decorrentes dessa opção, em termos de organização, limitação e controle do poder estatal (item 1.2.4); e, por fim, o significado da abordagem pela perspectiva da formação e o plano da tese para explorar a institucionalidade estatal de promoção e incentivo à inovação (item 1.2.5).

1.2.1. O Direito como ponto de partida

1.2.1.1. Uma perspectiva positivista

Essa pesquisa tem por objetivo colocar o Direito positivo brasileiro em evidência.

Nestes termos, o espírito de investigação acolhe a corrente positivista de pensamento, na formulação que lhe conferiu a *Teoria Pura do Direito* de Hans KELSEN.¹⁶²

Adota-se esse olhar do fenômeno jurídico por alguns motivos.

Inicialmente, por lhe conferir uma dimensão científica. Por essa corrente, é possível conhecer o Direito. Muito embora a aparente obviedade, as reflexões da *Teoria Pura do Direito* evidenciam a dificuldade dessa apreensão.

¹⁶² Nesta tese, utiliza-se a seguinte publicação: KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 6ª ed., 5ª tir., trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Para clarificar o que se pretende com a escolha, transcreve-se trecho inaugural da obra de Hans KELSEN:

[c]omo teoria, quer única e exclusivamente conhecer o seu próprio objeto. Procura responder a esta questão: o que é e como é o Direito? Mas já não importa a questão de saber como deve ser o Direito, ou como deve ele ser feito. É ciência jurídica e não política do Direito. [§] Quando a si própria se designa como “pura” teoria do Direito, isto significa que ela se propõe garantir um conhecimento apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quando não se possa, rigorosamente, determinar como Direito. Quer isto dizer que ela pretende libertar a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Esse é o princípio metodológico fundamental.¹⁶³

Posto o conteúdo desta “pureza”, avança-se para a sua base: a norma jurídica.

Nas lições da *Teoria Pura do Direito*, norma jurídica é um ato objetivo,¹⁶⁴ expresso sob certas formalidades, com significado próprio da manifestação de vontade que lhe originou.¹⁶⁵ Portanto, embora produto do mundo do *ser* (ou seja, dos fatos, apreensíveis pelo sentido humano), a norma jurídica é um enunciado prescritivo do *dever-ser*.¹⁶⁶

Sob esse enfoque, confere ferramenta teórico útil para que se conheça o Direito, a despeito da sua mutabilidade, enquanto resultados dos desígnios sociais humanos.

¹⁶³ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p. 1.

¹⁶⁴ “O que transforma este fato num ato jurídico (lícito ou ilícito) não é a sua facticidade, não é o seu ser natural, isto é, o seu ser tal como determinado pela lei da causalidade e encerrado no sistema da natureza, mas o sentido objetivo que está ligado a esse ato, a significação que ele possui. O sentido jurídico específico, a sua particular significação jurídica, recebe-a o fato em questão por intermédio de uma norma que a ele se refere com o seu conteúdo, que lhe empresta a significação jurídica, por forma que o ato pode ser interpretado segundo esta norma. A norma funciona como esquema de interpretação.” (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p. 4)

¹⁶⁵ “‘Norma’ é o sentido de um ato através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou, especialmente, facultada, no sentido de adjudicada à competência de alguém. Neste ponto importa salientar que a norma, como o sentido específico de um ato intencionalmente dirigido à conduta de outrem, é qualquer coisa de diferente do ato de vontade cujo sentido ela constitui.” (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p. 6)

¹⁶⁶ “A distinção entre ser e dever-ser não pode ser mais aprofundada. É um dado imediato da nossa consciência. Ninguém pode negar que o enunciado: tal coisa é – ou seja, o enunciado através do qual descrevemos um ser fático – se distingue essencialmente do enunciado: algo deve ser – com o qual descrevemos uma norma – e que da circunstância de algo ser não se segue que algo deva ser, assim como da circunstância de que algo deve ser se não segue que algo seja.” (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p. 6)

Contudo, nesta tese, não se produz teoria do Direito. Observa-se, exclusivamente, o que o Direito brasileiro diz sobre a relação do Estado com a atividade de inovação.

Diante disso, acredita-se que a perspectiva positivista pode ser acionada por ensejar uma apreensão científica das normas jurídicas que conformam o agir estatal em matéria de inovação.

Em todo o caso, sabe-se que esse exercício cognoscível e racional não se realiza sobre um dado da natureza, mas a partir de conteúdos prescritivos que, revestidos de determinada formalidade em termos de produção e validade, encerram uma manifestação institucionalizada do poder.

Assim, mesmo centrado na norma jurídica, essa pesquisa não se pretende indiferente às movimentações que, no plano fático brasileiro, animaram a produção do Direito para organizar a atuação estatal para a inovação.

Entende-se que essa abordagem não rompe com a *Teoria Pura do Direito*.

É certo que esta busca conferir resposta geral para o fenômeno jurídico que prescindia e se adequa à correlação das forças de qualquer período e local. Contudo, trata-se de uma *Teoria* que não pretende limitar a realidade ao Direito. Ela apenas afirma que dinâmicas políticas, econômicas e sociais não devem ser acionadas para explicar o funcionamento do Direito.

Com isso em vista, apoia-se na “interpretação científica”¹⁶⁷ da *Teoria Pura do Direito*, para produzir uma tese que descreva, enquanto ato de conhecimento, como o fenômeno jurídico foi ordenado para estruturar a ação estatal em matéria de inovação, levando em conta os fatos que ensejaram a produção jurídica.

Neste diapasão, pretende-se afirmar o Direito como uma espécie de ciência social, sem deixar de valorizar a sua tipicidade enquanto produto coletivo.

¹⁶⁷ Essa dimensão, enquanto interpretação não-autêntica (criadora) do Direito, é compreendida como a “pura determinação cognoscitiva do sentido das normas jurídicas.” (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p 395)

1.2.1.2. Uma opção sistêmica, de totalidade ordenada

Nesta tese, busca-se observar o Direito pela sua manifestação enquanto conjunto ordenado de normas jurídicas.

Essa perspectiva tem dois fundamentos. Por um lado, um impulso da teoria do Direito para a explicação do fenômeno jurídico; por outro lado, o Direito positivo brasileiro que, ao tratar da organização das normas jurídicas relacionadas ao agir estatal em matéria de inovação, estabelece uma organização sistêmica.

Partindo da teoria jurídica, importa fixar entre as normas jurídicas individualmente consideradas e a formação de um sistema, as reflexões que assentaram o Direito como uma pluralidade de normas ordenadas.

Para esse percurso de considerações, utiliza-se do trabalho de Norberto BOBBIO, a *Teoria do ordenamento jurídico*.¹⁶⁸ A seleção desta obra deve-se não só pelo diálogo que o autor realiza com o trabalho de Hans Kelsen,¹⁶⁹ mas pelo esforço do autor em aproximar essa perspectiva da própria definição de Direito^{170, 171}.

Veja-se que, novamente, não se pretende com essa tese produzir teoria do Direito e, conseqüentemente, explorar os “*problemas do ordenamento*”, como as questões da sua unidade, ordenação, completude e comunicação com outros conjuntos de normas.¹⁷²

¹⁶⁸ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, 10ª ed, trad. Maria Celeste C. J. Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

¹⁶⁹ “Não preciso acrescentar que meu livro está ligado diretamente à problemática de Kelsen, da qual constitui ora um comentário, ora um desenvolvimento.” (BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, pp. 21-22)

¹⁷⁰ Quanto a este aspecto, observa Norberto BOBBIO: “digamos que não foi possível dar uma definição do Direito do ponto de vista da norma jurídica, considerada isoladamente, mas tivemos de alargar nosso horizonte para a consideração do modo pela qual uma determinada norma se torna eficaz a partir de uma complexa organização que determina a natureza e a entidade das sanções, as pessoas que devam exercê-las e a sua execução. Essa organização complexa é produto de um ordenamento jurídico. Significa, portanto, que uma definição satisfatória do Direito só é possível se nos colocarmos do ponto de vista do ordenamento jurídico.” (*Teoria do ordenamento jurídico*, p. 22) No excerto, o autor faz alusão à *Teoria da norma jurídica*, cuja publicação precedeu à *Teoria do ordenamento jurídico*. Para aquela obra, ver BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*, 5ª ed, trad. Fernando Pavan Baptista, Ariani Bueno Sudatti. Bauru: Edipro, 2012.

¹⁷¹ Ademais, como se verá *infra* (nota de rodapé nº 196), Norberto BOBBIO é autor central do papel promocional do Direito, base para outros pontos de partida desta pesquisa.

¹⁷² Para essa síntese de considerações, ver BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, pp. 34-35.

Apoia-se nas reflexões de Norberto BOBBIO para esclarecer o conteúdo que se pretende atribuir à noção de “sistema jurídico” que integra o título desta tese. Assim, convém transcrever a sua seguinte ponderação:

*[e]entendemos por “sistema” uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. Quando nos perguntamos se um ordenamento jurídico constitui um sistema, nos perguntamos se as normas que o compõem estão num relacionamento de coerência entre si, e em que condições é possível essa relação.*¹⁷³

É esta a noção de “totalidade ordenada”, de regras que se relacionam com o todo e guardam coerência entre si que se acolhe como chave para a compreensão da parametrização pelo Direito da relação entre Estado e atividade de inovação.

No âmbito desta tese, sustenta-se que o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu que ciência, tecnologia e inovação (CTI) constituem um sistema, seja pelo conjunto das prescrições contidas no Capítulo IV, Título VIII, da Constituição, seja pela expressa referência a “sistema” do seu artigo 219-B, o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI).

Quanto a este dispositivo, é oportuno ponderar que a previsão constitucional de SNCTI remete-se a uma noção factual, de reunião de pessoas (sobretudo, jurídicas, mas também físicas), como prescreve o seu texto ao estabelecer que o Sistema “será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados” (art. 219-B, *caput*).

De todo modo, também se vislumbra desta disposição da Constituição, a acepção jurídica trabalhada acima de “totalidade ordenada”, notadamente pelo arranjo

¹⁷³ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*, p. 71.

estabelecido nos parágrafos do artigo 219-B, distribuindo as competências no âmbito do Estado brasileiro para lidar com o tema da inovação.

No caso, a promoção da inovação constitui matéria comum entre União Federal, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (art. 23, V, CF), todos competentes para legislarem sob o assunto (art. 24, IX, CF). Portanto, para atenderem as demandas de cooperação, coordenação e articulação que essas regras constitucionais demandam, parece adequado, também por essa via, suscitar de uma opção “sistêmica” para explorar o objeto desta tese.

Nestes termos, é um dado desta investigação que, enquanto conjunto, as normas ordenadoras do agir estatal em matéria de inovação pretendem conformar uma “*totalidade ordenada*” que se relaciona com o todo e possui coerência entre si.

Por certo, assumir essa premissa não significa que as normas jurídicas individualmente consideradas, ainda que formalmente produzidas sob as regras de estrutura do ordenamento jurídico, são coerentes entre si ou com a totalidade do Direito positivo brasileiro.¹⁷⁴

Contudo, esse é um campo de estudos cujas especificidades essa tese, embora presente, não almeja enfrentar.

Conforme se detalha adiante, o foco desta investigação é observar como o Estado brasileiro estruturou-se juridicamente para atuar sob a atividade de inovação e quais são as características resultantes deste processo de formação.

Assim, para ser preciso, esta tese debruça-se sob um conjunto específico e limitado das normas do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, a despeito da investigação recair, em efeito, sob não mais que um subsistema jurídico, opta-se, no curso dessa

¹⁷⁴ Aliás, Norberto BOBBIO reconhece a complexidade dos ordenamentos jurídicos, dedicando considerável parte da sua *Teoria do Ordenamento Jurídico* para lidar com os desafios dessa compreensão, como as questões das antinomias e lacunas. Em suma, entende-se que, no Direito, a noção de sistema pode conviver com a eventual contradição de seus elementos, de modo que, em razão do impulso à coerência do sistema jurídico, a incompatibilidade é superada no fenômeno dinâmico de aplicação e, conseqüentemente, produção/criação do Direito.

tese, por chamá-lo de “sistema”, inclusive para acompanhar a expressa disposição normativa nesse sentido.

Ademais, por oportuno aos objetivos desta seção da pesquisa, destinada a precisar os pontos de partida adotados para a investigação, vale dizer que se cogitou explorar o tema sobre a ótica de um *regime jurídico*, por se tratar de nomenclatura, inclusive, tradicional ao âmbito do Direito administrativo.

Contudo, para não incorporar a controversa carga axiológica que geralmente acompanha essa expressão,¹⁷⁵ preferiu-se “sistema”,¹⁷⁶ mesmo que no curso desta tese, por vezes, utilize-se do termo “regime jurídico” como sinônimo da noção de conjunto ordenado de normas jurídicas.

¹⁷⁵ Na doutrina brasileira, Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO (*Curso de Direito Administrativo*, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 51-56) é quem, com maior notoriedade, formata um entendimento sobre *regime jurídico* de Direito administrativo. Segundo o autor: “[s]ó se pode, portanto, falar em Direito Administrativo, no pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardem entre si uma relação lógica de coerência e unidade compondo um sistema ou regime: o regime jurídico-administrativo.” (p. 51) Em suas palavras, constituem-se “as pedras de toque” desse regime “dois princípios: [§] a) *supremacia do interesse público sobre o privado*; [§] b) *indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos*” (p. 52), aos quais “[a]tribui-se-lhes a importância de pontos fundamentais do Direito Administrativo não porque possuem em si mesmos a virtude de se imporem como fontes necessárias do regime, mas porque, investigando o ordenamento jurídico-administrativo, acredita-se que eles hajam sido encampados por ele e nesta condição validados como fonte-matriz do sistema. [§] Logo, não se lhes dá um valor intrínseco, perene e imutável. Dá-se-lhes importância fundamental porque se julga que foi o ordenamento jurídico que assim os qualificou.” (p. 53). Para dimensionar a controvérsia em torno do assunto, remete-se ao trabalho de Odete MEDAUAR (*O direito administrativo em evolução*, 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017). Em capítulo intitulado “Obsolescências” (pp. 369-seguintes), a autora entende que a “cada espaço de tempo, como se viu e revela copiosa bibliografia, novos tópicos se inserem no rol de temas do Direito Administrativo, os quais afetam ou varrem as tradicionais construções deste ramo. [§] Embora haja gritante evidência das mudanças na teoria e na prática, notam-se insistências na manutenção e divulgação de ideias ultrapassadas” (p. 369). Entre as “*superadas categorias*” (p. 369), estaria a ideia de um regime jurídico intrínseco às estruturas do Estado. Em suas palavras, “[a] expressão ‘regime jurídico-administrativo’ é mencionada por alguns autores para identificar o Direito Administrativo enfeixado em prerrogativas traduzidas pelos chamados ‘princípio’ da supremacia do interesse público e ‘princípio’ da indisponibilidade do interesse público. [...] são noções evanescentes, imprecisas e de viés autoritário, insuscetíveis de permear e caracterizar a grande riqueza que o Direito Administrativo ostenta, e noções de plena dissonância à fulgurante ascensão e consciência dos direitos fundamentais agora reinantes.” (p. 380)

¹⁷⁶ Essa escolha também tem o propósito de dialogar com explicações que vislumbram a emergência da inovação como um fenômeno sistêmico. Tal debate será apresentado mais adiante (cf., *infra*, a seção “1.2.2.3. Inovação como resultado de um sistema”).

1.2.2. O enfoque jurídico-estatal do fenômeno da inovação

1.2.2.1. A opção pelo recorte da Lei nº 10.973/04

Inovação é a palavra da moda deste início de Século XXI.

Desde a avassaladora revolução digital do início dos anos 2000,¹⁷⁷ materializada com a transformação social provocada com a *internet*, há uma acepção frequentemente positiva, mas diversa, do seu significado.

Não é objetivo desta tese discorrer sobre a sua dimensão, seja na sua percepção social, seja na literatura especializada.¹⁷⁸

Em todo o caso, importa ressaltar que o Direito brasileiro, tanto na organização do Estado para atuar sobre a matéria, como para parametrizar as relações sociais envolvendo a atividade, não foi indiferente a essa valorização coletiva da inovação.

Nesse sentido, lembra-se da Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, responsável por incluir a inovação como um dos focos da atenção estatal.

Contudo, mesmo sob o aspecto estritamente jurídico, o Direito brasileiro não é uníssono sobre o assunto.

A legislações encarregadas de atuar sobre a matéria frequentemente adotam concepções próprias para tipificar a atividade de inovação. O resultado é uma diversidade de percepções do fenômeno sob o aspecto jurídico que, sem descurar das observações práticas da atividade, enfatizam ora um, ora outro, dos seus aspectos.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Para uma interessante análise dessa “revolução” com especial atenção aos seus aspectos econômicos e sociais, ver BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. *A segunda era das máquinas*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

¹⁷⁸ Para um compêndio de reflexões sobre o assunto, ver FAGERBERGER, Jan; MOWERY, David; e NELSON, Richard (ed.). *The Oxford handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

¹⁷⁹ Para um esforço de sistematização do conceito, enfatizando, ao final, o tratamento diverso acolhido pelo Direito brasileiro, ver MAZON, Tânia Ishikawa. *Fomento público à inovação tecnológica*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2015, pp. 75-87. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6750>>. Acesso em 20 set. 2020.

Com isso, parece imperativo esclarecer o conteúdo conceitual atribuído ao termo no âmbito deste trabalho acadêmico.

Para tanto, aproveita-se da natureza jurídica desta investigação para circunscrever a dimensão adotada ao previsto no artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 10.973/04 (Lei de Inovação). Segundo essa disposição, inovação é a

introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

Algumas razões fundamentam a escolha dessa premissa.

Primeiramente, a prescrição da Lei de Inovação parece condizente com a percepção majoritariamente do fenômeno. Lembra-se aqui do Manual de Oslo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁸⁰, destinado a estabelecer metodologias internacionais de análise de sua emergência, cuja notória definição de inovação não confronta com aquela da Lei nº 10.973/04.

Outra razão para a escolha está na própria percepção da Lei de Inovação, como núcleo normativo central da relação do Estado brasileiro com o tema. Muito embora esse aspecto esteja compreendido entre os pontos de investigação desta pesquisa, não parece haver dúvidas da atenção conferida por esta Lei à organização do aparato estatal brasileiro, dedicado ao tema da inovação.

¹⁸⁰ “An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit’s previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process).” (OECD/Eurostat. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. OECD Publishing: Paris/Eurostat; Luxembourg, 2018, p. 20, sem grifos. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>>. Acesso em 18 fev. 2020).

Assim, mesmo ciente de que a definição legal não encerra a complexa acepção do termo,¹⁸¹ entende-se que a escolha deste parâmetro é não só pertinente à natureza jurídica do trabalho, mas útil à investigação exploratória pretendida, por ser suficientemente ampla para não excluir, de partida, nenhuma manifestação do fenômeno.

Refere-se aqui aos debates teóricos que animam as reflexões sobre inovação, organizando-as quanto ao seu impacto (radical ou incremental), sua abrangência (mundial, nacional, regional, local ou interno às organizações) ou suas características (tecnológica ou organização). Tais aproximações meramente ilustrativas, ainda que relevantes nas estratégias estatais de intervenção sobre a atividade de inovação, não importam para os fins dessa tese.

A amplitude da formulação contida na Lei de Inovação também sustenta outra escolha desta pesquisa: não enfatizar nenhum setor econômico ou social em específico. Nestes termos, embora a investigação empreendida comporte aprofundamentos, busca-se observar o fenômeno sob os seus diversos ambientes de manifestação.

Em todo o caso, lembra-se que interessa a esta pesquisa evidenciar a relação entre Estado e inovação. Como dito, a escolha da definição da Lei de Inovação afirma esse propósito.

Contudo, ela não é suficiente para esclarecer outras prescrições gerais estabelecidas pela ordem jurídica, para parametrizar essa interação.

Além dos critérios do artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 10.973/04, o Direito brasileiro tanto determina que o Estado atue sobre a matéria, como estabelece que o faça sob uma dimensão sistêmica.

Essas duas abordagens são vastamente abordadas na literatura especializada. Sem pretensão de esgotá-las, esclarece-se de que modo são acolhidas como premissas dessa pesquisa.

¹⁸¹ Veja-se que a própria Lei de Inovação não tem essa pretensão. O seu artigo 2º, *caput*, é claro nesse sentido, ao limitar a definição aos “efeitos desta Lei”.

1.2.2.2. A interação Estado e atividade de inovação

É reiterada a literatura que realça a importância do papel do Estado para a atividade de inovação.¹⁸²

No Brasil, é notório que, de alguma maneira, o Estado sempre se encarregou de interagir com essa atividade. Aliás, lembra-se que, com a EC nº 85/15, essa relação é expressa, por exemplo, com a alteração realizada na redação do artigo 23, inciso V, da Constituição, para estabelecer que “[é] competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] proporcionar os meios de acesso [...] à inovação”.

Para os fins deste trabalho, esse atualmente incontroverso encargo do Estado brasileiro com a atividade de inovação é acolhido como uma premissa para toda a investigação que se faz nessa tese.

Nesse sentido, por um lado, essa pesquisa não se ocupa de realçar os múltiplos e importantes fundamentos para essa orientação estatal, que compreendem desde a atividade em si, ante os diversos riscos, incertezas e custos envolvidos na sua execução, até os seus potenciais benefícios para o desenvolvimento social e econômico do país; e, por outro lado, extrapola a conformação constante do vigente Direito brasileiro, para acolher como um ponto de partida da pesquisa a persistência da interação entre Estado e atividade inovação.

Assim, em que pese as sempre oportunas reflexões quanto às razões para agir estatal nessa matéria, nesta tese este aspecto é um dado para a investigação que pretende

¹⁸² Entre outros estudos nesse sentido, cf. MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*, trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2014. O destaque à autora deve-se não só à sua notoriedade no cenário acadêmico internacional e brasileiro, como pela sua recente contratação pelo Governo Federal brasileiro para conferir “subsídios para desenvolver e monitorar uma política de inovação estratégica, baseada nos pontos fortes do Sistema Nacional de Inovação para superar as fragilidades do país”. Para a íntegra desse estudo, ver. BRASIL (CGEE). *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento)*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016. Disponível em <<https://www.cgee.org.br/the-brazilian-innovation-system>>. Acesso em 19 fev. 2020.

apontar, sob a perspectiva jurídica, as características do empreendimento do Estado brasileiro nesta matéria.

1.2.2.3. Inovação como resultado de um sistema

A EC nº 85/15 incluiu o artigo 219-B na Constituição, consolidando a perspectiva sistêmica da organização da ciência, tecnologia e inovação, sob a alcunha do SNCTI.

Em diálogo com o que se ponderou acima quanto à dimensão sistêmica dos ordenamentos jurídicos, entende-se que o texto constitucional determina a formatação de um regime jurídico ordenado e articulado, conjugando ciência, tecnologia e inovação.¹⁸³

Uma primeira consequência para as premissas desta tese, focada em explorar a interação do Estado brasileiro com a inovação, é aceitar a indissociabilidade entre esta e ciência e tecnologia. No âmbito desta tese, vislumbra-se que ciência e tecnologia conferem o estoque de conhecimento necessário para a emergência da inovação.

Nestes termos, essa indissociabilidade e interdependência é adotada, novamente, pela sua utilidade à pretensão exploratória da pesquisa.

Ainda que se cogite de inovação não relacionada à ciência e tecnologia,¹⁸⁴ em termos de empreendimento estatal, os esforços são frequentemente associados, inclusive como tentativa dos Estados-nacionais de lidarem com a sociedade e a economia do conhecimento.

¹⁸³ Para todas as menções na Constituição do termo “inovação”, ver os artigos 23, V; 24, IX; 167, §5º; 200, V; 213, §2º; 218, *caput*, §§ 1º, 3º e 7º; 219, Parágrafo único; 219-A; 219-B, *caput*. Desses dispositivos, observa-se que apenas a menção do artigo 219, Parágrafo único, não é acompanhada expressamente de um dos termos “ciência”, “pesquisa” e/ou “desenvolvimento tecnológico”. Todavia, o conteúdo do dispositivo, destinado ao estímulo da inovação nas empresas, prescreve esse apoio estatal por meio de “parques e polos tecnológicos” e da “criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia”, atrelando inovação a mecanismos de promoção do desenvolvimento tecnológico.

¹⁸⁴ Pensa-se aqui em inovações de caráter organizacional que resultem em melhorias ou ganhos de qualidade ou desempenhos. Contudo, mesmo nesses casos, não seria estranho vislumbrá-las como um produto do estoque de conhecimento acumulado pelo exercício da ciência e da tecnologia de determinada sociedade.

Esse aspecto, que se reflete sob uma perspectiva histórica,¹⁸⁵ é funcional para a abordagem deste trabalho, a fim de se vislumbrar *inovação*, quando o termo não era mais do que um apêndice de *ciência e tecnologia*, bem como capturar os elementos que constituem a sua ênfase hodierna nas ações estatais em *ciência, tecnologia e inovação*.

Para que essa compreensão, adotada como premissa deste trabalho, não seja reducionista do fenômeno da ciência, da tecnologia ou da inovação, nem sugira explicações simplistas das suas respectivas interações, convém expor a base teórica sob os quais sustenta-se o ponto de partida adotado.

Inovação, ciência e tecnologia tem uma relação antiga formatada com o processo de emergência da Revolução Industrial e a organização de sistemas nacionais de ciência do Século XIX. Nesta fase preambular, a inovação era compreendida como um resultado da técnica, subordinada à atividade de produção de conhecimento.¹⁸⁶

Sob essa consideração, forjou-se, no curso da primeira metade do Século XX, um primeiro modelo de explicação do fenômeno da inovação, frequentemente associado ao trabalho de Vannevar BUSH¹⁸⁷. Por essa abordagem, a inovação é produto de um curso de medidas iniciadas na produção de pesquisa básica, seguida das ações em pesquisa aplicada com posterior desenvolvimento tecnológico, para, enfim, emergir como inovação.

No último quarto do Século XX, essa perspectiva foi a um só tempo afirmada e questionada, sendo ilustrativo nesse sentido trabalhos como o de Donald STOKES.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Em termos orgânicos, remete-se ao caso da unidade governamental da União Federal com a missão de lidar com ciência, tecnologia e inovação. Criado em 1985, o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) teve a sua denominação alterada em 2011, para Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

¹⁸⁶ Para essa discussão, ver HOLLINGSWORTH, Joseph Rogers; GEAR, David Matthew. *The Rise and Decline of Hegemonic Systems of Scientific Creativity*. In: ROBINSON, Andrew (ed.). *Exceptional Creativity*. Templeton Press, Forthcoming, 2012. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=2080318>>. Acesso em 20 fev. 2020.

¹⁸⁷ *Science: Endless Frontier*. Washington: United States Government Printing Office, 1945. Disponível em <<https://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm>>. Acesso em 20 fev. 2020.

¹⁸⁸ Refere-se ao trabalho *Pasteur's quadrant: basic science and technological innovation*, publicado em 1997. Para a sua versão em português, ver STOKES, Donald. *O quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica*, trad. José Emílio Maiorino. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

Por um lado, um conjunto de políticas públicas orientadas pelo viés da oferta (*technology pull*) confirmavam a orientação linear adotada por Estados-nacionais para estimular os seus mecanismos internos de produção de conhecimento.¹⁸⁹ Por outro lado, sobretudo a partir da segunda metade do Século XX, uma série de iniciativas estatais apontavam para a insuficiência explicativa desse modelo, ao capturar a emergência inovação como decorrência da solução de problemas concretos e, portanto, decorrente também do impulso pela demanda (*mission oriented* ou *demand push*).

Nesse contexto de inflexão do paradigma relativo ao processo de produção da inovação, enfatiza-se o caráter institucional dessa atividade, como decorrência de um “sistema nacional”.¹⁹⁰

Neste contexto, as reflexões passam a se debruçar sobre as particularidades da atividade de inovação. Além dos frequentes diálogos com ciência e tecnologia, elementos institucionais como capacidades educacionais, especificidades econômicas e regras sociais (formalmente jurídicas ou não), assumem centralidade nas reflexões.

Entre estudos que apresentam essa perspectiva, o quadro institucional e interativo da atividade de inovação é apreendido no âmbito desta tese sob as reflexões de Charles EDQUIST^{191, 192}.

¹⁸⁹ Veja-se, por exemplo, a preponderância dessa perspectiva no Manual de Frascati da OCDE, cuja versão original do documento de 1963 e sucessivas edições (disponíveis em <<https://www.oecd.org/sti/inno/frascati-manual.htm>>. Acesso em 20 fev. 2020) enfatizam como medida de avaliação da atividade de CTI dados relativos aos esforços institucionais em pesquisa e desenvolvimento.

¹⁹⁰ Entre as formulações teóricas iniciais, capturando essa dimensão, ver NELSON, Richard R. (ed.). *National Innovation Systems: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press, 1993; e FREEMAN, Chris. The “National System of Innovation” in historical perspective. In: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, 1995, p. 05-24. Uma síntese dessas discussões foi elaborada pela OCDE (*National Innovation Systems*. Paris: OECD Publications, 1997. Disponível em <<https://www.oecd.org/science/inno/2101733.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2020).

¹⁹¹ Particularmente, o seguinte trabalho do autor: EDQUIST, Charles. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In: FAGERBERGER, Jan; MOWERY, David; e NELSON, Richard (ed.). *The Oxford handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 181-208.

¹⁹² Entende-se que essa abordagem não é exclusiva de Charles EDQUIST, sendo a linha de reflexão de uma série de outros estudos sobre o assunto, ainda que com ênfases variadas. Nesse sentido, lembra-se que a inovação como resultado de um processo em constante movimento, de múltiplas interações de aprendizado com sucessos e retrocessos, marcados por transbordamentos e fluxos de feedbacks recíprocos também se encontra presente nos estudos de Venkatesh NARAYANAMURTI; Tolu ODUMOSU; e Lee VINSEL. (RIP: The Basic/Applied Research Dichotomy. In: *Issues in Science and Technology*, vol. 29, n. 2, 2013. Disponível em <<http://issues.org/29-2/venkatesh/>>. Acesso em 20 fev. 2020). Veja-se que, mesmo as explicações que pretendem substituir a perspectiva sistêmica, como aquela de Henry ETZKOWITZ e Chunyan ZHOU,

O acolhimento dessa literatura para assentar o caráter sistêmico da atividade de inovação deve-se ao diálogo que esse autor realiza com os desenvolvimentos conceituais de sistemas de inovação e sua abordagem eminentemente institucionalista do fenômeno, aspectos aderentes ao tratamento pretendido no trabalho, sobretudo em face do Direito positivo brasileiro.

Para o autor, a atividade de inovação não é um ato isolado, mas relacional e recíproca, resultado de um ambiente de colaboração e interrelações, fruto de uma construção histórica e evolucionária. Nesta dimensão, os hábitos, normas, rotinas e práticas estabilizadas que regulam as relações entre indivíduos, grupos e organizações são determinantes.

Assentado esse aspecto e seguindo com o trabalho de Charles EDQUIST, que instiga a análise dos sistemas reais e não teóricos de inovação,¹⁹³ apoia-se neste autor para explorar a estruturação institucional de um ambiente nacional de inovação pela narrativa das medidas adotadas pelo Estado brasileiro na matéria.

Mesmo reconhecendo o impulso individual como motor da inovação,¹⁹⁴ o ponto de partida deste trabalho é o caráter sistêmico do fenômeno, notadamente o papel do Estado para a emergência dessa atividade.

realçando a necessidade de interação entre os atores envolvidos no processo de inovação (“universidade-indústria-governo”) reconhecem a complexidade do fenômeno e a importância da articulação institucional para a emergência da inovação (ver, Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. In: *Estudos Avançados*, vol. 31, n. 90, 2017, p. 23-48. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200023>. Acesso em 24 fev. 2020).

¹⁹³ “*The SI [Systems of Innovation] approach employs historical and evolutionary perspectives, which makes the notion of optimality irrelevant. Process of innovation develop over time and involve the influence of many factors and feedback processes, and they can be characterized as evolutionary. Therefore, an optimal or ideal system of innovation cannot be specified. Comparisons can be made between different real systems (over time and space), and between real systems and target systems, but not between real systems and optimal ones. Although this is a complex view of innovation process, it is far rich and more realistic than its alternatives.*” (EDQUIST, Charles. *Systems of Innovation: Perspectives and Challenges*, p. 185)

¹⁹⁴ Por todos, remete-se à clássica construção de SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*, trad. Maria Silvia Possas. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997.

1.2.3. O fomento como técnica do agir estatal em face da atividade de inovação¹⁹⁵

1.2.3.1. Direção do Direito positivo e a observação teórica

Segundo a prescrição contida no artigo 218 da Constituição, constante do Capítulo IV (Da Ciência, Tecnologia e Inovação), do Título VIII (Da Ordem Social), o “Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.”

Densificando essa e outras disposições contida na referida seção do texto constitucional, o artigo 1º, Parágrafo único, da Lei de Inovação, estabelece entre os princípios desta Lei uma série de medidas de “promoção”, “estímulo”, “incentivo” e “apoio”.

O recurso a essa classe de comandos explicita o que Norberto BOBBIO, sob a perspectiva da teoria geral do Direito, aborda como a “função promocional” do ordenamento jurídico. Nela, antepondo-se à tradicional compreensão protetivo-repressiva do Direito, importam, “principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes.”¹⁹⁶

A tradução deste papel do Direito no âmbito da ação administrativa recebeu notoriedade na explicação de Luis JORDANA DE POZAS. Segundo o autor,

a ação de fomento é uma via média entre a inibição e o intervencionismo do Estado, que pretende conciliar a liberdade com o bem comum mediante

¹⁹⁵ As reflexões sobre a atividade administrativa de fomento realizadas nesta seção partem de ponderações anteriores realizadas por este autor em MONTEIRO, Vítor. Os contratos de financiamento celebrados pelo Estado são contratos administrativos de fomento? In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GREGO-SANTOS, Bruno (org.). *Contratos e Controle na Administração Pública: Reflexões Atuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 75-103.

¹⁹⁶ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*, trad. Daniela Beccaccia Versiani; rev. téc. Orlando Seixas Bechara e Renata Nagamine. Barueri: Manole, 2007, p. 15.

*a influência direta sobre a vontade do indivíduo para que queira o que convém para a satisfação da necessidade pública de que se trate.*¹⁹⁷

Trata-se de formulação cujo mérito reside não só na clareza da explicação do fenómeno, mas também na distinção que propõe com relação às outras clássicas formas de agir administrativa,¹⁹⁸ como o exercício do poder de política e a prestação de serviço público.¹⁹⁹

Para a compreensão que se pretende assentar nesta etapa preliminar da pesquisa, importa, primeiramente, fixar o fomento como uma manifestação da função promocional do Direito no âmbito das funções administrativas.²⁰⁰

Nestes termos, entende-se que o fomento fornece a mais adequada explicação teórica do que dispõe o Direito brasileiro para conformar a interação entre o agir estatal e a atividade de inovação.

Nesta tese, essa compreensão majoritária²⁰¹ não é colocada em debate e funciona como um recurso útil para estabelecer um diálogo deste trabalho com a produção acadêmica que reflete sobre relação do Estado brasileiro com a atividade de inovação.

¹⁹⁷ “*La acción de fomento es una vía media entre la inhibición y el intervencionismo del Espado, que pretende conciliar la libertad con el bien común mediante lá influencia indirecta sobre la voluntad del individuo para que quiera lo que conviene para la satisfacción de la necesidad pública de que se trate*”. (JORDANA DE POZAS, Luis. Ensayo de una Teoria del Fomento en el Derecho Administrativo. In: *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, 1949, p. 46)

¹⁹⁸ Lembra-se que o tema das funções administrativas comporta uma infinidade de classificações, sendo tradicional a divisão entre fomento, serviço público e poder de polícia. Recentemente, em razão do aprofundamento das técnicas de intervenção do Estado na economia pela atividade normativa, é frequente a menção também à regulação como espécie de função estatal.

¹⁹⁹ “[E]l fomento se distingue perfectamente de la policía y del servicio público. [§] Se distingue de la policía en que, mientras ésta previene y reprime, el fomento protege y promueve, sin hacer uso de la coacción. [§] Y se diferencia del servicio público en que la Administración, con esa modalidad, realiza directamente y con sus propios medios el fin perseguido, mientras que en el fomento se limita a estimular a los particulares para que sean ellos los que, por su propia voluntad, desarrollando una actividad determinada, cumplan indirectamente el fin que la Administración persigue.” (JORDANA DE POZAS, Luis. Ensayo de una Teoria del Fomento en el Derecho Administrativo, p. 46)

²⁰⁰ Para essa perspectiva, a partir do tratamento doutrinário, ver MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parte III - Fomento. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado*, vol. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 408-ss.

²⁰¹ Entre outros, no âmbito do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), ver TEDESCHI, Patrícia Pereira. *Inovação Tecnológica e Direito Administrativo*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011; e MOREIRA, Natalia Rebelo. *Atividade estatal de fomento à inovação tecnológica em empresas*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

Ademais, importa fixar que não é objetivo desta tese tecer considerações sobre a função administrativa de fomento. Assim, adota-se como premissa à sua compreensão a formulação proposta por Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, segundo o qual, o fomento é a:

*a função administrativa através da qual o Estado ou seus delegados incentivam direta, imediata e concretamente a iniciativa dos administrados ou de entidades públicas e privadas, para que desempenhem atividades que a lei haja enfatizado como de especial interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso das pessoas em sociedade.*²⁰²

A opção por essa explicação teórica deve-se à amplitude da noção apresentada, apta à natureza exploratória dessa investigação, que não pretende adotar, de partida, nenhuma abordagem potencialmente limitativa para o objeto investigado.

Entre essas, sobretudo em face das disposições do Direito brasileiro, vale discorrer quanto ao foco da função de fomento sobre a conduta dos particulares e ao seu aspecto de modalidade de intervenção estatal na ordem econômica, frequentemente aventados pela doutrina para explicar essa atividade administrativa.²⁰³

1.2.3.2. Institucionalidades estatais como agentes do fomento

É corrente a compreensão de que a função administrativa de fomento serve a induzir condutas de particulares. Nesse sentido, por exemplo, é a explicação de Odete MEDAUAR: “*atividade de fomento ou incentivo – estímulo a condutas e atuações de particulares, sem uso de mecanismos de coação.*”²⁰⁴

²⁰² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*, 16. ed. rev. e atual [versão digital]. Rio de Janeiro: Forense, 2014, item 165.2.

²⁰³ As ponderações são realizadas à luz das principais características do fomento desenvolvidas por MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parte III - Fomento, pp. 408-ss.

²⁰⁴ *Direito administrativo moderno*, 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 101.

Lembra-se que o disposto no artigo 218 da Constituição informa caber ao Estado brasileiro tanto promover, como incentivar, a atividade de inovação. Assim, é certo que entre as funções estatais está o estímulo ao particular.

Contudo, o texto constitucional não impede e estabelece também caber ao Estado a execução da atividade de inovação (cf., os parágrafos do art. 218 da CF). Ademais, na observação da realidade, a institucionalidade estatal é um relevante ator na produção dessa matéria.²⁰⁵

Assim, ou se propunha um novo termo para particularizar a interação entre Estado e atividade de inovação, ou se buscava aquela que melhor guardasse relação conceitual com o fenômeno. Nesta pesquisa, opta-se pelo uso consagrado da função estatal de fomento, sob os seguintes argumentos.

Muito embora o arcabouço jurídico determine ao Estado uma série de obrigações com relação à atividade de inovação, não o faz com exclusão do particular ou pela técnica de coação. Nele, ao agir, o Estado deve buscar relações de sinergia, para adesão consensual do setor privado (cf. art. 218, § 6º, da CF). Portanto, à primeira vista, sobressai uma lógica de fomento como parâmetro da execução da atividade de inovação pelo Estado.

Ainda na tentativa de amoldar fomento e produção de inovação pelo Estado, recorre-se aos elementos do fomento trabalhados por Floriano de Azevedo MARQUES NETO.

Segundo o autor, nessa função administrativa distingue-se o “*destinatário do fomento*” do “*agente do fomento*”. Este é quem “receberá o incentivo estatal imediato para realizar uma atividade”; enquanto aquele, normalmente, “*um setor ou uma atividade econômica, ou atores ou grupos de determinado setor econômico*”, é o “objeto último visado por essa atividade estatal”.²⁰⁶

²⁰⁵ No ranking dos depositantes residentes brasileiros de patente de invenção de 2017, as universidades públicas ocupam 8 das 10 primeiras posições, ver. BRASIL (INPI). *Indicadores de Propriedade Industrial 2018*. Rio de Janeiro: INPI, 2018, p. 16. Disponível em <<http://antigo.inpi.gov.br/sobre/estatisticas>>. Acesso em 16 ago. 2020.

²⁰⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parte III - Fomento, p. 430.

Esses elementos do fomento, apresentados por Floriano de Azevedo MARQUES NETO, parecem úteis para explicar a ação estatal em matéria de inovação.

Apropriando-se dessa formulação para o caso específico da atuação estatal nesta atividade, as institucionalidades estatais promotoras de inovação podem ser caracterizadas como agentes do fomento,²⁰⁷ enquanto que a atividade em si funciona como a própria destinatária dessa função estatal.

Sabe-se que não é corrente pensar em prescrições de estímulo ou incentivo quando se fala em organização interna da Administração Pública. Por essa razão, a doutrina que vislumbra o setor público como agente de fomento o faz com a ressalva de pessoas jurídicas estatais distintas – para o caso brasileiro, ou entes federados diversos; ou entidades com personalidades jurídicas próprias de um mesmo ente federado.

A despeito do preciso corte jurídico, a organização do Estado brasileiro para agir em matéria de inovação é complexa, não observando as adequações teóricas. Nestes termos, ainda que o fenômeno pudesse ser explicado do ponto de vista interno das estruturas estatais como uma relação de dever, prefere-se, para a investigação que se realiza nesta tese, compreendê-la pela sua funcionalidade, qual seja, o fomento à inovação.²⁰⁸

Portanto, além de pertinente para explicar a atuação direta do Estado na produção de inovação, sem afastar o caráter de função administrativa de fomento que orienta esse agir estatal, a noção de “destinatário de fomento”, proposta por Floriano de Azevedo MARQUES NETO, é pertinente para marcar o foco desta tese na atividade de inovação.

Tal atenção também é chave para a próxima particularização.

²⁰⁷ Aqui, distancia-se da proposição de Floriano de Azevedo MARQUES NETO, para quem os agentes de fomento são pessoas físicas ou jurídicas do setor privado (em Parte III - Fomento, p. 433).

²⁰⁸ Ilustrativamente, veja-se as Unidades de Pesquisa do MCTI, no qual o exercício da competência desta unidade governamental (art. 25, Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019), entende-se, pode ser visto tanto sob a ótica do dever de execução, como do fomento. Prefere-se acentuar a sua finalidade e, praticamente, vislumbrar um dever de fomento. Nestes termos, veja-se que as competências estabelecidas para as Unidades de Pesquisa (arts. 38 a 55, Decreto nº 9.677, de 2 de janeiro de 2019) arrolando atribuições de execução e promoção, apoio e fomento parecem exemplificar a complexidade da relação entre Estado brasileiro e atividade de inovação.

1.2.3.3. Atividade de inovação enquanto fenômeno da ordem social e econômica

Lembra-se que o texto constitucional arrola expressamente o tema da inovação em seção (Capítulo IV) da ordem social brasileira (Título VIII).

Essa alocação do Direito positivo demanda uma reflexão em face das explicações teóricas do fomento enquanto “forma de intervenção estatal na ordem econômica”²⁰⁹.

O aparente conflito se coloca em face da existência, na organização tópica da Constituição, de uma ordem econômica (Título VII), com comandos prescritivos próprios que lhe orientam (ver art. 170 da CF).

Nesse sentido, em termos metodológicos, apresenta-se uma leitura conformadora que almeja utilizar-se das formulações teóricas do fomento para explicar a interação do Estado brasileiro com a atividade de inovação.

De início, vale dizer que não se trata de uma real tensão teórica, conquanto inovação e atividade econômica são apreendidos como faces de uma mesma moeda pelos estudiosos do assunto. Contudo, em termos de discurso, notadamente quando alinhado à ciência e tecnologia, é comum que se questione a função da atividade de inovação. Se destinada, por exemplo, à solução de problemas sociais, ou a agregar competitividade à economia brasileira.

Ainda que as respostas sejam frequentemente conciliadoras, reconhecendo os papéis social e econômico da inovação, esse aparte parece particularmente pertinente ante o foco normativo que parametriza essa pesquisa.

Nestes termos, retomam-se às assentadas técnicas interpretativas apresentadas acima, por ocasião da explicação sistêmica do ordenamento jurídico. Com base na compreensão orgânica das normas jurídicas, sustenta-se a inexistência de anteposição

²⁰⁹ Por todos, fala-se aqui com a noção geral desta atividade administrativa proposta por Floriano de Azevedo MARQUES NETO (em Parte III - Fomento, pp. 405-408).

entre a alocação da inovação na ordem social e a sua dimensão enquanto atividade econômica, tendo em vista dois aspectos de Direito positivo.

Primeiramente, vale mencionar a ausência de conflitos em termos de fundamentos. Tanto a ordem social, como a ordem econômica adotam vetores normativos muito semelhantes. Por exemplo, trabalho, bem-estar e justiça social são as bases comuns de ambas essas ordens constitucionais (cf. arts. 170, *caput*; e 193, da CF)²¹⁰.

Em segundo lugar, a noção de inovação enquanto atividade. Ora, pelo conceito adotado para o termo, para a emergência da inovação, demanda-se a adoção em mercado de um novo ou aprimorado produto, processo ou serviço. Notoriamente, mercado é o plano de concretização da atividade econômica.

Diante disso, explorar o tema da inovação, sob a ótica de atividade, como se pretende nesta tese, é compreender o fenômeno subsumido aos princípios gerais da atividade econômico, sob os matizes que lhe são particulares em termos de ordem social.

Nestes termos, entende-se não haver um contrassenso em acolher as reflexões teóricas próprias das noções gerais de fomento, como mecanismo de atuação estatal na economia, desde que observadas as tipicidades da atividade de inovação, enquanto resultado de uma ação social de produção e aplicação do conhecimento.

Ademais, essa é a direção constante dos artigos 218 a 219-B da Constituição, cujas disposições impulsionam a importância do tema para o “desenvolvimento [...] sócio-econômico” (art. 219, *caput*) do país.

²¹⁰ Nota-se que se os termos “trabalho” e “justiça social” são expressos, “bem-estar” é mencionado apenas no artigo 193 da Constituição. Contudo, além de possíveis aproximações no texto do seu artigo 170, como “assegurar a todos existência digna”, lembra-se que essa direção é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, IV, CF).

1.2.3.4. Fomento como interesse preponderante

Para encerrar esse enquadramento da pesquisa ao exercício da função administrativa de fomento, além das considerações acima realizadas, resta reafirmar a pretensão científica de observar a interação do Estado brasileiro com a atividade de inovação.

Como visto, o Direito positivo determinou que cabe ao Estado promover e incentivar e, nestes termos, pelo que se consignou acima, fomentar a inovação.

Neste trabalho, o foco é observar como o Direito brasileiro organizou o Estado brasileiro para agir sob a matéria. Diante disso, para que a pesquisa não excluísse *a priori*, nenhuma forma de relação estatal com a inovação, o fomento é considerado antes como uma manifestação preponderante, do que uma técnica específica do agir. Explica-se.

É constante na doutrina jurídica um esforço em expor o conteúdo do fomento estatal, notadamente, sob a perspectiva de instrumentos.²¹¹ Não constitui objeto dessa análise explorar os desafios impostos pelo arranjo-jurídico brasileiro para se operacionalizarem essas medidas.²¹²

Para essa tese, adota-se, de forma mais ampla, como premissa da pesquisa, que a relação do Estado brasileiro com a atividade de inovação é uma relação de fomento. Assim, para a sua configuração, prescinde dos mecanismos clássicos apontados pela teoria para tipificar essa ação administrativa, em face de outras formas de agir estatal, bastando, para tanto, que a atividade de inovação figure como externalidade desejável do agir estatal.

²¹¹ Veja-se que os “instrumentos de estímulo à inovação nas empresas” do artigo 19, § 2º, da Lei nº 10.973/04, correspondem ao elenco de instrumentos do fomento realizado por Floriano de Azevedo MARQUES NETO (em Parte III - Fomento, pp. 435-ss).

²¹² Um estudo nesse sentido foi realizado em coautoria com Fabio Gomes dos SANTOS e Rafael Roberto Hage TONETTI (Desafios jurídicos para o fomento financeiro da inovação pelas empresas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon Bezerra (org.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017, pp. 177-211. Disponível em: <<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/inovacao-no-brasil-avancos-e-desafios-juridicos-e-institucionais-1362/ciencias-humanas-e-comunicacao-114>>. Acesso em 04 abr. 2018).

Ou seja, sempre que a ação desenvolvida pelo Estado brasileiro for benéfica para a emergência da inovação enquadra-se esse agir como expressão da função administrativa de fomento. No âmbito desta tese, não importa se a técnica especificamente adotada funda-se em expressões do poder de polícia, regulação, prestação de serviços públicos, ou mesmo de medidas instrumentais da atuação estatal (por exemplo, as compras públicas).

Em suma, por uma perspectiva conciliadora, e não dicotômica, das funções administrativas,²¹³ pretende-se preponderar a finalidade de fomento dessa interação entre Estado brasileiro e a atividade de inovação.

O dado objetivo, que sustenta do ponto de vista do Direito brasileiro essa assertiva, são os comandos normativos direcionados à “promoção” e ao “incentivo”, constantes do texto constitucional, além de outros em sede legal ou infralegal, como “apoio” e “suporte”, que frequentemente são prescritos para orientar o agir estatal em matéria de atividade de atividade de inovação.²¹⁴

Por óbvio, isso não significa dizer que constituem fomento estatal todo o emprego de técnicas coativas, regulatórias da atividade econômica, ou da entrega direta de utilidades de interesse coletivo, com impacto na atividade de inovação.

É dito apenas que, caso a inovação não seja uma finalidade aventada pelo Estado brasileiro, o exercício específico de qualquer que seja a função administrativa não interessa para os fins dessa pesquisa.

E, de modo diverso, se há emprego de atividade administrativa focada em atuar positivamente sobre a atividade de inovação, não importa qual técnica sobressaia (poder de polícia, regulação, prestação de serviço público, etc.), vislumbra-se uma

²¹³ Vale aqui reproduzir a esclarecedora apresentação das atividades administrativas, formulada por Odete MEDAUAR: “[d]eve-se ressaltar que as *atividades administrativas* são complementares entre si e sujeitas a contínua orientação e coordenação. Na prática, os diferentes tipos se inter-relacionam, parecendo por vezes confundir-se.” (*Direito administrativo moderno*, 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 107)

²¹⁴ Nesse sentido, no âmbito desta tese, são tratadas como sinônimas de fomento as palavras estímulo, apoio, suporte, incentivo e promoção, ainda que se cogite de nuances para o caráter da ação estatal. Ademais, aceitando a carga pleonástica, essa tese recorre frequentemente à expressão “fomento estatal”, para enfatizar essa forma de agir estatal.

preponderância da relação de fomento, apta a incluir a multiplicidade de formas de agir estatal como objeto desta pesquisa.

1.2.4. O Estado como ponto de vista

1.2.4.1. Abordagem a partir de elementos da teoria jurídica das políticas públicas

Os estudos que exploram a ação de fomento realizada pelo Estado na atividade de inovação frequentemente acentuam o destinatário dessas medidas: as empresas.²¹⁵

A escolha dessas entidades de finalidade lucrativa é natural ao próprio conceito de inovação que, como visto, encontra nesses agentes de mercado os principais responsáveis pela “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social”.

Contudo, essa pesquisa não segue essa rota, tendo por foco o próprio Estado, na organização do seu modo de ser e agir para fomentar a inovação.

Trata-se, em suma, de uma análise aos aspectos internos ao Estado, incitando ou promovendo diretamente a atividade, de modo que não é escopo desta tese como as entidades não-estatais, com ou sem fins lucrativas, lidam organizacionalmente com a inovação.²¹⁶

Nesse sentido, esta pesquisa preocupa-se com a estrutura administrativa estatal e a dimensão jurídica movimentada em torno da Administração Pública brasileira para lidar com o fenômeno da inovação.

²¹⁵ Nesse sentido, por exemplo, o acima citado trabalho de MOREIRA, Natalia Rebello. *Atividade estatal de fomento à inovação tecnológica em empresas*.

²¹⁶ Isso significa que, mesmo entidades com fortes vínculos com a institucionalidade estatal, como as Fundações de Apoio da Lei nº 8.958/94 ou aquelas qualificadas como Organizações Sociais (OSs) nos termos da Lei nº 9.637/98, estão abrangidas nesta pesquisa na medida da relação que guardam com o Estado.

Para esse empreendimento, acolhe-se como pontos de partida metodológicos do trabalho, por entendê-los permeáveis à compreensão do complexo objeto em estudo, certos elementos teóricos do “direito nas políticas públicas”, há alguns anos incorporado à agenda jurídica de investigação científica.²¹⁷

Assim, por oportuno, lembra-se que política pública, segundo Maria Paula Dallari BUCCI, consiste no

*programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.*²¹⁸

Ainda conforme a autora, em estudo mais recente, aportar o Direito nessa dimensão objetiva é

compreender o fenômeno governamental por dentro do direito, com base nas categorias próprias desse campo, com um instrumental analítico que auxilie a identificação e sistematização de condições, regras e instituições necessárias a um Estado em desenvolvimento para formular e executar

²¹⁷ Entre os trabalhos precursores no assunto, registra-se a tese de doutorado de Maria Paula Dallari BUCCI, defendida no ano 2000, na FDUSP (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000). Empresta-se a citação “direito nas políticas públicas” do título de artigo produzido por Diogo Rosenthal COUTINHO (O Direito nas Políticas Públicas. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (org.). *Contratos públicos e Direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 447-480), cujos aprofundamentos em torno da temática orientam as reflexões desenvolvidas neste trabalho, como se verá a diante.

²¹⁸ O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

*políticas públicas, criando canais e processos de organização de forças da sociedade.*²¹⁹

Nestas linhas gerais, trata-se de abordagem que permite vislumbrar o Direito na ação estatal e, assim, colaborar com a sua compreensão em termos científicos. Ademais, há um esforço nesta teoria na formulação de chaves de análise que, com foco na figura do Estado, colocam o Direito em evidência, inclusive permeando-o a elementos tanto interdisciplinares, em diálogo com outros campos científicos, como a aspectos da realidade, em diálogo entre o mundo do *dever-ser* e do *ser*.²²⁰

Desse modo, vislumbra-se utilidade neste ferramental teórico para a assimilação jurídica de fenômeno tão diverso quanto a inovação.

Contudo, esta não é uma pesquisa que almeja trabalhar metodologicamente o “direito nas políticas públicas”, sobretudo, conquanto não é objetivo desta tese explorar iniciativas específicas adotadas pelo Estado brasileiro para o estímulo à inovação, mas observar, de modo mais amplo, a trajetória de formatação do sistema jurídico de fomento dessa atividade pelo Estado brasileiro.

Por certo, a dimensão processualizada²²¹ dessa metodologia teórica acompanha esta tese, notadamente nos registros ilustrativos de políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro em apoio à atividade de inovação.

²¹⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 36.

²²⁰ “[T]ão importante quanto dizer o que o Direito *é* é compreender o que ele *faz* – o que requer um método de investigação minimamente adaptado à complexidade dessa empreitada empírica. Em outras palavras: refiro-me à importância de enxergar o Direito, entre tantas formas possíveis, como uma tecnologia de construção e operação de políticas públicas.” (COUTINHO, Diogo Rosenthal. *O Direito nas Políticas Públicas*, p. 465).

²²¹ Observa-se que, segundo Maria Paula Dallari BUCCI, o processo é o elemento central para a captura da “ação governamental como unidade atomizada de atuação do governo” (*Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 37, posteriormente detalhado nas pp. 109-ss).

Em todo o caso, são elementos dos seus distintos enfoques em “planos”²²² e “papéis”²²³ que servem de base à perspectiva investigativa adotada nesta pesquisa, para, assimilando as condicionantes e motivações econômicas, sociais e históricas, explorar as características do sistema jurídico de fomento estatal à inovação.

1.2.4.2. A noção de arcabouço jurídico-institucional e a dimensão dos fins, meios e organicidades da estrutura administrativa

O enfoque jurídico de observação das políticas públicas é rico em vertentes de análise.

No contexto desta pesquisa, lembra-se, é investigada a estruturação jurídica do Estado brasileiro para o fomento à inovação, com foco na interação normativa que organiza o modo de ser e agir da Administração Pública encarregada desta função.

Assim, entre as linhas de observação metodológica do “direito nas políticas públicas”, adota-se a perspectiva institucional de análise.

Vale observar que tal abordagem não é exclusiva da teoria jurídica das políticas públicas e tem raízes antigas, como aquelas abordagens inaugurais à compreensão do Direito envolvido na organização do Estado, entre as quais merece destaque o trabalho de Maurice HAURIOU.²²⁴ Sabe-se também que a noção de institucionalidade é ampla e vai além das investigações de cunho jurídico, ainda que o Direito figure constantemente entre os elementos considerados nas abordagens com essa perspectiva.

²²² Quanto aos diferentes níveis para observação da ação governamental, refere-se aos “planos de aproximação” desenvolvidos por Maria Paula Dallari BUCCI em *Fundamentos para uma teoria das políticas públicas*: macro, de formulação no campo político; meso, de organização dos mecanismos de ação governamental; e microinstitucional, de execução processual da atividade administrativa.

²²³ “Confrontado com o intrincado desafio de observar e descrever as políticas públicas desde um ponto de vista jurídico, proponho e descrevo, a seguir, alguns papéis e tarefas para o Direito e seus operadores de políticas públicas. Esses papéis consistem em apontar fins e situar as políticas no ordenamento (Direito como objetivo), criar condições de participação (Direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (Direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (Direito como arranjo institucional)” (COUTINHO, Diogo Rosenthal. *O Direito nas Políticas Públicas*, p. 465)

²²⁴ Para *La théorie de l'institution et de la fondation*, tratando da compreensão de institucionalidade para o autor, cf. HAURIOU, Maurice. *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté* ([Reprod. en fac-sim.]). Caen : Centre de philosophie politique et juridique, 1986, pp. 89-ss. Disponível em <<http://visualiseur.bnf.fr/CadresFenetre?O=NUMM-4725&I=123&M=tdm>>. Acesso em 20 jun. 2020.

Deste modo, não sendo objeto desta tese revisitar os debates teóricos em torno do tema da institucionalidade, essa pesquisa acolhe os desenvolvimentos realizados por Maria Paula Dallari BUCCI e Diogo Rosenthal COUTINHO, pelos aprofundamentos que realizaram à dimensão institucional da ação governamental, inclusive em matéria de estímulo à inovação.

Nesse sentido, transcreve-se a justificativa apresentada em trabalho conjunto pelos autores para essa linha de abordagem:

*argumentamos que na missão hercúlea, coletiva e de longo prazo de estruturar um ecossistema da inovação e de, para ele, criar um conjunto de normas capaz de integrar assuntos tão díspares como tributação e incentivos, patentes, compras públicas, licitações, financiamento, fundos públicos, criação e manutenção de parques e instituições tecnológicas, regimes de trabalho, para citar apenas alguns, há ganhos potenciais em se recorrer à categoria de “arranjos jurídico-institucionais”. Para além de seu significado conceitual, a noção de “arranjos jurídico-institucionais” é funcional no sentido de possibilitar a integração de um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas. No campo que busca identificar, discutir e aperfeiçoar as relações que se estabelecem entre as políticas públicas e o arcabouço jurídico que as conforma e operacionaliza, uma análise dos arranjos jurídico-institucionais existentes pode, em outras palavras, jogar luz sobre processos complexos de construção institucional, permitir uma análise integrada do ponto de vista dos inúmeros aspectos e dimensões jurídicas em questão, bem como permitir a compreensão dinâmica das transformações que a inovação traz consigo, com impactos diretos nas ações governamentais que a promovem.*²²⁵

²²⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas, p. 314. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*, ob. cit.

Acolhendo esse potencial dos “arranjos jurídico-institucionais” para a compreensão da organização da atividade administrativa de fomento à inovação pelo Estado brasileiro, resta precisar a sua acepção no âmbito desta tese.

Para tanto, apoia-se nas suas formulações individuais de Maria Paula Dallari BUCCI e Diogo Rosenthal COUTINHO.

No desenvolvimento do Direito nas políticas públicas, cada um dos autores colocou em evidência uma abordagem para o aspecto da institucionalidade. Para fixar o campo de observação desta tese, procura-se congregiar determinados pontos realçados pelos autores.

Em *Fundamentos para uma teoria das políticas públicas*, Maria Paula Dallari BUCCI trabalhou esse tema sob a perspectiva dos “planos de aproximação” para observação da ação governamental. No macroinstitucional, explora a formulação das políticas públicas no campo político; no mesoinstitucional, aborda a organização dos mecanismos de ação governamental; e no microinstitucional, foca na execução processual da atividade administrativa.

Ainda que todos comportem dimensões institucionais, vislumbra-se na perspectiva mesoinstitucional um plano ideal para examinar o conjunto de normas jurídicas investigadas nesta tese. Desse modo, transcreve-se o conteúdo dessa perspectiva de análise, apresentado pela autora:

*[e]ssa abordagem valoriza, como nenhuma outra, a atividade de criação do direito, tanto no aspecto do processo como na dimensão normativa estrita. Não apenas os ritos de elaboração das leis, mas também as categorias utilizadas no seu texto, as soluções para problemas complexos no campo da execução das normas, como a aplicação do direito intertemporal, por exemplo, ganham o necessário relevo quando se consideram os fundamentos trazidos pela teoria jurídica das instituições.*²²⁶

²²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 42. Vale também mencionar o título adotado pela autora para caracterizar a seção “3. PLANO MESOINSTITUCIONAL” de sua obra: “ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMO ORGANIZAÇÃO

Trata-se, precisamente, da opção metodológica que se deseje empreender nessa pesquisa: capturar, sob o enfoque do processo de criação das normas jurídicas, a estruturação sistemática do agir estatal em matéria de inovação.²²⁷

Já, a partir da construção de Diogo Rosenthal COUTINHO, pode-se dizer que essa abordagem do arranjo jurídico-institucional tem por objetivo “fazer com que objetivos se convertam em ações baseadas na escolha de ferramentas”, fornecendo “um ‘mapa’ jurídico de articulação de tarefas e órgãos encarregados de implantá-las”, apto a “partilhar responsabilidade entre atores públicos e privados”.²²⁸

Tal perspectiva explicita o amplo e intrincado desafio de organizar, de um ponto de vista jurídico, objetivos, ferramentas e a participação dos setores públicos e privados, no âmbito da atuação estatal.

Nestes termos, o arranjo jurídico-institucional parece funcionar como uma chave de análise suficientemente larga para arregimentar, sob um mesmo campo de observação, diferentes papéis para o Direito, como: (i) apontar fins e situar as políticas no

SISTEMÁTICA DA POLÍTICA PÚBLICA. A CATEGORIA *INSTITUIÇÃO* E A PERSPECTIVA OBJETIVA DO GOVERNO” (p. 205).

²²⁷ Ressalta-se que os dois outros planos, macro e microinstitucional, ainda que não sejam a opção privilegiada de observação desta pesquisa, não serão desconsiderados, inclusive por apoiarem o exame da tese e das hipóteses formuladas neste trabalho.

²²⁸ COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*, São Paulo: Saraiva, 2013 [versão Kindle], 63%-64%. Por oportuno, transcreve-se a íntegra do trecho cujos extratos foram destacados no corpo do texto: “[P]ensar em direito como arranjo institucional significa associar o desenvolvimento a um grande esforço de administração pública no qual objetivos são implementados de acordo com uma construção jurídico-institucional que implica, entre outras coisas, partilhar responsabilidade entre atores públicos e privados. Dito de outra forma, a gestão do desenvolvimento requer estruturas jurídicas capazes de fazer com que objetivos se convertam em ações baseadas na escolha de ferramentas, de modo que não haja, do ponto de vista da divisão de tarefas, sobreposições, lacunas ou rivalidades em políticas públicas. [...] Logo, entender o direito como arranjo institucional de políticas públicas sugere que subjacente a estratégias de desenvolvimento haja um ‘mapa’ jurídico de articulação de tarefas e órgãos encarregados de implantá-las.”

ordenamento (Direito como objetivo²²⁹); (ii) criar condições de participação (Direito como vocalizador de demandas²³⁰); (iii) e oferecer meios (Direito como ferramenta²³¹).

Em que pese a explicação fornecida por Diogo Rosenthal COUTINHO ter sido formatada para suportar uma “estratégia de desenvolvimento”, otimizando o agir estatal, “de modo que não haja, do ponto de vista da divisão de tarefas, sobreposições, lacunas ou rivalidades em políticas públicas”, o recurso à sua explicação não terá essa funcionalidade nessa tese.²³²

Ela serve enquanto esclarecedora de uma estrutura amigável à complexidade de todos os temas de enfoque desta tese (sistema jurídico, fomento e inovação) e, dentro de uma perspectiva exploratória, adequada para focalizações, baseadas nos papéis do Direito apresentadas por Diogo Rosenthal COUTINHO.

Assim, sintetizando as ponderações teóricas acima apresentadas, esta pesquisa pretende explorar, sob a perspectiva articulada do arranjo-jurídico institucional brasileiro, os objetivos (ou fins), meios (ou instrumentos) e organicidades²³³ (órgãos ou entidades)

²²⁹ “[E]nxergar o direito como objetivo de iniciativas de desenvolvimento sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os ‘pontos de chegada’ de tais políticas. O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica.” (COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*, 62%-63%)

²³⁰ “Descrever o direito como vocalizador de demandas em políticas públicas de desenvolvimento significa supor que decisões devam ser tomadas não apenas do modo mais bem fundamentado possível, por meio de uma argumentação coerente e documentada em meio aberto ao escrutínio do público, mas também de forma a assegurar a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação da política.” (COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*, 64%)

²³¹ “Descrever o direito como ferramenta na categoria de análise serve para enfatizar que a seleção e a formatação dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos são um trabalho jurídico. O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de ações públicas, a escolha dos instrumentos de direito administrativo mais adequados (dados os fins a serem perseguidos), o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho de sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada (mais ou menos flexível, mais ou menos estável, mais ou menos genérica) são exemplos de tópicos que surgem quando o direito é instrumentalizado para pôr dada estratégica de ação em marcha. Desde esse ponto de vista, o direito poderia ser metaforicamente descrito como uma ‘caixa de ferramentas’ que executa tarefas-meio conectadas a certos fins de forma mais ou menos eficaz, sendo o grau de eficácia, em parte, dependente da adequação do meio escolhido.” (COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*, 63%)

²³² Para as transcrições, ver *infra* (nota de rodapé nº 228).

²³³ Opta-se por “organicidade” como um gênero a todas as estruturas mobilizadas pelo Estado às quais o Direito conferiu contornos jurídicos, atribuindo-lhes ou não personalidade jurídica própria.

mobilizados pelo Estado brasileiro, por meio da criação de normas jurídicas, para estimular a atividade de inovação.

Em suma, acredita-se que a noção de arcabouço jurídico-institucional permite, para encerrar com Maria Paula Dallari BUCCI e Diogo Rosenthal COUTINHO, “ganhos analíticos não triviais”, conquanto “isola ou disseca do contexto político-institucional em que opera” o Direito, sendo, portanto, útil a esta empreitada de pesquisa.²³⁴

1.2.4.3. Estado, Direito e legalidade

Para encerrar essa seção destinada a esclarecer o foco pela perspectiva do modo de ser e agir do Estado brasileiro, resta discorrer sobre a relação entre Estado, Direito e legalidade.

Sem pretender reduzir o largo debate que envolve as reflexões em torno de cada um dos elementos dessa relação, objetiva-se esclarecer em que termos eles serão imbrincados na investigação do objeto desta tese.

1.2.4.3.1. Um conceito jurídico de Estado

Lembrando o foco jurídico adotado e a pretensão de explorar a organização do agir estatal para o fomento à inovação, adota-se a concepção de Estado proposta por Dalmo de Abreu DALLARI pela convergência que o autor propõe do “componente jurídico do Estado” a “fatores não-jurídicos”. Em suas palavras, o Estado é “*a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território*”.²³⁵

²³⁴ Por oportuno, observa-se que os autores falam de modo amplo da abordagem Direito e Políticas Públicas. Contudo, parece aceitável também visualizá-las sob a perspectiva específica do arranjo jurídico-institucional. Para os trechos citados, ver BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas, p. 315.

²³⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 119.

Vislumbra-se nesta concepção uma linha teórica que, sem se afastar da compreensão do Estado como um fenômeno jurídico, é porosa à compreensão do feixe de fatos não-jurídicos que, encerrados em normas de Direito, conformam o caráter do Estado.

Para ilustrar o que se pontuou, vale lembrar dos princípios fundamentais que constituem a República Federativa do Brasil, constantes dos artigos 1º a 4º da Constituição. Neles estão positivados uma série de valores que, provenientes do acordo político de 1988, formatam a razão da existência do Estado brasileiro e as bases do seu modo de ser e agir para a concretização dos objetivos fixados juridicamente.

Pelo que se almeja nesta tese, não se perde de vista, retomando à *Teoria Pura do Direito*, a “identidade do Estado e do Direito”, já que é aquele que fixa e garante a ordem coativa que estabelece o Direito e este é que organiza, limita e controla o Estado.²³⁶

Contudo, a trajetória investigativa desta pesquisa também procura capturar os aspectos não-jurídicos que condicionam e fazem evoluir prescrições constantes no texto normativo. Por esta razão, é útil acolher a explicação conformadora de Dalmo de Abreu DALLARI.²³⁷

Assim, convém, desde já, trabalhar três aspectos que, previstos no texto constitucional entre os princípios fundamentais do Estado brasileiro, consolidam normativamente opções não-jurídicas de organização da manifestação do poder estatal.

²³⁶ Quanto à ideia de identidade da *Teoria Pura do Direito*, é oportuno citar dois trechos: “[p]ara ser um Estado, a ordem jurídica necessita de ter o caráter de uma organização no sentido estrito da palavra, quer dizer, tem de instituir órgãos funcionando segundo o princípio da divisão do trabalho para criação e aplicação das normas que a formam; tem de apresentar um certo grau de centralização. O Estado é uma ordem relativamente centralizada.”; e “[s]e o Estado é concebido como uma comunidade social, esta comunidade apenas pode, como já acima se expôs, ser constituída por uma ordem normativa. E, visto que uma comunidade apenas pode ser constituída por *uma* tal ordem normativa (sim, identifica-se mesmo com esta ordem), a ordem normativa que constitui o Estado apenas pode ser a ordem de coerção relativamente centralizada que nós verificamos ser a ordem jurídica estadual.” (KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, pp. 317 e 318, respectivamente)

²³⁷ Para arrematar o conceito de Estado adotado, acima citado, transcreve-se a explicação do próprio autor aos elementos dessa noção (ordem jurídica, soberania, bem comum, povo e território): “[a] noção de poder está implícita na de soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território.” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 119)

1.2.4.3.2. Aspectos da organização, limitação e controle do poder do Estado

Forma federativa (art. 1º, *caput*, CF), separação de poderes (art. 2º, CF) e regime democrático (art. 1º, *caput*, CF) são os três elementos que estabelecem as linhas de organização do modo de ser e agir do Estado brasileiro e, por essa razão, merecem esclarecimentos quanto aos contornos que lhe atribuídos.

Ademais, menciona-se que de modo direto (federalismo e separação de poderes) e de modo indireto (regime democrático) podem ser elencados como os pilares do vigente Estado brasileiro, pelo resguardo que lhes confere o artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição.²³⁸

Portanto, são temas que acompanham todos os estudos que, de uma maneira ou outra, debruçam-se para examinar aspectos Estado brasileiro. Desse modo, não há qualquer pretensão de agregar reflexões, mas apenas precisar, de modo muito pontual, as linhas de apreensão desses aspectos de parametrização de poder, acolhidas como pontos de partida desta pesquisa.

1.2.4.3.2.1. Federalismo e a abordagem da estrutura administrativa da União Federal

Nos termos do artigo 18 da Constituição, lembra-se que o Estado brasileiro organiza-se politicamente sob a forma federativa, compreendendo entre os entes autônomos a União Federal, de abrangência nacional; os Estados-membros²³⁹ e o Distrito Federal, no âmbito regional; e os Municípios, com atuação local.

Quanto ao que se ponderou acima em termos de parametrização do poder, vale destacar, com Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, que “a divisão territorial do Poder, ínsita

²³⁸ Se para o federalismo e a separação de poderes a referência é expressa (respectivamente, art. 60, § 4º, I e III, CF), vislumbra-se, na previsão de impossibilidade de deliberação de propostas de “emenda [constitucional] tendente a abolir” o “voto direito, secreto, universal e periódico” e “os direitos e garantias individuais” (respectivamente, art. 60, § 4º, II e IV) uma proteção concedida pela Constituição a elementos frequentemente alinhados a aspectos constitutivos do regime democrático.

²³⁹ Para que não haja confusão entre a noção geral de Estado e o ente subnacional para a qual a Constituição atribuiu a mesma palavra, geralmente no plural (“Estados”), quando se trata deste último nesta tese, utiliza-se a expressão “Estado-membro”.

à descentralização própria do Estado Federal, constitui aporte típico deste modelo de Estado à contenção do arbítrio [...].”²⁴⁰

É certo que o processo histórico de formação do federalismo brasileiro, a partir da descentralização de um Estado outrora unitário, lhe confere determinado formato, com efeitos determinantes em suas características centrais. Nesta tese, destacam-se suas consequências no âmbito da distribuição de competências.

Novamente, recorre-se a Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA e a sua síntese sobre a distribuição de atribuições realizadas pela Constituição de 1988:

*a integração das ordens parciais na implementação das políticas gerais, mediante o exercício de competências legislativas e de execução comuns, importa possibilitar às unidades federativas uma participação apta a vivificar a diversidade na unidade, que é próprio do modelo federal de Estado. [§] E a partilha de competências, como afinal formalizada na Constituição, demonstra que se progrediu neste sentido, muito embora ainda persista uma acentuada concentração de poderes na União. [§] A análise das competências privativas de cada esfera de poder revela uma clara preponderância do poder federal, um certo fortalecimento do poder municipal e a permanência da situação desconfortável do poder estadual, cujos poderes remanescentes continuaram esvaziados de conteúdo e de significado prático.*²⁴¹

A distribuição da competência constitucional do Estado brasileiro em matéria de inovação parece corroborar essa compreensão geral, sobretudo, após a modificação realizada pela EC nº 85/15.

²⁴⁰ A Federação a Serviço da Democracia e do Estado de Direito. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Batiste (coord.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 225.

²⁴¹ *Competências na Constituição de 1988*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 143-144.

Lembra-se aqui dos artigos 23, inciso V, e artigo 24, inciso IX, alterados pela referida Emenda. Por estes, respectivamente, “inovação” agregou-se à competência material comum e legislativa concorrente de todos os entes federados brasileiros.

Ainda que se possa suscitar de um acréscimo ao “federalismo de equilíbrio”, funcional à coordenação e articulação da atividade estatal em matéria de inovação, com prestígio da “eficiência da ação governamental”,²⁴² acredita-se que os diplomas legislativos editados na vigência da EC nº 85/15, como a Lei nº 13.243/16, apenas reiteram uma tradicional ascendência da União Federal no tratamento da matéria.

Remete-se aqui a casos como o artigo 3º²⁴³ da redação original da Lei nº 10.973/04, quando o assunto era matéria afeta à autonomia dos entes federados e o legislador federal não hesitou em estabelecer prescrições para Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Já sob a vigência da EC nº 85/15, registra-se o quase inexistente constrangimento do legislador federal de, sob o argumento de produzir “normas gerais”, avançar para especificidades, limitando o exercício da competência partilhada com os demais entes federados (cf. arts. 24, §§ 1º a 4º; e 30, II).²⁴⁴

Ademais, importa destacar a complexidade que envolve a opção do legislador constituinte pelo critério temático de “inovação”, para a partilha das competências legislativas concorrentes. Segundo Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA:

é inevitável que, ao se legislar sobre tal matéria [no caso, ciência, tecnologia e inovação], se incorra numa sobreposição com outros assuntos que ao mesmo tempo servem como (outros) critérios para definição de

²⁴² Evocam-se aqui considerações realizadas por Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA nas “Conclusões” de *Competências na Constituição de 1988*, pp. 143-ss.

²⁴³ “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.”

²⁴⁴ Para um estudo realçando essa constatação, ver VASQUES, Denise Cristina. *Competências legislativas concorrentes: prática legislativa da União e dos Estados-membros e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2007.

competências legislativas. [...] Exemplificando o que se quer dizer: legislar sobre CT&I é, simultaneamente, legislar sobre administração pública, sobre propriedade intelectual, sobre tributação, sobre exportação e importação, sobre bens públicos, sobre contratos, sobre servidores públicos, sobre fomento, sobre participação estatal em empresas privadas, etc. [§] Portanto, ao legislar sobre CT&I o ente federativo não pode desconsiderar uma visão sistêmica que envolva as competências para legislar sobre todos esses outros assuntos, bem como as consequências de interação de uma legislação ‘sobre CT&I’ com outros subsistemas legislativos.²⁴⁵

Assim, a perspectiva federativa revela toda uma problemática própria para a relação entre Estado e atividade de inovação que, embora essa tese não pretende enfrentar, demandam esclarecimentos em termos metodológicos.

Em face disto, registra-se que essa pesquisa acolhe o ponto de vista da União Federal, nos termos das competências que lhe confere o Direito brasileiro para agir em matéria no fomento à atividade de inovação. Nestes termos, essa investigação cinge-se à estrutura e ao agir da Administração Pública federal, colocando foco nas finalidades, instrumentos e organicidades, constantes do seu arranjo jurídico-institucional.

Vislumbra-se nessa escolha, pelo que se ponderou acima com relação à preponderância da União Federal na matéria, uma direção adequada, primeiro, à pretensão exploratória desta investigação; e, em segundo lugar, à captura de sua dimensão sistêmica no ordenamento jurídico brasileiro, ante a competência deste ente federado para estabelecer “normas gerais” no assunto.

É certo que essa escolha tira intensidade dos debates centrais do federalismo na matéria, qual seja, a autonomia dos entes subnacionais na ordenação da atividade de fomento à inovação. Contudo, esta tese não é insensível a esta questão.

²⁴⁵ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 108.

Por oportuno, a pesquisa tem por premissa que, na história constitucional brasileira, desde a declaração da República em 1889, com o Decreto nº 1, de 15 de novembro, do Governo Provisório, até a publicação da EC nº 85, em 27 de fevereiro de 2015, as competências materiais e legislativas gerais²⁴⁶, envolvendo a função administrativa de fomento à inovação, remanesciam no âmbito da autonomia dos entes federados.

Ademais, para a sistemática de contensão do poder político ensejado com a adoção da forma federativa pelo Estado brasileiro, entende-se prudente aceitar que esse quadro apenas foi alterado nos estritos termos da modificação constitucional de 2015.

Diante disso, na captura por esta tese da parcela conferida à União Federal do fenômeno estatal brasileiro de fomento à inovação, ainda que certas ponderações realizadas possam ser aplicadas aos outros entes federados nacionais, procura-se prestigiar a organização federativa do Estado brasileiro, aportando uma interpretação restritiva das competências da União Federal na sua relação com Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Em suma, por esclarecedora do que se disse, acolhe-se nesta tese, o alerta trazido por Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA:

o reconhecimento de que, numa avaliação global, seja altamente positivo o país contar com uma Lei de Inovação, com a Lei nº 10.973/04, não impede, por outro lado, que se registre esta crítica ao modo como diversos dispositivos que nela foram inseridos pela Lei nº 13.243/16 violam a autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios. [§] E o fazem por sobrepor a legislação de CT&I em relação à autonomia administrativa desses entes federativos. [§] Nesse sentido, certas normas da Lei de Inovação – algumas contendo autorizações legislativas ou estabelecendo faculdades, outras contendo comandos vinculantes –, enquanto dirigidas a Estados, Distrito Federal e Municípios, devem ser tidas por inconstitucionais. [§] Frise-se que a inconstitucionalidade atinge mesmo a

²⁴⁶ Diz-se “gerais” para ressaltar desta compreensão a partilha de assuntos com impactos “específicos” na atividade de fomento à inovação, no curso das sucessivas Constituições brasileiras.

*previsão de faculdades ou autorizações. Quanto a essas, poder-se-ia argumentar que basta que Estados, Distrito Federal e Municípios não as queiram seguir e efetivamente não as sigam, que restaria íntegra sua autonomia. Contudo, admitir a possibilidade de que o legislador federal (por ora) permita ou autorize tem a mesma força de admitir que (futuramente) possa decidir proibir ou obrigar.*²⁴⁷

1.2.4.3.2.2. Separação de poderes e a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo

O artigo 2º da Constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e devem atuar em harmonia entre si.

Trata-se de prescrição que fundamenta o acolhimento no ordenamento jurídico brasileiro da ideia clássica de separação de poderes e, conseqüentemente, da limitação da ação estatal, por meio da divisão funcional do seu exercício. Assim, ao estabelecer Legislativo, Executivo e Judiciário, atuando com independência e harmonia, a Constituição consagra essa noção, materializada nas funções legislativas, administrativas e jurisdicional.²⁴⁸

Com isso, no arranjo típico da contenção do poder pela sua separação funcional, o Poder Executivo executa a função administrativa, nos termos estabelecidos em lei pela função legislativa do Poder Legislativo, mediante o controle da função jurisdicional do Poder Judiciário.

Ocorre que, como lembra Odete MEDAUAR, “[h]oje, no funcionamento de tais conjuntos orgânicos [Poderes Executivo, Legislativa e Judiciário], inexistente uma separação absoluta de funções”, sendo que a “Constituição Federal brasileira de 1988 bem reflete essa ausência de rigidez”.²⁴⁹

²⁴⁷ A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira, p. 109.

²⁴⁸ Para as bases teóricas desse percurso, cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 35ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 133-139. Por oportuno, registra-se a provocação realizada pelo autor quanto ao “valor atual da ‘separação’”: “[h]istoricamente, desempenhou ela papel relevante, contribuindo, e não pouco, para a instauração do governo moderado. Hoje, todavia, sua importância costuma ser minimizada; seu fim, profetizado; sua existência, até negada.” (pp. 137-138)

²⁴⁹ *Direito administrativo moderno*, p. 40.

Com um arranjo jurídico-institucional, como o brasileiro, em que todos os Poderes exercem, em maior ou menor grau, parcela destas três funções estatais, convém precisar de que modo Poderes e funções são trabalhados nesta tese.

Para os objetivos desta tese, a investigação foca-se na relação entre Poder Executivo e Legislativo pela função legislativa que ambos exercem sobre a estrutura administrativa integrante daquele Poder.

Nestes termos, a pesquisa acolhe certas premissas.

A primeira delas é a captura desta estrutura administrativa, entendida nesta tese como sinônima de “Administração Pública”, enquanto fenômeno funcional e organizacional do Estado brasileiro que, embora com estrita relação com o Poder Executivo, não guarda com ele identidade.²⁵⁰

Em suma, segue-se a reflexão sobre o assunto de Odete MEDAUAR. Em suas palavras, a

Administração Pública, como objeto precípua do direito administrativo, encontra-se inserida no Poder Executivo. Pode ser considerada sob o ângulo funcional e sob o ângulo organizacional. [§] No aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população [...]. Sob o ângulo organizacional, Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo.²⁵¹

²⁵⁰ Nestes termos, entende-se viável falar em Administração Pública, como estrutura administrativa, integrante dos Poderes Legislativo e Judiciário. Contudo, estas dimensões não serão examinadas nesta tese.

²⁵¹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 39.

Veja-se que o excerto transcrito, ao ofertar um conceito próprio à Administração Pública, a autora confere um ponto de partida para a chave de análise do exercício da função legislativa – ou normativa, como se prefere, pelos aspectos a seguir expostos – pelo Poder Executivo, para conformar o agir organizacional e funcional do fomento estatal à inovação.

Refere-se ao realce conferido por Odete MEDAUAR à orientação política das “funções de governo” – e que, nesta tese, é explorada em torno do termo “Governo” – sob a perspectiva estrutural da Administração Pública.

Vislumbra-se, portanto, uma dualidade entre Governo e função administrativa que possibilita a captura do exercício de função legislativa pelo Poder Executivo, apartada da sua resultante, ou seja, os parâmetros à ação e organização da Administração Pública.

Nota-se que não se pretende circunscrever a função legislativa apenas à participação do Poder Executivo no processo legislativo detalhado na Constituição (Seção VIII, Capítulo I, do Título IV), quais sejam: a iniciativa privativa ou não de projetos de lei pelo Presidente da República (art. 61); sua faculdade de editar Medida Provisória (MP) em casos de relevância e urgência (art. 62); sua capacidade de impulsionar a tramitação legislativa (art. 64, § 1º); ou sancionar e vetar projetos de lei, aprovados pelo Congresso Nacional (art. 66).

Embora todos estes poderes do Presidente da República sejam considerados no curso desta investigação, outras manifestações do exercício da função legislativa pelo Poder Executivo também são relevantes.

Especificamente, explora-se o poder regulamentar deste Poder, para editar normas de caráter geral e abstrato que parametrizam, sob o aspecto jurídico, a organização e o agir da Administração Pública, sintetizando os interesses políticos do Governo.²⁵²

²⁵² “Não se põe, portanto, em dúvida que o poder regulamentar é faculdade constitucionalmente outorgada aos Chefes de Poder Executivo nas três esferas governamentais que convivem no sistema brasileiro de autonomias, para a fiel execução das leis e para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração.” (AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 24ª ed., rev., atual. Malheiros: São Paulo, 2005, p. 425).

Nos termos do Direito positivo brasileiro, seu fundamento encontra-se nas manifestações prescritivas do chefe do Poder Executivo Federal, constantes do artigo 84 da Constituição, de: conduzir a direção da Administração Pública federal (inciso II), apoiado por Ministros de Estado por ele nomeados (inciso I), regulamentando, mediante Decreto, leis (inciso IV) e a organização e o funcionamento da estrutura administrativa (inciso VI) estatal.

Assim, sem incorrer na edição de espécies normativas decorrentes do processo legislativo, fixa normas de caráter geral e abstrato. Por esta razão, para os fins desta tese, prefere-se explorar a função legislativa, enquanto função normativa do Estado.

Tal exercício pelo Poder Executivo merece ainda algum desenvolvimento. Contudo, para tanto, importa, previamente, esclarecer o que se pretende, nesta tese, com o exame do Poder Legislativo.

Classicamente, este incorpora a noção de contenção do poder político, com a sua manifestação típica, a “lei”, representando a síntese do controle do arbítrio.²⁵³

Nesta tese, o Poder Legislativo é observado sob o papel que lhe confere a Constituição de ordenação (entre outros, art. 48) e fiscalização (por exemplo, art. 70) do Poder Executivo, especialmente sobre a estrutura administrativa que lhe integra.

Vale dizer que destas duas tarefas típicas do Poder Legislativo brasileiro, a pesquisa foca-se no exercício da função normativa por este Poder e as suas consequências sobre as prescrições jurídicas que organizam modo de ser e agir da Administração Pública.²⁵⁴

Assim, considerado que Poder Legislativo e Executivo exercem função normativa, esta tese explora em que medida estes Poderes atuam na estruturação do agir estatal para o fomento à inovação.

²⁵³ Fala aqui de lei na proposição que lhe confere a *Declaração de direitos do homem e do cidadão de 1789* (disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 7 mar. 2020).

²⁵⁴ Conforme se esclarece adiante, embora presente, a dimensão fiscalizatória do Poder Legislativo é incidental, apreendida mais como resultado da pesquisa, do que pela perspectiva do seu exercício.

Veja-se que há um pano de fundo para a emergência deste problema de pesquisa, plasmada na crise da legislação vivida pelos Estados-nacionais, ao menos desde a segunda metade do Século XX.

Para precisar esse quadro, recorre-se a Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO:

[o]s Parlamentos, em toda parte, se mostraram incapazes de atender, em matéria de legislação, às necessidades do Welfare State. [§] Como se costuma assinalar, muitos fatores contribuíram para isso: a tecnicidade das questões, mormente econômico-financeiras, que tem de enfrentar o Estado-providência; a premência do tempo em relação ao volume de regras a ser aprovado; a inconveniência do debate público relativamente a certas matérias (como defesa, câmbio etc.); a necessidade de uma adaptação flexível a circunstâncias locais ou transitórias; a frequência de medias de urgência etc. Esses fatores, e outros, conduziram os Parlamentos a um dilema: ou causar a paralisia do governo ou delegar poderes que não conseguiam desempenhar. [§] A pressão da opinião pública levou o Parlamento a escolher a segunda saída. Assim, ao “executivo”, órgão capaz, por sua própria estrutura, de decisões mais prontas, cedeu ele, por diversos meios, a tarefa de estabelecer a legislação ao que mais de perto concerne ao Welfare State.²⁵⁵

Sob este contexto geral, explora-se em que medida, no exercício de suas funções normativas, os Poderes Executivo e Legislativo forjaram as bases jurídicas que lastreiam a estruturação do agir estatal, para o fomento à atividade de inovação.

É certo que a Constituição circunscreve as condições de manifestação autônoma²⁵⁶ ou subordinada dessa função. Contudo, a complexidade da realidade sob a qual se

²⁵⁵ *Curso de Direito Constitucional*, p. 159. Lembra-se que, para Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, o *Welfare State* é a “concepção providencialista” de Estado que veio a substituir a “concepção liberal” do *État-gendarme* (p. 158).

²⁵⁶ Por oportuno, sustenta-se nesta tese a existência de função normativa autônoma pelo chefe do Poder Executivo, ante as alterações promovidas pela EC nº 32, de 11 de setembro de 2001 no artigo 84, VI, da Constituição. Nesse sentido, acompanha-se a síntese de José Levi Mello do AMARAL JÚNIOR: “a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, confiou ao Chefe do Poder Executivo – por meio do decreto autônomo – a

confronta o exercício da função administrativa na matéria em análise (e muitas outras), invariavelmente, tensiona a expressão do poder estatal.

Com isso, além das delegações do Poder Legislativo para o Executivo, “às ocultas ou às escâncaras”, para continuar com Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO,²⁵⁷ as respostas do Direito, especialmente quanto aos seus fundamentos de validade,²⁵⁸ nem sempre são expressas.

Para complicar, lembra-se que o Estado, além de jurídica, é também uma organização de dimensão política, social e, acresce-se, estrutural, que persiste no tempo.²⁵⁹ Deste modo, a despeito das rupturas de ordem constitucional, há todo um bloco de normas jurídicas que remanescem, ainda que seu fundamento formal e material tenha se perdido na história.²⁶⁰

Assim, acredita-se que apresentar, organizar e, enfim, conhecer deste jogo relacional entre Poder Legislativo e Executivo na definição dos parâmetros do modo de ser e agir

disciplina normativa da organização da Administração Pública federal. Não havendo, nesta seara, criação ou extinção de função, cargo ou órgão público, bem assim aumento de despesa, não é necessário o concurso de outro Poder. Daí o acerto da decisão do Poder Constituinte Instituído em retirar do campo da lei formal tais assuntos. [§] Há mais: respeitados os parâmetros da Emenda Constitucional no 32, de 2001, bem assim o reflexo determinante do princípio da legalidade – que impede tenha o decreto autônomo influxo restritivo sobre direitos de particulares –, o decreto autônomo é instrumento em harmonia com a Constituição de 1988, aperfeiçoando-a.” (Decreto autônomo: questões polêmicas. In: *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 5, n. 49, 2003. Disponível em <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/725/716>>. Acesso 8 mar. 2020)

²⁵⁷ *Curso de Direito Constitucional*, p. 158.

²⁵⁸ Para a noção de “validade” nesta tese, recorre-se à Hans KELSEN: “[é] sempre este o caso quando ao ato de vontade, cujo sentido subjetivo é um dever-ser, é emprestado esse sentido objetivo por uma norma, quando uma norma, que por isso vale como norma ‘superior’, atribui a alguém competência (ou poder) para esse ato.” (*Teoria Pura do Direito*, p. 9)

²⁵⁹ Lembra-se aqui da célebre expressão atribuída a Otto MAYER: “o *Direito Constitucional passa, o Direito fica*.” Para considerações a essa referência, no âmbito da organização do Direito brasileiro, ver COUTO E SILVA, Almiro do. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 290, 1997, p. 61. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47041/46025>>. Acesso em 8 mar. 2020; e BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. Se o Direito Administrativo fica, o Direito Constitucional não passa: perspectivas do Direito Público contemporâneo sobre uma velha questão. In: *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 4, 2016. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25461/19165>>. Acesso em 8 mar. 2020.

²⁶⁰ Ilustrativamente, menciona-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que, até a atualidade, tem regência no Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969. Veja-se que esta espécie normativa é típica dos períodos autoridades do Estado brasileiro, sendo incompatível com o regime da Constituição de 1988, por atribuir força de lei e, conseqüentemente, intrusão sobre direitos e garantias individuais a manifestações normativas do Poder Executivo, sem a arbitragem do Poder Legislativo.

da Administração Pública, especialmente sob a perspectiva do Direito intertemporal,²⁶¹ pode revelar certas características do sistema jurídico de fomento estatal à atividade de inovação.

Antes de prosseguir para os aspectos democráticos que conformam essa relação no âmbito da atual Constituição, convém pontuar sobre o Poder Judiciário, a função jurisdicional e, em suma, sobre a dimensão do controle no âmbito desta tese.

1.2.4.3.2.2.1. Poder Judiciário, função jurisdicional e controle

Não é foco desta tese trabalhar a apreciação jurisdicional da atividade administrativa, realizada pelo Poder Judiciário.

Não se nega, como há tempos alerta Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, ao tratar do acirramento da “[j]udicialização da política e politização da justiça”, promovido pela Constituição de 1988, que, em termos de “*controle da administração*”,

[d]esde antes da promulgação da Constituição já se esboçava uma mudança no papel cometido ao Judiciário relativamente à administração pública. [...] A Carta de 1988, embora na aparência pouco traga a mais nesse campo além do que já fora estabelecido no interlúdio que foi a Nova República (1985-1988), consagra a nova postura. Nela, o Judiciário controla a administração pública não só em vista dos interesses individuais mas também em prol do interesse geral. Com isto, influi no sentido de uma justicialização da administração, que tem como reflexo - perdoe-se a insistência - a politização da justiça.²⁶²

Como visto acima, o objetivo desta pesquisa é examinar a construção histórica do arcabouço jurídico-institucional de fomento à inovação.

²⁶¹ Sobre essa dimensão, ver o alerta de Maria Paula Dallari BUCCI na referência indicada à nota de rodapé nº 226.

²⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da justiça. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 198, 1994, p. 12. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46407/46734>>. Acesso em 10 mar. 2020.

Entende-se que, muito embora a Constituição de 1988 tenha ampliado, com seus conceitos jurídicos muitas vezes indeterminados,²⁶³ a margem de discricionariedade do juiz para, por intermédio do controle, executar atividade administrativa,²⁶⁴ o Poder Judiciário, responsável por dizer do Direito de modo terminativo no âmbito de um processo judicial (art. 5º, XXXV, Constituição), carece de mecanismos institucionais para, tal como o Poder Legislativo e o Poder Executivo, editar normas jurídicas de caráter geral e abstrato.

De toda sorte, é oportuno registrar que, para além do Poder Judiciário, o próprio Poder Legislativo, por intermédio da sua atividade de *controle parlamentar*²⁶⁵, órgãos

²⁶³ Por exemplo, em fomento à inovação, marcante a amplitude de significados do conteúdo prescritivo, contido no artigo 218, parágrafo 1º, da Constituição: “[a] pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação”.

²⁶⁴ Pela atualidade e provocação que sugere o texto de 1994 de Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, transcrevem-se as ponderações do autor para a ocorrência deste fenômeno: “[a] razão disto não é difícil de identificar. [§] Embora não haja - que se saiba - qualquer doutrina por detrás disto, o Judiciário goza de uma confiabilidade que os Poderes ‘políticos’ Legislativo e Executivo perderam. Estes são olhados com desconfiança pela opinião pública, alimentada pelos meios de comunicação de massa. A presunção de que os atos destes dois Poderes sejam legítimos e visem ao interesse geral mantém-se no plano jurídico-formal. Do ângulo da opinião pública, não. São eles compostos de ‘políticos’ e estes são objeto de escárnio, pois, todos duvidam, trabalham para o interesse geral. [§] Na verdade, o próprio legislador constituinte assumiu essa posição de descrença. A inconstitucionalidade por omissão, o mandado de injunção, as minudências de caráter infraconstitucional do texto - bem como os inúmeros prazos para a edição de leis, afora a preordenação conteúdo destas, para vigorar até que venha a lei regulamentadora, que estabelece o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - demonstram suficientemente que o constituinte não acreditava no trabalho do legislador ordinário. Este descrédito não colhe o juiz. No fundo, é este uma personalidade mais próxima dos bem pensantes que fazem a opinião pública. E mais aceitável para essa burguesia ‘esclarecida’. É formado em nível superior, selecionado por meio de concurso, adstrito à independência e à imparcialidade, por isso - entende essa faixa da sociedade - é melhor que a ele seja dada a decisão em matérias importantes - como as grandes decisões políticas - do que aos ‘políticos’ - vistos como ignorantes, corruptos, interesseiros, demagógicos... [...] Mas a justicialização da política tem como contrapartida inexorável a politização da justiça. O aspecto bem visível disto está no fato de que, hoje, há magistrados que notoriamente guiam seus votos pela “opinião pública”, o que realmente significa dizer pelos meios de comunicação de massa. [...] A politização da justiça é desejada por muitos no Brasil atual. São os que batalham para a adoção do ‘controle externo’ do Judiciário. [§] Trata-se de politizar a justiça no sentido de reclamar, e impor, aos juízes e tribunais um padrão politicamente correto de decisão. Evidentemente não é outra coisa que poderá resultar da ação de órgão político de controle, controlando - perdoe-se o pleonasma - no sentido forte, um órgão, em princípio, imparcial. [§] E em favor disto invoca-se a democracia. Os juízes não são eleitos pelo povo, constituem uma aristocracia. Devem ser controlados pelos representantes desse povo. [§] Exatamente o contrário do que deseja a elite bem pensante que, talvez sem perceber, é aristocrática... [§] Mas a verdade é que o juiz deve servir à justiça, sob pena de desaparecer o Estado de Direito.” (Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da justiça, pp. 15-16)

²⁶⁵ O significado aqui é aquele atribuído por Odete MEDAUAR que significa o “*controle exercido pelo Poder Legislativo*, que revelam, de imediato, tratar-se de fiscalização exercida pelo Parlamento ou Poder Legislativo sobre a Administração” (*Controle da administração pública*, 2ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2012, p. 95).

internos do Poder Executivo, bem como outras estruturas estatais autônomas, como o Ministério Público e o Tribunais de Contas disseminam o acompanhamento formal e material da atividade administrativa.

Como se observou quanto às decisões judiciais, as “*medidas*” de controle,²⁶⁶ editadas por estes outros órgãos de controle externo e interno da Administração Pública, não constituem as fontes primárias de investigação desta tese.

O exame das características do sistema jurídico de fomento à atividade de inovação, proposto como tema desta tese, foca-se em explorar os aspectos da criação deste arranjo jurídico-institucional, de modo que a “*conformidade da atuação*”, para novamente falar com Odete MEDAUAR, escapa ao objeto desta investigação.

Contudo, é importante frisar que, enquanto um aspecto do fenômeno da atividade administrativa, o controle da ação estatal é uma dimensão que, inevitavelmente, se coloca ao se trabalhar o tema do fomento à inovação, gerando certos matizes de tensão.

A explicação de Diogo Rosenthal COUTINHO e Pedro Salomon Bezerra MOUALLEM é precisa sobre o assunto:

[a]lém da ausência de entendimento comum entre os gestores das políticas e seus controladores, estes últimos têm sido, não raro, excessivamente rígidos, baseando sua atuação em interpretações restritivas da legislação. Em outras palavras, o rigor das instâncias de controle não se coaduna ao esforço dos órgãos gestores de estimular atividades inovadoras, principalmente porque se concentram mais nos trâmites processuais voltados à idoneidade do procedimento para concessão de um dado incentivo que nos resultados pretendidos por ele. Aliás, o rigor no controle e a ambivalência na interpretação legislativa por órgãos públicos tem

²⁶⁶ Utiliza-se do elemento de caracterização do controle da Administração Pública, proposto por Odete MEDAUAR (*Controle da administração pública*, p. 30), considerada em suas acepções “*restrita*” (“*Controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado*”) ou “*ampla*” (“*verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente*”).

*atingido não apenas as atividades de empresas, mas também de Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT), além das próprias agências de fomento, que relatam um cenário de grande insegurança jurídica.*²⁶⁷

Nestes termos, mesmo que não se aprofunde no exame das “medidas” de controle, vislumbram-se como traços do controle sobre a atividade de fomento à inovação: o “rigor”; as “interpretações restritivas da legislação”; a atenção “mais nos trâmites processuais voltados à idoneidade do procedimento [...] que nos resultados pretendidos”; a “ambivalência na interpretação legislativa” pelos órgãos encarregados dessa atividade; e o “cenário de grande insegurança jurídica” para os atores do sistema.

No curso desta tese, esses elementos importam sob dois aspectos.

Por um lado, pelos seus efeitos no processo de elaboração das normas do sistema jurídico de apoio estatal à atividade de inovação. Por outro lado, pelas consequências desses traços do controle na suficiência dos parâmetros conferidos pelo arranjo jurídico-institucional para o agir estatal de fomento.

Assim, para os fins deste trabalho, aceita-se que o controle não só incide sobre a atividade de incentivo estatal à inovação, como impacta no exercício da função normativa do Estado sobre essa matéria.

Para ilustrar esse ponto de partida, lembra-se da atuação de controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a atividade de fomento à inovação exercida pela União Federal.

Com a histórica missão de auxiliar o Poder Legislativo no controle da Administração Pública,²⁶⁸ o fomento ganha destaque nas atividades do TCU não só quanto ao

²⁶⁷ Gargalos jurídico-institucionais à inovação no Brasil. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; ROCHA, Jean-Paul Veiga da; SHAPIRO, Mario Gomes. *Direito econômico atual*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015, [Edição Kindle], 26%.

²⁶⁸ Para esse percurso histórico dos Tribunais de Contas e a extensão de suas competências no âmbito da Constituição de 1988, ver NETO, Guiseppa Giamundo. *As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, pp. 39-57. Por oportuna, transcreve-se a síntese do autor sobre o quadro de atribuições deste órgão de controle, estabelecido pela atual Constituição: “não foram poucas nem singelas as alterações do regime jurídico do Tribunal de Contas introduzidas pela Constituição

procedimento formal da concessão de benefícios, como em relação à própria avaliação sobre os resultados pretendidos por esta modalidade de ação estatal.²⁶⁹ Neste contexto, ainda que a produção destas atividades não esteja entre as suas funções precípua,²⁷⁰ esse órgão é um ator relevante do sistema brasileiro de CTI ante o impacto produzido pelo seu acompanhamento formal e material sobre as atividades de ciência, tecnologia e inovação, realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal.²⁷¹

De toda sorte, em linha com o que já se assinalou quanto ao Poder Judiciário, não compete ao TCU ou a qualquer outro órgão de controle interno ou externo da Administração Pública existente sob a égide da Constituição de 1988 criar arranjos jurídico-institucionais em matéria de CTI. Com isso, ainda que as suas atribuições de controle tenham reflexos no sistema jurídico de fomento à inovação, interessa para essa tese observar a trajetória de formação das bases jurídicas do agir estatal. Esta matéria compete aos Poderes Executivo e Legislativo.

1.2.4.3.2.3. Democracia como opção necessária

Federal de 1988. Houve um alargamento sem precedentes de suas missões, assim como dos instrumentos passíveis de utilização no exercício de seu controle e respectivo espectro de sujeitos passíveis de responsabilização. Nunca os Tribunais de Contas Brasileiros dispuseram de competências constitucionais tão amplas e incisivas, para desempenho de sua missão, inclusive com listagem taxativa de competências no texto constitucional.” (p. 57)

²⁶⁹ Para um estudo nesse sentido, enfatizando o controle do resultado do fomento pelo TCU, ver GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. *O controle financeiro da atividade de fomento: o TCU e a aferição de resultados*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2019.

²⁷⁰ O que não significa que os Tribunais de Contas não apliquem recursos tecnológicos no exercício de suas atividades e se proponham a estimular a inovação para o aprimoramento de suas atividades. Para uma síntese desse engajamento interno do TCU com o tema da inovação, cf. BRASIL (TCU). *Pesquisa e inovação*. Brasília: TCU/Instituto Serzedello Corrêa, 2016. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/42/AA/59/96A1F6107AD96FE6F18818A8/ISC_4_Pesquisa_inovacao.pdf>. Acesso em 11 mar. 2020.

²⁷¹ Sobre o papel do TCU neste sistema, cf. FREITAS, Maristella Barros Ferreira de. *Tribunais de contas: parceiros ou obstantes no processo brasileiro de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação?* Tese (Doutorado). Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2013. Disponível em <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/287705>>. Acesso 11 mar. 2020. Por oportuno, transcreve-se a conclusão da autora sobre o assunto: “No processo investigatório dessa hipótese, o referencial conceitual abordado foi fundamental para entender o papel daquelas Entidades Fiscalizadoras, na condição de representante do Estado e a sua forma de inserção no Sistema Nacional de Inovação - SNI. Se por um lado, a atuação do poder público é determinante no SNI, formulando políticas específicas e eficientes e operando nas regulações do setor [...], também ficou patente que os Tribunais de Contas são partes integrantes daquele sistema, na medida em que um ambiente propício para a CT&I depende da forma como atuam aquelas entidades [...]” (p. 291)

O regime democrático é uma condição necessária da conformação estabelecida pela Constituição de 1988 ao Estado brasileiro.

Como visto, entende-se que a expressa opção pelo caráter “Democrático” do Estado de Direito, estabelecido pelo seu artigo 1º, traduz-se, entre outros, nos limites ao poder de reforma aos aspectos “direto, secreto, universal e periódico” do voto e aos “direitos e garantias individuais” (respectivamente, art. 60, § 4º, II e IV, CF).

Nestes termos, sustenta-se que o modelo democrático brasileiro exalta o papel do indivíduo na limitação do poder estatal.

Por certo, a apreensão de democracia pelo arranjo jurídico-institucional brasileiro não se encerra tão facilmente nesta síntese. Não só pelas reflexões em torno do conceito, como pela necessidade de mobilização de institucionalidades do próprio Estado para concretizar estas contenções da atuação do Estado e assegurar a proteção desta esfera individual.

Considerando a opção pelo ponto de vista estatal, é conveniente pontuar como estes dois aspectos serão trabalhados nesta tese, sobretudo pelas consequências no percurso investigativo.

Em termos conceituais, não há dúvidas que um acentuado elemento político, de forte viés social-ideológico, acompanha a noção de democracia. Ainda que se possa suscitar de conteúdos mínimos que, inexoravelmente, integrem-na, a dimensão e ênfase que lhes são conferidas variam na literatura, dedicada ao assunto. Por esta razão, muitos correlacionam democracia a um ideal.²⁷²

Nesta tese, tem-se por parâmetro teórico as reflexões de Robert Alan DAHL.

²⁷² O que não significa que, para muitos, seja impossível a sua concretização. Entre outros, retorna-se a Dalmo de Abreu DALLARI: “[d]otando-se o Estado de uma organização flexível, que assegure a permanente supremacia da vontade popular, buscando-se a preservação da igualdade de possibilidades, com liberdade, a democracia deixa de ser um ideal utópico para se converter na expressão concreta de uma ordem justa.” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 309-310)

Seguindo a perspectiva de democracia como “sistema ideal” – e, assim, preferindo a noção de “poliarquia”, conquanto “nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado” –, para o autor “as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”.²⁷³

Com fundamento em reflexões prévias sobre o assunto, vislumbra-se, na vigente Constituição brasileira, um arranjo jurídico-institucional que, dialogando com o modelo teórico da participação (“fortemente inclusivos”) e da oposição (“amplamente abertos à contestação pública”) de Robert Alan DAHL, orienta-se para a democracia.²⁷⁴

Assim, sem perder de vista as razões suscitadas pelo autor para a distinção entre democracia e poliarquia,²⁷⁵ por harmonia à opção do Direito positivo brasileiro, prossegue-se, nesta tese, com o termo “democrático” para caracterizar o regime constitucional brasileiro, compreendido, em todo o caso, sob o aporte teórico do binômio da participação-oposição de Robert Alan DAHL.

Deste ponto de partida, segue-se a outra premissa desta tese: com o caráter democrático do Estado brasileiro, não é cabível sustentar de uma formulação autoritária da atividade administrativa de fomento à inovação.

Ou seja, é premissa desta tese que, sob a atual Constituição, não é concebível cogitar de arranjos jurídicos-institucionais para a estrutura do agir estatal de fomento à

²⁷³ DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EdUSP, 1997, p. 31.

²⁷⁴ MONTEIRO, Vítor. A Poliarquia de Robert A. Dahl na estrutura constitucional brasileira. In: *Revista da AJURIS (Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul)*, volume 40, número 129, 2013, pp. 279-296. Disponível em <<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/316>>. Acesso em 13 mar. 2020. Além de aproximar o conceito de poliarquia adotado por Robert Alan DAHL à noção de democracia, o estudo testou, na estrutura jurídico-constitucional brasileira, os sete pontos desenvolvidos pelo autor para o modelo poliárquico: sequências históricas; ordem socioeconômica; nível de desenvolvimento socioeconômico; igualdade e desigualdade; pluralismo subcultural; crenças de ativistas políticos e dominação de um poder estrangeiro. A conclusão foi de que, sob o “plano jurídico constitucional, [...] o Brasil é uma pulsante e vigorosa nação juridicamente comprometida com a inclusividade e contestação pública.” (p. 295)

²⁷⁵ “Alguns leitores certamente resistirão ao termo poliarquia como alternativa para a palavra democracia, mas é importante manter a distinção entre a democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal, e a experiência mostra, acredito, que, quando o mesmo termo é usado para ambos, intrometem-se, na análise, uma confusão desnecessária e discussões semânticas essencialmente irrelevantes.” (DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*, pp. 31-32, nota de rodapé nº 4)

inovação que (i) desconsiderem a participação dos atores envolvidos nesta atividade e (ii) obstem a incidência de mecanismos de oposição à atuação estatal.

Nesse sentido, a opção democrática da Constituição de 1988 tem, naturalmente, efeitos sob o agir estatal de fomento à inovação ao, por exemplo, limitar a possibilidade de medidas que constriam a expressão do binômio participação-oposição, ainda que se cogite de uma pretensa maior eficiência da ação estatal com essas características.

Veja-se que a difícil captura, em termos literais, de argumentos cogitando da maior capacidade de Estados não comprometidos com a democracia de empreender medidas transformadoras – como são, por exemplo, aquelas de impulso à inovação – não significa que eles não existam. Por ilustrativo, lembra-se aqui dos debates comparativos entre as políticas de desenvolvimento empreendidas por Estados autoritários e Estados democráticos,²⁷⁶ que, de tempos em tempos, rondam a realidade brasileira.²⁷⁷

Enfim, há um “custo” na opção da via democrática adotada pelo Estado brasileiro pós-1988 sob o exercício de suas funções.

Portanto, coloca-se este aspecto em destaque não para qualificar em mais ou menos democrático o modelo de intervenção estatal na atividade de inovação. Busca-se capturar como ele se expressa e seus efeitos na trajetória de estruturação normativa do

²⁷⁶ Entre outros, cf. WHITE, Gordon. Constructing a Democratic Developmental State. In: WHITE, Gordon; ROBINSON, Mark. (org.). *The Democratic Developmental State: political and institutional design*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 17-51. Em suas conclusões (pp. 42-45, especialmente), a partir de considerações históricas, contextuais e sistêmicas, o autor destaca não só a ausência de relação entre democracia e Estado desenvolvimentista – “[d]emocratic developmental states may turn out to be the exception rather than the rule” (p. 42) –, como que as condicionantes democráticas podem ser apontadas como contrárias aos esforços de transformação do Estado desenvolvimentista: “[a] democratic developmental state of the kind we have outlined may thus be a rare bird on the developmental scene in the future, as it has been in the past. This is partly because it is defined in terms which are potentially contradictory and difficult to achieve: autonomy and accountability; growth and redistribution; consensus and inclusiveness. As we have seen, the pairs of desiderabilia embody fundamental contradictions which are difficult to resolve in the real world of politics.” (p. 44)

²⁷⁷ Por oportuno, vale a lembrança de Ben Ross SCHNEIDER: “[a] história do Estado desenvolvimentista do Brasil no século XX reflete, em sua maior parte, a correlação encontrada internacionalmente entre autoritarismo e desenvolvimentismo, especialmente durante o período da ditadura militar.” (O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. In: *Texto para discussão / IPEA*, n. 1871, 2013, p. 14. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1871.pdf>. Acesso em 13 mar. 2020.

agir administrativo de fomento à matéria, a partir da relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

Para tanto, no curso desta pesquisa, o assunto é exposto em três perspectivas.

Na primeira, que acompanha globalmente a investigação, ressaltam-se os aspectos da transição entre o autoritarismo normativo do Poder Executivo, com o recurso a espécies normativas sem a arbitragem do Poder Legislativo, e a participação deste Poder, pelo exercício da sua função normativa, na definição dos parâmetros à ação administração.

Nesse sentido, essa tese destaca a imposição de medidas normativas, como Constituições outorgadas, Atos Institucionais, Decretos-Leis ou mesmo Decretos, sem caráter regulamentar, que marcam a ascendência autoritária do Poder Executivo brasileiro na conformação jurídico-institucional do fomento estatal à inovação.

Neste cenário, e não menos importante, o trabalho busca elementos à independência ou à adesão – ou à submissão, para adotar um tom mais crítico – do Poder Legislativo à agenda normativa do Poder Executivo.

Veja-se que, como expressa a Constituição, os Poderes da República devem ser independentes e harmônicos.²⁷⁸ Desse modo, não se sustenta uma relação de conflito ou que, especificamente, o Poder Legislativo tenha que se impor – a qualquer custo – para assegurar a sua qualidade de Poder.

Ao explorar esta relação, interessa (i) perquirir sobre a capacidade do Legislativo de conformar elementos à ação da Administração Pública, muitas vezes vocalizando distintos interesses sociais, e (ii) capturar como os interesses do Poder Executivo penetram no exercício da função normativa do Poder Legislativo, a ponto do processo legislativo ser uma formalidade constitucional.

²⁷⁸ Para a persistência, ainda que formal, desta noção na história constitucional da República brasileira, lembre-se que até a imposta Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reescrevendo a Constituição de 1967, falava em Poderes “independentes e harmônicos” (art. 6º).

Esse aspecto fica ainda mais sensível no âmbito da segunda perspectiva, quando se coloca foco na interação entre Executivo e Legislativo na estruturação do agir de fomento à inovação, sob a égide específica da Constituição de 1988.

Nesta etapa da história brasileira, entendendo superada, ao menos formalmente, o autoritarismo do Poder Executivo, focam-se nos resultados da atividade normativa do Poder Legislativo.

Investiga-se o caráter da norma jurídica produzida por este Poder para orientar a ação estatal de fomento à inovação. Se, em suma: orientam; limitam; ou detalham.

É certo que essas três vertentes são cogitações quanto à ênfase sistêmica, já que diplomas ou dispositivos normativos podem conter, ao mesmo tempo, todas estas direções prescritivas. Acredita-se que, explorar essa orientação geral das espécies normativas produzidas pelo Legislativo, pode dizer algo sobre o papel deste Poder na definição da atividade da Administração Pública relacionada à inovação.

Ademais, superado o período do Regime Militar brasileiro (1964-1985), o Poder Executivo subsume-se ao jogo político nos termos das regras constitucionais estabelecidas.

Neste ambiente “democrático”, vale dizer, o exercício da função normativa do Poder Executivo não perde relevância, mas ganha especiais contornos de complexidade, já que incompatíveis as produções jurídicas de exceção dos anos pré-1988.

Assim, além do que se pontuou acima quanto à participação do Poder Executivo no processo legislativo ou à manifestação direta da sua função normativa, essa tese pretende observar o exercício de convencimento deste Poder sob os parlamentares, para as pautas e matérias de interesse do Governo ou relativas ao cotidiano da atividade administrativa.

Essa relação, que, no âmbito do presidencialismo brasileiro, tem contornos próprios necessários à “governabilidade”,²⁷⁹ confere relatividade à noção de autoria da “lei, enquanto produto do parlamento”, ampliando, de modo sutil, o exercício da função normativa pelo Poder Executivo.

Veja-se que essas duas perspectivas – a primeira, mais histórica; e a segunda, mais contemporânea – são ambiciosas e, certamente, de impossível enquadramento em sua completude por esta tese.

O foco desta investigação é jogar luz sobre estes aspectos na estruturação do sistema jurídico de fomento à inovação e às problemáticas que a dinâmica de produção normativa entre Poder Legislativo e Poder Executivo aportam ao agir administrativo na matéria.

Os resultados dessas observações e reflexões são, ao final, destacados sob a terceira e última perspectiva, ensejada pela inafastabilidade da opção democrática: a comparação com a organização adotada pelo Estado francês para atuar no estímulo à inovação.

Parece haver justificativas de ordem jurídica e de organização da paisagem de intervenção estatal entre Brasil e França para esse diálogo comparativo.

Ante os notórios aspectos da influência do Direito administrativo francês sobre o brasileiro e da constante colaboração em termos de ciência, tecnologia e inovação entre os dois países, são múltiplas as razões desta aproximação.

²⁷⁹ Fala-se aqui dos desafios de alinhamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, para o exercício das funções de Governo, em face do “presidencialismo de coalizão” brasileiro, na formulação de Sérgio Henrique Hudson de ABRANCHES: “[e]m síntese, a situação brasileira contemporânea, à luz de seu desenvolvimento histórico, indica as seguintes tendências: (a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais; (c) fracionamento partidário-parlamentar, entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental; (d) forte tradição presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do ‘equilíbrio constitucional’.” (Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 31-32)

Para esta tese, acresce-se o fundamento democrático que permeia a orientação do Estado de ambas as nações.

Além de uma institucionalidade que se adequa aos termos do binômio de Robert Alan DAHL, Brasil e França partilham do interesse de proteger os direitos e garantias individuais nos seus esforços de formatar e executar suas políticas.²⁸⁰

Por consequência, ambos se inserem entre os países cuja institucionalidade democrática impõe um “custo” à implantação de medidas incisivas, dinâmicas e flexíveis de impulso à inovação.

Diante disso, as movimentações recentes adotadas pelo Estado francês são postas em perspectiva comparativa com os resultados dessa pesquisa. A partir do panorama normativo e da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo francês, buscam-se pistas que possam contribuir com os desafios que se impõem ao arranjo jurídico-institucional brasileiro de fomento à inovação.

Resta, ainda, dizer que estas três perspectivas (histórica, contemporânea e comparativa) são abordadas tendo em vista um ponto de partida comum quanto ao papel e à relação entre os Poderes Legislativo e Executivo para a democracia.

Tal pano de fundo baseia-se no diálogo que Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA realiza com a obra de Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO.²⁸¹

Trata-se da síntese, “[n]o âmbito do Estado, o maior risco trazido à liberdade vem do Poder Executivo”, assim explicada por Fernando Dias MEZENES DE ALMEIDA:

²⁸⁰ Com relação à França, para ilustrar essa afirmação, lembra-se dos termos do *Préambule da Constitution de la République Française* (CRF), cujo conteúdo tem caráter normativo: “[l]e peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.”

²⁸¹ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Dez ideias sobre a liberdade, extraídas da obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Batiste (coord.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. Ob. cit., pp. 229-250.

[a] preocupação com o regime democrático, como garantidor da liberdade, revela a permanente tensão entre, de um lado, a adequada instrumentalização dos governos para tal função de garantia e, de outro lado, o risco de concentração do poder desvirtuá-la. [§] Esse risco é maior quanto ao Poder Executivo – ou mais genericamente falando, “governo”, para se usar ideia que acomoda melhor também sistemas parlamentaristas ou mistos – por sua própria estrutura, dotada, via de regra, de comando unipessoal. [...] O risco de concentração de poder no Executivo, no sentido político, tem clara relação tanto com o modo de eleição popular, sobretudo em regimes presidencialistas, que tendem a exacerbar a figura do Chefe daquele Poder, como com a necessidade de respostas ativas do Estado contemporâneo para a solução de problemas de uma sociedade cada vez mais complexa, respostas que naturalmente exigem “execução” e não apenas “legislação”. [§] Esse mesmo risco, em viés jurídico, resulta no fenômeno contemporâneo de legiferação pelo Executivo, seja pela iniciativa das principais leis votadas pelo Parlamento, seja diretamente pela edição de atos com força de lei.²⁸²

O excerto, enfim, resume a “tensão” sob a qual é explorada a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, sob a dimensão democrática. À necessidade de satisfação das funções executivas e o conseqüente “risco de concentração” do Poder Executivo, acresce-se o crítico papel de arbitragem²⁸³ exercido pelo Poder Legislativo.

Por certo, na atualidade, o binômio da participação-oposição se faz presente no dia-a-dia do Executivo, seja no clássico processo eleitoral, seja por arranjos mais sofisticados de governança²⁸⁴. Em todo o caso, essa tese coloca em debate a capacidade do Poder

²⁸² MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Dez ideias sobre a liberdade, extraídas da obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, p. 245.

²⁸³ Embora esta tese não aprofunde as noções de “leis de arbitragem” e “leis de impulso” propostas por Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO (*Do Processo Legislativo*, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 272-ss) e mencionadas por Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA para trabalhar o fenômeno da “legiferação pelo Executivo” (Dez ideias sobre a liberdade, extraídas da obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, pp. 245-246), aproveita-se do termo “arbitragem” para caracterizar o exercício da função normativa pelo Poder Legislativo.

²⁸⁴ Para uma avaliação recente do tema, com foco na dimensão estatal e do Direito, compreendendo a governança como um processo em que atores estatais e não estatais (entidades da sociedade civil e mercado)

Legislativo de, resistindo à premência executória encarnada pelo Poder Executivo, atuar na conformação de um sistema jurídico de fomento à inovação que consiga ofertar respostas às premências de execução do agir administrativo.

Isto posto, segue-se para esclarecer a apreensão por esta tese de um tema chave desta relação entre Poderes: a legalidade.

1.2.4.3.3. Apreensão da legalidade²⁸⁵

Como destaca Odete MEDAUAR, a legalidade é “[u]ma das decorrências da caracterização de um Estado como Estado de direito”.²⁸⁶ Se não bastasse essa indissociabilidade, o artigo 37, *caput*, da Constituição, expressamente arrolou a legalidade como um dos princípios da Administração Pública brasileira.

Contudo, o texto constitucional não delinea o seu conteúdo, suscitando diversas discussões quanto à sua acepção normativa.

interagem para desenhar e implementar políticas, mediante regras formais e informais, com vistas a minimizar a ameaça de violência e promover a prosperidade, por intermédio do crescimento e da garantia de sua igual distribuição, ver WORLD BANK. *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington (DC): 2017 (pp. 3-5, para a síntese). Disponível em <<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017#a>>. Acesso em 15 mar. 2020. Quanto às suas consequências para a atuação estatal, destaca-se a convergência da governança para a noção de Administração Pública “consensual”, com sensíveis impactos sobre o paradigma do agir administrativo clássico. Como sintetiza Gustavo Justino de OLIVEIRA, “convém ressaltar que as posturas assumidas pelo *Estado mediador* são distintas das posições tradicionalmente ostentadas pelo *Estado impositor*, cuja nota característica encontra-se justamente no poder de impor obrigações, exercido em razão do atributo da autoridade, imanente ao *poder político ou estatal*” (*Contrato de Gestão*. São Paulo: RT, 2008, p. 28). Para o percurso de afirmação dessa “atuação administrativa consensual como mecanismo de governança pública”, cf. PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. Malheiros: São Paulo, 2015, pp. 137-ss. Além da governança, manifestada por intermédio dos acordos celebrados pela Administração Pública, trabalhados por Gustavo Justino de OLIVEIRA e Juliana Bonacorsi de PALMA, essa tese também destaca as organicidades estatais, como “conselhos”, “comitês” e “comissões”, que, como técnica dessa forma de alinhamento não impositivo da ação estatal, relacionam atores estatais e não-estatais no âmbito das estruturas governamentais. Para um estudo exemplificando do papel dessas institucionalidades na construção de “deliberações consensuais” e “interlocução dos representantes da sociedade civil com a equipe ministerial”, ver SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. In: *Revista do Serviço Público*, vol. 65, n. 4, 2014, pp. 137-162 (cf. p. 156, para os trechos transcritos). Disponível em <<https://doi.org/10.21874/rsp.v65i2.577>>. Acesso em 15 mar. 2020.

²⁸⁵ Para esta seção, resgatam-se reflexões realizadas em outra oportunidade sobre o assunto, para suscitar da vinculação da Administração Públicas aos contratos por ela celebrados, em MONTEIRO, Vítor. *Limites constitucionais à autonomia dos entes federados em matéria de contratos administrativos*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014, pp. 31-34. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20012015-105839/pt-br.php>>. Acesso em 16 mar. 2020.

²⁸⁶ *Direito administrativo moderno*, p. 116.

De partida, convém ressaltar que, dentre esses possíveis sentidos, esta tese refuta a redução da noção de legalidade à sua dimensão dita “estrita”, na qual o agir estatal guardaria necessária conformidade à prescrição legal.

Não há dúvidas que a legalidade constitui o fundamento teórico para a ação do Estado. Contudo, parece insuficiente à explicação do fenômeno da atuação estatal dizer que o Estado só pode “fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, conforme a fórmula do artigo 5º, inciso II, da Constituição.

É certo que essa prescrição central à proteção dos direitos e garantias individuais impõe, *a contrario sensu*, limites ao Estado. Em todo o caso, o conteúdo da referida obrigação constitucional, embora abranja considerável parcela da atividade administrativa, não se impõe, entende-se, nos seus termos específicos, à totalidade do agir administrativo. Explica-se.

Na disposição “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, a Constituição consagrou que apenas a lei, produto normativo do Poder Legislativo, pode constranger a ação dos indivíduos. Portanto, é nestes termos de constrição individual que, acredita-se, se coloca o dispositivo como pilar do ordenamento jurídico brasileiro.

Ou seja, nas ações intrusivas do Estado à esfera individual, o fundamento do agir estatal – sobretudo, seu conteúdo e limites – deve estar previsto em lei. Indubitavelmente, essa direção constitucional é considerável constante de parcela de funções típicas do Estado, sobressaindo-se naquelas relativas ao exercício, por exemplo, da atividade administrativa de polícia.

Todavia, não é condicionante para toda a ação estatal, especialmente quando esta avança para medidas de caráter satisfativo ou promocional. E, neste sentido, a realidade se impõe.

Veja-se, como exemplo, o próprio tema desta tese. Mesmo antes da Lei n 10.973/04, prevendo medidas de incentivo à inovação, o Estado brasileiro agia no estímulo a essa matéria.²⁸⁷

Assim, parece inadequado, em perspectiva científica de observação da realidade, afirmar que o Estado só age em virtude de lei.

Além de insuficiente para explicar os parâmetros do agir estatal,²⁸⁸ vislumbram-se efeitos deletérios na assunção generalizada da legalidade por este prisma.

Em primeiro lugar, pela sua incapacidade de fornecer ferramentais teóricos à parametrização e controle das atividades administrativas complexas, como as políticas públicas de inovação. Em segundo lugar, por se tratar de uma formulação extrema que só se sustenta se o Direito mimetizar integralmente a realidade. Algo que, sem dúvida não ocorre, sobretudo quando se fala em regular a inovação.

Por essa razão, na linha de diversas críticas doutrinárias à “crise da lei formal”,²⁸⁹ nesta tese, acompanha-se a explicação teórica proposta por Odete MEDAUAR, para o tema da legalidade.

Segundo a autora, há duas decorrências da crítica à submissão da Administração Pública às expressas permissões previstas em lei. Uma relativa aos “*aspectos genéricos*”, outra ao “*significado operacional*”.

²⁸⁷ Nesse sentido, é oportuno lembrar das ações da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), empresa estatal da União Federal, anteriores à edição da Lei de Inovação, em DIAS, José Luciano de Mattos. *Finep – trinta anos de projetos para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

²⁸⁸ Reconhece-se o valor didático da expressão “o Estado só age em virtude de lei”, como fórmula de apresentação do fenômeno da limitação do poder estatal ensejado classicamente por esta espécie normativa, produto do Parlamento. Em todo o caso, acredita-se que essa ideia geral é insuficiente para alicerçar o plano de análise pretendido para essa tese, conforme esclarecido a seguir.

²⁸⁹ Entre outras, fica-se com a apresentação de Gustavo BINENGOJM à sua proposta de “vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro”: “[a] crise da lei é hoje um fenômeno quase tão universal quanto à própria proclamação do princípio da legalidade como o grande instrumento regulativo da vida social nas democracias constitucionais contemporâneas. Ao ângulo *estrutural*, a crise da lei confunde-se com a crise da representação e, mais especificamente, com a crise de legitimidade dos parlamentos. Ao ângulo *funcional*, a crise da lei é a própria crise da ideia de legalidade como parâmetro de conduta exigível de particulares e do próprio Estado. Hoje não mais se crê na lei como expressão da vontade geral, nem mais se a tem como principal padrão de comportamento reitor da vida pública ou privada.” (O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 145)

Pela primeira, de perspectiva histórica, Odete MEDAUAR explora a evolução da “ideia genérica da *legalidade*”, para afirmar que, “[a]nte tal contexto, buscou-se assentar o princípio da legalidade em bases valorativas, sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento”. Por consequência, além da lei formal, derivada do processo legislativo parlamentar, e das disposições constitucionais,²⁹⁰ “o princípio da legalidade obriga a Administração a cumprir normas que ela própria editou”.²⁹¹

Em suma, desta abordagem, pode-se dizer que a legalidade significa a submissão da Administração Pública ao Direito.²⁹²

Seguindo à dimensão operacional, Odete MEDAUAR remete ao “significado de habilitação” constante nas normas jurídicas. Para tanto, trabalha o espectro de possíveis relações – de não contrariedade à compatibilidade – para o conteúdo da legalidade, a partir das noções de Charles EISENMANN.²⁹³ Seriam, então, quatro possíveis sentidos:

- a) a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei;
- b) a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza;
- c) somente são permitidos atos cujo conteúdo seja

²⁹⁰ Embora a vinculação ao texto constitucional seja óbvia na atualidade, inclusive com a vigente Constituição contendo expressa seção nesse sentido (Capítulo VII, Título III, da CF), registra-se que nem sempre esse entendimento foi pacífico. Para uma das ponderações precursoras, sustentando essa vinculação pela ótica da consagração realizada pelo Direito administrativos dos valores positivados no texto constitucional, cf. TÁCITO, Caio. Bases Constitucionais do Direito Administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 166, 1986, pp. 37-44 (destaque para as pp. 43-44). Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45317>>. Acesso em 16 mar. 2020.

²⁹¹ Para os trechos transcritos do trabalho de Odete MEDAUAR, ver *Direito administrativo moderno*, p. 117.

²⁹² Veja-se, nesse sentido, a afirmação de Maria Sylvania Zanella DI PIETRO: “[v]ale dizer que, hoje, o princípio da legalidade tem uma abrangência muito maior porque exige submissão ao *Direito*.” (*Direito administrativo*, 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 30)

²⁹³ Para as suas considerações sobre o pensamento de Charles EISENMANN, Odete MEDAUAR baseia-se no *Cours de Droit Administratif*, publicado pelo autor em 1982 (ver *Direito administrativo moderno*, p. 132). Em todo o caso, lembra-se de publicação brasileira, realizada na *Revista de Direito Administrativo* de 1959, traduzindo o texto *Le Droit administratif et le principe de légalité (Études et documents du Conseil d’État*, fasc. 11, 1957, pp. 25-40), na qual é possível encontrar uma síntese do pensamento de Charles EISENMANN sobre a relação de compatibilidade e conformidade, ensejada pela legalidade. Para esta bibliografia, ver EISENMANN, Charles. O Direito administrativo e o princípio da legalidade. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 56, 1959, pp. 47-70. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/1222>>. Acesso em 16 mar. 2020.

*conforme a um esquema abstrato fixado por norma legislativa; d) a Administração só pode realizar atos ou medidas que a lei ordena fazer.*²⁹⁴

Ante o progressivo “vínculo da Administração à norma” enunciado: o “último [...] paralisaria a Administração, porque seria necessário um comando legal específico para cada ato ou medida”; o penúltimo “traduz uma concepção rígida do princípio da legalidade e corresponde à ideia de Administração somente executora da lei”, algo que “não predomina na maioria das atividades administrativas”; e, do primeiro, conclui-se, faltaria habilitação normativa ao agir administrativo.²⁹⁵

Assim, a noção de que “a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza” seria a compreensão mais adequada para explicar a legalidade sobre o sentido operacional. Sobre ela, Odete MEDAUAR ainda observa:

*o significado contém gradações: a habilitação legal, por vezes, é somente norma de competência, isto é, norma que atribui poderes para adotar determinadas medidas, ficando a autoridade com certa margem de escolha no tocante à substância da medida; por vezes, a base legal expressa um vínculo estrito do conteúdo do ato ao conteúdo da norma ou às hipóteses aí arroladas.*²⁹⁶

Portanto, esta tese desenvolve-se sob esse prisma evolutivo e expandido da legalidade que, por um lado, refuta a fórmula pronta de que a “Administração Pública só pode fazer o que a lei ordena”, mas, por outro lado, não se distancia do caráter habilitador e, conseqüentemente, de limite, proporcionado pela norma jurídica.

²⁹⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 117.

²⁹⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 118. Nota-se que a autora não lança considerações ao sentido “a” (“a Administração pode realizar todos os atos e medidas que não sejam contrários à lei”). A síntese apresentada é entendimento, portanto, do autor desta tese.

²⁹⁶ Para as considerações da autora e o trecho transcrito, ver *Direito administrativo moderno*, p. 118. Odete MEDAUAR continua, na mesma página: “Em geral, nas medidas de repercussão mais forte nos direitos dos cidadãos, há vinculação mais estrita da medida administrativa ao conteúdo da norma. Deve-se lembrar também que, para muitas matérias, a Constituição Federal, as Constituições estaduais e as leis orgânicas de Municípios exigem a disciplina por lei formal, ou seja, por lei que deverá necessariamente resultar de tramitação no Legislativo. É a chamada *reserva de lei* [...]” É essa noção de “reserva de lei”, constante, portanto, de expressa disposição do texto constitucional, que fundamenta e determina especificamente as matérias para as quais a manifestação formal do Poder Legislativo é imperativa.

Em termos práticos ao escopo desta tese, essa apreensão de legalidade serve para constituir as fontes primárias de pesquisa.

Para explorar a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na estruturação do agir estatal de fomento à inovação, examinam-se as manifestações jurídicas – ou “documentos normativos”, para os fins desta tese – do Estado brasileiro nesse sentido, em busca dos objetivos, instrumentos e entidades normativamente constituídos.

Com fundamento no que se ponderou, constituem-se a base de exame desta tese não só as leis, elaboradas pelo processo legislativo parlamentar. Além dos textos constitucionais, interessa capturar aquelas manifestações normativas com caráter de generalidade e abstração produzidas pelo Poder Executivo.

Lembra-se, como se assinalou acima, que a participação deste Poder na ordenação jurídica do Estado brasileiro não se resume à sua intervenção formal no processo legislativo, mediante a iniciativa de projetos de lei, engloba também o exercício direto desta função tanto com hierarquia legal, como com *status* regulamentar.

É bem verdade que a captura do fenômeno da função normativa, em sua integralidade, implica vislumbrar uma manifestação muito mais ampla da legalidade.

Trata-se daquilo que Odete MEDAUAR sintetiza como a obrigação da “Administração a cumprir normas que ela própria editou”. Muitas vezes, são medidas jurídicas que, mesmo com caráter individual e concreto, enquadram-se entre as manifestações da função normativa pelo Poder Executivo.

Contudo, para os fins desta tese, não se pretende explorá-las. Quanto ao exercício dessa função pelo Poder Executivo importa aquele com elevado grau de generalidade e abstração, como são os decretos presidenciais ou as portarias editadas por seus auxiliares, os Ministros de Estado.

Reconhece-se a existência de decretos e portarias com efeitos normativos individuais e concretos. Em todo o caso, adota-se, como premissa, que estas formas de expressão do poder regulamentar melhor concretizam aquela direção governamental de índole

política a que se fez alusão acima, impondo os parâmetros normativos, por parte do Poder Executivo, ao agir administrativo.

Por consequência e também em linha com o que já se ponderou, esta tese não explora atos editados ou acordos celebrados pela Administração Pública relativas à implementação de políticas públicas específicas implementadas pelo Estado brasileiro para o estímulo à inovação. Ainda que elas venham a guardar certa generalidade e abstração, como editais de programas estatais ou convenções-quadros celebradas para firmar parcerias entre atores do sistema, não é este o foco deste trabalho.

No percurso desta tese, captura-se tanto a presença do Governo no cotidiano da atividade do Poder Legislativo, como os casos de efetiva usurpação pelo Executivo da produção normativa do Estado, por meio das Constituições impostas, Atos Institucionais e Complementares e Decretos-Leis.

Ainda que se critique estes produtos normativos pelo atentado que encerram à democracia, esta paisagem jurídica é tomada como um dado da tese, servindo de parâmetro à investigação do papel dos Poderes Executivo e Legislativo, para a conformação do modo de ser e agir da Administração Pública no estímulo à inovação.

Neste exame, considera-se como: (i) de índole autoritária, aqueles documentos normativos decorrentes de imposição pelo Poder Executivo da sua função normativa, como, as já mencionadas, Constituições impostas, Atos Institucionais e Complementares e Decretos-Leis, ou ainda, vale dizer, quando produzidos tendo por fundamento de validade tais normas jurídicas; e (ii) de índole democrática, aqueles documentos normativos que manifestam, mesmo que de modo potencial, a arbitragem do Poder Legislativo na sua conformação, entre os quais são exemplos as espécies normativas sob o abrigo constitucional da Constituição de 1988, inclusive as manifestações regulamentares, autônomas ou para “fiel execução” das leis, do Poder Executivo.

Trata-se de abordagem aproximativa – daí o uso da noção de “índole” – em que se pretende capturar a participação dos Poderes Executivo e Legislativo na formação da

estrutura estatal de fomento à inovação; e, a partir deste percurso, evidenciar as características deste sistema jurídico brasileiro.

Assim, para se colocar em voga os interesses vocalizados por intermédio desses Poderes na trajetória histórica de organização do conjunto de normas que orientam essa atividade administrativa, além do texto prescritivo dessas normas, compreende entre as fontes de pesquisa, as manifestações políticas que integram o impulso de produção desses documentos normativos.

Veja-se que é da essência da perspectiva de Direito como aspecto objetivo, adotada nesta tese, que as exposições de motivos, justificativas ou debates por agentes políticos de Estado (Presidente da República e seus auxiliares diretos, e integrantes do Poder Legislativo),²⁹⁷ em torno de determinada matéria não integram o conteúdo prescritivo da norma.

Contudo, com o apoio do aporte metodológico da noção de políticas públicas adotado, busca-se, com recurso a estas manifestações institucionalizadas do Estado brasileiro, enfatizar os argumentos à mobilização do Direito para organizar o agir administrativo de fomento à inovação. E, assim, retomando à explicação de Maria Paula Dallari BUCCI e Diogo Rosenthal COUTINHO, “jogar luz sobre processos complexos de construção institucional, permitir uma análise integrada do ponto de vista dos inúmeros aspectos e dimensões jurídicas em questão”.²⁹⁸

Para encerrar com relação às fontes, registra-se que, nesta pesquisa, recorre-se à literatura, sobretudo à doutrina jurídica, de modo residual.

²⁹⁷ Por oportuno, com fundamento na abordagem realizada por Odete MEDAUAR (*Direito administrativo moderno*, pp. 266-267) relativa às pessoas físicas envolvidas no exercício de funções estatal, esta tese distingue apenas “agentes políticos” de “servidores públicos”, ante a miríade de terminologias adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Para os “agentes políticos”, importa nesta tese os mandatários políticos do Poder Executivo, e seus auxiliares diretos (Ministros de Estado), e os parlamentares eleitos por sufrágio universal. Considerando a aparente preferência constitucional (entre outras, ver a Seção II, Capítulo VII, Título III, da CF), “servidores públicos” é a expressão utilizada para se referir àqueles que mantêm vínculo de trabalho com o Estado brasileiro, independentemente do ente federativo e do Poder estatal. Assim, no âmbito desta tese é a expressão que generaliza o sentido e engloba também “empregados públicos” e “funcionários públicos”.

²⁹⁸ Cf., *supra*, nota de rodapé nº 225.

Conforme já se apontou, não se trata de uma tese cujo objetivo seja produzir teoria, como um resultado geral de avaliações pessoais sobre determinado assunto, ou ainda evidenciar divergências doutrinárias sobre institutos de Direito.²⁹⁹

Antes, busca-se conhecer da organização normativa do Estado, para a sua ação de fomento à inovação, de modo que, apenas quando se mostrou relevante para a compreensão desta atividade, recorreu-se a essa fonte do Direito, privilegiando-se estudos de natureza específica.

Ademais, nas ocasiões em que se fez necessário ilustrar elementos jurídicos típicos aos debates doutrinários do agir estatal, adotou-se como base o manual de Odete MEDAUAR, *Direito Administrativo Moderno* (ob. cit.). Tal opção, entre tantas outras existentes,³⁰⁰ deve-se à filiação desta tese ao pensamento de Odete MEDAUAR, como se evidencia pelo acolhimento de suas formulações em diversas das premissas acima adotadas.

Portanto, fixadas as fontes desta pesquisa, segue-se para o seu último ponto de premissa: a noção de formação e o seu significado para a narrativa desta tese.

1.2.5. A opção pela trajetória da formação

1.2.5.1. Os vieses e riscos dessa escolha

Nesta tese, o exame das características do sistema jurídico de fomento à atividade de inovação, forjadas pelo exercício da função normativa dos Poderes Executivo e

²⁹⁹ Trabalha-se, aqui, a distinção entre teoria e doutrina proposta por Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA (*Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 72): “para descrever a situação em que esteja presente essa função de exercer autoridade sobre o modo de ser do direito vigente e de expressar opinião pessoal, ou a situação em que ela esteja ausente, caracterizando respectivamente ‘doutrina’ e ‘teoria’”. E, destacando a “propensão da teoria a favorecer a pluralidade”, o autor prossegue quanto à teoria: “[t]rata-se da pluralidade de concepções da realidade, inerente a uma abstração coletiva que deriva de uma pluralidade de ideias, opiniões, pensamentos concretamente manifestados por membros de uma sociedade”.

³⁰⁰ Por todos, registra-se aqui dois outros manuais inescapáveis dos debates sobre a organização jurídica do Estado, produzidos por Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO (*Curso de Direito Administrativo*, ob. cit.); e Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (*Direito administrativo*, ob. cit.), ambos já destacados nesta tese.

Legislativo, serão investigadas por intermédio da trajetória de formação da estrutura do aparelho estatal brasileiro para o empreendimento desta atividade.

Essa opção confere certos vieses e riscos aos resultados da pesquisa.

Quanto primeiro, de início, registra-se que se trata de um trabalho que olha para o passado.

Deste modo, não é o foco desta investigação ofertar soluções aos múltiplos desafios atuais do engajamento estatal no estímulo à inovação. Pela ótica do Direito, almeja-se “inventariar” os esforços realizados pelo Estado brasileiro para direcionar a sua institucionalidade no apoio à inovação.

Isso não significa dizer que a proposição de alternativas ou exemplos de problemáticas impostas pelo Direito brasileiro não sejam pontuadas no curso desta tese.

Em todo o caso, sustenta-se que conhecer da realidade jurídica existente é crítico para atualizar o desenho institucional das políticas públicas de inovação no Brasil. Assim, pelos vieses histórico e descritivo, esta tese espera contribuir com o esforço de compreensão deste panorama, necessário – entende-se – para a imperativa atualização do quadro institucional de estímulo à inovação existente no Brasil.³⁰¹

Com relação aos riscos, destacam-se as possibilidades de anacronismos, especialmente em termos de avaliação da efetividade das medidas jurídicas adotadas em tempos pretéritos.

Desse modo, para limitar as possíveis falhas de compreensão, inerentes à ausência de um conjunto suficiente de informações sobre fatos passados, o exame desta tese pauta-se sobre duas orientações.

³⁰¹ Para uma reflexão acompanhada por esta tese, acentuando aspectos da formação e dos desafios institucionais da política de inovação, dando destaque à oportunidade e necessidade da reforma deste arranjo, ver PACHECO, Carlos Américo. Institutional dimensions of innovation policy in Brazil. In: REYNOLDS, Elisabeth B.; SCHNEIDER, Ben Ross; Zylberberg, Ezequiel. *Innovation in Brazil: Advancing Development in the 21st Century*. London/New York: Routledge, 2019, p. 171-188. Segundo o autor, “[n]ow is a good time to discuss this proposal, given that reform of the national innovation system is urgently needed – not least because the instruments that allowed this system to grow in recent years have exhausted themselves. A rethinking of the S&T national strategy would also be timely.” (p. 186).

Em primeiro lugar, entende-se que todas as normas jurídicas editadas pelo Estado brasileiro cumpriram o requisito mínimo de eficácia, integrando o ordenamento jurídico brasileiro vigente à sua época de edição, ainda que seus efeitos na realidade tenham sido insuficientes ou limitados.

Em segundo lugar, quando foi necessário precisar aspectos políticos, econômicos e sociais relacionados ao processo de elaboração da norma jurídica examinada, recorreu-se a relatos de atores envolvidos nessas movimentações estatais e estudos da época ou preocupados em imprimir uma perspectiva histórica aos elementos analisados.

Para ilustrar essa seleção de fontes secundárias da pesquisa, registra-se que esse trabalho apoiou-se, sobretudo, nos verbetes constantes da versão digital³⁰² do *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* (DHBB), organizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV).³⁰³

Vale dizer que, entre as bases de suporte desta pesquisa, estão as descrições históricas institucionalmente validadas, constantes ou de *sites* dos órgãos e entidades da Administração Pública, ou de publicações por ela apoiadas.

Assim, esse trabalho prestigia em sua abordagem a narrativa “oficial”, construída pelo próprio Estado brasileiro, conforme os diversos e sucessivos acentos dos Governos de ocasião.

A despeito do natural enviesamento dessa base, muitas vezes elogiosa e condescendente com as escolhas governamentais, além de confiante na efetividade das prescrições jurídicas estabelecidas, entendeu-se tratar de necessário relato à compreensão das escolhas normativas do Estado e, conseqüentemente, dos ânimos políticos, econômicos e sociais em torno do assunto.

³⁰² Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em 18 mar. 2020. Adotou-se o sistema de “Busca Simples”, no “Acervos”>”Verbetes”. Quando mencionadas no curso da tese, as referências são indicadas por “CPDOC-FGV”, seguida da indicação do eventual “colaborador especial” ou “atualizador”; título (“nome”) e tipo (biográfico ou temático) do verbete; *link* e da data de acesso.

³⁰³ Quanto ao DHBB do CPDOC-FGV, ver “O que é o DHBB?”, disponível em <<https://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>>. Acesso em 18 mar. 2020.

Enfim, com esses aspectos ponderados, prossegue-se para precisar a noção de formação adotada nesta tese.

1.2.5.2. A noção de formação adotada

Neste ponto, essa pesquisa acolhe os elementos de “processo formativo”, “continuidade” e “maturidade”, a partir de “momentos decisivos”, trabalhados por Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA, para a formulação da sua tese sobre a *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*.³⁰⁴

Para esta investigação, esses elementos podem ser arrançados, para conferir à trajetória de formação o seguinte sentido: por meio de “momentos decisivos”, explorar o “processo formativo” da estrutura estatal, pela “continuidade” de normas jurídicas editadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, estabelecendo finalidades, instrumentos e organicidades, que conformam a “maturidade” atual do sistema jurídico brasileiro, para o fomento à inovação.

Desse modo, cada um desses quatro elementos chaves dialogam com a tese em sentido estrito proposta para a pesquisa: em suma, com a emergência mundial da ciência, tecnologia e inovação como um empreendimento estatal organizado e por intermédio de distintas ênfases (momentos decisivos), o Estado brasileiro esforçou-se persistentemente (processo formativo e continuidade), formatando um sistema jurídico robusto e complexo (maturidade) para habilitar a ação administrativa de fomento à inovação.

³⁰⁴ Ob. cit, pp. 37-ss. Destaca-se que, para essas compreensões, Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA dialoga com a obra de Antonio CANDIDO (*Formação da literatura brasileiro: momentos decisivos*, 12ª ed. São Paulo: FAPESP, 2009). Salvo a ideia de “recorte histórico que limitasse o foco a certos ‘momentos decisivos’ passados, como fez Antonio CANDIDO”, todos os demais elementos constam da sua tese, qual seja: “de que a *teoria do direito administrativo no Brasil* submete-se historicamente a um *processo formativo*, encontra um momento de *formação de continuidade teórica* aproximadamente em terno da década de 40 do século XX e – acrescente-se um elemento no raciocínio – chega aos dias de hoje com um grau de *maturidade*, adquirido nestes primeiros anos do século XXI, que permite qualificá-la como uma teoria brasileira do direito administrativo”. Para estes trechos, ver MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*, pp. 39-40.

Veja-se que tal assertiva, propositalmente, não enfrenta dois aspectos, por vezes pontuados nas análises sobre a formação-histórica deste apoio estatal: as frequentes “soluções” de continuidade destas medidas e a completude de ferramentas à disposição do Estado para suportar este agir.

Com relação ao último, entende-se que há um problema de origem nestas considerações.

Por óbvio, com lastro na literatura, não se nega que possam existir institucionalidades estatais com papéis decisivos para a emergência da inovação;³⁰⁵ ou ainda outras que, por assumirem funções chave em determinado sistema nacional de inovação, recomendem sua mimetização em outras realidades.³⁰⁶

Contudo, inexistem um receituário de finalidades, instrumentos e organicidades suficientes para as incitações estatais de novos ou aperfeiçoados produtos, serviços ou processos. Inclusive, trata-se de um fenômeno que requer do Estado constantes atualizações, reformas e acréscimos de seu ferramental, sobretudo, para não se esgotar.

Entende-se, ademais, que o Direito brasileiro não parece ter sido indiferente a essa realidade de permanente incompletude.

³⁰⁵ Por exemplo, a existência de um sistema de proteção de direitos de propriedade industrial.

³⁰⁶ Lembra-se aqui da *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) e a sua importância para o sistema de inovação estadunidense. Para um estudo sobre sua organicidade, sob a perspectiva de que “[h]ow DARPA has organized itself for innovation bears lessons for the U.S. economy that are more useful than the innovations themselves”, ver BONVILLIAN, William Boone. All That DARPA Can Be. In: *The American Interest*, vol. 11, n. 1, 2015. Disponível em <<https://www.the-american-interest.com/2015/08/01/all-that-darpa-can-be/>>. Acesso em 20 mar. 2020. Após uma cuidadosa apresentação do “caso DARPA”, Flávia de Holanda Schmidt SQUEFF e Fernanda DE NEGRI assim sintetizam a sua possibilidade de influência sobre outros sistemas nacionais de inovação: “é um conjunto amplo e interligado de características que faz da Darpa um modelo único mesmo dentro de um sistema altamente eficiente como o norte-americano. As condições para que esse modelo seja replicado integralmente talvez sejam complexas demais, mesmo dentro dos Estados Unidos. No entanto, vários dos fatores de sucesso da Darpa podem sim inspirar modelos e experiências diferenciadas de se fazer pesquisa e desenvolvimento ou, pelo menos, nos levar a uma visão crítica sobre as limitações dos nossos próprios modelos.” (Ciência e tecnologia de impacto: uma análise do caso DARPA. In: RAUEN, André Tortato. *Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2017, p. 440. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30404>. Acesso em 21 mar. 2020)

Por ilustrativo, lembra-se que a Lei de Inovação contém uma série de disposições de evidente caráter exemplificativo, mediante termos como “inclusive” e “entre outros”,³⁰⁷ permeando o arranjo jurídico-institucional à permanente superação destas insuficiências.

Nesse sentido, suscitar de completude só faria sentido em termos estáticos, por intermédio de uma abordagem comparativa, em que determinado sistema seja tomado como referência, o que não é objetivo desta pesquisa.

Nesta tese, com fundamento no que se vislumbra quanto ao Direito brasileiro e sem deixar de reconhecer a sua maturidade, sustenta-se a incompletude como uma premissa do sistema jurídico de fomento à inovação.

Seguindo para o segundo aspecto não discutido nesta pesquisa, relativos às soluções de continuidade dessas iniciativas, é fato notório que ciência, tecnologia e inovação apenas adentraram de modo episódico o centro das escolhas políticas do Estado brasileiro.

De todo modo, mesmo nos períodos de distensão dessas políticas, parece certo que nem a atividade de apoio estatal à matéria foi descontinuada integralmente, nem que o Direito deixou de ser mobilizado.

Nesse sentido, ainda que, de tempos em tempos, as ênfases em termos de produção normativa tenham sido direcionadas a outros aspectos da vida política e social brasileira, captura-se conteúdos normativos relacionados ao fomento à inovação, parecendo possível sustentar de algum esforço persistente de organização de um sistema jurídico.

³⁰⁷ Citam-se a “criação de ambientes de inovação” que não se limitam aos “inclusive incubadoras e parques tecnológicos” (art. 3º, Parágrafo único, Lei nº 10.973/04); e aos “instrumentos de estímulo à inovação nas empresas” que não encerram nos “entre outros” doze previstos no (art. 19, § 2º-A, Lei nº 10.973/04): subvenção econômica, financiamento, participação societária, bônus tecnológico, encomenda tecnológica, incentivos fiscais, concessão de bolsas, uso do poder de compra do Estado, fundos de investimento, fundos de participação, títulos financeiros (incentivados ou não) e previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais.

Enfim, é sob os momentos decisivos que agrupam aspectos da formação da estrutura do Estado brasileiro para o apoio à atividade de inovação que esta tese se divide.

1.2.5.3. A organização da exposição pelos momentos institucionais decisivos

Vale dizer que o destaque das etapas de formação do engajamento estatal de estímulo à inovação é, frequentemente, objeto de atenção da literatura.

Entre as diversas razões para esse foco, mencionam-se os realces à trajetória de estruturação deste sistema jurídico, com vistas (i) à formulação de políticas públicas relacionadas à inovação;³⁰⁸ (ii) a sublinhar os gargalos do arranjo jurídico-institucional acometido com essa tarefa;³⁰⁹ (iii) ou ainda, a explorar as funções do Direito nesta atividade.³¹⁰

³⁰⁸ Nesse sentido, ver DE TONI. Jackson (org.). *Uma contribuição ao debate sobre as políticas de desenvolvimento produtivo: inovação e manufatura avançada*. Brasília: ABDI, 2017. Conforme consta da “Apresentação” do trabalho: “A presente publicação resulta da edição e compilação dos relatórios de pesquisa realizados pelo projeto de parceria entre a ABDI [Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial] e o CEBRAP [Centro Brasileiro de Análise e Planejamento] com o objetivo de subsidiar os debates sobre o balanço das políticas de desenvolvimento produtivo e as expectativas e possibilidades de novas fronteiras, em especial sobre a necessidade de aumentar a inovação no setor produtivo e disseminar as práticas da ‘Indústria 4.0’.” Para a relação deste estudo, com o que se pontuou sobre o percurso de formação como base à elaboração de políticas públicas, ver, entre outros, o capítulo “1” (pp. 16-95) e o destaque às “[t]rês fases distintas”, sob as quais “podem ser agrupadas no quadro de evolução dos normativos e dos planos e programas lançados”, a partir do final da Década de 90: “1. Construção do Novo Padrão de Financiamento: 1997 – 2002 [§] 2. Consolidação do Novo Modelo de Governança: 2003 – 2009 [§] 3. Integração da Política de CT&I com a Política Industrial: 2010 – 2014” (p. 61).

³⁰⁹ Fala-se aqui, por exemplo, da “periodização” apresentada por Diogo Rosenthal COUTINHO e Pedro Salomon Bezerra MOUALLEM, para ilustrar o “acúmulo em ‘camadas geológicas’ de instituições criadas em diferentes contextos e fases desde a segunda metade do século passado”, cuja consequência foi que “o país angariou um arcabouço jurídico e institucional diversificado e abrangente. Mas este ainda não se revelou suficiente à empreitada, pois o fomento à inovação exige capacidades jurídicas estatais ainda mais funcionais, operativas e legitimadores. Mais do que isso, exige que certos ‘gargalos’ jurídicos e institucionais à inovação sejam deslindados.” (Gargalos jurídico-institucionais à inovação no Brasil, 24%-25%, para os trechos transcritos)

³¹⁰ Cf. o trabalho de LIMA, Ticiano Nogueira da Cruz. *O direito como tecnologia para capacitação do poder público: o caso da política de inovação*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016. A autora apoia-se na “formação e transformação” da “trajetória da política de inovação brasileira” para evidenciar as funções do Direito sobre esse processo (ver item 2, pp. 54-ss). Ticiano Nogueira da Cruz LIMA enquadra o papel do Direito em funções extroversas e introvertidas, assim caracterizadas: “no caso das funções introvertidas, o seu objeto imediato é o próprio empreendimento estatal (seu direcionamento, sua abertura, sua coordenação, a capacitação de seus agentes), no caso das funções extroversas, o objeto imediato é a alteração da realidade sobre a qual trabalha esse empreendimento. Enquanto no caso das funções introvertidas, a consecução dos objetivos da política pública é perseguida de forma indireta, por meio do desenho do próprio empreendimento estatal e seu aperfeiçoamento, no caso das funções extroversas não há essa mediação. As funções extroversas se voltam diretamente à consecução do objetivo público ao qual se dedica o empreendimento.” (p. 30)

Nesta tese, opta-se por acompanhar a narrativa proposta por Carlos Américo PACHECO, em *O Sistema de C&T e inovação no Brasil: marcos institucionais, mecanismos de gestão e tomada de decisão*³¹¹, e pelo mesmo autor e Solange CORDER, em *Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações*³¹².

Nestes trabalhos, os autores apresentam visões complementares das “diversas fases”³¹³ dos “marcos institucionais mais importantes do SNI [Sistema Nacional de Inovação] brasileiro”³¹⁴, com foco nas etapas do processo histórico de estruturação do Estado brasileiro para o apoio à atividade de CTI, realçando a ênfase recente da inovação na agenda política, econômica e social brasileira.

Em *O Sistema de C&T e inovação no Brasil: marcos institucionais, mecanismos de gestão e tomada de decisão*, Carlos Américo PACHECO percorre, a partir da Década de 50 do Século XX,³¹⁵ os órgãos e entidades criados pelo Estado brasileiro; lembra

³¹¹ In: *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*. São Paulo/Santiago: iFHC/CIEPLAN, 2008. Disponível em <<https://fundacaofhc.org.br/files/papers/435.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2020.

³¹² In: *Proyecto ProLíder, Liderazgo para la Gobernabilidad y el Desarrollo*. Santiago: CEPAL, 2010. Disponível em <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3761>>. Acesso em 21 mar. 2020.

³¹³ PACHECO, Carlos Américo; e CORDER, Solange. *Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações*, p. 14 e ss. Neste estudo, o recurso às “fases da institucionalidade” serve para explorar a relação entre as políticas de inovação e as de comércio exterior. Sobre esta interação e a consideração de que “a inovação tecnológica é um dos fatores determinantes da capacidade de exportação das empresas brasileiras”, os autores concluem que “essa articulação não existe [...] pelas opções de prioridades dessas políticas e pelo desenho institucional que as conforma”. Para Carlos Américo PACHECO e Solange CORDER, no texto publicado em 2010, as institucionalidades existentes não estabeleciam “pontos de intersecção” entre as organicidades responsáveis pela gestão dessas políticas e “sintonias [...] acerca do que seria a ‘outra política’”; sendo esta interação, enfim, encarada pelos responsáveis pela política de CTI, como um “risco à autonomia” do modelo tradicional de impulso da atividade pelo viés da oferta, adotado no pós-Segunda Guerra Mundial, em razão do caráter naturalmente seletivo da política de comércio exterior. Quanto às ideias e trechos transcritos, ver ob. cit., pp. 75-ss.

³¹⁴ PACHECO, Carlos Américo. *O Sistema de C&T e Inovação no Brasil: Marcos Institucionais, Mecanismos de Gestão e Tomada de Decisão*, p. 1. Nota-se que a apresentação desses “marcos institucionais” serve para que o autor explore os “dilemas da coordenação do SNI”, ponderados sob os seguintes aspectos: “[o] desenho e complexidade do SNI brasileiro colocam um desafio enorme para a formulação e implementação de políticas. Este desafio aumenta de forma significativa quando a agenda de C&T passa a incorporar a dimensão inovação. Além dos atores tradicionais, novos atores passam a interagir neste sistema, ampliando a cooperação, mas também o conflito e a própria complexidade da gestão pública.” (p. 11)

³¹⁵ O autor arrola ainda institucionalidades constituídas antes da Década de 50 do Século XX: “Exemplos destas instituições são o Observatório Nacional, criado em 1827, a Escola de Minas de Ouro Preto (atual Universidade Federal de Ouro Preto) criada em 1876, o Instituto Agrônomo criado em 1887, a atual Fundação Oswaldo Cruz criada em 1900 (na época Instituto Soroterápico Federal), o Instituto Nacional de Tecnologia – INT fundado em 1921, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo – IPT (oriundo do Gabinete de Resistência dos Materiais criado em 1899 na Escola Politécnica de São Paulo), além de inúmeras Universidades

dos planos, programas e conferências organizados pelo Governo Federal;³¹⁶ registra as unidades de assessoramento da Presidência da República relacionadas com a matéria;³¹⁷ e lança considerações ao arcabouço jurídico constituído em torno da matéria de CTI.³¹⁸ Sob esse panorama, o autor informa:

podemos destacar com clareza quatro grandes momentos de impulso e consolidação do sistema: [§] a) o período de criação do CNPq e da CAPES (em que são destaque a criação do CBPF e já no início da década de sessenta da FAPESP [Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo]), onde toma forma o apoio do estado para a pesquisa científica e tecnológica na sua concepção moderna; [§] b) a estruturação de fato do sistema de inovação, com a criação da FINEP, do FNDCT, a reforma da pós-graduação brasileira e a implantação de uma série de institutos federais de pesquisa; [§] c) a consolidação do sistema nacional de C&T, com a criação do MCT; d) a reforma do sistema de C&T do período 1999

e Faculdades isoladas, como a Universidade Nacional (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro) ou a própria Universidade de São Paulo, a principal universidade brasileira. Antecedendo a criação do CNPq [originalmente, Conselho Nacional de Pesquisa, e, na atualidade, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico] e da CAPES [Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior], um marco importante da ciência brasileira foi a criação em 1949 do CBPF, o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas.” (PACHECO, Carlos Américo. O Sistema de C&T e Inovação no Brasil: Marcos Institucionais, Mecanismos de Gestão e Tomada de Decisão, p. 3 – nota de rodapé nº 1)

³¹⁶ “1973, 1975 e 1980 - Respectivamente aprovações do I, II e III Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PBDCT. [§] 1985, 1991, 1998 - respectivamente aprovações do I, II e III de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PADCT, como instrumentos complementares da política de fomento à Ciência & Tecnologia (C&T). [§] 1985, 2002 e 2005 - realização respectivamente da I, II e III Conferências Nacionais de Ciência e Tecnologia. A Conferência de 2002, e a de 2005 passariam a se denominar Conferências Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação, salientando a incorporação do tema à agenda nacional de C&T.” (PACHECO, Carlos Américo. O Sistema de C&T e Inovação no Brasil: Marcos Institucionais, Mecanismos de Gestão e Tomada de Decisão, p. 5)

³¹⁷ Cf. PACHECO, Carlos Américo. O Sistema de C&T e Inovação no Brasil: Marcos Institucionais, Mecanismos de Gestão e Tomada de Decisão, pp. 5-6. São eles: Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), criado em 1964; Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), criado em 1996; e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), criado em 2004.

³¹⁸ “[O] marco regulatório do setor de C&T tornou-se bem mais complexo, inclusive com a aprovação, nos últimos dez anos, de um conjunto novo de instrumentos legais, em que se destacam uma nova Lei de Propriedade Industrial, a Lei de Cultivares, a Lei do Software, várias versões da Lei de Biossegurança e, por fim, a chamada Lei de Inovação do Brasil.” (PACHECO, Carlos Américo. O Sistema de C&T e Inovação no Brasil: Marcos Institucionais, Mecanismos de Gestão e Tomada de Decisão, p. 6)

*a 2004, com a criação dos Fundos setoriais, do CGEE [Centro de Gestão e Estudos Estratégicos] e a aprovação da Lei de Inovação[.]*³¹⁹

Acompanhando esse quadro, o trabalho *Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações* oferta um importante acréscimo, para a compreensão do hiato entre a “consolidação do sistema [...] com a criação do MCT” até a “reforma do sistema de C&T do período 1999 a 2004”.

Para Carlos Américo PACHECO e Solange CORDER, nesse período, esteve em curso um

*amplo processo de abertura econômica e de liberalização dos mercados, com a intenção de estimular a competitividade do segmento produtivo e auxiliar na estabilidade. [...] Os resultados dessas ações e das novas políticas industriais, tecnológicas e de comércio exterior foram contudo muito modestos.*³²⁰

Além de impactos sobre o MCT que se converteu em uma Secretaria da Presidência da República, com “impactos diretos para todos os institutos vinculados ao Ministério, com destaque para os cortes orçamentários”, os autores destacam que “diversas mudanças foram acontecendo na esfera econômica e institucional, no País, em grande medida incentivadas pelas políticas e experiências dos países da OCDE”, baseadas em restrições à intervenção direta do Estado na atividade econômica.³²¹

³¹⁹ PACHECO, Carlos Américo. O Sistema de C&T e Inovação no Brasil: Marcos Institucionais, Mecanismos de Gestão e Tomada de Decisão, p. 6. E, prossegue o autor: “[n]ão há dúvida, contudo, que o mais impressionante momento de constituição do SNI tenha sido o período de 1967 a 1974”, para se referir à criação das seguintes organicidades: FINEP, em 1967; FNDCT, em 1969; Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), em 1970; Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE), em 1971; Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (CEBRAE), em 1972 – e, posteriormente, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), em 1973; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em 1973; Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD), em 1974”.

³²⁰ PACHECO, Carlos Américo; CORDER, Solange. *Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações*, p. 22.

³²¹ Para os trechos citados, ver. PACHECO, Carlos Américo; CORDER, Solange. *Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações*, p. 23.

Com o êxito das políticas de estabilização do quadro inflacionário, o constricto ambiente sob o qual se desenvolvia a atividade de CTI enquadrou-se no escopo das reformas no aparelho de Estado, que marcaram a segunda metade da Década de 90. Por intermédio desta,

se deu início à elaboração de uma Política Nacional de C&T, com perspectivas de longo prazo, e à reorganização do sistema de incentivos ao desenvolvimento tecnológico empresarial. Foi estruturado um novo padrão de financiamento, mais adequado às necessidades crescentes de investimentos em C,T&I, baseado principalmente no levantamento de novas fontes de recursos financeiros.

Ademais, o sistema experimentou um “movimento de reformulação dos modelos de gestão [...], cujo objetivo principal era a reforma gerencial da administração pública centrada em fortalecer um núcleo duro do Estado, as Agências Executivas e as Organizações Sociais (OSs)³²²”.³²³

Enfim, Carlos Américo PACHECO e Solange CORDER encerram suas ponderações sobre o período com o destaque de que “[e]sse interregno dos anos 90 representou uma das poucas ocasiões em que foi possível fazer uma revisão mais profunda do marco regulatório, do papel de cada organização isolada e sua relação com o sistema nacional de C&T e Inovação.”³²⁴

Portanto, foi com essa paisagem histórica em mente que se organizou a exposição desta pesquisa.

³²² Quanto às OSs no setor de CTI, Carlos Américo PACHECO e Solange CORDER (Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações, p. 26) lembram do CGEE, do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), do Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); e da Associação Brasileira de Tecnologia Luz Síncrotron (ABTLuS) – atual Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM). Vale lembrar que, em 2013, a União Federal qualificou a sexta OS do setor, a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII).

³²³ PACHECO, Carlos Américo; CORDER, Solange. Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações, p. 25.

³²⁴ PACHECO, Carlos Américo; CORDER, Solange. Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações, p. 27.

As marcas desse percurso de formação foram rearranjadas, a fim de agrupar a narrativa, a partir de características comuns aos documentos normativos editados pelo Estado brasileiro na estruturação do seu agir de fomento à inovação.

Com o objetivo de fixar os agrupamentos e realçar as ênfases de cada período, foi realizado um levantamento exploratório dos documentos normativos editados pela União Federal, a partir de 1951, com a criação do CNPq (cf., nos Anexos, [Tabela I](#)).

Para a apresentação dos resultados dessa observação, o trabalho foi, inicialmente, organizado em três partes que, acredita-se, enfatizam os momentos normativos decisivos das etapas da trajetória de formação da estrutura estatal de fomento à inovação.

Na primeira (Capítulo II), são exploradas as medidas inaugurais de instituição e diversificação adotadas pelo Estado brasileiro para o empreendimento desta tarefa.

Vislumbra-se, como foco deste esforço inicial, a criação de organicidades acometidas com a tarefa de fomentar a atividade de inovação. Neste processo, a partir das movimentações institucionais em torno da criação do CNPq pela Lei nº 1.310/51 (item 2.1), a pesquisa segue para trabalhar os sucessivos movimentos de distensão no âmbito do Estado brasileiro.

O primeiro é o movimento que procurou responder à necessidade de formação de pessoal para operar esse esforço de CTI, mediante a criação da CAPES pelo Decreto nº 29.741/51 (item 2.2.1). Segue-se para a tentativa de solucionar uma tensão finalística ante as atribuições originais do CNPq: a responsabilidade sobre o programa nuclear brasileiro, cuja resposta veio com a organização da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) pelo Decreto nº 40.110/56 e, posteriormente, a Lei nº 4.118/62 (item 2.2.2).

Conclui-se essa abordagem preambular com a organização da estrutura financeira de fomento à CTI (item 2.2.3.), erigida pelo Estado brasileiro com o FNDCT (Decreto-Lei nº 719/69) e a mobilização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a FINEP.

Com este quadro de organização preliminar da estrutura de ação do Estado brasileiro, avança-se para a fase caracterizada como de amadurecimento institucional (Capítulo III).

Nesta etapa da pesquisa, sem perder de vista as organicidades criadas ou movimentadas para a tarefa de promoção da CTI, são trabalhados os documentos normativos que expressam o alinhamento desta agenda às iniciativas econômicas e sociais do período.

Inicia-se essa investigação, examinando as movimentações governamentais que consolidaram, no curso dos Anos 60, a planificação e programação da intervenção estatal na economia, e o seu diálogo com a atividade de CTI (item 3.1).

Em seguida, explora-se a abordagem sistêmica conferida a esta temática, que passara a abranger diferentes unidades ministeriais do Governo Federal nos termos das conformações estabelecidas pelos Decretos nºs 70.553/72 e 75.225/75 (item 3.2).

Sob esta compreensão para o setor, investiga-se a interação da CTI no âmbito da estratégia de desenvolvimento dos Governos militares, com foco nos três sucessivos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCTs), em seus diálogos com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

Desse modo, são trabalhados (item 3.3): (i) o I PBDCT, aprovado pelo Decreto nº 72.527/73, para o biênio de 1973-1974, no contexto do I PND (1972-1974), estabelecido pela Lei nº 5.727/71; (ii) o II PBDCT, aprovado pelo Decreto nº 77.355/76, parametrizando ações no setor entre os anos de 1976 até 1979, tendo por fundamento o II PND (1975-1979), definido pela Lei nº 6.151/74; e (iii) o III PBDCT, aprovado pelo Decreto nº 85.118/80, para os anos de 1980 e 1985, no âmbito do III PND (1980-1985), definido pela Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1/80.

Encerra-se esse percurso de amadurecimento institucional com o exame do Decreto nº 91.146/85 de criação do Ministério de Ciência e Tecnologia (item 3.4), por meio do qual a União Federal arregimentou os seus esforços na matéria em uma única unidade governamental, para lidar transversalmente com a temática.

O trabalho prossegue para colocar em evidência a reorientação do tratamento normativo na estruturação do arranjo jurídico-institucional de fomento à CTI, provocada pela Constituição de 1988 (Capítulo IV).

Em busca das razões que animaram a formatação das atuais bases normativas do Estado brasileiro, são analisados os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 na elaboração da seção constitucional destinada a parametrizar o agir estatal de estímulo à CTI (item 4.1).

De modo tópico, a pesquisa explora algumas legislações, editadas sob a ordem constitucional inaugurada em 1988, que reorientaram aspectos do fomento estatal à CTI, no contexto de revisão do papel do Estado brasileiro, ao longo dos Anos 90 (item 4.2).

A última parte de investigação dedica-se a trabalhar a fase de articulação do arranjo jurídico-institucional brasileiro para a ênfase no fomento à inovação (item 4.3).

Para esse destaque, são explorados dois momentos desse percurso, iniciado no Século XXI: (ii) o comprometimento do Estado brasileiro com o tema da inovação, com a Lei nº 10.973/04 (item 4.3.1); e (iii) a reforma sistêmica, estabelecendo o quadro atual da relação do Estado brasileiro com a atividade de inovação, com a promulgação da EC nº 85/15 e da Lei nº 13.243/16 (item 4.3.2).

Enfim, os resultados do percurso investigativo realizado nos Capítulos II, III e IV, quanto ao papel dos Poderes Executivo e Legislativo na formatação do sistema jurídico de fomento estatal à ciência tecnologia e inovação é aproximado àquele constituído pelo Estado francês.

Tendo em vista a influência que as reflexões sobre a estrutura da Administração Pública francesa têm sobre a teoria do Direito administrativo brasileiro e vislumbrando a persistência desse diálogo (item 5.1), o Capítulo V procura, inicialmente, discorrer sobre os elementos que orientam o agir estatal francês, tendo em vista a sua dinâmica jurídica interna (item 5.2.1), bem como aquela decorrente da sua integração à União Europeia (item 5.2.2).

Em seguida, neste mesmo Capítulo, pontua-se, por meio de um percurso, a partir de textos selecionados analisando a organização do sistema nacional de inovação francês, as institucionalidades de CTI constituídas por esse país no curso dos Séculos XX e XXI (item 5.3.1), focalizando a análise em algumas mobilizações contemporâneas para o estímulo à inovação (item 5.3.2), a fim de realizar ponderações comparativas com o que se observou quanto ao caso brasileiro (item 5.4).

Por fim, os resultados das investigações realizadas nesta tese são expostos no conclusivo Capítulo VI que, enfrentando a tese e as hipóteses desta pesquisa, enuncia características do sistema jurídico de fomento à inovação, instituído pelo Estado brasileiro.

Enfim, como se observa do plano proposto para a tese, não se trata de um trabalho exaustivo que pretenda compilar e comentar todas as normas jurídicas produzidas pelo Estado brasileiro no período explorado, relacionadas à atividade de CTI.

Embora tal esforço seja valioso, esta tese segue por um outro caminho e procura construir uma narrativa da mobilização da estrutura administrativa para a essa temática, apontando a sua convergência recente para o apoio à inovação, tendo em vista o exercício da função normativo pelos Poderes Executivo e Legislativo, a fim de pontuar as características desse sistema jurídico de fomento.

Assim, em síntese:

- (i) o Capítulo II trabalha a estruturação orgânica do Estado brasileiro nas Décadas de 50 e 60;
- (ii) o Capítulo III explora o amadurecimento institucional dessa institucionalidade de fomento entre os Anos 60 e 80, tendo em vistas o alinhamento da ciência, tecnologia e inovação aos objetivos do Estado brasileiro de desenvolvimento do país;
- (iii) o Capítulo IV observa a densificação normativa desse maduro sistema, que, com a Constituição de 1988 e a edição de diversas legislações, sobretudo aquelas

no Século XXI enfatizando o tema da inovação, estabeleceram em nível constitucional e legal meios a esse agir de fomento estatal;

(iv) o Capítulo V, após apresentar a organização da estrutura administrativa francesa para a estímulo à ciência, tecnologia e, especialmente, da inovação, traça paralelos com o caso brasileiro; e

(v) o Capítulo VI retorna às hipóteses e tese da pesquisa, para, enfim, ofertar considerações às características do atual sistema jurídico brasileiro de fomento à inovação.

CAPÍTULO II – AS PRIMEIRAS INICIATIVAS E AS ONDAS INAUGURAIS DE DIVERSIFICAÇÃO DOS ESFORÇOS NACIONAIS DE FOMENTO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

SÍNTESE DO PLANO DE INVESTIGAÇÃO DO CAPÍTULO II

Este Capítulo da tese dedica-se a examinar as primeiras mobilizações realizadas pela União Federal para se engajar, persistentemente, na atividade de fomento estatal à CTI.

Para tanto, explora-se, nos termos da trajetória de formação adotada para a investigação (cf., *supra*, item 1.2.5), o que se vislumbra como o marco inicial desta movimentação estatal: a criação do CNPq pela Lei nº 1.310/51 (item 2.1).

Com foco no processo de elaboração deste diploma legal, este item da tese é dividido em cinco subitens.

O primeiro trata dos antecedentes à apresentação da proposta ao Congresso Nacional do que se converteria na Lei nº 1.310/51, ocasião em que se destaca o contexto de emergência da temática da CTI na sociedade brasileira, por intermédio de organizações da sociedade civil como a ABC, e da maturação da importância do comprometimento estatal com o apoio a essas atividades, culminando, inclusive, no PL nº 164/48, de origem parlamentar, pretendendo a criação de uma estrutura nacional dedicada à pesquisa.

O segundo foca no PL nº 260/49, de autoria do Poder Executivo, que originou a Lei nº 1.310/51, examinando os trabalhos da Comissão instituída pelo Presidente da República para a elaboração da referida proposta normativa de criação do CNPq, bem como o percurso de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional.

O terceiro percorre as disposições da Lei nº 1.310/51, aprovadas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Presidente da República, que instituíram o CNPq, ressaltando as finalidades, os instrumentos e a organização interna desta entidade responsável pelo fomento à pesquisa no Brasil.

O quarto, de índole opinativa, reflete sobre o arranjo jurídico-institucional para o estímulo à CTI estabelecido pela Lei nº 1.310/51, tendo em vista, sobretudo, o papel exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo nesse esforço preliminar de estruturação do fomento estatal à matéria.

O quinto, e último subitem sobre o CNPq, faz um percurso das disposições normativas relativas à estrutura da entidade até a atualidade. Assim, além das organicidades criadas no âmbito da sua institucionalidade para a promoção e incentivo à CTI, o subitem realça as mudanças na legislação de regência do CNPq decorrentes, inicialmente, da Lei nº 4.533/64, procurando atualizar a entidade em face das mudanças de orientação do Governo federal com o início do Regime Militar brasileiro. Em seguida, é explorada a Lei nº 6.129/74, que atribuiu natureza jurídica de fundação ao CNPq, a fim de flexibilizar o exercício da sua missão de fomento. Para encerrar, são feitas considerações sobre a posição institucional do CNPq, após a delegação da temática da ciência, tecnologia e inovação a unidades ministeriais da União Federal, como o MCT.

Feito esse percurso quanto ao CNPq até o momento presente, para a outra parte do Capítulo II, retorna-se às movimentações realizadas pela União Federal nos Anos 50 e 60, diversificando os órgãos e as entidades estatais encarregados do estímulo à CTI, a fim de responder aos desafios que se colocavam ao país no início da segunda metade do Século XX (item 2.2).

O primeiro desses desafios nacionais observados, que distenderam parcela de atribuições do CNPq em termos de CTI no âmbito do Estado brasileiro, foi a questão da formação de recursos humanos.

Desse modo, tanto a instituição da CAPES, sob a forma de uma Campanha no âmbito do MEC, lançada pelo Presidente da República com o Decreto nº 29.741/51, como as iniciativas do início da Década de 60 da Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI) e do Programa de Expansão do Ensino Tecnológico (PROTEC), também relacionadas à preparação de quadros para as demandas econômicas e sociais do país, são detalhadas.

Além dessa conformação inicial, como realizado com o CNPq, a pesquisa dedica-se a examinar o percurso do arranjo jurídico-institucional da CAPES, desde a reunião das estruturas constituídas pelo Estado brasileiro para a capacitação de pessoal (Campanha, COSUPI e PROTEC) até a consolidação dessa organicidade enquanto entidade autônoma da União Federal dedicada ao aperfeiçoamento de pessoal de educação superior.

O outro movimento de diversificação analisado enfatiza o objetivo nacional de controle da atividade nuclear. A partir das tensões geradas em torno do assunto, que esteve no centro da convergência de interesses para a criação do CNPq em 1951, a seção destaca os embates tanto no âmbito do Poder Executivo, como entre este e o Poder Legislativo que culminaram na instituição da CNEN pela Lei nº 4.118/62.

Ainda com relação à questão nuclear, a pesquisa trabalha a trajetória da CNEN na estrutura da União Federal e da temática atômica na organicidade institucional brasileira, acompanhando o percurso, até o momento presente, de interação da CNEN com a temática da CTI.

O Capítulo II encerra-se com o que se pontua como o último movimento do esforço inicial de comprometimento do Estado brasileiro com a CTI: o desafio financeiro para o fomento estatal destas atividades.

Assim, a pesquisa adentra o percurso que atribuiu ao BNDES e à FINEP, responsáveis por atividades financeiras no âmbito do Estado brasileiro, o papel de estímulo à CTI e conformou a organicidade central de fomento financeiro à essas atividades no âmbito da União Federal, o FNDCT.

Observa-se como a figura jurídica de “fundos”, vislumbrados na Lei nº 1.310/51 de criação do CNPq, acometendo recursos estatais para a CTI, evoluiu no contexto de promoção do desenvolvimento pelo BNDES. Assim, a partir das movimentações realizadas por este Banco, a pesquisa explora a sua estrutura inicial de fundo e, em seguida, de empresa estatal da FINEP. Por fim, são trabalhadas a constituição do FNDCT e da sua articulação institucional, para o fomento financeiro pelo Estado brasileiro da CTI.

2.1. MARCO INICIAL: O CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA, CRIADO PELO LEI Nº 1.310, DE 15 DE JANEIRO DE 1951³²⁵

2.1.1. Antecedentes à apresentação da proposta de criação do CNPq pelo Poder Executivo

Os marcos iniciais e finais de qualquer processo histórico constituem uma decisão arbitrária. Por vezes, determinados documentos históricos servem para representar um conjunto de sentimentos e ações em curso na sociedade.

Este parece ser o caso do ponto de partida do processo de formação da estrutura do Estado brasileiro para o fomento à atividade de ciência, tecnologia e inovação: a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), o atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico³²⁶, no final dos Anos 40.

Por certo, diversas são as iniciativas anteriores à instituição do CNPq dedicando atenção ao tema da ciência, tecnologia e inovação seja na sociedade, como a Academia Brasileira de Ciências (ABC), em 1916,³²⁷ a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em 1948,³²⁸ ou Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), em

³²⁵ O percurso apresentado nessa seção baseia-se, sobretudo, em relatos institucionais elaborados pelo *Centro de Memória do CNPq* (disponível em <<http://centrodememoria.cnpq.br/cmемoria-index.html>>. Acesso em 26 mar. de 2020).

³²⁶ A atual denominação do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, com a manutenção da sua sigla original, CNPq, é resultado da mudança na estrutura da entidade, realizada pela Lei nº 6.129, de 6 de novembro de 1974. O assunto será explorado mais adiante nesta seção.

³²⁷ Para o “Resumo da acta de fundação da Sociedade Brasileira de Ciências [nomenclatura original da ABC] de 3 de maio de 1916, cf. MURILO DE CARVALHO, José; MOREIRA, Ildeu de Castro (coords.). *Ciência no Brasil: 100 anos da ABC (1916-2016)*. Rio de Janeiro: ABC, 2017, p. 13. Disponível em <http://www.abc.org.br/IMG/pdf/livro_abc_portugues_completo_versao_digital.pdf>. Acesso em 26 mar. 2020.

³²⁸ Para um destaque da história da SBPC, cf. CANDOTTI, Ennio; *et. alii*. Fundação e primeiros movimentos 1948-1958: seleção de documentos do Arquivo Histórico da SBPC. In: *Cadernos SBPC*, n. 7, 2004. Disponível em <<http://sbpcacervodigital.org.br/handle/20.500.11832/2192>>. Acesso em 21 abr. 2020. Além da sua “Ata da Fundação” (pp. 9-23) e extratos do seu primeiro “Livro de Sócios” (pp. 23-32), com destaque às organicidades de CTI a que estavam vinculados, a publicação registra um balanço dos primeiros anos de atividade da SBPC, realizado por ocasião da divulgação da primeira revisão do Estatuto da entidade em 1950. O documento de 1951 trazia a seguinte apresentação da entidade: “[e]videntemente, diante de um programa tão vasto e aparentemente tão complexo pode-se perguntar como pretende a SBPC atingir os seus objetivos. A

1949;³²⁹ seja no próprio Estado, por exemplo, com a união de diversos estabelecimentos de ensino e a criação da Universidade de São Paulo (USP) em 1934^{330, 331}

Todavia, entende-se que, apenas com o CNPq, inicia-se no Brasil uma preocupação nacional, ampla, permanente e organizada de estímulo à CTI.³³²

resposta a essa questão é difícil. Esses problemas existem em todos os lugares do mundo, mesmo nos países mais avançados no que se refere à ciência e à técnica. Muitos deles já foram em parte superados pela ação persistente de associações da mesma natureza da SBPC, mas outros ainda constituem sérios empecilhos ao progresso da ciência. Se tais problemas são universais, devemos procurar em outros países sugestões para resolvê-los ou procurar resolvê-los. Nesse sentido, o papel que desempenham as Associações para o Progresso da Ciência é considerável. Por meio de publicações, conferências de divulgação, cursos intensivos, representações aos governos, mas sobretudo pelas suas Reuniões Anuais, as Associações para o Progresso da Ciência conseguem estabelecer um contacto íntimo entre cientistas de todas as especialidades – matemáticos, astrônomos, físicos, geólogos, químicos, biólogos, agrônomos, filósofos – assim como entre eles e o público em geral. Nisso distinguem-se das academias ou das sociedades especializadas. Poder-se-ia ainda perguntar como pode a SBPC ajudar a ciência no Brasil se para isso não dispõe de meios suficientes, numa época em que cada vez mais a ciência se torna um campo de ação dos governos. Realmente a SBPC mantém a sua independência absoluta de qualquer interferência governamental. A sua posição é a de crítica construtiva dos atos do governo, sem que para isso precise dispôr de qualquer poder oficial.” (pp. 53-54)

³²⁹ Para a *Ata de Constituição do “Centro de Pesquisas Físicas” e posse da Diretoria de 15 de janeiro de 1949*, ver <https://portal.cbpf.br/attachments/o_cbpf/pdfs/CriacaoCBPF15Jan1949.pdf>. Acesso em 2 abr. 2020. Por oportuno, registra-se que, em 1975, atendendo a proposta formulada pelo Governo Federal de “incorporação” do CBPF ao CNPq, a fim de encarregar esta entidade estatal de “tomar uma série de medidas diretas de forma não só a preservar a continuidade da instituição como centro de excelência no ensino e na pesquisa da física no país, como também assegurar-lhe a estabilidade financeira e os meios que permitirão o seu contínuo crescimento”, foi aprovada a vinculação do CBPF como instituto subordinado CNPq, pela *Assembleia Geral Extraordinária do CBPF de 18 de dezembro de 1975* (disponível em <https://portal.cbpf.br/attachments/o_cbpf/pdfs/IncorporacaoCNPq18Dez1975.pdf>. Acesso em 2 abr. 2020). Como se infere da leitura deste documento, a integração ao CNPq parece ter sido uma alternativa às dificuldades financeiras da entidade. Extinta pessoa jurídica de direito privado, com base no artigo 2º, Parágrafo único, da Lei nº 6.129/74, a Resolução Executiva nº 1 do CNPq, de 2 de janeiro de 1976, criou o CBPF como unidade subordinada ao CNPq (para a normativa interna, cf. https://portal.cbpf.br/attachments/o_cbpf/pdfs/ResolucaoExecutiva.pdf>. Acesso em 2 abr. 2020). Até a atualidade, o CBPF é uma organicidade estatal (art. 26, XV, Lei nº 13.844/19), enquadrada como unidade de pesquisa do MCTIC (art. 2º, III, “b”, Decreto nº 9.677/19).

³³⁰ Lembra-se que, por ocasião da criação da USP pelo Decreto do Estado de São Paulo nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934, a União Federal transferiu ao Estado de São Paulo a Faculdade de Direito de São Paulo – atual Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) – pelo Decreto nº 24.102, de 10 de abril de 1934, para a sua incorporação à recém-criada universidade estadual.

³³¹ Com relação às movimentações realizadas pelo Estado brasileiro anteriores à Década de 50, cf. os órgãos e entidades acima arrolados por Carlos Américo PACHECO (nota de rodapé nº 315).

³³² Para manifestações desse esforço estatal específico de promoção da CTI, contemporâneas à emergência do CNPq, em outros entes subnacionais, oportuno registrar a organização da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Com a possibilidade constante do artigo 123 da Constituição do Estado de São Paulo de 1947, a FAPESP teve a sua instituição autorizada pela Lei do Estado de São Paulo nº 5.918, de 18 de outubro de 1960, para o amparo à pesquisa científica no âmbito do referido Estado-membro. Entre as diversas condições institucionais que conferem notoriedade a essa entidade no cenário brasileiro de fomento à CTI, destaca-se a destinação de porcentagem da receita do Estado de São Paulo como renda de privativa administração da FAPESP, contida desde a pretensão inicial de organização da entidade pela Constituição do Estado de São Paulo de 1947 (art. 123, Parágrafo único) até os dias atuais, nos termos do artigo 271 da vigente Constituição Paulista de 1989.

Instituído por meio da Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, o CNPq consolida um processo de conscientização nacional, observado no âmbito do Estado e da sociedade civil organizada,³³³ da importância da pesquisa para o desenvolvimento das nações, notadamente em face do impacto decisivo da tecnologia no desenrolar da Segunda Guerra Mundial.

Nesse sentido, é o relato coordenado por José MURILO DE CARVALHO e Ildeu de Castro MOREIRA, chamando a atenção da ABC neste percurso de incitação dos Poderes estatais:

[f]oi no contexto do pós-guerra [Primeira Guerra Mundial], em que a discussão sobre ciência e atuação do Estado fervilhava, que a participação governamental no apoio à pesquisa científica nacional se institucionalizou. Ficou claro para a comunidade científica que, no Brasil, apenas o Estado disporia de recursos para apoiar programas científicos mais amplos. Desta certeza surgiu a proposta de criação de um órgão nacional de fomento, que seria responsável por financiar projetos de pesquisa. [§] A ideia já vinha sendo gestada desde a década de 1920. Em 1931, a ABC sugeriu formalmente ao governo federal, pela primeira vez, a criação de um conselho de pesquisas. Em maio de 1936, o então presidente Getúlio Vargas enviou mensagem ao Congresso Nacional acerca da criação de um “conselho de pesquisas experimentais”, com o objetivo específico de conceber um sistema de pesquisas capaz de modernizar e aumentar a produção do setor agrícola brasileiro. A ideia, no entanto, não foi bem recebida pelos parlamentares naquela época. [§] Mais tarde, no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, em que os avanços da tecnologia bélica e

³³³ No âmbito desta tese, “organização da sociedade civil” e “entidades do terceiro setor” são consideradas expressões sinônimas, para se referir a pessoas jurídicas não estatais sem fins lucrativos, que, muitas vezes, em razão de suas atividades, mantenham relação de parceria com o Estado. Como explica Odete MEDAUAR, “[p]or manterem vínculos jurídicos com a Administração e, muitas vezes, receberem recursos públicos, os vínculos são disciplinados por lei e formalizados por instrumentos jurídicos, incidindo normas do direito público sobre a organização e funcionamento dessas entidades privadas sem fins lucrativos, daí serem objeto de estudo no direito administrativo” (*Direito administrativo moderno*, p. 90). Nesse sentido, ainda que esta pesquisa adote como ponto de vista o Estado, as entidades do terceiro setor a ele vinculadas para o fomento da CTI também são objeto de atenção nesta tese.

sobretudo as questões nucleares começaram a despertar os países para a importância da pesquisa científica, diversos governos começaram a acelerar suas pesquisas e/ou montar estruturas de fomento ao desenvolvimento científico. O Brasil juntou-se a esse movimento – afinal, apesar de ser detentor de recursos minerais estratégicos, o país não possuía, ainda, a tecnologia necessária para aproveitá-los da maneira adequada. [§] Uma nova proposta concreta de um órgão de fomento à pesquisa foi apresentada por Álvaro Alberto da Motta e Silva³³⁴ aos Acadêmicos em 1946. Aprovado por todos os presentes, o projeto sugeria que o novo órgão pudesse amparar, coordenar e prestigiar o esforço dos cientistas brasileiros. Em 1948, a criação do conselho foi apresentada na Câmara dos Deputados e, no ano seguinte, o presidente Eurico Gaspar Dutra nomeou uma comissão especial para elaborar o anteprojeto de lei sobre a criação do órgão. O trabalho dessa comissão culminou na lei de criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), em abril de 1949.³³⁵

Desta síntese, pode-se vislumbrar, ao menos, dois movimentos de mobilização da institucionalidade estatal pela comunidade científica, com vistas à formação de uma organicidade de âmbito nacional para o estímulo da CTI.

O primeiro refere-se ao envio, em 1936, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional de mensagem pretendendo criar um “Conselho de Pesquisas Experimentais”, por sugestão da comunidade científica.

³³⁴ Além de membro da ABC, Álvaro Alberto da Motta e Silva foi oficial de carreira da Marinha brasileira e responsável pela representação brasileira junto à Organização das Nações Unidas (ONU) para tratamento da questão nuclear. Primeiro Presidente do CNPq, entre 1951 e 1955 teve papel central para a institucionalização de uma política nacional de CTI no Brasil. Para uma síntese das suas ações, cf. CPDOC-FGV. *Álvaro Alberto (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alvaro-alberto-da-motta-e-silva>>. Acesso em 27 mar. 2020. Com seu nome, a União Federal instituiu o “Prêmio Almirante Álvaro Alberto para a Ciência e Tecnologia”, concedido “como reconhecimento e estímulo a pesquisadores e cientistas brasileiros que prestem relevante contribuição nos campos da ciência e da tecnologia” (instituído pelo Decreto nº 85.880/81, alterado pelo Decreto nº 92.348/86, e atualmente regido pelo Decreto nº 5.924/06). Para os laureados, desde a instituição do prêmio, cf. <<http://www.premioalvaroalberto.cnpq.br/laureados.html>>. Acesso em 27 mar. 2020.

³³⁵ MURILO DE CARVALHO, José; MOREIRA, Ildeu de Castro (coords.). *Ciência no Brasil: 100 anos da ABC (1916-2016)*, p. 39.

A *Mensagem apresentado ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1937 pelo Presidente da República*, dedicada a informar das ações do Poder Executivo durante o ano de 1936, fez a seguinte menção ao “Conselho” nos relatos dos trabalhos relativos à “pesquisa e experimentação” do Ministério da Agricultura:

[d]entro das atribuições que lhe estão afetas, desenvolve o Ministério da Agricultura permanente atividade com o fim de orientar e assistir a produção, utilizando-se, para isso, de 53 centros de pesquisas, dos quais 11 a cargo exclusivo da União, 12 em cooperação com os governos locais e 30 estaduais. [§] A necessidade de manter maior contacto entre todos eles, em proveito geral, aconselhava agrupa-los sob a direção de um Conselho Nacional de Pesquisa e Experimentação, com a incumbência de coordenar, de maneira uniforme, os trabalhos, imprimindo-lhes um caráter de perfeito aproveitamento científico. Essa sugestão foi objeto de exame na recente Conferência dos Secretários de Agricultura, concretizando-se logo na instituição do referido órgão.³³⁶

Ainda que não se tenha identificado qualquer documento normativo de “instituição do referido órgão”, como menciona a *Mensagem*, repara-se nessa mobilização um alinhamento de interesses tanto em termos setoriais, com a importância da CTI para o sucesso agrícola, como do Governo Federal e de órgãos de entidades subnacionais para o engajamento estatal nessa atividade.

Parece possível sugerir que foi por meio de interesses desses Estados-membros que, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e da premência dos conhecimentos relativos

³³⁶ BRASIL. *Mensagem apresentado ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1937 pelo Presidente da República Getúlio Dornelles Vargas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937, p. 338. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/mensagens-ao-congresso/mensagem-apresentada-ao-poder-legislativo-1937-parte-1>> e <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/mensagens-ao-congresso/mensagem-apresentada-ao-poder-legislativo-1937-parte-2>>. Acesso em 26 mar. 2020. Para o rol com “Serviços” (geológico e mineralógico), “Laboratório” (de produção mineral), “Institutos” (química agrícola, biologia vegetal e biologia animal) e “Estações Experimentais”, mencionados pelo chefe do Poder Executivo, ver pp. 338-358.

às tecnologias nucleares, foi retomada a agenda de criação de uma organicidade de envergadura nacional, dedicada ao fomento da CTI.

Ecoando os acima mencionados interesses da comunidade científica, esse segundo movimento de mobilização da institucionalidade estatal iniciou-se com a apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 164,³³⁷ de 1948, da Câmara dos Deputados de autoria de parcela da bancada do Estado de São Paulo.³³⁸

Pela “Justificativa” do PL nº 164/48,³³⁹ expressou-se o interesse de criação de um Conselho Nacional de Pesquisa, a fim “de orientar e sugerir medidas ao Govêrno para o bom progresso da ciência pura e aplicada”, como forma de enquadrar o país no fenômeno mundial da “revolução científica” e dotar o desenvolvimento cultural e econômico do país desse impulso.

Assim, sob o exemplo estadunidense do *National Research Council* e do *Office of Science, Research and Development*,³⁴⁰ pretendia-se engajar o Estado brasileiro nesse empreendimento, sendo

³³⁷ Ver *Ficha do PL nº 164/1948, da Câmara dos Deputados* (disponível em cf. <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=172462>>. Acesso em 26 mar. 2020).

³³⁸ “Tendo sido apresentado pela bancada paulista na Câmara dos Deputados, este projeto estaria inserido no movimento de cientistas e professores do estado de São Paulo. Por isto, teve o apoio de distintas tendências político-partidárias e contou com a colaboração de José Carneiro Felipe, professor da Escola Nacional de Química (RJ), mas que havia também trabalhado no Instituto Oswaldo Cruz com biólogos que, posteriormente, tinham se transferido para São Paulo. Como mostra o Quadro 1 [Deputados federais signatários do Projeto de Lei n.164/48 que cria o Conselho Nacional de Pesquisas], a sustentação do projeto deve-se a diferentes partidos políticos e, predominantemente, ao tradicional PSD. O apoio ao Projeto de Lei n.164/48 pode ser interpretado como efetiva compreensão do papel da ciência e da tecnologia por parte de alguns desses deputados, ao se constatar que Edgar Baptista Pereira e Luís de Toledo Piza Sobrinho também viriam a apoiar, em 1949, o projeto substituto (ver Quadro 3 [Relatores do Projeto n. 260/49 e outros aliados no Congresso Nacional]), que Horácio Lafer foi mecenas do CBPF, e que dois professores e um médico são signatários do mesmo. Nada impede, todavia, que tenha havido adesões simplesmente decorrentes de laços sociais existentes entre parlamentares, cientistas e professores. (ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. *Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*. In: *Parcerias Estratégicas*, vol. 6, n. 11, 2001. Disponível em <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/159>. Acesso em 26 mar. 2020)

³³⁹ Cf. *Diário do Congresso Nacional*, Ano III, N. 72, de 29 de abril de 1948, p. 2798. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29ABR1948.pdf#page=22>>. Acesso em 27 mar. 2020.

³⁴⁰ A “Justificativa” do PL nº 164/48 citava “[a]lém do grande país irmão a Inglaterra, a França, a Itália, a China, a Bélgica, Espanha, Portugal, o México, etc., de há muito têm órgãos com as funções que propomos para o Conselho Nacional de Pesquisas.”

indispensável desenvolvermos, nós mesmos, os nossos institutos de pesquisa e universidade. Devemos, sem dúvida, criar novos institutos, na medida das nossas necessidades e das nossas possibilidades. [...] é necessidade urgente para que os nossos jovens pesquisadores possam encontrar aqui também os elementos necessários à realização dos seus trabalhos.

Contudo, os oito artigos do PL n° 164/48 de autoria parlamentar, constituindo uma entidade, vinculada ao Ministério da Educação e Saúde, com autonomia científica, técnica e financeira, para fomentar pesquisas em “ciências matemáticas, físicas, químicas, geológicas e biológicas” (art. 1° do PL n° 164/48), tiveram tramitação suspensa em face da notícia de encaminhamento pelo Poder Executivo de proposta com o mesmo conteúdo, em maio de 1949.³⁴¹

É sobre essa iniciativa do Presidente da República e sua tramitação no Congresso Nacional que se dedica a próxima seção.

2.1.2. Projeto de Lei n° 260, de 1949, de autoria do chefe do Poder Executivo

Em 23 de maio de 1949, o chefe do Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional sua proposta de criação de um Conselho Nacional de Pesquisa que, registrado como o PL n° 260/49, resultou na aprovação da Lei n° 1.310/51.

Para explorar a participação dos Poderes Executivo e Legislativo neste processo de institucionalização do marco inicial do sistema jurídico de fomento à inovação no Brasil, divide-se essa seção em duas partes: uma dedicada a explorar os fundamentos

³⁴¹ Nesse sentido, foi a proposta do Relator do PL n° 164/48 na Câmara dos Deputados: “em face do que publicaram os jornais do dia 5 do mês corrente [maio de 1949], relativamente ao projeto encaminhado à Câmara pelo Governo, sobre o mesmo assunto, sou de parecer que se aguarde a vinda da mensagem, que será anexada a estes autos, dada a pertinência da matéria, sobreestando-se no andamento deste processo, si et in quantum.” (sem grifos do original) (ver p. 3 do “Dossiê digitalizado” dos *Documentos Anexos e Referenciados da Ficha do PL n° 164, de 1948, da Câmara dos Deputados*, disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1226581&filename=Dossie+-PL+164/1948>. Acesso em 27 mar. 2020)

que basearam a sua proposição pelo chefe do Poder Executivo e outra para lançar algumas considerações à tramitação da proposta na Câmara dos Deputados³⁴².

2.1.2.1. Exposição de Motivos da Comissão instituída pelo chefe do Poder Executivo para a preparação do anteprojeto do Conselho Nacional de Pesquisa.

Recebido na Câmara dos Deputados em 23 de maio de 1949, a Mensagem ao Congresso Nacional do Presidente da República (MCN-PR) nº 213, de 1949, continha, além do projeto de lei para a criação do CNPq, a *Exposição de Motivos* da proposta, elaborada pela Comissão instituída pelo chefe do Poder Executivo para a elaboração do “anteprojeto de estruturação do Conselho Nacional de Pesquisas”.

Nesta seção, foca-se em explorar os trabalhos desta Comissão, deixando a análise da parte prescritiva da proposta e das manifestações do Presidente da República, também constantes do documento, às sessões seguintes desta tese.

Para tanto, além dos termos da *Exposição de Motivos*,³⁴³ para a compreensão da dinâmica das atividades da Comissão, apoia-se no estudo de Ana Maria Ribeiro de ANDRADE, *Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*.³⁴⁴

³⁴² Destaca-se que não serão realizadas considerações à tramitação da proposta de criação do CNPq no Senado Federal (cf. Projeto de Lei da Câmara nº 290, de 1950), considerando que não houve retorno da proposta aprovada pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados, sendo que eventuais modificações de redação realizadas parecem autorizar a supressão da observação deste percurso, sem perda de conteúdo investigativo. Para o texto aprovado na Câmara dos Deputados em 8 de novembro de 1950, ver *Diário do Congresso Nacional*, Ano V, N. 204, de 9 de novembro de 1950, pp. 7641-7643. Com relação às distinções entre este texto e aquele sancionado pelo Presidente da República em 1951, ver, por exemplo, a parte final do artigo 16 que, no PL nº 260/49 proveniente da Câmara, não previa “a inversão de um e de outro” dos bens e direitos do CNPq para a obtenção de rendas, a serem utilizadas pelas entidades em suas atividades fins.

³⁴³ Cf. MCN-PR nº 213/49, constante do *Diário do Congresso Nacional*, Ano IV, N. 95, de 24 de maio de 1949, pp. 4217-4220. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24MAI1949.pdf>>. Acesso em 27 mar. 2020.

³⁴⁴ Ob. cit., conforme nota de rodapé nº 338, seções “A comissão de notáveis” e “Os debates da comissão”. Para as suas considerações, Ana Maria Ribeiro de ANDRADE explora o “Arquivo Álvaro Alberto”, atualmente sob os cuidados do Centro de Interunidade de História da Ciência (CHC) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP e, desde 2019, em fase de digitalização. Para estes trabalhos do CHC-FFLCH-USP, ver <<http://chc.fflch.usp.br/arquivo-almirante-alvaro-alberto>>. Acesso em 30 mar. 2020. Observa-se que esta tese não acessou a estas fontes, acolhendo o relato de Ana Maria Ribeiro de ANDRADE sobre os trabalhos da Comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de lei de criação do Conselho Nacional de Pesquisa.

Constituída pelo Presidente da República em 12 de abril de 1949,³⁴⁵ para a apresentação de anteprojeto de lei, a Comissão foi composta por 22 membros, com vínculos diversos na academia (professores e pesquisadores), nas Forças Armadas, nas Administração Pública e nas organizações da sociedade civil, tanto de pesquisa, como empresariais.³⁴⁶

Sob a presidência de Álvaro Alberto da Motta e Silva,³⁴⁷ o grupo se reuniu entre abril e maio de 1949, aproveitando uma série de interações prévias entre os seus membros, por ocasião das tratativas para a fundação do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), para a elaboração do projeto de lei de criação do Conselho.

A partir de uma primeira versão, apresentada pelo Presidente da Comissão para as discussões do grupo, almejava-se, em suma, substituir o PL nº 164/48 e garantir “aos militares o controle da produção da energia nuclear”.³⁴⁸

Além desse foco central, os debates da Comissão revelaram uma série de outras tensões relacionadas à organização do Conselho Nacional de Pesquisa, entre as quais: (i) o papel do Conselho – executar, estimular ou coordenar as atividades de CTI no país – e a sua possibilidade de constituir institucionalidades de pesquisa; (ii) transversalidade

³⁴⁵ Aparentemente, a Comissão de 12 de abril de 1949 para a criação do anteprojeto do Conselho Nacional de Pesquisa não foi objeto de formalização em nível regulamentar pelo Presidente da República. Entre os Decretos numerados (nºs 26.576 a 26.586), publicados em 12 de abril de 1949, nenhum se refere à instituição da referida Comissão.

³⁴⁶ Cf. “Quadro 2 – Comissão encarregada do anteprojeto do CNPq, 1949”, em ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. *Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*, para os integrantes da Comissão responsável pelo anteprojeto de estruturação do Conselho Nacional de Pesquisas, com destaque da atuação profissional e relações institucionais de seus membros, como a ABC, o CBPF, organicidades públicas militares e civis, sobretudo de ensino e pesquisa, e a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

³⁴⁷ Para o papel central de Álvaro Alberto da Motta e Silva, convém transcrever o destaque de Ana Maria Ribeiro de ANDRADE: “[p]ode-se apreender que o pensamento e a maneira de Álvaro Alberto dirigir os trabalhos dessa comissão são característicos de um militar, muito embora ele fosse o presidente da Academia Brasileira de Ciências. Além de revelar as peculiaridades dos incipientes ambientes intelectual e científico da época, suas opiniões e decisões relacionadas com a criação do CNPq indicam que, naquela rede de atores sociais, ele representava as instituições militares. Contudo, foi o porta-voz principal da rede que criou o CNPq e o interlocutor junto ao presidente da República, porque fazia convergir interesses de grupos econômicos do setor de mineração, dos meios militares, e tinha muitos admiradores entre os professores das escolas militares e de ensino superior” (*Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*).

³⁴⁸ Corroborando esse destaque de Ana Maria Ribeiro de ANDRADE (*Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*), retoma-se à menção do Relator do PL nº 164/48 na Câmara dos Deputados (cf. nota de rodapé nº 341) que suspendia a tramitação do projeto de lei no Poder Legislativo. Nesta, o Relator já dava pistas da insatisfação dos militares com os termos do PL nº 164/48: “[e]stava aprovado o parecer de fls., que me veio, novamente, á conclusão, com os demais elementos informativos do projeto, afim de que, na qualidade de relator, incluísse ao texto a emenda sr. deputado Afonso de Carvalho, vitoriosa no seio da Comissão, no sentido de atribuir ao Exército Nacional do direito de ter representante no Conselho”.

ou foco em determinados ramos científicos; (iii) autonomia das organicidades de pesquisa existentes no país, em face da atuação do Conselho; e (iv) órgãos e entidades estatais e não estatais com assento na gestão do Conselho,³⁴⁹ inclusive discorrendo sobre a necessidade de especialistas provenientes de todas as áreas de atuação pretendidas ao Conselho nesta governança diretiva.³⁵⁰

Ana Maria Ribeiro de ANDRADE registra que, quanto a essas controvérsias, “[n]ão havia consenso, nem debate”. Sempre que presentes, o Presidente da Comissão “postergava a discussão quando havia divergência, alegando que as dúvidas seriam dirimidas na regulamentação”, com a apresentação do projeto de lei ao Congresso Nacional.³⁵¹

Contudo, a relação do Conselho com a questão nuclear não parece ter sido postergada.

Ainda que não tenha gozado de unanimidade,³⁵² a maioria dos membros da Comissão manifestou seu interesse em alinhar o tema às atividades do Conselho, como forma de proteger a soberania nacional, garantir o uso das reservas nacionais de minérios

³⁴⁹ Ana Maria Ribeiro de ANDRADE chama atenção para as movimentações corporativistas realizadas pelos membros da Comissão: “[e]nquanto Álvaro Alberto defendia que a presença de um representante do Dasp [Departamento Administrativo do Serviço Público, criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 julho de 1938] e da Academia Brasileira de Ciências era ponto pacífico, e para Euvaldo Lodi a CNI (Confederação Nacional da Indústria) era a representante do setor, os representantes militares indagavam se as ‘instituições científicas e de alta cultura’ compreendiam tanto as instituições civis como as instituições militares. Mário da Silva Pinto, sugerindo que o CD [Conselho Deliberativo] não excedesse a dezenove membros, discordou do fato de o Ministério da Educação ter um representante e questionou por que não o teriam também o Ministério do Trabalho, o Ministério da Agricultura (ao qual ele pertencia) e os demais nos quais se realizavam pesquisas. [§] Evidenciando o corporativismo, o almirante Menezes de Oliveira imediatamente reclamou que as Forças Armadas não estavam suficientemente representadas e que, no lugar de um representante do Estado Maior, deveria haver representantes de cada Ministério militar. O presidente da comissão, também um militar, contra-argumentou que era importante incluir apenas os órgãos que têm preeminência em cada setor, como a Escola Técnica do Exército e o Serviço de Rádio da Marinha. No jogo de interesses as questões pareciam intermináveis.” (*Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*)

³⁵⁰ “Para pôr fim à controvérsia, Álvaro Alberto esclareceu que na ausência de especialistas sobre determinadas matérias entre os conselheiros, seria convocada uma comissão para assessorar o CD [Conselho Deliberativo]”. (ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. *Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*)

³⁵¹ Veja-se que Ana Maria Ribeiro de ANDRADE refere-se a “regulamentação” como o exercício da função normativa pelo Poder Legislação.

³⁵² Ana Maria Ribeiro de ANDRADE (*Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*) aponta como voz dissonante Mario da Silva Pinto, à época Diretor do Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério da Agricultura, representando esse órgão na Comissão. Mario da Silva Pinto advogava pela criação de uma unidade responsável exclusivamente pela questão nuclear, por considerar necessário o Estado deter um núcleo dedicado à generalidade do tema da pesquisa que não se confundisse com o crítico assunto da exploração nuclear.

nucleares, estimular a formação de quadros e de estruturas de pesquisa, bem como imprimir uma abordagem pacífica para o tratamento da questão nuclear, reforçando os laços e compromissos internacionais brasileiros com essa forma de exploração.

Os trabalhos da Comissão também apontaram para um acirramento dos conflitos entre cientistas e os membros das organicidades estatais, sobretudo os militares.

Para ilustrar essa consideração Ana Maria Ribeiro de ANDRADE evidencia, nos seguintes termos, as distintas opiniões para a conformação do fomento estatal à CTI:

*ficou clara a dificuldade dos militares, dos diretores de órgãos da administração pública e dos tecnologistas de entender os procedimentos ou a sistemática do julgamento de pedidos de bolsa ou auxílio a pesquisa. Isto é, quando o comentário não partia dos cientistas presentes, havia uma enorme preocupação em estabelecer formas de controle e normas para julgamento de projetos, baseadas em critérios de ordem administrativa, material e ideológica, ao invés de se estabelecer critérios fundados no mérito científico da proposta.*³⁵³

Ainda conforme a autora, a proposta entregue à Presidência da República parece ter revelado uma vitória do núcleo militar, conquanto a

freqüência de determinados termos e expressões no documento final denota o peso da ideologia militar nos trabalhos da comissão, apesar da inferioridade numérica desse grupo nas reuniões. Como atesta a Exposição de Motivos enviada ao presidente da República, utiliza-se a expressão “Estado Maior da Ciência e da Técnica” e apenas “Estado Maior”, bem como há seis menções à “segurança nacional”, ao “fortalecimento da integridade da Pátria” ou à “guerra”. Vinculando ciência, tecnologia e energia nuclear, essa simbiose tinha em vista a defesa de investimentos

³⁵³ *Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas.*

*públicos, visando à participação do Brasil na corrida pelo aproveitamento da energia nuclear.*³⁵⁴

Enfim, aproveitava-se da sensibilização política e social em torno da questão nuclear, para constituir uma organicidade estatal estratégica e de execução das atividades de CTI.

Com isso em mente, avança-se para a análise dos termos da *Exposição de Motivos*.³⁵⁵

Segundo este, a “criação do novo órgão corresponde a urgente imperativo da nossa evolução histórica” (§ 2). Após informar da sua importância para a utilização dos recursos naturais, garantir a melhoria da qualidade de vida da população e assegurar a soberania nacional, a *Exposição de Motivos* destaca a exploração da energia atômica.

Seu domínio demandaria a “instituição de um Estado Maior da Ciência, da Técnica e da Indústria que lhes trace seguros rumos e lhes fomenta e coordene as atividades” (§ 7). Sob esses auspícios se punha a necessidade de uma organicidade que sem “interferir na vida” dos órgãos ou entidades de pesquisa pudesse “evitar a dispersão de esforços, de suscitá-los e ampará-los” (§ 8).³⁵⁶

Após discorrer sobre estruturas instituídas no Canadá, Estados Unidos da América (EUA) e França, para coordenar as suas iniciativas nacionais de pesquisa (§§ 11 a 22), a *Exposição de Motivos* propunha a instituição de um Conselho Nacional de Pesquisa que, “sem perder de vista os ensinamentos da experiência de outros países, procurou

³⁵⁴ ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. *Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas*.

³⁵⁵ Considerando que o restante desta seção dedica-se a explorar exclusivamente a parte da MCN-PR nº 213/49, dedicada à *Exposição de Motivos* da Comissão instituída pelo chefe do Poder Executivo para a preparação do anteprojeto do Conselho Nacional de Pesquisa, sendo esta organizada por parágrafos numerados, as referências aos documentos são indicadas, preferencialmente, no corpo do texto com o número do parágrafo entre parênteses.

³⁵⁶ Mais adiante na *Exposição de Motivos*, o assunto foi retomado nos seguintes termos: “[u]m ponto que mereceu especial atenção é o concernente à maneira pela qual o anteprojeto estatui as modalidades de auxílio, estímulo e coordenação das pesquisas a serem realizadas em outras entidades, públicas ou particulares. Foi tomado como princípio básico que a atuação do Conselho não visa interferir com as atividades internas dessas entidades, nada tendo a ver com a administração delas. Os seus propósitos visam a altos interesses nacionais e só em nome deles o Conselho terá o direito de entrar em entendimento com outras entidades, bem como acompanhar as investigações em curso e que se executem sob seus auspícios.” (§ 41)

antes do mais, atender, objetivamente, aos aspectos nacionais dos problemas em jôgo.”
(§ 24)

Para tanto, entre as variadas conformações possíveis, foram esclarecidas as escolhas adotadas pela Comissão para a elaboração do anteprojeto de lei.

Assim, entre um campo limitado de atuação e possibilidade de ações sobre qualquer campo do conhecimento, optou-se pela última, já que “no quadro das realidades nacionais existem problemas a reclamar estudo e que aconselham tal ponto de vista” (§ 26), esclarecendo, em seguida, a complementaridade entre os campos científicos (sobretudo, exatas e humanidades), como fundamento para essa escolha.

Outro esclarecimento da *Exposição de Motivos* refere-se à orientação por uma organicidade apta tanto a coordenar, como a executar esforços de pesquisa. Nos seus termos

[t]eve a Comissão oportunidade de examinar as vantagens e desvantagens de restringir sua intervenção ao só exercício da função de colaborar com outros órgãos, ou de adotar a alternativa de também promover, por conta própria, as pesquisas que se fizerem aconselháveis. Prevaleceu esta segunda hipótese, por ser mais ampla do que a outra, e haver casos como, por exemplo, alguns concernentes à segurança nacionais, e que melhor se encaminham dentro da diretriz preferida. (§ 32)

Enfim, também explicitava a decisão por um Conselho generalista e não exclusivamente dedicado “às pesquisas atômicas” (§ 33). Nos seus argumentos, a *Exposição de Motivos* destacava razões de ordem prática, quais sejam, “as possibilidades atribuíveis a um Conselho Nacional de Pesquisa, ou órgão equivalente, pois as questões suscitadas pelo problema atômico envolvem grande parte da escala dos conhecimentos científicos e tecnológicos, além dos indispensáveis recursos industriais.” (§ 35) Em suma, um problema de capacidade material para um empreendimento que se dedicasse só à questão nuclear recomendava a estruturação de uma ampla organicidade de pesquisa.

Quanto às carências a serem enfrentadas, a *Exposição de Motivos* dava destaque “ao pessoal pesquisador” e “ao material de pesquisa”, como assunto a serem enfrentados pela organicidade por “etapas que devemos transpor”. (§ 45)

Assim, propunha-se um Conselho Nacional de Pesquisa, subordinado diretamente à Presidência da República,³⁵⁷ com órgãos de governança aptos a uma “estruturação elástica, que possibilita a convocação [...] de tantas comissões de pesquisa, laboratórios, institutos e outros órgãos quantos se tornarem necessários” (§ 58).

Além disso, a *Exposição de Motivos* destaca as suas preocupações com: (i) a organização financeira do órgão, não só encarregando a União Federal dessa tarefa por meio de seu orçamento, mas também pela constituição de um fundo para a pesquisa e a possibilidade de outras fontes de receita, inclusive de entes subnacionais, para garantir o Conselho (§§ 56-63 e 67); (ii) o seu corpo funcional, seja aquele dedicado às funções administrativas, seja aquele encarregado de funções de pesquisa (§§ 64-66) – chamando a atenção, neste último caso, para a necessidade de implementação de um regime de dedicação integral à pesquisa (§§ 68-69); e (iii) a sua estrutura administrativa, sobretudo a composição e a quantidade de membros do seu Conselho Diretivo e a representação de institucionalidades governamentais e da sociedade civil (§§ 73-77).

Por fim, vale dizer que a Comissão não desenhara todos os elementos do Conselho Nacional de Pesquisa indicando que certos aspectos ficaram à “regulamentação” do Congresso Nacional.

Trata-se, portanto, da tramitação do PL nº 260/49, objeto da próxima seção.

³⁵⁷ “[E]xaminada a questão da dependência do Conselho, se concluiu que será de toda vantagem optar pela subordinação direta e imediata ao Presidente da República, como órgão autárquico que deve ser o Conselho, gozando de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira. Seria difícil, senão impossível, dado o conjunto das nossas realidades, enquadrar num dos departamentos da administração pública um órgão que deverá ligar-se igualmente a vários deles.” (§ 55)

2.1.2.2. Notas sobre o percurso do PL nº 260/49 no Congresso Nacional

Conforme já destacado, o projeto de lei de criação do Conselho Nacional de Pesquisas foi apresentado pelo Presidente da República mediante a MCN-PR nº 213/49.

Por esta Mensagem, além de encaminhar a *Exposição de Motivos* da Comissão por ele instituída, para a preparação do anteprojeto do Conselho Nacional de Pesquisa, o chefe do Poder Executivo reiterou “alguns pontos que ressaltam a importância do assunto”.

Entre esses, o destaque é o alinhamento da matéria de ciência, tecnologia e inovação aos esforços para o “domínio da física nuclear”, como “imperativo de segurança nacional”, em linha com medidas adotadas por Estados nacionais ocidentais (EUA, Inglaterra, Canadá e França).³⁵⁸

Embora ficasse claro o interesse de uma organicidade dedicada exclusivamente à questão nuclear, o Presidente da República realçava, nos seguintes termos da MCN-PR nº 213/49, a necessidade prévia de uma estrutura transversal dedicada à atividade de CTI:

4. É evidente, para quem seriamente pensa nos destinos do país que o Brasil não poderia ficar alheio àqueles propósitos [quais sejam, “defesa nacional”, promoção do “bem estar coletivo”, “estudos científicos” e, “de modo particular”, “o domínio da física nuclear”]³⁵⁹, decorrentes, sobremaneira, da atual conjuntura histórica [final da Segunda Guerra Mundial]. Daí a iniciativa consubstanciada no anexo projeto de lei. [§] 5. É oportuno acentuar, entre os objetivos colimados o que se diz respeito à fundação da indústria de energia atômica, para fins pacíficos. Cabe lembrar que desde 1946, o assunto tem constituído objetivo de cogitação por parte do Governo. [§] 6. Com efeito, o projeto³⁶⁰ de um Conselho de

³⁵⁸ Cf., para os trechos transcritos, parágrafos 2 e 3 do MCN-PR nº 213/49.

³⁵⁹ Quanto aos termos transcritos, ver parágrafo 3 do MCN-PR nº 213/49.

³⁶⁰ O parágrafo 34 da *Exposição de Motivos* da Comissão responsável pela preparação do anteprojeto do Conselho Nacional de Pesquisa oferece a seguinte pista sobre o mencionado “projeto”: “[o]corre lembrar que

Energia Atômica data de abril daquele ano, e tinha sido sugerido, em consonância com as recomendações da Assembléia Geral das Nações Unidas e simultâneamente à criação, em vários países interessados no problema da Energia Atômica. [§] 7. Ao órgão citado faltariam, porém, atribuições de estímulo e de coordenação, em sistema de várias atividades de pesquisa, tornando praticamente inviável a solução do problema capital, que é o da produção da Energia Atômica, sob controle.

Nestes termos, o projeto de lei de criação do Conselho Nacional de Pesquisas é colocado em debate no Congresso Nacional em 23 de maio de 1949.

Na Câmara dos Deputados, o PL nº 260/49 foi remetido para cinco Comissões: Educação e Cultura; Constituição e Justiça; Segurança Nacional; Indústria e Comércio; e Finanças.

Os trabalhos dessas Comissões foram lidos no Plenário da Câmara em 11 de maio de 1950.³⁶¹

Em linhas gerais, pode-se dizer que os debates realizados sobre PL nº 260/49 foram bastante elogiosos e favoráveis ao encaminhamento proposto pelo Presidente da República para a criação do Conselho Nacional de Pesquisa. A exceção a essa regra parece ter ficado por conta da Comissão de Indústria e Comércio.

Para explorar esse percurso, são realizadas observações na ordem cronológica de apresentação dos pareceres por cada Comissão.

A primeira a se manifestar sobre o PL nº 260/49 foi a Comissão de Educação e Cultura, concluindo os seus trabalhos em 18 de julho de 1949. Como destaque dessa manifestação, registra-se a preferência por essa Comissão do projeto de lei

a instituição de um Conselho de Energia Atômica havia sido sugerida em abril de 1946, e elaborado, então, um anteprojeto de Decreto-lei por uma Comissão designada pelo Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores”.

³⁶¹ Para a publicação dos pareceres das Comissões, ver *Diário do Congresso Nacional, Ano V, N. 81, de 12 de maio de 1950*, pp. 3326-ss. As referências realizadas a esse documento são feitas pela sigla “DCN-V-81”, seguida do número da página, ambos entre parênteses e, preferencialmente, no corpo do texto.

encaminhado pelo chefe do Poder Executivo àquele em tramitação na Câmara (PL nº 164/48).³⁶²

Além disso, corrobora as opções da Comissão instituída pela Presidente da República por um órgão apto não só a coordenar, mas também a executar atividades de CTI, fazendo alusão elogiosa à escolha do modelo francês do *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS), ante àquele estadunidense do NRC, dedicado exclusivamente à coordenação dos esforços de pesquisa.

Por fim, a Comissão de Educação e Cultura repreende certas escolhas da proposta do Poder Executivo de, segundo ela, nítido caráter de ato regulamentar, como o “número exato e imutável dos membros” responsáveis pela gestão do Conselho Nacional de Pesquisa ou ainda as regras relativas à reuniões desse órgão interno (ver *DCN-V-81*, p. 3331).

Em seguida, manifestou-se a Comissão de Constituição e Justiça. No parecer de 4 de outubro de 1949, esta acompanhou as considerações favoráveis apresentadas pela Comissão de Educação e Cultura, sobretudo à opção pela necessidade de criação de uma organicidade dedicada ao fomento da CTI, segundo a conformação francesa.

No âmbito da sua competência regimental, a Comissão de Constituição e Justiça enfrentou a adequação da proposta de criação da organicidade pretendida pelo Presidente da República à luz da Constituição de 1946.

Destacando o dever do Estado de “amparo à cultura” e que este, para tanto, por lei, “promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior” (art. 174, CF/46), a Comissão de Constituição e Justiça assentava: “[p]referir quer dizer dar a primazia, querer antes e não excluir. A preferência, portanto, não impede que a lei crie tais institutos, como o consoante do

³⁶² “Dada a preferência ao projeto encaminhado na mensagem do Poder Executivo, à vista de apresentar o mesmo assunto em termos de maior amplitude, deve ser autuado em apenso o projeto mais antigo, de n.º 164, de 1948, que constitui proveitoso elemento de informação e consulta, além de revelar o alto espírito público de seus signatários.” (*DCN-V-81*, p. 3330)

projeto, independentes de quaisquer estabelecimentos de ensino superior” (*DCN-V-81*, p. 3332).

E, quanto à entidade autônoma, vinculada à Presidência da República, pretendida pelo PL nº 260/49, a Comissão entendia, com recurso à legislação³⁶³ e à doutrina jurídica³⁶⁴, que o “projeto institui o Conselho Nacional de Pesquisa como autarquia embora não o diga expressamente” (*DCN-V-81*, p. 3332). Nestes termos, enquanto autarquia encarregada da execução de serviços estatal descentralizado (art. 2º, Decreto-Lei nº 6.016/43), a proposta de Conselho Nacional de Pesquisa revestia-se de constitucionalidade.

Após a Comissão de Constituição e Justiça, coube à Comissão de Segurança Nacional manifestar-se com seu parecer de 21 de outubro de 1949.

Sob o argumento de que a criação do Conselho Nacional de Pesquisa “atende a um imperativo, indeclinável e urgente, da segurança nacional” (*DCN-V-81*, p. 3333), essa Comissão foi enfática nas escolhas de diversos pontos da proposta apresentada pelo chefe do Poder Executivo.

Entre elas, cabe destacar aquelas que salvaguardavam ao Conselho restringir a publicidade de atividades de pesquisas envolvendo matérias que “interessam à segurança nacional” (*DCN-V-81*, p. 3333), como as relativas à energia nuclear, dependentes de autorização das Forças Armadas.

Por fim, em consonância com as Comissões anteriores, não deixa de reverenciar o trabalho apresentado pela Comissão instituído pelo Presidente da República para a

³⁶³ Cf. o artigo 2º do Decreto-Lei nº 6.016, de 22 de novembro de 1943, dispondo sobre a imunidade dos bens, rendas e serviços das autarquias: “[c]onsidera-se autarquia, para efeito deste decreto-lei, o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei.”

³⁶⁴ Citando Rafael BIELSA e Francisco CAMPOS, informava: “[a]s pessoas jurídicas de direito público não são somente a União, os Estados e os Municípios como, na forma do artigo 14 do Código Civil [Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916], por muito tempo se entendeu. Por mais que se procurasse dar um caráter restritivo àquele artigo, a realidade social foi obrigando a doutrina a admitir que a especificação era exemplificativa e não restritiva e que outras entidades pudessem ser conceituadas como pessoas jurídicas do direito público, desde que seu conteúdo constituísse serviço público e fôsse descentralizado.” (*DCN-V-81*, p. 3332)

preparação do projeto, notadamente pelo alinhamento de entendimentos que expressou entre os núcleos civis e militares.³⁶⁵

No âmbito da Comissão de Indústria e Comércio, acirraram-se os debates sobre a criação do Conselho Nacional de Pesquisa.

Além de um *Substitutivo* (DCN-V-81, pp. 3334-3336) ao projeto de lei, o *Voto do Sr. Euzébio Rocha* (DCN-V-81, pp. 3336-3337) e *Voto do Sr. Alde Sampaio* (DCN-V-81, pp. 3337-3338) expressam essa dimensão de menor consonância à proposição do chefe do Poder Executivo.

Partindo dos votos, o Deputado Euzébio Rocha,³⁶⁶ embora reconhecendo a importância de mobilização do Estado brasileiro para o tema da CTI, entendia que “[p]recisamos, entretanto, agir com cuidado, a fim de não desorganizar o pouco que temos e nada acrescentarmos a mais na aprovação de um projeto que criando o dirigismo científico pode perturbar o desenvolvimento normal da ciência” (DCN-V-81, p. 3336).

Entre as críticas expressas ao projeto de lei do Presidente da República, estavam (i) a ausência de foco na formação e atividades finalísticas dos pesquisadores;³⁶⁷ (ii) a possibilidade de o Conselho executar atividades de pesquisas; e (iii) a vinculação da matéria nuclear ao campo de atuação da pretendida organicidade estatal.

³⁶⁵ “Esta sábia diretiva está sendo observada, de modo feliz e harmônico, na gênese do nosso Conselho Nacional de Pesquisas. Da elaboração de seu projeto participaram homens iminentes nos vários setores das atividades nacionais, interessadas na pesquisa científica e tecnológica ao lado de representantes do Estado Maior Geral e de outros militares.” (DCN-V-81, p. 3334) Vale dizer que uma das referências adotadas pela Comissão de Segurança Nacional para embasar a importância dessa aproximação é o relatório de Vannevar BUSH de 1945 ao Presidente dos EUA, acima mencionado (cf. nota de rodapé nº 187). Portanto, pode-se suscitar que, ao inaugurar o seu modelo de apoio à CTI, o Brasil não estava indiferente ao modelo linear de organização e produção de política pública de CTI que renunciava no início da segunda metade do Século XX.

³⁶⁶ Para o destaque da atuação de Euzébio Rocha como deputado de orientação ideológica “nacionalista” e suas ações parlamentares em defesa do monopólio estatal da exploração petrolífera, ver CPDOC-FGV. *Eusébio Rocha (biográfico)*. Disponível em <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/eusebio-martins-da-rocha-filho>>. Acesso em 3 abr. 2020.

³⁶⁷ “Acho que o Conselho Nacional de Pesquisa deve, desta forma, dar maior relevância a preparação de nossas equipes de pesquisadores, a fim de que não se transforme, como nossas autarquias, que visando a previdência, consomem entretanto suas verbas na parte de administração.” (DCN-V-81, p. 3336)

Quanto a este último, além de vislumbrar sua inconstitucionalidade, por entendê-la instituidora de monopólio sem o abrigo de lei especial, nos termos do artigo 146³⁶⁸ da Constituição de 1946, o *Voto do Sr. Euzébio Rocha* chamava de “impatriótico [...] entregar o controle da energia atômica a uma autarquia.” (*DCN-V-81*, p. 3336)

Assim, sob o argumento de que a matéria deveria ser objetivo, urgente, de uma organicidade responsável exclusivamente pela atividade nuclear e vinculada à Administração Pública direta,³⁶⁹ apta, inclusive, a controlar a exportação dos recursos minerais necessários à sua exploração energética, encerra suas considerações afirmando-se contrário à constituição de um Conselho Nacional de Pesquisas nos termos formulados pelo Presidente da República.³⁷⁰

O outro voto do Deputado Alde Sampaio³⁷¹ também refuta o encaminhamento de criação do Conselho Nacional de Pesquisas.

Embora vislumbre mérito no projeto de lei, o *Voto do Sr. Alde Sampaio* sustenta que as carências nacionais em termos de institucionalidades e pesquisadores não permitiriam a constituição de uma organicidade para orientar uma atividade que, em suma, inexistiria. Em seus termos,

[a] cresce que no Brasil há deficiência quase absoluta não só de órgãos de pesquisas as mais elementares, mas ainda falta de pesquisadores que se improvisam e não podem desenvolver-se onde não haja o ambiente propício à formação da mentalidade de pesquisa. [...] Assim sendo parece-me que é

³⁶⁸ “A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.”

³⁶⁹ “É precisamente nesse ponto que reside o maior perigo deste projeto. Diluindo as atividades relacionadas com a física nuclear, entrando cada setor a um determinado departamento, sem um órgão centralizador de suas atividades, por certo atingirão o que se deseja: nunca fazer com que se crie no Brasil uma indústria e uma ciência atômicas.” (*DCN-V-81*, p. 3336)

³⁷⁰ “As pessoas que elaboraram este projeto de lei e esta exposição estão querendo brincar com a nossa credulidade científica e muito mais do que isso, estão pretendendo jogar com a nossa ignorância no campo científico para arrancar-nos os trinta milhões de cruzeiros que pediram à nação para constituir mais esse órgão que sem as alterações propostas se transforma num monumental órgão de burocracia interna.” (*DCN-V-81*, p. 3337)

³⁷¹ Para a atuação de Alde Sampaio, vinculada à interlocução com setores empresariais, ver CPDOC-FGV. *Alde Sampaio (biográfico)*. Disponível em <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/eusebio-martins-da-rocha-filho>>. Acesso em 3 abr. 2020.

prematura a criação que se pretende de um Conselho Nacional de Pesquisas como órgão supervisor de uma atividade que se necessita, antes de tudo criar. (DCN-V-81, p. 3338)

Nesse sentido, apresenta um substitutivo com o objetivo de se constituir “uma Comissão transitória que tenha a incumbência de elaborar um Relatório pelo qual se determinem providências que induzam o Poder Público” (DCN-V-81, p. 3338) à mobilização das estruturas de pesquisa existentes ou ainda à criação de novas organicidades, a fim de constituir um ambiente nacional de ciência, tecnologia e inovação.

Em que pese essas manifestações desfavoráveis à criação de um Conselho Nacional de Pesquisas, a Comissão de Indústria e Comércio aprovou um *Substitutivo* ao PL nº 260/49 pela criação dessa organicidade.

Pode-se dizer que entre o PL nº 260/49 e o *Substitutivo* as diferenças são residuais.

Entre aquelas de maior impacto estavam: (i) a supressão de todas as referências à competência de “coordenação” do Conselho, ainda que preservasse seu papel de “articulador” com outras organicidades de CTI; (ii) o prestígio da independência das institucionalidades de pesquisas, ao informar que as atividades de estímulo, auxílio e cooperação do Conselho não importariam em gerência sobre as “suas investigações científicas”; (iii) a inclusão de disposições limitando a exportação de recursos nucleares, excluindo, contudo, da versão do *Substitutivo*, a “atenção especial às investigações relacionadas com o aproveitamento da energia atômica”; (iv) além de pontuais questões operacionais, como (iv.1) a redução do número de membros do órgão de instância deliberativa do Conselho, (iv.2) a exclusão da possibilidade de alteração da organização do Conselho “[e]m caso de emergência”; (iv.3) a necessidade de lei para alienação dos bens do Conselho e não mais da autorização expressa do Presidente da República, como previa a redação original do PL nº 260/49; (iv.4) a supressão da viabilidade do Conselho realizar operações de crédito, em caso de insuficiência de

recursos para as suas atividades; (iv.5) ou ainda, o acréscimo da possibilidade de desembaraço simplificado para as importações realizadas pelo Conselho.³⁷²

Veja-se, em todo o caso, que entre as supressões e acréscimos o *Substitutivo* não parece ter rompido com a orientação do projeto de lei apresentado pelo chefe do Poder Executivo.

Por certo, enfrentou questões controversas, como o papel do Conselho Nacional de Pesquisa, sua relação com a questão nuclear e a garantia de independência das organicidades de pesquisa existentes, bem como reduziu certas liberalidades à direção do Presidente da República, contidas na proposta originária. Contudo, não alterou a linha apresentada pela Comissão instituída pelo Poder Executivo, para a criação do Conselho.

Esse texto aprovado pela Comissão de Indústria e Comércio também recebeu parecer favorável da Comissão de Finanças em 12 de dezembro de 1949, pontuando, por sua vez, que a proposição em tramitação e seus motivos “justificam plenamente o aumento de despesa com a criação desse importante órgão, dispensando outros argumentos” (DCN-V-81, p. 3338).

Enfim, esse texto do *Substitutivo* foi objeto de debates no Plenário da Câmara dos Deputados entre maio de 1950 e novembro de 1950.

Nesse período, diversas emendas parlamentares foram propostas. De modo geral, grande parte delas se dedicaram a tratar da competência do pretendido Conselho Nacional de Pesquisa sobre a questão nuclear.

Assim, salvo nesta matéria, à qual se dedicou um cuidadoso artigo para tratar do assunto,³⁷³ aprofundando o previsto no *Substitutivo*, o texto aprovado pelo Câmara Federal – por sua vez, enviado e aprovado pelo Senado Federal e, posteriormente,

³⁷² Para as prescrições cotejadas no parágrafo, ver, do texto original do PL nº 260/49, artigos 1º; 2º, “e” e §§ 2º e 3º; 5º; 7º; 12; 14; 18 e 30; e com relação ao *Substitutivo*, artigos 1º; 2º, “e” e §§ 2º, 3º, 5º e 6º; 5º; 7º; 12; 13; e 27.

³⁷³ Cf. artigo 5º da Lei nº 1.310/51.

sancionado pelo Presidente da República – é, em sua maioria,³⁷⁴ idêntico àquele inicialmente proposto pela Comissão instituída no âmbito do Poder Executivo, com as pontuais alterações promovidas pela Comissão de Indústria e Comércio.

2.1.3. Conteúdo prescritivo da Lei nº 1.310/51

Sancionado em 15 de janeiro de 1951, a Lei nº 1.310 criou o Conselho Nacional de Pesquisa.

Instituído para a promoção e estímulo da “investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do conhecimento” (art. 1º, *caput*), o CNPq foi criado com personalidade jurídica própria, subordinando-se diretamente à Presidência da República (art. 1º, § 1º).

Com isso, foi-lhe conferida reforçada capacidade de articulação para, no cumprimento dos seus objetivos, realizar “entendimento direto com as autoridades federais, estaduais e municipais, bem como com entidades públicas e subvencionadas, a fim de obter o seu apoio e cooperação” (art. 1º, § 2º).

No campo da sua governança, dois aspectos merecem realce.

O primeiro é a tentativa de interação público-privada, observada na composição do Conselho Deliberativo, órgão de orientação das atividades do CNPq. Nele, foram admitidos não só agentes políticos, representando pastas ministeriais destinadas à segurança nacional e desenvolvimento econômico e social, mas um amplo conjunto de entidades da sociedade civil, unificando esforços de representantes da comunidade

³⁷⁴ Para ilustrar o conteúdo residual das modificações realizadas na tramitação do PL nº 260/49 no Plenário da Câmara dos Deputados, destacam-se: (i) a inclusão da possibilidade de outros órgãos consultivos do CNPq que não, exclusivamente a ABC (art. 2º, Lei nº 1.351/10); (ii) a tipificação como crime das infrações às regras de exportação de recursos minerais nucleares (art. 4º, § 1º, Lei nº 1.351/10); e (iii) a exclusão dos limites às despesas administrativas dos órgãos deliberativos do Conselho Nacional de Pesquisa, constante do artigo 17 do *Substitutivo*, retirado do texto aprovado pela Câmara dos Deputados.

científica organizada existente no Brasil, proveniente seja do ambiente acadêmico, seja do meio industrial (art. 7º).³⁷⁵

O segundo é a conformação da autonomia técnico-científica, administrativa e financeira, enunciada no artigo 1º, § 1º, da Lei nº 1.310/51, para a condução pelo Estado brasileiro das atividades de CTI.

Quanto ao aspecto da autonomia administrativa, fora legalmente prevista a estrutura organizacional da entidade, com a definição de suas competências: Conselho Deliberativo (art. 7º), Divisão Técnico-Científica (art. 9º) e Divisão Administrativa (art. 10) – com os membros do Conselho Deliberativo, que incluem o Presidente e o Vice-Presidente do CNPq (arts. 7º, “a”, e 8º), exercendo suas funções sob a forma de mandato³⁷⁶.

A Lei nº 1.310/51, em reforço à autonomia do CNPq, estabeleceu que os servidores públicos nomeados ao seu Conselho Deliberativo deverão prioritariamente participar das reuniões convocadas, em detrimento de suas funções ordinárias na Administração Pública (art. 12, § 4º).

Ainda no campo da autonomia administrativa, pode-se destacar um conjunto de prerrogativas atribuídas ao CNPq em matéria tributária, controle alfandegário e em serviços de comunicação e transportes.

Com isso, as operações de importação de materiais (aparelhos, instrumentos, utensílios de laboratório, produtos químicos e outros) necessários à execução das atividades de

³⁷⁵ Entre esses atores do terceiro setor, destaca-se a posição privilegiada da ABC que, nos termos da Lei nº 1.310/51, atua como órgão consultivo do CNPq (art. 2º), com representação necessária no seu Conselho Deliberativo (art. 7º, “c”).

³⁷⁶ Veja-se que, tendo por referência a Constituição de 1946, vigente à época da edição da Lei nº 1.310/51, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou, em sessão plenária de 13 de dezembro de 1963, a Súmula nº 25 entendendo que “[a] nomeação a termo não impede a livre demissão pelo Presidente da República, de ocupante de cargo dirigente de autarquia”. Portanto, o “mandato” da época não se assemelha à configuração atual do instituto, que limita a liberdade de exoneração e nomeação pelo chefe do Poder Executivo dos dirigentes de determinadas organicidades da Administração Pública, durante o período de exercício dessa função. Lembra-se que essa mudança de entendimento é fruto da estruturação no âmbito do Estado brasileiro das agências reguladoras instituídas como decorrência do processo de privatização de determinadas atividades consideradas de serviço público, a partir da década de 90 no Brasil, e a previsão de prazo de mandato fixo para essas autoridades, nos termos dos artigos 4º a 6º da Lei nº 9.986/00.

pesquisa e desenvolvimento tecnológico foram isentados de impostos e taxas, bem como submetidas a procedimento simplificado de desembaraço aduaneiro (art. 28).³⁷⁷ Ademais, atribuiu-se franquias postal, telegráfica e radiotelegráfica e facilidades em qualquer forma de transporte (terrestre, marítimo, fluvial e aéreo), qualificado como serviço público (art. 29).

No âmbito da autonomia financeira, foi previsto, além da possibilidade de constituição de um patrimônio próprio para a realização de suas atividades, admitiu-se que a União Federal e os demais entes federados destinassem recursos orçamentários ao CNPq (arts. 14 a 17).

Além disso, na gestão financeira, possibilitou-se ao CNPq papel ativo na aquisição de bens patrimoniais, com a alienação desses bens submetidas ao controle do Poder Legislativo, ante a necessidade de lei para essas operações (art. 15).

O CNPq gozava ainda de independência na elaboração da sua proposta orçamentária, para apresentação direta ao Presidente da República, (art. 19, Parágrafo único) e na distribuição, execução e acompanhamento das despesas (art. 18, § 1º).

Por seu turno, nota-se que as regras estabelecidas para a gestão financeira das atividades do CNPq atentavam-se para as particularidades da atividade incentivada.

Ilustrativo desse aspecto é o conteúdo do artigo 20 na Lei nº 1.310/51.

Segundo este, admitiu-se que, nos planos de ação do CNPq que ultrapassassem um exercício financeiro – ou seja, um ano civil (art. 19, “a”) – as despesas “serão aprovadas globalmente, consignando-se nos orçamentos seguintes as respectivas dotações”.

³⁷⁷ Nos termos do artigo 28 da Lei nº 1.310/51, o desembaraço aduaneiro pelo CNPq dava-se “mediante simples requisição ao chefe da repartição competente, acompanhada da prova de aquisição do material importado”. Regulamentando esse dispositivo, o Decreto nº 50.904, de 03 julho de 1961 estendeu a possibilidade de isenção tributária e tratamento simplificado para o desembaraço aduaneiro às instituições oficiais ou de utilidade pública, dedicadas à pesquisa e ensino de ciências e registradas no CNPq (art. 1º), cabendo a este a gestão do processo junto à autoridade fazendária (art. 2º e 3º), podendo inclusive credenciar representantes nos Estados-membros para execução dessa tarefa (art. 4º). Ainda segundo o regulamento, os materiais adquiridos por meio desse privilégio seriam inalienáveis (art. 5º).

Em todo o caso, no âmbito financeiro, é a constituição de um fundo nacional destinado a pesquisa científicas e tecnológicas para administração e movimentação pelo CNPq (art. 22) que confere um passo inaugural importante do compromisso do Estado brasileiro com as atividades de CTI.

A Lei nº 1.310/51 admite que sejam incorporados ao fundo créditos que lhe sejam especialmente concedidos, saldos de dotações orçamentárias e rendas ou receitas eventuais (art. 22, Parágrafo único), decorrentes, inclusive, de doações com ou sem finalidades específicas (art. 23).³⁷⁸

Para encerrar a análise quanto aos elementos da autonomia atribuída normativamente ao CNPq, resta discorrer sobre aquela técnico-científica.

O artigo 3º da Lei nº 1.310/51 reserva um amplo campo de ação ao CNPq para a promoção das atividades de CTI. Assim, além de poder realizar pesquisas por iniciativa própria³⁷⁹ (artigo 3º, alínea “a”, primeira parte), admitia-se que o CNPq atuasse, para o cumprimento de sua missão, em colaboração com outras entidades públicas e privadas, mediante a concessão de auxílios financeiros (artigo 3º, alíneas “a”, segunda parte, “b” e “c”) e a articulação institucional (artigo 3º, alíneas “d” a “h”).

De toda sorte, é no campo da liberdade de investigação científica que se observa a dimensão da autonomia técnico-científica concedida ao CNPq para a promoção da CTI.

³⁷⁸ Para um histórico da constituição do “Fundo Nacional de Pesquisa” do CNPq, a partir dos saldos de dotação orçamentária e outras rendas ou receitas eventuais da entidade ou dos órgãos a ele vinculados, cf., no *Centro de Memória do CNPq*, a indicação “CNPq Ano a Ano>Fomento e Bolsas”, a partir do ano de 1957, disponível em <<http://centrodememoria.cnpq.br/Fombols.html>>. Acesso em 25 mar. 2020.

³⁷⁹ Veja-se que, sem prejuízo da possibilidade do CNPq admitir pessoal não permanente ou extranumerário para o “melhor” desenvolvimento de suas atividades (artigo 24, Parágrafo único, alínea “c”), ou ainda de requisitar, para a preparação de estudos e planos de pesquisa, “pessoal científico e técnico especializado, nacional ou estrangeiro” (artigo 9º, § 3º), a Lei 1.310/51 estabelece que as “condições gerais de requisição, designação, licenciamento, demissão e aposentadoria dos servidores públicos, lotados no Conselho, são as estabelecidas na legislação federal” (artigo 24, Parágrafo único, alínea “b”), de modo que não se admitia grande particularidade à gestão de pessoal do CNPq, ante o regime padrão da Administração Pública Federal à época. O assunto é particularmente interessante quando se considera a competência do CNPq para o desenvolvimento de iniciativas próprias de pesquisa, a demandar a contratação direta de pesquisadores. No caso, a gestão desses recursos humanos dar-se-ia nos mesmos termos que as demais carreiras públicas.

Seja no desenvolvimento direto de investigações científicas e tecnológicas, seja no seu fomento a outras organicidades, nota-se, em suma, a preocupação com o não direcionamento estatal das atividades dessa natureza.³⁸⁰

Essa orientação encontrava-se plasmada não só nas competências gerais do CNPq para o fomento da CTI, como no sensível campo da energia atômica, nos termos dos artigos 3º, § 2º, e 5º, *caput*, da Lei nº 1.310/51, respectivamente, transcritos:

o Conselho acompanhará a realização das correspondentes atividades a cargo das instituições a que conceder auxílio financeiro, sem que isso, no entanto, importe em interferência nas questões internas dessas instituições, ou em suas investigações científicas (art. 3º, § 2º); e

[f]icarão sob contrôle do Estado, por intermédio do Conselho Nacional de Pesquisas ou, quando necessário, do Estado Maior das Fôrças Armadas, ou de outro órgão que fôr designado pelo Presidente da República, tôdas as atividades referentes ao aproveitamento da energia atômica, sem prejuízo da liberdade de pesquisa científica e tecnológica (art. 5º, caput).

Assim, com a lei de criação do CNPq, o Brasil salvaguardou considerável campo de liberdade de pesquisa científica e tecnológica no âmbito da sua política de promoção da CTI.

Vale dizer que, na matéria nuclear, essa liberdade convive com a competência atribuída ao CNPq de dirigir a produção de conhecimento e a exploração necessárias “ao aproveitamento da energia atômica”.³⁸¹

³⁸⁰ Lembra-se que o tema da autonomia técnico-científica é complexo e comporta diversos graus de tensão na relação entre o pesquisador e o financiador da pesquisa que, no Brasil e no mundo, tem no Estado o seu principal responsável (representando, no limite, os interesses de toda a sociedade). De modo amplo, o problema pode ser sintetizado na definição de problemas ou temas de pesquisa pelo financiador *versus* a pesquisa desinteressada pelo pesquisador, até, de modo mais específico, a viabilidade de definição pelo financiador de rotas e teses de investigação científica contra a liberdade de pensamento do pesquisador.

³⁸¹ Entre outros indícios normativos da criticidade da matéria nuclear na Lei nº 1.310/51, verifica-se a possibilidade de limitação do acesso às informações e aos conhecimentos produzidos sobre o aproveitamento da energia atômica (artigo 25, Parágrafo único), excepcionando a regra geral de ampla publicidade dos avanços científicos, como técnica de expansão das fronteiras do conhecimento, normativamente acolhida pela Lei de criação do CNPq (artigo 25, *caput*).

Segundo os parágrafos do artigo 5º da Lei nº 1.310/51, cabia ao CNPq a adoção das medidas “necessárias à investigação e à industrialização³⁸² da energia atômica e de suas aplicações, inclusive aquisição, transporte, guarda e transformação das respectivas matérias primas para êsses fins” (§ 2º), mediante orientação direta e privativa da Presidência da República (§ 1º).

Para encerrar esse destaque à autonomia técnico-científica conferida ao CNPq, a Lei nº 1.310/51 admitia que a entidade especificasse os “setores necessários a atender ao desenvolvimento de suas atividades” (art. 9º, *caput*).

Muito embora o texto normativo remetesse a uma organização administrativa – a organização da “Divisão Técnico-Científica” da entidade –, a disposição admitiu o arrolamento de linhas de ações setoriais por parte do CNPq, para o estímulo à pesquisa, tecnologia e inovação.³⁸³

2.1.4. Ponderações ao arranjo jurídico-institucional da Lei nº 1.310/51

Pela narrativa exposta, é certo que a Lei nº 1.310/51 consolida a primeira iniciativa juridicamente estruturada comprometendo o Estado brasileiro com o fomento amplo das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Destaca-se que o Brasil aproveitou-se de um contexto internacional de compreensão da ciência, tecnologia e inovação, como objeto de um empreendimento estatal organizado, para instituir o seu núcleo diretivo desta atividade.

Assim, em consonância com iniciativas partilhadas por países ocidentais, o Estado brasileiro parece ter se apoiado na emergência dos debates em torno da questão nuclear,

³⁸² Quanto à industrialização, o artigo 5º, § 3º, da Lei nº 1.310/51 concedia competência ampla para que o Poder Executivo instalasse indústrias aptas a tratar dos recursos minerais e materiais necessários à exploração da energia atômica.

³⁸³ No âmbito do artigo 17 do regulamento do CNPq (Decreto nº 29.433, de 4 de abril de 1951) foram definidos como setores da Divisão Técnico-Científica da entidade: (i) pesquisas físicas; (ii) pesquisas matemáticas; (iii) pesquisas biológicas; (iv) pesquisas geológicas; (v) pesquisas agrônômicas; (vi) pesquisas tecnológicas.

que marcaram o pós-Segunda Guerra Mundial, para legitimar a instituição do Conselho Nacional de Pesquisa. Embora o CNPq não se dedicasse exclusivamente à matéria da energia atômica, assimilando, por seu turno, uma agenda transversal de ciência, tecnologia e inovação, a conformação da Lei nº 1.310/51 não foi indiferente a esse tema crítico.

Em todo o caso, convém afirmar a preocupação em organizar a entidade à luz do Direito brasileiro e às capacidades nacionais existentes à época e, portanto, sem o imediato transplante de modelos internacionais, revelados especialmente nos debates ocorridos no âmbito do Poder Legislativo.

Veja-se também que, nesse cenário de estruturação inicial do engajamento estatal, Poder Executivo e Poder Legislativo apoiaram em interesses de distintos grupos da sociedade brasileira, para sustentar a iniciativa de criação do Conselho Nacional de Pesquisa.

Nesse sentido, pode-se dizer que a atuação da sociedade civil organizada foi decisiva para essa mobilização dos Poderes do Estado brasileiro. Contudo, um olhar mais cuidadoso sobre os atores engajados nesse processo revela um quadro mais complexo.

Remete-se aqui aos membros que organizados em entidades como a ABC, SBPC, CBPF, no meio científico, ou a CNI, no setor industrial, imiscuíam-se também em órgãos ou entidades do Estado brasileiro, enquanto professores universitários, pesquisadores de institutos existentes ou servidores públicos, civis e militares.

Essa observação é oportuna para assinalar um traço que parece estar na gênese da estruturação do Estado brasileiro para o fomento à CTI: a simbiose entre público e privado, com este último, muitas vezes, ecoando interesses da própria institucionalidade estatal acometida com a tarefa de produzir pesquisa e inovação.

Neste contexto, os Poderes Legislativo e Executivo incorporaram, no exercício de suas funções normativas, esse complexo quadro de interações.

De todo modo, embora no processo de organização do CNPq o Poder Legislativo não tenha sido inerte para a vocalização desses interesses, como ilustra a proposição do PL

nº 164/48, parece seguro afirmar que a conformação de uma organicidade de envergadura nacional encontrou convergência decisiva no Poder Executivo.

Refere-se não só aos antecedentes à mobilização normativa realizados pelo Poder Executivo, notadamente com a constituição de Comissão para a elaboração do projeto de criação do Conselho, mas também pelos resultados dessa proposta no Poder Legislativo.

Ficou clara a aderência deste Poder à iniciativa do Poder Executivo consolidada pelo PL nº 260/49, seja no abandono da tramitação do projeto de iniciativa parlamentar sobre a matéria (PL nº 164/48), seja na manutenção da diretiva constante da proposta do Presidente da República, no texto aprovado pelo Poder Legislativo.

Em que pesem as divergências expostas por certos parlamentares, o PL nº 260/49 ter sido modificado por um *Substitutivo* e a exclusão de algumas liberalidades à capacidade de direção pelo chefe do Poder Executivo do fomento à CTI a cargo do Conselho Nacional de Pesquisa, foi mantido o cerne da sua proposição original.

Em suma: uma entidade autônoma com capacidade específica de apoio e execução da atividade de CTI, em articulação com entes subnacionais e entidades privadas, respondendo, inclusive, pela matéria de ordem nuclear.

Pontuado esse aspecto da interação entre Poderes Executivo e Legislativo, avança-se para uma avaliação da conforma obtida na Lei nº 1.310/51.

Para retoma-se à avaliação de Ana Maria Ribeiro de ANDRADE, para quem, o resultado contido com a Lei de criação do CNPq representa a vitória da “ideologia militar”, com a associação do desenvolvimento da ciência e da tecnologia a um projeto de segurança e defesa nacional de controle da tecnologia nuclear no Brasil. Nesse sentido, em tom crítico, sintetiza a autora:

[n]o processo de institucionalização do CNPq, agência criada para o fomento da ciência e da tecnologia nuclear, as alianças ocorreram na esfera em que os grupos envolvidos deixam de lado as controvérsias científicas e emprestam o nome, concedem favores, estreitam laços,

estabelecem novos compromissos, hipotecam solidariedade noutros meios e recrutam mais aliados, para garantir vantagens em um jogo de interesses mútuo e pactuado. Nesse comércio de trocas simbólicas, quando se permutou poder político por conhecimento científico, na realidade se garantiu o apoio do Estado para o desenvolvimento da pesquisa científica nas universidades e institutos autônomos em troca de ciência aplicada visando a produção de energia nuclear para muitos fins. E, para que esse apoio fosse amplo no futuro, nenhuma área do conhecimento foi excluída da Lei n. 1.310. [...] Na conjuntura pós-Segunda Guerra Mundial, a ciência era usada para fortalecer o poder político e o poder militar, bem como para acelerar o ritmo do crescimento da economia dos países industrializados da Europa e América do Norte. No Brasil, onde a ciência estava restrita a poucos e pequenos núcleos de investigação, o modelo centralizador da política de fomento da ciência e da tecnologia (para o desenvolvimento da tecnologia nuclear) foi influenciado pelo modelo das instituições dos Estados Unidos, Canadá e França. Referências das aspirações nacionais quando se tratava de conselho de ciências e comissão de energia atômica, nesses países as duas instituições eram totalmente independentes uma da outra, e as pesquisas se encontravam em um patamar muito superior. Já no Brasil o desenvolvimento da ciência e a aplicação da energia nuclear eram considerados como a solução para superar o atraso crônico do país e como forma de ostentar a grandeza nacional, apesar de os militares brasileiros presumirem que era fácil e barato produzir energia nuclear.”³⁸⁴

Destas ponderações, acrescem-se outras sobre arranjo jurídico-institucional de 1951 que, entende-se, reverberam até a atualidade.

Primeiramente, merecem atenção as particularidades previstas na Lei de criação do CNPq para o fomento à CTI.

³⁸⁴ ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Alianças estratégicas no processo de criação do CNPq. In: BARBOZA, Christina Helena da Motta. *Histórias de ciência e tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: MAST, 2016, pp. 174-175. Disponível em <http://site.mast.br/hotsite_mast_30_anos/pdf_03/volume_03.pdf>. Acesso em 4 abr. 2020.

Neste ponto, lembra-se do disposto no artigo 20 da Lei nº 1.310/51, prevendo a possibilidade de aprovação global das despesas previstas nos planos de ação do CNPq que extrapolassem um exercício financeiro, “consignando-se nos orçamentos seguintes as respectivas dotações”. Tratava-se de uma auspiciosa alternativa para lidar com os tempos da pesquisa e da inovação e a gestão das finanças públicas.³⁸⁵

Outro aspecto que merece reparo é a ausência de pudores expressos à interação público-privado no âmbito da organização e das estratégias de ação do CNPq.

Remete-se não só à presença de organicidades da sociedade civil na estrutura de gestão da entidade, mas a inexistência de constrangimentos para que as suas atividades de fomento abrangessem também entidades privadas, inclusive de natureza econômica.

Segundo o disposto no artigo 3º, alíneas “b” e “c”, respectivamente, da Lei nº 1.310/51, o CNPq, explicitamente, podia conceder a entidades privadas (i) recursos que fossem necessários para a aquisição de material, a contratação e o pagamento de pessoal e de quaisquer outros custos necessários à realização de pesquisas científicas ou tecnológicas; e (ii) auxílios, por meio de bolsas de estudo ou de pesquisa e promoção de estágios, “em instituições técnico-científicas e em estabelecimentos industriais no país ou no exterior”, para formação e aperfeiçoamento de pesquisadores e técnicos.

Para completar esse desenho do primeiro arranjo amplo de engajamento estatal com a ciência, tecnologia e a inovação, destaca-se o compromisso do Estado brasileiro com a liberdade ação investigativa – aliás, em consonância com o modelo que dominaria a

³⁸⁵ O assunto é atual em face dos empecilhos suscitados à gestão dos compromissos financeiros plurianuais da Administração Pública, especialmente pelas extensões conferidas à noção de “orçamento anual”, constante da vigente Constituição. Para uma observação jurídica da problemática, tendo por foco os contratos celebrados pela Administração Pública e a obrigação financeiras superiores a um exercício financeiro, cf. ROTA, Giovanna Montellato Storace. *Anualidade orçamentária e contratos administrativos*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2018. Após um relato da sistemática jurídica e das considerações doutrinárias em torno do tema da anualidade orçamentária, a autora vislumbra a seguinte perspectiva para o assunto: “tem-se a manutenção da anualidade orçamentária como ponto estruturante dos orçamentos públicos, mas com uma tendência de coordenação dos programas anuais com o planejamento plurianual” (p. 97).

agenda de produção de CTI do pós-Segunda Guerra Mundial –³⁸⁶ e o alinhamento de ações de ordem transversais e setoriais.

Nesse sentido, a organicidade constituída pelo Estado brasileiro para promover e estimular transversalmente a atividade de CTI (art. 1º, *caput*, Lei nº 1.310/51) convivia com medidas de ação setorial. Além da expressa competência para tratar da energia nuclear (art. 5º, Lei nº 1.310/51), no espaço conferido pela legislação, o Poder Executivo conformou, por meio de sua função normativa (art. 17, Decreto nº 29.433/51), linhas de ação focalizadas para o Conselho Nacional de Pesquisa.³⁸⁷

2.1.5. CNPq: percurso até a atualidade

Sem pretensão exaustiva, essa seção aponta modificações experimentadas na estrutura do CNPq até a atualidade.

Objetiva-se, antes, enunciar as mobilizações do Direito brasileiro envolvendo a organização do CNPq, do que aprofundá-las, já que vários aspectos da trajetória desta entidade são retomados no curso desta tese, ainda que o CNPq não esteja no foco da narrativa.

Nesse sentido, além das modificações normativas nas competências do CNPq, destacam também aquelas organicidades incorporadas ou criadas no âmbito da entidade que, até o momento presente, figuram entre os órgãos e entidades da Administração Pública federal dedicadas à atividade de CTI.

³⁸⁶ A explicitação desse “paradigma moderno” baseado na ideia de investigação livre para a expansão das fronteiras do conhecimento das políticas de CTI é explorado por Donald STOKES (cf. nota de rodapé nº 188). Segundo o autor, a consolidação desse modelo, predominante após o relatório de 1945 de Vannevar BUSH (ver nota de rodapé nº 187), baseia-se em uma formulação teórica de separação estática entre pesquisa básica, pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico. Donald STOKES é crítico dessa explicação do fenômeno que, na sua visão, não corresponderia à experiência real da evolução do conhecimento, resultante da aproximação da produção de CTI das necessidades econômicas e sociais.

³⁸⁷ Entende-se que esta foi a forma encontrada pelo Estado brasileiro para, no início do seu engajamento com a pesquisa e a inovação, lidar com o dilema da generalidade *versus* transversalidade, recorrente à definição dos objetivos, instrumentos e organicidades que constituem o arranjo jurídico-institucional das políticas públicas de CTI.

2.1.5.1. Organicidades criadas com fundamento no artigo 13 da Lei nº 1.310/51

Inicialmente, observa-se que entre a sua constituição em 1951 e a primeira alteração legal da sua estrutura, realizada em 1964, o CNPq teve dois grandes impactos no seu rol de competências.

Imediatamente, após a sua constituição, partilhou a tarefa de formação de quadros para a atividade de ciência, tecnologia e inovação com a CAPES, organizada em 1951 no âmbito do Ministério da Educação (MEC)³⁸⁸. Além disso, no curso da segunda metade da Década de 50 e início dos Anos 60, perdeu sua competência sobre a questão nuclear, por ocasião da constituição da CNEN.

Esses movimentos maiores de distensão da institucionalidade de fomento da CTI do Estado brasileiro são explorados a seguir, em seção específica desta tese.

Por ora, focam-se naquelas estruturas constituídas no período pelo Presidente da República, com fundamento no artigo 13³⁸⁹ da Lei nº 1.310/51:

- (i) o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), criado pelo Decreto nº 31.672, de 29 de outubro de 1952, para o “estudo científico do meio físico e das condições de vida da região amazônica”;³⁹⁰

³⁸⁸ No curso de sua história, o Ministério da Educação vinculou-se à Saúde (1930- 1953), à Cultura (1953-1985), e também ao Esporte (1992-1995). Para essa trajetória, cf. <<http://portal.mec.gov.br/institucional>>. Acesso em 16 abr. 2020. Assim, em que pesem as diversas nomenclaturas e funções que lhe foram atribuídas, as referências a esse órgão do Governo Federal são padronizadas, para os fins dessa pesquisa, em Ministério da Educação ou MEC, nomenclatura histórica em alusão ao período de sua interação com a Cultura, pelo quanto se pretende realçar do diálogo entre os temas da CTI com a educação.

³⁸⁹ “Para a realização de seus objetivos, o Conselho é autorizado a promover a criação e a organização de laboratórios ou institutos, não só na Capital Federal, como em outras localidades do país, e que lhe ficarão subordinados científica, técnica e administrativamente.” (art. 13, Lei nº 1.310/51)

³⁹⁰ Em 7 de dezembro de 1954, foi firmado o *Termo de Acôrdo entre o Governo do Estado do Pará e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia* que outorgou ao INPA, sob “ampla e total autonomia”, a “direção científica e a administração do Museu Paraense ‘Emilio Goeldi’” (MPEG) que, em todo o caso continuaria a “pertencer ao Estado do Pará” (cf. documento “CNPq.T.6.4.002_0001” no *Arquivo de História da Ciência (Zenith) do MAST*, disponível em <http://zenith.mast.br/MAST_DOC/TEXTUAL/CNPq.T.6.4.002/CNPq.T.6.4.002_0001.pdf>. Acesso em 4 abr. 2020). Criado por esse Estado-membro da federação brasileira no Século XIX, o MPEG ficou subordinado ao INPA renovado até 1983, quando o Museu, “considerando ter alcançado [...] estágio avançado de segura atuação administrativa, técnica e científica, cuja autonomia não implicará em ônus maiores de ordem

(ii) o Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação (IBBD), criado pelo Decreto nº 35.124, de 27 de fevereiro de 1954, com vistas ao “desenvolvimento dos serviços especializados de bibliografia e documentação”, “intercâmbio entre bibliotecas e centros de documentação no âmbito nacional e internacional” e “aproveitamento dos recursos bibliográficos e documentários do País tendo em vista, em particular, sua utilização na informação científica e tecnológica destinada aos pesquisadores”;³⁹¹

(iii) o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), pelo Decreto nº 39.687, de 7 de agosto de 1956, para “investigação no campo da matemática pura e aplicada, assim como a difusão e elevação da cultura matemática no país”;³⁹²

(iv) o Instituto de Pesquisas Rodoviárias (IPR), pelo Decreto nº 42.212, de 29 de agosto de 1957, para a levantamento e intercâmbio de informação, execução de trabalhos e realização de pesquisas sobre estradas de rodagens;³⁹³

financeira”, foi alçado à condição de órgão diretamente vinculado ao CNPq, “enquanto perdurar a vigência do Convênio celebrado entre o Estado do Pará e CNPq, relativamente à direção administrativa e científica da referida Instituição”. Para os trechos transcritos, cf. Resolução Executiva do CNPq nº 24, de 1983, obtida pelo Pedido ao e-SIC nº 01390000996202021, de 12 de abril de 2020.

³⁹¹ Nos termos do cabeçalho e artigo 1º, Parágrafo único, do Decreto nº 35.124/54, o IBBB resultou de proposta conjunta entre CNPq e FGV, a fim de executar esforços de bibliografia e documentação entre essas entidades, com seus programas de atividade, envolvendo também os “objetivos e interesse” do DASP. Em 25 de março de 1976, por ocasião da ênfase governamental na disseminação das informações de natureza científica, tecnológica e de inovação, o IBBB foi sucedido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), por meio da Resolução Executiva do CNPq nº 20, de 1976 (cf. documento “CNPq.T.6.2.002_0003”, no *Arquivo de História da Ciência (Zenith) do MAST*, disponível em <http://zenith.mast.br/MAST_DOC/TEXTUAL/CNPq.T.6.2.002/CNPq.T.6.2.002_0003.pdf>. Acesso em 4 abr. 2020).

³⁹² Registra-se que, antes da manifestação normativa do chefe do Poder Executivo, o IMPA fora criado pelo CNPq, em 15 de outubro de 1952. Para destaque dessa organização prévia do Instituto, veja-se que o Decreto nº 39.687/56 reproduz diversas disposições dos *Estatutos do Instituto de Matemática Pura e Aplicada*, organizado pelo Serviço de Documentação do CNPq em 1954 (cf. documento “CNPq.T.6.3.002” no *Arquivo de História da Ciência (Zenith) do MAST*, disponível em <http://zenith.mast.br/MAST_DOC/TEXTUAL/CNPq.T.6.3.002/CNPq.T.6.3.002_0001.pdf>. Acesso em 4 abr. 2020).

³⁹³ Nos termos da seção “A Concepção do IPR” da *História* constante no *site* do IPR (disponível em <<http://ipr.dnit.gov.br/ipr/servicos>>. Acesso em 4 abr. 2020) a iniciativa do CNPq de criação de um instituto a ele subordinado para pesquisas rodoviárias contou com a colaboração e apoio do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) na elaboração do anteprojeto de diploma normativo para a sanção presidencial. Destaca-se que, pelo Decreto nº 71.395, de 17 de novembro de 1972, o IPR foi transferido para o DNER, estando atualmente sob responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Tratando dessa transferência IPR do CNPq para o DNER, o *site* do Instituto registra: “O Decreto N.º 71.395 [...] é reticente em relação às reais causas subjacentes à transferência. Como não se teve acesso às atas do Conselho Deliberativo do CNPq, em que se discutiu a transferência, pode-se especular duas razões principais

(v) o Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (GOCNAE), pelo Decreto nº 51.133, de 3 agosto de 1961, para a coordenação, estímulo, apoio e execução de pesquisas relacionadas à atividade espacial, além da elaboração de propostas normativas para a criação de uma “Comissão Nacional de Atividades Espaciais” e de uma “Política Espacial Brasileira”, esta “em estreita colaboração com o Ministério das Relações Exteriores” (MRE).³⁹⁴

Ou seja, durante os primeiros anos de atividades do CNPq, as cinco organicidades constituídas no âmbito da sua estrutura consolidam distintas articulações institucionais realizadas pela entidade em diálogo com interesses e necessidades que se fizeram presentes no curso do agir do Estado brasileiro. Assim, o chefe do Poder Executivo atuou normativamente, chancelando iniciativas do CNPq ora de caráter mais científico (IMPA e o IBBD), ora em resposta a desafios nacionais (IPR e INPA/MPEG) e ora alinhando a entidade às estratégias político-internacionais brasileiras (GOCNAE).

2.1.5.2. Atualização da Lei nº 4.533/64

Em 1964, sem revogação expressa e integral da Lei de criação do CNPq, a Lei nº 4.533, de 8 de dezembro, passou a reger a entidade.³⁹⁵

Nesse sentido, destaca-se que a Lei nº 4.533/64 manteve as características gerais da entidade, como o seu compromisso com a promoção e estímulo transversal da ciência,

para a ocorrência. A primeira seria a já mencionada incompatibilidade entre o próprio CNPq e o IPR, em que o primeiro se dedicava à pesquisa pura, ao passo que o segundo, por força de suas ligações com o DNER e outros órgãos rodoviários, se voltava mais à pesquisa aplicada, criando, assim, uma divergência tácita. A segunda razão seria o início de certa retração do DNER na administração direta das grandes obras, quando, em parte devido ao grande número de projetos, foi necessário apelar para a iniciativa privada dos empreiteiros e consultores especializados. Assim, receber o IPR, com quem já tinha fortes afinidades, representava para o DNER, além de um re-alento, uma forma de reorganizar os seus potenciais.” (“A Concepção do IPR”, *História*)³⁹⁴ Para as transcrições, cf. artigo 2º do Decreto nº 51.133/61. Conforme abordado em seguida, o GOCNAE foi a organização precursora do Estado brasileiro para a questão espacial, representando o ingresso do país na corrida espacial que movimentou a CTI na Década de 60. Nesse sentido, merece reparo o destaque ao MRE no arranjo jurídico-institucional do GOCNAE pelos interesses de “intercâmbio técnico-científico e a cooperação internacional” (art. 2º, “e”, Decreto nº 51.133/61) para a formação das capacidades nacionais relacionadas à atividade espacial.

³⁹⁵ O artigo 44 da Lei nº 4.533/64 apenas revogou as disposições organizacionais do CNPq que lhe eram contrárias. Considerando que a Lei nº 4.533/64 tratou integralmente da estrutura do CNPq, a Lei nº 1.310/51 remanesceu residualmente no ordenamento jurídico brasileiro.

tecnológica e inovação, enquanto entidade autônoma, vinculada à Presidência da República.

Formulado por “Comissão composta de Conselheiros e funcionários” do CNPq,³⁹⁶ as “atualizações”³⁹⁷ mais significativas promovidas pela Lei nº 4.533/64 foram a supressão da relação da entidade com a matéria da energia atômica, subtraídas em razão da mencionada criação da CNEN, além da inclusão expressa da competência do CNPq para “formular a política científica e tecnológica nacional e executá-la, mediante planejamento com programas a curto e a longo prazo, periodicamente revistos” e “articular-se com Ministérios e mais órgãos do Governo nas questões científicas e tecnológicas, de modo a assegurar a coordenação de programas e melhor aproveitamento de esforços e recursos” (cf., respectivamente, art. 3º, “a” e “b”).

³⁹⁶ Veja-se que o texto promulgado da Lei nº 4.533/64 é não tem grandes diferenças àquele proposto pelo CNPq ao Presidente da República e encaminhado por este ao Congresso Nacional pela MCN-PR nº 482, 30 de setembro de 1964 (cf. *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XIX, N. 181, de 2 de outubro de 1964*, pp. 8456-8459). Isso não significou que, no Poder Legislativo, o projeto de lei tivera tramitação tranquila. Autuado como PL nº 2.346, de 1964, na Câmara dos Deputados, a proposta foi objeto de um Substitutivo pela sua Comissão de Educação e Cultura, que alterou integralmente a formulação originária do CNPq. Aprovado na Câmara, esse Substitutivo revogava a Lei nº 1.310/51, para criar duas entidades: a “Fundação Nacional da Ciência” e a “Fundação Nacional da Tecnologia”. Seguindo para o Senado Federal, aonde foi registrado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 226, de 1964, o Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura foi rejeito pelo Parecer nº 1.378, de 1964, da Comissão de Projetos do Executivo do Senado, que, por sua vez, recuperou a proposição do CNPq, sob o argumento de que a “impropriedade da solução preconizada no Projeto da Câmara mais se acentua pela dissociação estabelecida entre a pesquisa científica e a tecnológica. Essa dicotomia é arbitrária, antieconômica, e conduz à confusão. Arbitrária, porque supõe a existência de linha divisória entre a pesquisa básica e a pesquisa aplicada. Em todos os países onde há órgãos incentivadores da pesquisa, a Ciência e a Tecnologia acham-se entrosadas e inteiramente dependentes, no que diz respeito ao desenvolvimento da pesquisa. É antieconômica, porque duplicadas as despesas necessárias à manutenção de dois órgãos cuidando de matérias inseparáveis. Conduz à confusão, pois suas atribuições e sua competência, em inúmeros casos, estarão superpostas. Uma repetirá o que a outra estiver fazendo, e, frequentemente, os órgãos de administração das duas entidades ver-se-ão perplexos, sem saber se determinadas providências serão de sua iniciativa, ou se deverão ser consideradas como integrantes do âmbito de atribuições da entidade congênere. [...] Damos, por isso, parecer contrário a êle, recomendando sua rejeição e oferecendo novo substitutivo, que nada mais faz que restabelecer, com algumas pequenas modificações, de forma ou de técnica legislativa, o texto do Projeto proposto pelo Poder Executivo.” Para esses destaques da tramitação do PL nº 2.346/64, ver pp. 120-132 (para o Substitutivo da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados) e pp. 143-146 (para o Parecer nº 1.378, de 1964, da Comissão de Projetos do Executivo do Senado) do “Dossiê digitalizado”, em *Documentos Anexos e Referenciados da Ficha do PL nº 2346, de 1964, da Câmara dos Deputados* (disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=496C8C7AD3197843861F80C79BA9801C.proposicoesWebExterno1?codteor=1196249&filename=Dossie+-PL+2346/1964>. Acesso em 6 abr. 2020).

³⁹⁷ A noção de “atualização” da Lei nº 4.533/64 decorre de termo utilizado pelo Presidente do CNPq na sua Exposição de Motivos, propondo ao chefe do Poder Executivo federal mudanças à Lei de criação do CNPq, que, em suas palavras, estava “ultrapassada, não só pelo desenvolvimento das atividades deste órgão, como pela exclusão da então Comissão de Energia Atômica, hoje Comissão Nacional de Energia Nuclear.” (*Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XIX, N. 181, de 2 de outubro de 1964*, p. 8457-8458)

Quanto aos aspectos relacionados às competências de formulação e articulação acrescidas pela Lei nº 4.533/64, vale notar uma marca da época: o alinhamento da agenda de CTI aos ditames do Governo militar.

Nesse sentido, cabia ao CNPq “colaborar, especialmente com o Conselho de Segurança Nacional [CSN]³⁹⁸ e o Estado-Maior das Forças Armadas [EMFA]³⁹⁹, na formulação de conceito estratégico nacional nos aspectos que dependam da ciência e da tecnologia” (art. 3º, “1”, Lei nº 4.533/64). Além disso, formalmente admitia-se que “atividades relacionadas com as pesquisas de interesse militar” fossem suprimidas da gestão pelo CNPq “quando necessárias” ao EMFA ou de outra organicidade por designação do Presidente da República (art. 5º, Lei nº 4.533/64).

Assim, conferia-se espaço normativa para que todo um rol de institucionalidades do Estado brasileiro dedicadas à ciência, tecnologia e inovação no âmbito de estruturas militares atuasse sob a direção das Forças Armadas brasileiras, sem embaraço da

³⁹⁸ Para o papel do Conselho de Segurança Nacional (CSN) na história institucional brasileira do Século XX, entre os quais a formulação da política nacional de energia nuclear, com destaque da regência normativa que lhe antecedeu, organizou e sucedeu, cf. CPDOC-FGV (KORNIS, Mônica). *Conselho de Segurança Nacional (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-seguranca-nacional-csn>>. Acesso em 7 abr. 2020.

³⁹⁹ Para um destaque do histórico do EMFA, ver CPDOC-FGV. *Estado-Maior das Forças Armadas (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/estado-maior-das-forcas-armadas-emfa>>. Acesso em 21 abr. 2020. Por intermédio do seu arranjo jurídico-institucional, o texto do CPDOC-FGV destaca a criação da organicidade na Década de 40 e realça o seu papel político, sobretudo, a partir dos anos 70, assegurando a existência dos ministros militares e, posteriormente, sob a égide da Constituição de 1988, sua atuação no contexto de formação do Ministério da Defesa (MD), além de pontuar a competência do EMFA para os “planos de pesquisa, desenvolvimento” das Forças Armadas. Com a organização do MD, pela Lei Complementar (LC) nº 97, de 9 de junho de 1999, a EMFA foi alterada para Estado-Maior de Defesa. Contudo, com a LC nº 136, de 25 de agosto de 2010, este foi substituído pela criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de assessoramento do Ministro do MD (art. 3º-A). Considerando que apenas o “emprego de meios militares” compete exclusivamente às Forças Armadas, sob o Comando Supremo do Presidente da República, pode-se dizer que as atividades de CTI, ainda que executado pelas Forças Armadas, subordinam-se ao MD.

competência do CNPq, como o Centro Técnico da Aeronáutica (CTA)⁴⁰⁰ e o Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM)⁴⁰¹, organizadas no curso da Década de 50.

Ademais, neste esforço de formulação e articulação da política de CTI, a Lei nº 4.533/64 prenuncia a interação entre esta e o tema do desenvolvimento econômico e social.

Assunto explorado em maiores detalhes no item 3 desta tese, quando se coloca em voga o percurso realizado pelo Estado brasileiro a partir da Década de 70, a contribuição da CTI para o “desenvolvimento” é arrolada expressamente em, ao menos, uma das competências estabelecidas pela Lei nº 4.533/64 ao CNPq (art. 3º, “i”),⁴⁰² Lei nº 4.533/64).

Quanto à estrutura da entidade, poucas foram as atualizações promovidas pela Lei nº 4.533/64.

Uma novidade trazida por este diploma legal consta do artigo 29, § 1º, submetendo as contas do CNPq, relativas às suas “dotações orçamentárias”, ao TCU, “respeitando-se os assuntos considerados sigilosos pelo Conselho”.⁴⁰³

⁴⁰⁰ Cf. Decreto nº 34.701, de 26 de novembro de 1953, organizando o CTA como “instituição científica e técnica de pesquisa e de ensino superior” da Aeronáutica para os interesses da aviação brasileira. Observa-se que a constituição do CTA remonta, no âmbito da função normativa do chefe do Poder Executivo, ao Decreto nº 26.508, de 25 de março de 1949 que criou a Comissão de Organização do CTA (COCTA), substituindo grupo com os mesmos objetivos constituído no Ministério da Aeronáutica em 1946. Como resultado dos esforços em torno da questão espacial nos Anos 60, envolvendo a estrutura do Ministério da Aeronáutica, o CTA foi “ativado” como Centro Técnica Aeronáutico (mantendo a nomenclatura CTA), pelo Decreto nº 68.874, de 5 de julho de 1971. Vale destacar que, com o Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, o CTA, mantendo a sua vinculação à CTI na esfera da Aeronáutica, tornou-se o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA).

⁴⁰¹ Ver Decreto nº 46.426, de 14 de julho de 1959. Atualmente, registra-se que, do ponto de vista organizacional, o IPqM integra a Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha. Para a estrutura organizacional da Marinha, ver <<https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/organograma.pdf>>. Acesso em 6 abr. 2020. Essa relação entre a Marinha e o programa nuclear brasileiro é destaca mais adiante nesta tese.

⁴⁰² “Art. 3º Compete, precìpuaente, ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq): [...] i) realizar em cooperação com outros órgãos, o cadastro das instituições de pesquisa, dos especialistas e o levantamento dos recursos naturais, e promover estudos relativos à pesquisa fundamental e aplicada de interêsse para o desenvolvimento econômico do País” Por oportuno, destaca-se que, com a Lei nº 4.533/64, representante do BNDES passou a ter assento no Conselho Deliberativo do CNPq – para outras interações do Banco com a CTI conferir *infra* (itens 2.2.3.1 e 2.2.3.4.1).

⁴⁰³ Não é claro o que seria esse “respeito” ao sigilo estabelecido pelo CNPq em face do controle do TCU, uma vez que a disposição não ganha outros detalhamentos prescritivos na Lei nº 4.533/64. Embora o tema não parece ter provocado maiores debates na época, como o visto com relação ao tema do sigilo e a divulgação dos

Em linhas gerais, a estrutura organizacional da entidade, com sutis modificações de forma,⁴⁰⁴ foi mantida, além da sua capacidade de criar e organizar “laboratórios ou institutos” (art. 20, Lei nº 4.533/64).

Registra-se que, da edição da Lei nº 4.533/64 e a reestruturação do CNPq em 1974, apenas o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) foi arremetido como órgão sob a sua gestão técnica, científica e administrativa.

Contudo, ressalta-se que não se tratava de Instituto completamente novo do CNPq, já que o INPE, criado pelo Decreto nº 68.532, de 22 de abril de 1971, para a realização de “pesquisas espaciais, no âmbito civil”⁴⁰⁵ é fruto do acima mencionado GOCNAE – que, por sua vez, foi extinto pelo referido Decreto de criação do INPE.⁴⁰⁶

Por fim, lembra-se que, entre 1964 e 1974, por ocasião da edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, editado por força do Ato Institucional (AI) nº 4, de 7 de dezembro de 1966,⁴⁰⁷ chegou-se a admitir que o chefe do Poder Executivo atribuísse a um Ministro Extraordinário o tema da CTI, subordinando-lhe o CNPq (art. 155).

resultados científicos, trata-se de regra que coloca em evidência os limites do controle das atividades de pesquisa e inovação fomentadas pelo Estado. Na atualidade, o assunto é ainda mais crítico ante a consolidação do paradigma da publicidade das atividades administrativas (cf. art. 37, caput e § 3º, CF; e a Lei nº 12.527/11) e a afirmação, também com respaldo normativo, de proteções à privacidade, à intimidade e às hipóteses de segredo e sigilo.

⁴⁰⁴ Por exemplo, com a Presidência e a Procuradoria Jurídica do CNPq constituindo-se órgãos da entidade, nos termos dos artigos 6º, 8º, 17 e 18 da Lei nº 4.533/64.

⁴⁰⁵ Em que pese a abrangência civil de suas atividades, um representante do EMFA integrava o Conselho Diretor do INPE (art. 4, Decreto nº 68.532/71).

⁴⁰⁶ Por oportuno, menciona-se que, enquanto unidade estatal de execução de pesquisas espaciais e embora vinculado ao CNPq, o INPE atuava sob a supervisão técnica da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), criada pelo Decreto nº 68.099, de 20 de janeiro de 1971. Órgão complementar do CSN, a COBAE tinha por finalidade assessorar o Presidente da República “na consecução da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais” (art. 1º, Decreto nº 68.099/71). A COBAE foi responsável pela condução estratégica do programa espacial brasileiro até a sua extinção pelo Decreto nº 1.292, de 21 de outubro de 1994, quando foi sucedida pela Agência Espacial Brasileira (AEB), criada Lei nº 8.854, de 10 de fevereiro de 1994, sob a forma de autarquia e atualmente vinculada ao MCTI (art. 2º, V, “b”, “1”, Anexo I do Decreto nº 9.677/19), para, entre outras tarefas, “promover o desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional” (art. 1º, Lei nº 8.854/94).

⁴⁰⁷ O Decreto-Lei nº 200/67 foi estabelecido nos termos da competência imposto pelo artigo 9º, § 2º, do AI nº 4/66. Responsável por convocar extraordinariamente o Congresso Nacional para “discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República”, cujo resultado foi a outorgada Constituição de 1967, o artigo 9º, § 2º, do AI nº 4/66, conferia ao Presidente da República a prerrogativa de “expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira”, mesmo que findo o prazo de convocação extraordinária do Congresso Nacional (24 de janeiro de 1967).

Todavia, essa disposição que poderia ter alterado a submissão direta desta entidade à Presidência da República foi revogada pelo Decreto-Lei nº 900,⁴⁰⁸ de 29 de setembro 1969.

Retirando as referências a um Ministro Extraordinário, o chefe do Poder Executivo, por este documento normativo, reforçara os objetivos de “coordenação” das atividades de CTI, com o “propósito de acelerar o desenvolvimento nacional através da crescente participação do País no progresso científico e tecnológico” (art. 155, Decreto-Lei nº 200/67, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 900/69).

Assim, embora a vigência inicial do Decreto-Lei nº 200/67 não tenha alterado a posição organizacional do CNPq na estrutura da União Federal, os aprofundamentos da articulação entre CTI e desenvolvimento nacional parecem ter desvinculado definitivamente o CNPq da Presidência da República.

Primeiramente, com a Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, que, aproveitando da unidade governamental do Ministério do Planejamento⁴⁰⁹, (i) outorgou a este órgão a competência para apoiar o chefe do Poder Executivo na “coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros” (art. 7º, III);⁴¹⁰ e (ii) submeteu à sua supervisão, entre outras entidades, o CNPq (art. 8º, V).

⁴⁰⁸ Segundo a *Exposição de Motivos nº 293, de 2 de setembro de 1969, assinada pelo Ministro do Planejamento*, obtida mediante o Pedido ao e-SIC nº 00077001001202030, de 12 de abril de 2020, o Decreto-Lei nº 900/69 se destinava “a introduzir no texto do aludido diploma legal [Decreto-Lei nº 200/67] os aprimoramentos que se afiguram especialmente necessários à luz da experiência colhida na prática da Reforma Administrativa, cuja realização se vem processando com a orientação e coordenação deste Ministério.”

⁴⁰⁹ No curso da história da Administração Pública federal, a unidade governamental acometida da função de planejamento variou tanto quanto à sua forma de organização (unipessoal, sob a figura de um Ministro Extraordinário; Secretaria; ou Ministério), como em termos de suas denominações, alinhando-se à expressões como “coordenação”, “orçamento”, “gestão” e “desenvolvimento”. Como a noção de planejamento parece ter sido o fio condutor deste órgão da União Federal, optou-se, ao longo deste trabalho, por se referir a esta unidade pela expressão “Ministério do Planejamento”, independentemente da denominação específica do período ao qual se faz referência. Para um destaque da história dessa organicidade, cf. <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/o-ministerio/historia>>. Acesso em 7 abr. 2020.

⁴¹⁰ A parte final do artigo 7º, III, da Lei nº 6.036/74, ressalva da competência do Ministério do Planejamento a função de coordenação da política de CTI sob as atividades atribuídas ao CSN.

Em seguida, ratificando essa vinculação do CNPq à agenda de desenvolvimento a cargo do Ministério do Planejamento, foi editada a Lei nº 6.129, de 6 de novembro de 1974. Para aprofundá-la, destina-se a seção a seguir.

2.1.5.3. A organização sob a forma de fundação pela Lei nº 6.129/74

2.1.5.3.1. O objetivo do Poder Executivo de “modernizar e flexibilizar” o CNPq

A Lei nº 6.129/74, que conforma a natureza jurídica do CNPq até a atualidade, tem origem em projeto de lei de autoria do Poder Executivo, encaminhado ao Congresso Nacional pela MCN-PR nº 446, de 17 de setembro de 1974.⁴¹¹

Segundo a *Exposição de Motivos nº 183-B, de 28 de agosto de 1974, do Ministro do Planejamento* (EM nº 183-B/74-MP)⁴¹² que acompanha a MCN-PR nº 446/74, a proposta baseava-se no diagnóstico de alinhar CTI ao “próximo estágio de desenvolvimento” nacional, de modo que, “[a]lém do esforço de transferir, para o País, tecnologia moderna, será imprescindível passar a realizar, internamente, adaptações tecnológicas, e, mesmo, criar fluxo razoável de inovação tecnológica”.

Nesse sentido, completando a coordenação dessa estratégia a cargo do Ministério do Planejamento em face do disposto na Lei nº 6.036/74 (art. 7º, III), era necessário constituir o “instrumental necessário”. Para tanto, além da transformação do Conselho Nacional de Pesquisa em Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico almejava-se “modernizar e flexibilizar a estrutura do órgão, sob a forma de fundação, solução adotada em grande número de países industrializados para o assessoramento de Governo nesse campo”.

⁴¹¹ Para a MCN-PR nº 446/74, acompanhada do projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo e da *Exposição de Motivos nº 183-B, de 28 de agosto de 1974, do Ministro do Planejamento*, ver *Diário do Congresso Nacional, Ano XXIX, N. 108, de 19 de setembro de 1974*, pp. 7246-7248.

⁴¹² As transcrições e ideias arroladas neste parágrafo e no seguinte constam, respectivamente, dos itens 1, 2, 4 e 5 da EM nº 183-B/74-MP.

Gozando de tramitação expedita solicitada pelo Presidente da República,⁴¹³ a proposta tramitou pelo Congresso Nacional sem qualquer sobressalto por parte dos parlamentares,⁴¹⁴ que, mediante elogiosos pareceres sintéticos de suas respectivas Comissões,⁴¹⁵ aprovaram texto idêntico àquele apresentado pelo Poder Executivo.

Os nove artigos da Lei nº 6.129, de 6 de novembro de 1964, aprovados de modo expedito pelo Congresso Nacional, em realidade, extinguiram o Conselho Nacional de Pesquisa (art. 8º), instituindo nova organicidade, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, sob a forma de fundação (art. 1º).

Portanto, muito mais do que uma alteração de nomenclatura,⁴¹⁶ modificara-se a natureza jurídica da entidade destinada a auxiliar o Ministério do Planejamento nas suas atividades de coordenação das atividades de CTI com vistas ao desenvolvimento.

Assim, não mais como autarquia, ou seja, entidade destinada à prestação de serviço estatal de modo descentralizado, mas como um acervo de bens dedicado a uma finalidade específica, o transformado CNPq pretendia “modernizar e flexibilizar” a atuação de fomento à CTI.

E, essa modernização e flexibilização se daria pelo recurso à modelagem do agir das entidades de direito privado.

⁴¹³ Trata-se do expediente contido no artigo 51 da Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/69, requerido pelo Presidente da República na MCN-PR nº 446/74. Em suma, esse dispositivo constitucional estabelecia o prazo máximo de noventa dias (45 dias na Câmara e 45 dias no Senado) para a tramitação dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo, sendo que, decorrido o prazo sem deliberação pelo Congresso Nacional, considerava-se aprovada a proposta normativa submetida à apreciação do Poder Legislativo.

⁴¹⁴ Cf. PL nº 2.258, de 1974, na Câmara dos Deputados e PLC nº 134, de 1974, no Senado Federal.

⁴¹⁵ Ilustrativamente, destacam-se os pareceres e votos dos relatores das Comissões de Constituição e Justiça, de Ciência e Tecnologia e de Finanças, da Câmara dos Deputados, pelas quais tramitou o PL nº 2.258/74, disponíveis em *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XXIX, N. 118, de 3 de outubro de 1974*, pp. 7826-7827.

⁴¹⁶ Nesse sentido, completa-se o consignado acima, na nota de rodapé nº 326.

2.1.5.3.2. Roupagem não-estatal das fundações e notas à evolução do tratamento dessas entidades no âmbito do Estado brasileiro

A Lei nº 6.129/74 foi cuidadosa para, em seus poucos artigos,⁴¹⁷ formatar o CNPq sob a forma de fundação.

Nesse sentido, além de atentar-se para a constituição do patrimônio do Conselho, o artigo 4º da Lei nº 6.129/74 remetia, em seu parágrafo 1º, a organização da entidade ao disposto no Decreto-Lei nº 900/69, para afastar as obrigações contidas nas alíneas “a” e “b” do seu artigo 2º. Por oportuno, transcreve-se a íntegra deste dispositivo:

Art. 2º Não serão instituídas pelo Poder Público novas fundações que não satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos e condições: [§] a) dotação específica de patrimônio, gerido pelos órgãos de direção da fundação segundo os objetivos estabelecidos na respectiva lei de criação; [§] b) participação de recursos privados no patrimônio e nos dispêndios correntes da fundação, equivalentes a, no mínimo, um terço do total; [§] c) objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgão da Administração Federal, direta ou indireta; [§] d) demais requisitos estabelecidos na legislação pertinente a fundações (artigos 24 e seguintes do Código Civil).

Ou seja, a Lei nº 6.129/74 adaptava a roupagem fundacional do Código Civil de 1916, com as particularidades que lhe foram conferidas pelo Decreto-Lei nº 900/69 (“lei de criação”; participação não integral do Estado no patrimônio da entidade; finalidade não-lucrativa; possibilidade de melhor execução, em razão de sua natureza, por entidade não-estatal), para organizar o CNPq.

Assim, afastava parcialmente a regra geral do Decreto-Lei nº 900/69, para não submeter a transformação do CNPq às exigências de patrimônio específico, para gestão segundo

⁴¹⁷ Lembra-se que a Lei nº 1.310/51 e a Lei nº 4.533/64 tinham, respectivamente, 33 e 44 artigos.

as regras da lei de sua criação, e de participação privada neste acervo de bens e direitos e nas despesas das entidades instituídas pela União Federal.

Tais particularidades para a constituição do CNPq em fundação não desnaturalizavam o que parece ter sido o impulso de “modernizar e flexibilizar” as ações de ciência, tecnologia e inovação do extinto Conselho Nacional de Pesquisa: conferir-lhe a roupagem de entidade não-estatal, submetendo a nova organicidade às regras do Código Civil.

Observa-se que a noção de entidade não-estatal, cujo significado, entende-se, não coincide com a ideia de “personalidade jurídica de direito privado” do artigo 1º da Lei nº 6.129/74, mas com ela dialoga, fundamenta-se em uma leitura sistemática dos Decretos-Lei nºs 200/67 e 900/69.

Primeiramente, lembra-se que, na redação originária do Decreto-Lei nº 200/67, marco da organização administrativa da União Federal, “as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam suas finalidades” (art. 4º, § 2º) seriam equiparadas às empresas públicas⁴¹⁸.

Revogando essa disposição por meio do seu artigo 8º, o Decreto-Lei nº 900/69 definiu que essas espécies de entidades, mesmo quando instituídas em virtude de lei, não integravam a Administração Pública (inclusive indireta), embora se sujeitassem à supervisão ministerial⁴¹⁹ nas hipóteses em que recebessem “subvenções ou transferências à conta do orçamento da União” (art. 3º).

⁴¹⁸ Nos termos do texto de 1967 do Decreto-Lei nº 200, empresa pública era “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito”.

⁴¹⁹ Para a noção de supervisão ou tutela ministerial como um vínculo de competência, estabelecido por lei, distinguindo-se do controle hierárquico, remete-se à explicação de Odete MEDAUAR: “Do ponto de vista estritamente jurídico, entre os entes descentralizados e os poderes centrais não se registram vínculos de hierarquia. Os poderes centrais exercem um controle sobre tais entes – tutela –, que juridicamente não se assimila ao controle hierárquico, embora na prática assim possa parecer. Algumas diferenças podem ser fixadas entre o controle hierárquico e a tutela administrativa. A relação de hierarquia existe entre órgãos situados em níveis diferentes da estrutura da mesma pessoa jurídica, implicando subordinação de órgãos inferiores àqueles de graus mais elevados; a tutela é controle exercido pelas entidades centrais sobre entes dotados de personalidade jurídica própria e poder próprio de decisão; portanto, na tutela há duas pessoas jurídicas em confronto. [§] Em segundo lugar, como os entes descentralizados são dotados de poder próprio de decisão em

É, portanto, sob esse panorama normativo de fundação como entidade não integrante da Administração Pública que o CNPq teve a sua estrutura jurídica conformada, para a satisfação de “objetivos não lucrativos e que, por sua natureza, não possam ser satisfatoriamente executados por órgão da Administração Pública, direta ou indireta”⁴²⁰.

Nesse sentido, o artigo 6º da Lei nº 6.129/74 fixava a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), aprovado pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, como o regime de pessoal do CNPq, em substituição àquele de natureza estatutária.

Vale dizer que essa opção pelo modelo de contratação de pessoal tradicional ao ambiente não-estatal, prenunciada com a transformação do CNPq, marca uma tentativa de particularizar não só a organização do corpo funcional do Estado, mas também de todo o agir estatal em matéria de CTI.

Lembra-se, em breve consideração, que a alteração realizada pelo Decreto-Lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, no tratamento promovido pelo Decreto-Lei nº 900/69 para as fundações no âmbito da Administração Pública, parece ilustrativa dessa consideração.

Nos termos do artigo 1º do Decreto-Lei nº 2.299/86, as fundações passaram a integrar a Administração Pública indireta, quando instituídas “em virtude de lei federal ou de cujos recursos participe a União”, para fins de “fiscalização, controle e gestão financeira” e regime de pessoal (art. 4º, § 2º, Decreto-Lei nº 200/67).

matéria específica, ou seja, têm competência própria (fixada mediante lei), não se pode cogitar daquele caráter de fungibilidade nas atribuições respectivas de superior e subordinado, típica do vínculo hierárquico; daí ser impossível, ao órgão central, avocar competência dos entes descentralizados. Em terceiro lugar, o poder hierárquico é incondicionado, o superior pode exercê-lo sem necessidade de previsão em texto legal; o poder de exercer a tutela, ao contrário, é condicionado, pois não se presume, realizando-se só nos casos e formas previstos na lei. [§] Não há, portanto, juridicamente, relação de hierarquia entre entidade central e entes descentralizados, nem identidade entre controle hierárquico e tutela administrativa, embora, repita-se, de fato e na prática assim possa parecer.” (*Direito administrativo moderno*, pp. 51-52)

⁴²⁰ Trata-se do disposto no artigo 2º, “c”, do Decreto-Lei nº 900/69 que, por sua vez, não fora afastado pela Lei nº 6.129/74 na oportunidade de transformação do CNPq em fundação, de modo que, aparentemente, havia certo entendimento de que “por sua natureza” as ações de CTI realizadas pelo CNPq não poderiam ser (ou não estavam sendo) “satisfatoriamente executados” pelos órgãos ou entidades do Estado.

Ocorre que o Decreto-Lei nº 2.299/86 ressaltava as “fundações universitárias e as destinadas à pesquisa, ao ensino e às atividades culturais” (cf. alteração no art. 4º, § 3º, Decreto-Lei nº 200/67) da obrigação de inclusão do seu corpo funcional no regime de cargos dos servidores civis da Administração Pública direta e autárquica da União Federal (cf. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970).

É certo que essa tendência ao acolhimento de um arranjo jurídico-institucional não-estatal para a gestão das organicidades dedicadas à CTI foi revertida com as modificações realizadas na estrutura da União Federal pela Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987.

Além de se preocupar em constituir um regime de pessoal “único”⁴²¹ para os docentes e servidores técnicos e administrativos das universidades e instituições de ensino superior federal, importantes institucionalidades do Estado brasileiro de produção de CTI, a Lei nº 7.596/87 também alterava a noção de fundação do Decreto-Lei nº 200/67.

Tal modificação incluiu no rol de entidades da Administração Pública indireta as “fundações públicas”⁴²² e revogou o artigo 4º, § 3º, do Decreto-Lei nº 200/67. Por conseguinte, publicizou todas aquelas fundações que estivessem jungidas às condições do artigo 4º, § 2º, do Decreto-Lei nº 200/67, entre as quais, o CNPq.

Observa-se que, mesmo com a vigência, até a atualidade, dos termos da Lei nº 7.596/87 e a superveniências de normas tratando do assunto na Constituição de 1988, a natureza

⁴²¹ Registra-se que a ideia de um regime único estendia-se inclusive ao “docente civil dos estabelecimentos de ensino das Forças Armadas”, por força do disposto no Decreto-Lei nº 2.382, de 9 de dezembro de 1987.

⁴²² Conforme a redação vigente do artigo 4º, IV, do Decreto-Lei 200/67, dada pela Lei nº 7.596/87, considera-se “fundação pública”: “a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.” Em crítica a esse dispositivo, Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA destaca: “excluindo-se da definição elementos circunstanciais de regime jurídico, tem-se que o texto legal omite a característica essencial da fundação – patrimônio vinculado a certa finalidade, a qual, deduz-se, todavia, do nome ‘fundação’ – e centra sua atenção na afirmação da personalidade jurídica ‘de direito privado’ dessa figura.” (Parte II - Responsabilidade Civil do Estado. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo: Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado*, vol. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 364)

jurídica e a integração das fundações criadas ou autorizadas por lei continuam a suscitar muitas controvérsias.⁴²³

Nesse contexto, é oportuno reparar que a opção pelo modelo fundacional, verificado em 1974 com a reestruturação do CNPq para a flexibilização do modo de agir da Administração Pública, mediante recurso ao regime jurídico não-estatal, persiste como uma opção organizacional fomentada pelo Estado brasileiro para lidar com o tema da CTI.⁴²⁴

Com essas considerações em vista, especialmente para ressaltar que a “fundação” instituída pelo Estado brasileiro nos Anos 70 não corresponde às atuais compreensões em torno do tema, retoma-se ao arranjo jurídico-institucional do CNPq de 1974.

2.1.5.3.3. Articulação institucional do CNPq no auxílio do Ministério do Planejamento entre 1974 e 1985

Conforme discorrido acima, com o objetivo de “modernizar e flexibilizar” a entidade, foi conferido ao CNPq roupagem não-estatal para apoiar o Ministério do Planejamento “principalmente quanto à análise de planos e programas setoriais de ciência e tecnologia e quanto à formulação e atualização da política de desenvolvimento científico e tecnológico” (art. 2º, *caput*, Lei nº 6.129/74).

Para a consecução dessa competência, a Lei nº 6.129/74 estabelecia que a entidade “reger-se-á por estatutos a serem aprovados por decreto” (art. 3º, *caput*) e repetia disposição admitindo ao CNPq criar “novos Institutos ou outros mecanismos” (art. 2º,

⁴²³ Quanto à evolução no tratamento normativo da matéria e as “[c]ontrovérsias sobre as fundações instituídas pelo Poder Público”, colocando em evidência disposições constitucionais e legais que regem a matéria, ver MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, pp. 70-ss. Pela importância que confere ao Direito positivo, para o endereçamento das controvérsias em torno do assunto, parece oportuna a seguinte síntese da autora, sobre o quadro atual das fundações relacionadas ao Estado brasileiro: “[f]undações podem existir, com alguma atuação do Poder Público na instituição, manutenção ou controle, cujas características não correspondem ao modelo traçado no referido art. 5º, IV, do Dec.-Lei nº 200/67. Nesse caso, tais fundações não integram a Administração indireta e têm seu regime jurídico determinado pelo ato que as cria ou autoriza sua criação, podendo ser regidas pelo direito privado.” (p. 72).

⁴²⁴ Refere-se aqui às não menos controversas Fundações de Apoio, da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, examinada mais adiante nesta tese (item 4.2.3.1).

Parágrafo único), mantendo sob a sua gestão as organicidades outrora a cargo do extinto Conselho Nacional de Pesquisa.

Com isso, foram reunidos no âmbito da entidade o INPA, responsável também pela gestão do MPEG, IMPA, o IBBD e o INPE. Ademais, em 1976, por ato interno, o CNPq converteu o IBBD em IBICT⁴²⁵ e incorporou à sua estrutura o CBPF⁴²⁶.

Também em 1976, em razão do Decreto nº 77.877, de 22 de junho de 1976, o Presidente da República transferiu o Observatório Nacional (ON), criado em 1827⁴²⁷ e destinado à “pesquisa científica e suas aplicações no domínio da Astronomia, Astrofísica e Geofísica”⁴²⁸, do MEC para o CNPq.

Lembra-se que, no âmbito do ON, foram realizadas as primeiras movimentações para a constituição do Museu de Astronomia e Ciências Afins (MAST)⁴²⁹ e do Observatório Astrofísico Brasileiro, que, na Década de 80, estruturados pelo CNPq, por decisão do Conselho de 8 de março de 1985, para o MAST,⁴³⁰ e de 13 de março de 1985, para o Observatório, transformado, também por este ato, no Laboratório Nacional de Astrofísica (LNA)⁴³¹.

⁴²⁵ Para esse destaque *infra*, ver nota de rodapé nº 391.

⁴²⁶ Quanto a essa integração do CBPF à Administração Pública federal, cf. nota de rodapé nº 329.

⁴²⁷ Para o *Ato de Criação do Imperial Observatório do Rio de Janeiro, autografado por D. Pedro I, em 15 de outubro de 1827*, ver <http://www.on.br/docs_juridico/ato_criacao_ON_rj.pdf>. Acesso em 10 abr. 2020.

⁴²⁸ Artigo 1º do Decreto nº 74.226, de 27 de junho de 1974, que dispunha sobre a estrutura do ON à época de sua transferência para o CNPq. Vale destacar que, desde 1913 (Decreto nº 10.546, de 5 de novembro), compete ao ON a gestão da “hora legal” do Brasil, instituída pela Lei nº 2.784, de 18 de junho de 1913.

⁴²⁹ Para as origens do MAST no “Grupo Memória da Astronomia” do ON, ver Ana Maria Ribeiro de ANDRADE e Sibeles CAZELLI (MAST, um projeto precursor. In: MATSUURA. Oscar Toshiaki (org.). *História da astronomia no Brasil*. Recife: Cepe, 2014, pp. 362-ss. Disponível em <http://site.mast.br/HAB2013/historia_astronomia_2.pdf>. Acesso em 12 abr. 2020.

⁴³⁰ Veja-se que, a despeito do apontado acima (nota de rodapé nº 429, *supra*), o MAST foi efetivamente instituído pela Resolução Executiva do CNPq (RE-CNPq) nº 30, de 8 de março de 1985, “[c]onsiderando a necessidade de preencher uma lacuna existente no País, no campo da Museologia, propiciando o desenvolvimento de temas, visando a popularização do conhecimento científico, o estímulo de vocações para a pesquisa e a inserção do cidadão brasileiro na cultura do seu tempo”, ainda que se aproveitando dos “bens móveis e imóveis” do ON. Os trechos transcritos referem-se às disposições da RE-CNPq nº 30/85, obtidos por meio do Pedido ao e-SIC nº 01390001871202019, de 15 de julho de 2020.

⁴³¹ Cf. RE-CNPq nº 36, de 13 de março de 1985 (obtida mediante o Pedido ao e-SIC nº 01390001209202069, de 30 de abril de 2020), instituindo o LNA “diretamente à Presidência do CNPq”, tendo em vista a “necessidade de implementar a vocação para Laboratório Nacional do Observatório Astrofísico Brasileiro”. Quanto ao vínculo desta organicidade com o ON, desde a Década de 30 no projeto “observatório de montanha”, cf. TORRES, Carlos Alberto de Oliveira; BARBOZA. Christina Helena da Motta. O Laboratório Nacional de Astrofísica (LNA). In: MATSUURA. Oscar Toshiaki (org.). *História da astronomia no Brasil*, ob. cit., pp. 164-ss.

Também nos Anos 80, destaca-se a estruturação do Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) enquanto unidade subordinada do CNPq.⁴³²

Em todo o caso, a maior novidade em termos de organicidade experimentada pelo CNPq no período decorre de sua própria institucionalidade interna: o Conselho Científico e Tecnológico.

Estabelecido pelo Decreto nº 75.241, de 16 de janeiro de 1975, que aprovou o estatuto do CNPq nos termos do artigo 3º da Lei nº 6.129/74, esse órgão era integrado por 30 conselheiros.

Além de “cientistas, tecnólogos, pesquisadores, todos brasileiros e que desenvolvam atividades relevantes nos setores da Ciência ou da Tecnologia”, o artigo 8º do Decreto nº 75.241/75 incluía, como “membros natos” desse Conselho, o Presidente e Vice-Presidente do CNPq, o Presidente da ABC e representantes das seguintes organicidades da União Federal: Ministério do Planejamento, BNDES, EMFA e “Secretários Gerais ou titulares dos Órgãos Setoriais de Ciência e Tecnologia dos Ministérios da Indústria e do Comércio, da Agricultura, da Saúde, das Comunicações, da Educação e Cultura, do Interior, das Minas e Energia, dos Transportes e das Relações Exteriores”⁴³³.

⁴³² Instituído a partir de iniciativa do CNPq, com a criação pela RE-CNPq nº 41, de 14 de abril de 1980, do “Grupo de Trabalho transitório para elaborar o Projeto de instalação do Laboratório de Computação Científica, destinado a atender as Unidades Subordinadas localizadas no Rio de Janeiro”, o Laboratório teve a sua conformação formalizada em 16 de maio do mesmo ano, por ato de aprovação do seu regimento interno pelo Presidente do CNPq, para “prover, no Rio de Janeiro, às Unidades Subordinadas do CNPq, meios de Computação Científica apropriadas às suas necessidades, bem como o desenvolvimento de pesquisas nos domínios da Informática e do Cálculo Científico.” (art. 2º do RE-CNPq nº 58, de 1980, editado com fundamento no art. 9º do Decreto nº 75.241/75) Em 8 de março de 1985, já sob a nomenclatura atual, Laboratório Nacional de Computação Científica, e atividade em outros Estados-membros da federação, como o núcleo de Belém (PA), o LNCC teve seu regimento interno atualizado pelo CNPq, quando foram previstas, entre as suas finalidades, o “desenvolvimento de pesquisas nos domínios da Computação Científica e da Informática, assim como prover meios de computação científica prioritariamente às Unidades Subordinadas do CNPq e, secundariamente, às outras unidades pertencentes ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (art. 2º, Regimento Interno nº 02, de 1985, aprovado pelo CNPq). Os documentos internos do CNPq relativos ao LNCC foram obtidos mediante o Pedido ao e-SIC nº 01390000995202087, de 12 de abril de 2020.

⁴³³ A mobilização de distintos “Secretários Gerais ou titulares dos Órgãos Setoriais de Ciência e Tecnologia” espalhados por diversas unidades ministeriais do Governo Federal não fora ocasional, dialogando, como se verá adiante (cf. item 3.2), com a pretensão de estruturação de um sistema de CTI pelos Decretos nºs 70.553, de 17 de maio de 1972, e 75.225, de 15 de janeiro de 1975.

Cabia a esse alinhamento entre a comunidade científica e as organicidades estatais relacionadas com a atividade de CTI:

I - Opinar sobre questões relevantes, pertinentes ao desenvolvimento científico e tecnológico no País; II - Assessorar o Presidente do CNPq no tocante às linhas gerais orientadoras da ação da Entidade, na promoção, junto às principais instituições públicas e privadas do setor de ciência e tecnologia, e na divulgação dos objetivos, programas e resultados da atuação do CNPq; III - Cooperar com o Presidente do CNPq, na forma que dispuser o Regimento Interno da Entidade: a) na preparação do programação do projeto do PBDCT⁴³⁴ e no acompanhamento da sua execução, bem como na elaboração de programas e projetos setoriais ou especiais de interesse para a consecução da política de desenvolvimento científico e tecnológico; b) na realização e participação de estudos que contribuam para o aperfeiçoamento de aspectos da política governamental de desenvolvimento científico e tecnológico. c) no estudo de atos e programas internacionais de cooperação científica e tecnológica; d) na programação do orçamento de investimentos do CNPq e na elaboração dos relatórios anuais de auditagem da Entidade. (art. 13, Decreto nº 75.241/75)

Assim, forjava-se um primeiro desenho de institucionalidade que, até a atualidade, constitui um foro de reunião do Governo Federal com a comunidade responsável pela produção de CTI.⁴³⁵

Enfim, a despeito da sua vinculação ao Ministério do Planejamento em 1974, unidade governamental responsável pela coordenação da política de CTI, é seguro afirmar que o CNPq manteve-se como núcleo central de irradiação da estratégia de ciência, tecnologia e inovação.

⁴³⁴ Para os Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológicos (PBDCTs) formatados pelo Estado brasileiro, ver, em seguida, item 3.3 desta tese.

⁴³⁵ Refere-se aqui ao Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), previsto na Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996. A relação entre o CCT e o Conselho de Ciência e Tecnologia do CNPq é explorado mais adiante nesta tese no contexto da instituição do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) no âmbito da União Federal (cf. *infra* item 3.4).

Essa realidade é sensivelmente alterada em 1985, com a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e a vinculação do CNPq a esse órgão da União Federal.⁴³⁶

2.1.5.4. Vinculação ao Ministério de Ciência e Tecnologia e a migração da elaboração da estratégia para a execução da atividade de ciência, tecnologia e inovação

Primeiramente, ressalva-se que essa seção não se dedica a trabalhar a constituição do MCT pelo Decreto nº 91.146/85.

Por ora, foca-se no percurso que parece ter sido delegado ao CNPq, após a organização da unidade ministerial temática à ciência, tecnologia e inovação, no âmbito da União Federal.

Em todo o caso, convém, desde já, registrar que a criação do MCT tanto reafirmava o compromisso de engajamento do Estado brasileiro no fomento à CTI, como destacava a necessidade de unificar a execução dessas ações, constituindo “os instrumentos e os canais indispensáveis” à formulação de diversas políticas nacionais envolvendo diversos elementos relativos ao setor (cf. “considerandos” e art. 1º, Decreto nº 91.146/85).

Portanto, sob esse contexto, o CNPq foi transferido ao MCT, como uma de suas entidades vinculadas (arts. 2º e 6º, Decreto nº 91.146/85).

Veja-se que, embora as competências estratégicas do CNPq estejam em vigor até a atualidade, já que a entidade continua regida pela Lei nº 6.129/74 e o seu artigo 2º não tenha sido inteiramente revogado, uma análise dos sucessivos estatutos do CNPq estabelecidos pelo Poder Executivo aponta para uma paulatina perda da sua centralidade na elaboração e condução da estratégia de CTI, para a unidade ministerial criada em 1985.

⁴³⁶ Para um aprofundamento desta alteração no arranjo jurídico-institucional de CTI, cf. item 3.4 *infra*.

É certo que todas as regulamentações aprovadas pelo Presidente da República fixam a competência do CNPq para auxiliar o Ministério, participando da formulação das políticas nacionais de CTI. Contudo, há que se reconhecer que contribuir e colaborar nessa tarefa não tem o mesmo significado de ser o vetor das diretivas dessa matéria no âmbito da União Federal, como fora o papel do CNPq, por ocasião da sua instituição em 1951.

Para ilustrar essa consideração, são pontuadas disposições dos estatutos editados pelo chefe do Poder Executivo para organizar o CNPq.

No primeiro deles, o Decreto nº 97.753, de 17 de maio de 1989, importa destacar a organização interna da entidade. Particularmente, o Conselho Científico e Tecnológico que deixa de constituir órgão do CNPq.⁴³⁷ Em seu lugar, o Decreto nº 97.753/89 restabeleceu a figura do Conselho Deliberativo, para a direção estratégica da entidade. Ocorre que sua composição, embora prestigiasse a comunidade científica (art. 10, II, Anexo I do Decreto nº 97.753/89), deixou de correlacionar todas as demais institucionalidades setoriais da alta Administração Pública federal que integravam o Conselho Científico e Tecnológico.⁴³⁸

Em 17 de agosto de 2000, o estatuto de 1989 foi revogado pelo Decreto nº 3.567. Por ocasião deste diploma normativo, foram transferidos para o Ministério diversas unidades de pesquisa, até então, a cargo do CNPq.

Nesta oportunidade, além do INPA, MPEG, IMPA, IBICT, CBPF, ON, MAST, LNA e LNCC, vinculadas ao CNPq antes da instituição do MCT, outra organicidade arregimentada pela entidade no final dos Anos 80 também passou a integrar a estrutura ministerial. Trata-se do Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), cuja instituição como organicidade “associada” ao CNPq, para “promover o desenvolvimento da tecnologia

⁴³⁷ Em 13 de novembro de 1990, pela Lei nº 8.090, o Conselho Científico e Tecnológico é integrado à Secretaria de Ciência e Tecnologia, unidade do Governo Federal dedicada à ciência, tecnologia e inovação.

⁴³⁸ Segundo o artigo 10 do Anexo I do Decreto nº 97.753/89 representavam o Governo no Conselho Deliberativo o Presidente e Vice-Presidente do CNPq, um representante do órgão ministerial, o Presidente da FINEP e o Diretor-Geral da CAPES. Portanto, nenhum Secretário Geral ou titular de Órgãos Setoriais de Ciência e Tecnologia dos demais Ministérios da União Federal.

mineral e sua assimilação pela indústria nacional”, foi autorizada pela Lei nº 7.677, de 21 de outubro de 1988.⁴³⁹

Portanto, pelo Decreto nº 3.567/00, o CNPq deixa de ter sob a sua subordinação diversas estruturas de produção de CTI por ele criadas ou integradas no curso da sua história.

Essa perda de capacidade estratégica não foi alterada pelas demais modificações realizadas pelo Poder Executivo na institucionalidade do CNPq. Aliás, salvo aspectos acidentais, sobretudo relativos às dinâmicas internas da entidade, o CNPq não sofreu, desde então, significativas mudanças na sua organização.

Em todo o caso, com essa consideração em vista, registram-se alguns dos acentos de caráter estrutural realizadas pelos sucessivos Decretos editados pelo chefe do Poder Executivo.

Com o Decreto nº 4.728, de 9 de junho de 2003, destaca-se o tratamento conferido aos órgãos de controle interno do CNPq. No caso, nos termos do artigo 4º do seu Anexo I, tanto o Procurador-Chefe, como o Auditor-Chefe da entidade tiveram a sua nomeação pelo Presidente do CNPq condicionadas, respectivamente, à “indicação do Advogado-Geral da União” (§1º) e “à aprovação da Controladoria-Geral da União [CGU]” (§2º).

⁴³⁹ Nos termos do artigo 1º, combinado com o artigo 5º, da Lei nº 7.677/88, uma Comissão com representantes de distintos ministérios seria constituída para definir a “natureza jurídica, estrutura e organização” do CETEM que, constituída de bens provenientes de organicidades do Ministério das Minas e Energia (art. 2º, “a”), poderia contar com “órgãos e entidades da administração direta e indireta federal, estadual e municipal, e empresas e organismos privados”. Essa almejada governança tinha sua origem na pretensão do Poder Executivo, autor da proposta (PL nº 843, de 1988, da Câmara dos Deputados), de que “a medida não agravará o gastos públicos, uma vez que o CETEM contará com recursos privados para o seu custeio” (ver *Exposição de Motivos nº 65, de 19 de julho de 1988, do Ministro de Estado das Minas e Energia*, que acompanha a MCN-PR nº 295/88, disponível no *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLIII, N. 70, de 16 de agosto de 1988*, p. 2810). Em que pese a ambição da Lei nº 7.677/88, o CETEM constitui-se como instituto de pesquisa subordinado ao CNPq nos termos da Portaria do MCT nº 291, de 5 de dezembro de 1988 (cf. *Diário Oficial da União (Seção I), Ano CXXVI, N. 231, de 6 de dezembro de 1988*, p. 23750). Para a história do CETEM, ver LUZ, Adão Benvindo da (coord./ed.). *CETEM 30 anos: a história contada por seus fundadores*, Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2008. Disponível em <<http://mineralis.cetem.gov.br/handle/cetem/523>>. Acesso em 11 abr. 2020.

Dez anos depois, com o Decreto nº 7.899, de 4 de fevereiro de 2013, registra-se a inclusão do termo “inovação” às competências de fomento do CNPq (arts. 2º e 3º, IV, Anexo I).⁴⁴⁰

Este documento normativo foi revogado pelo Decreto nº 8.866, de 3 de outubro de 2016.

Segundo o artigo 3º do seu Anexo I, cabe ao CNPq atuar “em conjunto” com o Ministério nas atividades de ciência, tecnologia e inovação, ou seja, nada que alterasse a competência que, desde a criação da unidade ministerial, ficou assentada para o CNPq para atuar com o MCT na “formulação, execução, acompanhamento, avaliação e difusão da Política Nacional de Ciência e Tecnologia” (ver art. 4º, *caput*, Decreto nº 97.753/89).

Em todo o caso, um olhar sobre as ações finalísticas executadas pelo CNPq parece afirmar a perda da sua dimensão enquanto estrutura estatal estratégica, de “Conselho” orientador de uma agenda na matéria, para afirmar-se como entidade de execução das ações de CTI, empreendidas pela União Federal.

Assim, sua atuação “em conjunto” com o atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)⁴⁴¹ corresponde, em realidade, à concessão de auxílios a projetos e bolsas a pesquisadores.⁴⁴²

⁴⁴⁰ O Decreto nº 7.899/13 também modificou a proposta das diretorias finalísticas do CNPq. Ao invés das Diretorias de “Programas Horizontais e Instrumentais” e de “Programas Temáticos e Setoriais”, a entidade passou a contar com as Diretorias de “Engenharias, Ciências Exatas, Humanas e Sociais”, “Ciências Agrárias, Biológicas e da Saúde” e de “Cooperação Institucional” (art. 5º, IV, Anexo I).

⁴⁴¹ Para maiores aprofundamentos quanto a este Ministério temático do Governo Federal, cf. item 3.4, *infra*.

⁴⁴² Para esse destaque, cf. as atividades desenvolvidas pelo CNPq no âmbito do *Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação* do Plano Plurianual Anual (PPA) 2016-2019, disponível em <<https://ppacidadeao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/todo-ppa/objetivos.xhtml?programa=2021&ep=1>>. Acesso em 12 abr. 2020.

2.2. DIVERSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL E A APROXIMAÇÃO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DOS DESAFIOS NACIONAIS

Explorado o CNPq e a considerável institucionalidade constituída pelo Estado brasileiro no seu entorno para lidar com o fomento à CTI, esta seção dedica-se a colocar foco em três consideráveis distensões dessa agenda estatal, realizadas nas duas décadas que se seguiram à criação do CNPq, que, por suas vezes, aproximaram a matéria da pesquisa e da inovação das estratégias econômicas governamentais.

Trata-se de um adensamento institucional relacionado a três aspectos endereçados pelo Estado brasileiro quando da institucionalização do Conselho: (i) a necessidade formação de quadros para a atividade de CTI; (ii) a organização da exploração da energia nuclear; e (iii) o arranjo de financiamento, comprometendo o Estado com a produção de conhecimento e inovação.

Seguindo a metodologia deste item 2, essa seção trabalha os três aspectos acima arrolados por intermédio da diversificação orgânica do Estado com a estruturação da CAPES, para a capacitação de recursos humanos; da CNEN, para lidar com a sensível questão nuclear; e do BNDES, da FINEP e FNDCT, para constituir a base financeira da ação estatal em ciência, tecnologia e inovação.

Ainda que sejam feitas breves ponderações à evolução até a atualidade dessas organicidades críticas à execução do compromisso do Estado com a pesquisa e a inovação, atenta-se, especialmente, às mobilizações normativas realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo no adensamento institucional desse ambiente, promovido entre as Décadas de 50 e 60, em sequência à criação do CNPq, em 1951.

2.2.1. Esforços de formação de quadros e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

2.2.1.1. Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior do Decreto nº 29.741/51

Meses após a criação do CNPq, assistiu-se à primeira medida de ampliação das organicidades de apoio à CTI com a instituição de uma “Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior”, pela Presidência da República, por meio do Decreto nº 29.741, de 11 de julho de 1951, editado com fundamentado no artigo 87, I, da Constituição de 1946, sem, de todo modo, fazer referência expressa a nenhuma lei do Direito brasileiro.

Veja-se que, nos termos da norma do chefe do Poder Executivo, além da função de estruturar a Campanha, a Comissão também tinha por objetivo executar os seus objetivos de “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam o desenvolvimento econômico e social do país” e “oferecer os indivíduos mais capazes, sem recursos próprios, acesso a tôdas as oportunidades de aperfeiçoamentos” (art. 2º, Decreto nº 29.741/51).

Assim, com objetivos muito mais amplos do que a organização de quadros para a produção de CTI, a Comissão contava, além de indicado pelo CNPq, de representantes do Ministério da Educação, do DASP, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Banco do Brasil (BB), da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT),⁴⁴³ da Comissão

⁴⁴³ Órgão do MRE, criado pelo Decreto nº 28.799, de 27 de outubro de 1950, com o objetivo de conferir assistência técnica às representações do Brasil em Organizações Internacionais. A CNAT foi extinta pelo Decreto nº 65.476, de 21 de outubro de 1969, que compartilhou essa atribuição entre o Ministério do Planejamento (“a política interna de cooperação técnica”) e o MRE (“a política externa de cooperação técnica”).

Mista Brasil - Estados Unidos,⁴⁴⁴ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),⁴⁴⁵ da CNI e da Confederação Nacional do Comércio (CNC)⁴⁴⁶.

Também pelas institucionalidades envolvidas, vê-se que a preocupação com o corpo funcional dedicado à geração de conhecimento, pesquisa e inovação era parte – e não o foco – dessa estratégia destinada ao treinamento e capacitação de pessoal para os desafios econômicos e sociais brasileiros.

Contudo, não só a presença do CNPq, mas também objetivos como a “instalação e expansão de centros de aperfeiçoamentos e estudos post-graduados” (art. 3º, “f”, Decreto nº 29.741/51), dialogam com as carências identificadas à época na criação do Conselho Nacional de Pesquisas.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ Para mais detalhes desse grupo de trabalho instituído entre Brasil e EUA em 1951 e encerrado em 1953, para o “financiamento norte-americano para um vasto programa de reequipamento dos setores de infraestrutura” brasileiras, com destaque à sua influência na criação do BNDES, ver CPDOC-FGV (CALICCHIO, Vera). *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comissao-mista-brasil-estados-unidos>>. Acesso em 15 abr. 2020.

⁴⁴⁵ Cf. Decreto-Lei nº 218, de 26 de janeiro de 1938, para a constituição do IBGE por reorganização do Instituto Nacional de Estatística (INE) – criado pelo Decreto nº 24.608, de 6 de julho de 1934, com a função de “promover e fazer executar, ou orientar tecnicamente, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais” –, reunindo o Conselho Nacional de Estatística e o Conselho Brasileiro de Geografia – instituídos no âmbito do INE, respectivamente, pelo Decretos nºs 1.200, de 17 de novembro de 1936, e 1.527, de 24 de março de 1937. Quanto à relação do IBGE com a atividade de CTI, vale destacar que no exercício das suas atribuições, o IBGE é responsável por realizar a Pesquisa de Inovação (PINTEC). Originalmente chamada de “Pesquisa Industrial - Inovação Tecnológica”, a PINTEC é fruto de uma parceria entre IBGE, FINEP e MCT no início dos Anos 2000, com o objetivo de “construção de indicadores nacionais das atividades de inovação tecnológica nas empresas industriais brasileiras, compatíveis com as recomendações internacionais em termos conceituais e metodológicos”, como o Manual de Oslo (ver “Introdução” e “Notas Técnicas” da primeira edição da PINTEC: BRASIL (IBGE). *Pesquisa Industrial: Inovação Tecnológica 2000*. Rio de Janeiro: 2002. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv1098.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2020). Atualmente, na sua sétima edição (cf. BRASIL (IBGE). *Pesquisa de Inovação 2017: Notas técnicas*. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101706_notas_tecnicas.pdf>. Acesso em 26 mai. 2020), a PINTEC sagrou-se como “uma pesquisa realizada a cada 3 anos, cobrindo os setores da indústria, serviços, eletricidade e gás [...] para a construção de indicadores nacionais sobre as atividades de inovação empreendidas pelas empresas brasileiras” (ver “Pesquisa de Inovação – PINTEC>O que é” no *site* do IBGE, disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/9141-pesquisa-de-inovacao.html>>. Acesso em 26 mai. 2020), com importante papel, nestes quase vinte anos, para a compreensão das características da ocorrência da atividade de inovação no cenário nacional.

⁴⁴⁶ Para o reconhecimento da CNC, no âmbito do Poder Executivo federal, em face do disposto no Decreto-Lei nº 1.402, de 5 de dezembro de 1939, “como entidade sindical de grau superior coordenadora dos interesses econômicos do comércio em todo o território nacional”, ver Decreto nº 20.068, de 30 de novembro de 1945.

⁴⁴⁷ Trabalhando relatos de atores envolvidos com os primeiros anos de atividade da Campanha e documentos por ela publicados, Fernando César Ferreira GOUVÊA destaca interações formais e informais entre a Campanha e o CNPq, registrando que “o Boletim informativo da CAPES e os relatórios anuais da instituição trouxeram diversas matérias referentes ao CNPq e a parcerias entre as duas instituições, revelando uma relação

Quanto à estruturação da Campanha, cabia à Comissão “promover o estudo das necessidades do país em matéria de pessoal especializado, particularmente nos setores onde se verifica escassez de pessoal em número e qualidade” (art. 3º, “a”, Decreto nº 29.741/51) e sugerir ao Presidente da República a “forma definitiva” da organicidade estatal dedicada à execução da Campanha, inclusive, arrolando as “medidas julgadas indispensáveis ao desempenho de suas funções” (art. 7º, Decreto nº 29.741/51).

Embora a organização da Campanha pelo chefe do Poder Executivo tenha demorado dez anos, formalizando-se apenas com o Decreto nº 50.737, de 7 de junho de 1961,⁴⁴⁸ os trabalhos da Comissão, que já gozava de substanciais linhas diretivas na sua norma instituidora,⁴⁴⁹ no período entre 1951 e 1961, na implementação da Campanha, representaram uma importante inflexão nacional para a necessidade de formação de quadros, inclusive para os desafios de CTI.

Para um destaque nesse sentido, chamando atenção ao papel da Campanha na organização da pós-graduação no Brasil, Fernando César Ferreira GOUVÊA vislumbra no apoio “das universidades e dos institutos de ensino superior” implementados pela Comissão no curso da Década de 50, uma resposta aos “anseios da comunidade científica que via na universidade um espaço privilegiado para a consolidação da pesquisa no Brasil”.⁴⁵⁰

de complementaridade de ações formação de quadros superiores oriundos das diferentes áreas do conhecimento no período histórico em tela” (A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da Capes (1951-1961). In: *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, vol. 9, n. 17, 2012, pp. 392-393. Disponível em <<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/viewFile/312/294>>. Acesso em 13 abr. 2020).

⁴⁴⁸ Lembra-se que, nos termos do artigo 7º do Decreto nº 29.741/51, a Comissão deveria apresentar, até 31 de dezembro de 1951, ao Presidente da República, a sua proposta de “entidade incumbida da execução sistemática e regular dos objetivos da Campanha”. Embora esse prazo tenha sido “dilatado, para 30 de junho de 1952” pelo Decreto nº 30.286, de 19 de dezembro de 1951, a Campanha só foi, enfim, organizada pelo chefe do Poder Executivo em 1961. Para considerações sobre o Decreto nº 50.737/61, cf. *infra* neste item da tese.

⁴⁴⁹ Além do rol de competências mobilizadoras a cargo da Comissão (art. 3º), o Decreto nº 29.741/51 (i) constituiu um “fundo especial”, mantido por contribuições públicas e privadas, para o custeio das atividades de formação e aperfeiçoamento de pessoal (art. 4º); (ii) habilitou a Campanha à articulação com o setor privado e entes federativos subnacionais que atendessem às finalidades da Campanha, incluindo-os no “plano nacional de aperfeiçoamento” e, conseqüentemente, ao apoio financeiro pela Campanha (art. 6º); (iii) bem como conferiu capacidades executórias ao Presidente da Comissão (art. 8º), submetendo outros órgãos e entidades da Administração Pública federal aos objetivos da Campanha (art. 9º), como o BB, para facilitar as movimentações cambiais no tocante às bolsas, salários e vencimentos concedidos aos beneficiários dos programas de aperfeiçoamento (art. 10).

⁴⁵⁰ A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da Capes (1951-1961), pp. 383-384.

Em 1961, esses esforços iniciais da Campanha para o aperfeiçoamento do pessoal de nível superior foram institucionalizados pelo Estado brasileiro, por ato normativo do chefe do Poder Executivo.

Assim, nos termos do Decreto nº 50.737/61, subordinada diretamente à Presidência da República (art. 1º) e assessorada por um Conselho Consultivo⁴⁵¹ (arts. 3º e 4º), cabia à Campanha agir sobre a formação de quadros de nível superior. Para tanto, a Campanha concederia bolsas e auxílios (art. 8º), destinadas à “melhoria das condições de ensino e pesquisas” e ao “aperfeiçoamento do pessoal de nível superior já existe” (art. 2º, “1” e “2”), além de realizar “levantamentos, estudos e pesquisas sôbre os problemas envolvidos em seu campo de ação” (art. 2º, “3”).

Em suma, pelo Decreto nº 50.737/61, o chefe do Poder Executivo consolidava as diretivas traçadas normativamente pelo Decreto nº 29.741/51 e desenvolvidas⁴⁵² pela Campanha, desde a sua criação.

Contudo, a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior não foi o único movimento de formação de pessoal especializado para atividade de CTI carreada pelo Poder Executivo federal na época.

No início dos Anos 60, a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI) e o Programa de Expansão do Ensino Tecnológico (PROTEC) foram duas outras iniciativas mobilizadas no âmbito do MEC, para “assegurar [...] o desenvolvimento econômico e social do país”, com impactos na estruturação inicial do Estado brasileiro para o apoio à pesquisa e à inovação, mediante a formação de pessoal.

⁴⁵¹ Veja-se que o Conselho Consultivo, dirigido por um Coordenador, parece ter sido a novidade promovida pelo Decreto nº 50.737/61, integrado por representantes da Presidência da República, MEC, Ministério do Trabalho e Previdência Social, MRE, CNPq, BNDES, CNI e CNC (art. 4º).

⁴⁵² Para um destaque dessas atividades, cf. GOUVÊA, Fernando César Ferreira. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da Capes (1951-1961), pp. 383-389.

2.2.1.2. Outras iniciativas empreendidas pelo Ministério da Educação

2.2.1.2.1. Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI), estabelecida pelo Decreto nº 49.355/60

Criada pelo Decreto nº 49.355,⁴⁵³ de 28 de novembro de 1960, sob a forma de uma campanha subordinada ao MEC, a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI) visava a “implantação e desenvolvimento de um programa de educação tecnológica” (art. 1º).

Entre outras competências, cabia à COSUPI a elaboração de planos, para aprovação ministerial, e execução das verbas destinadas à instalação de “institutos de tecnologia” em “escolas e universidades” (art. 3º, “a” e “b”). Ademais, admitia-se a possibilidade de destinação de recursos específicos à campanha que, organizados sob a forma de um fundo especial, serviriam à manutenção de suas atividades (arts. 4º e 5º).

O Decreto nº 49.355/60 também atribuiu à COSUPI uma estrutura funcional, sob a forma de uma superintendência do MEC. Com um presidente, responsável pelo órgão, e outros dois membros nomeados pelo Presidente da República, após indicação do Ministro do MEC (art. 2º), a COSUPI poderia requisitar⁴⁵⁴ servidores públicos federais

⁴⁵³ O Decreto nº 49.355/60 consolida pelo chefe do Poder Executivo iniciativa homônima do MEC, estabelecida pela Portaria Ministerial nº 102, de 28 de fevereiro de 1958 (Portaria nº 102/58-MEC), assinada pelo Ministro Clóvis Salgado, designando “professores para constituírem a ‘Comissão Supervisora do Plano dos Institutos’”. Em suma, tratava-se de ato normativo com vistas a organizar a aplicação dos recursos concedidos ao MEC pelo orçamento da União Federal de 1958, “para aumentar a eficiência do ensino nas escolas de engenharia”. Assim, além dos planos de aplicação e minutas de acordos, a Comissão deveria sugerir ao Ministério elementos para “a verificação do progresso realizado”, estimativas de custos para a continuidade da medida e sugestões “para a criação de um organismo para centralizar a aquisição de equipamento” aos estabelecimentos de ensino beneficiados pela medida. A Portaria também orientava que as ações cooperativas empreendidas pelo MEC deveriam ter “sempre em vista que as verbas a conceder em hipótese alguma poderão destinar-se ao mero ‘auxílio’ a instituições que porventura necessitem amparo financeiro, por maior que seja sua benemerência. Tais verbas destinam-se, rigorosamente, a introduzir um novo e mais eficiente sistema de educação em Escolas e Universidades nos setores ligados diretamente ao trabalho, com o objetivo precípuo de aumentar a produtividade do trabalhador nacional, pelo melhor conhecimento das leis naturais e das suas aplicações tecnológicas às atividades produtoras”. Registra-se que o acesso à Portaria nº 102/58-MEC foi obtido pelo Pedido ao e-SIC nº 23480028197201829, de 11 de dezembro de 2018.

⁴⁵⁴ A requisição é modalidade de afastamento de servidor público para prestação de atividades em órgão ou entidade distinta da sua lotação originária, sem que haja necessidade de concordância do órgão ou da entidade de origem. Trata-se de entendimento forjado a partir de exceção à proibição de exercício por servidor público das suas funções em unidade diferente daquela que estiver originalmente lotado, por expressa autorização do Presidente da República, para fim determinado e prazo certo excepcionalidade. Prevista no Estatuto dos

(art. 9º), além de utilizar seus recursos para remunerar serviços não permanentes de “natureza técnica e especializada” necessários à execução de suas atividades (art. 10).

Em que pese o controle político direto sobre as suas movimentações financeiras, uma vez que o plano de aplicação dos recursos da superintendência dependia de prévia aprovação pela Presidência da República (art. 6º),⁴⁵⁵ a COSUPI foi responsável por uma movimentação significativa de recursos para a implementação de um modelo universitário de caráter mais tecnológico.

Estes dispêndios empregados pelo COSUPI na execução de sua campanha pela “educação tecnológica” suscitam, até a atualidade, ora recriminações ao “escandaloso” uso dos recursos pela iniciativa;⁴⁵⁶ ora o destaque do alinhamento destes gastos aos

Funcionários Públicos Civis da União Federal de 1952 (art. 34, Parágrafo único, Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952), essa exceção também consta do vigente artigo 93, § 4º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que revogou o diploma de 1952. Atualmente, os aspectos da requisição e a sua diferença em relação à cessão – meio de afastamento do servidor público de sua unidade de origem mediante pedido do órgão ou entidade cedente e concordância da origem e do servidor público – é regulado no âmbito da União Federal pelo Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017. Portanto, desde a edição da Lei nº 1.711/52, por entendimento da exceção contida neste Estatuto, até os dias atuais, por expressa disposição normativa, o instituto da requisição atua como um poderoso instrumento outorgado a determinado a órgãos ou entidades da Administração Pública para a constituição do seu quadro de pessoal.

⁴⁵⁵ Veja-se que o artigo 7º do Decreto nº 49.355/60 atribuía à COSUPI o dever de prestação de suas contas ao TCU, acompanhada de parecer do MEC.

⁴⁵⁶ Trata-se do conteúdo da crítica de Shozo MOTOYAMA, sobretudo, aos trabalhos do primeiro Presidente da COSUPI, Ernesto Luiz de Oliveira Júnior: “[o]utrossim, malbaratavam-se recursos porque o governo tinha compreensão errônea do significado da C&T. [§] O caso mais escandaloso é o da Comissão Supervisora de Plano de Institutos (Cosupi), um órgão do Ministério de Educação. Em quatro anos, até 1961, ela havia despendido a verba nada desprezível de 2,815 bilhões de cruzeiros (valores da época). Seu presidente, o senhor Oliveira Júnior, pregava a necessidade de desenvolver a tecnologia à parte de qualquer capacitação científica nacional. Para ele, o conhecimento científico estava ao alcance de qualquer um, na forma de livros, compêndios e revistas. E ia além. Recriminava o emprego de verbas para as investigações científicas, que em sua opinião serviriam tão-somente para saciar a vaidade intelectual de alguns poucos privilegiados. Essas pesquisas, do ponto de vista do presidente da Cosupi, não passavam de cópias malfeitas daquelas realizadas nos países de primeiro mundo. Ele advogava uma ciência empobrecida para o exercício de uma tecnologia de segunda classe, como afirmava sugestivamente o físico José Leite Lopes em sua conferência na abertura da XIII Reunião Anual da SBPC, realizada em Poços de Caldas, em 1961. A postura da Cosupi foi questionada de maneira dura pela SBPC e por outras entidades científicas, inclusive pelo CNPq. Certamente, o dirigente da Cosupi pecava por desconhecer o sentido da tecnologia. O absurdo da questão é que ela tinha recursos, enquanto outras entidades sérias de C&T morriam à míngua. O pior de tudo estava no fato de não ser a primeira vez que isso acontecia e não seria a última. Contudo, se alguém duvidar dessa avaliação sobre a Cosupi, basta mostrar como contraprova suas realizações. Onde estão elas?” (MOTOYAMA, Shozo (org.). *Prelúdio para uma História: Ciência e Tecnologia no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 2004, p. 305).

esforços governamentais, para relacionar educação com “o trabalho, no intuito de promover o aumento da produtividade”.⁴⁵⁷

Independentemente da compreensão sobre o acerto ou erro da medida, parece certo que a iniciativa empreendida pelo Governo federal mobilizou consideráveis esforços financeiros do Estado brasileiro para imprimir uma dimensão tecnológica à educação.

A relevância e sensibilidade envolvendo os objetivos da campanha ficam ainda mais evidentes pelas modificações realizadas na estrutura da COSUPI pelo Poder Executivo com a publicação do Decreto nº 51.405, de 6 de fevereiro 1962.

Por este, o Ministro do MEC assumiu a função de Presidente da COSUPI, cabendo ao Diretor de Ensino Superior deste Ministério a responsabilidade executiva pela gestão da campanha (art. 1º).

Ainda, o Decreto nº 51.405/62 definiu, sob a gestão do MEC, um procedimento para que os estabelecimentos dedicados à pesquisa e ao ensino de ciência e tecnologia pudessem se habilitar aos recursos da Campanha (art. 2º).

Esse reforço à gerência do MEC sobre as atividades da campanha foi encarado por certos observadores da época como limitadora da liberdade de ação da COSUPI.

Nesse sentido, destaca-se a coluna no *Diário Carioca* de 18 de fevereiro de 1962:

⁴⁵⁷ Para esse olhar mais positivo da campanha do COSUPI, destaca-se a reflexão realizada por Eliane Morelli ABRAHÃO e Enoch Silva BARBOSA: “[o]s esforços e recursos empreendidos pela COSUPI para atingir seus objetivos procuravam desenvolver as áreas de conhecimento que eram mais importantes do ponto de vista da educação para o desenvolvimento, ou seja, a matemática, a química, a física, a biologia, a geologia e a economia. [§] As verbas concedidas pela COSUPI objetivavam exclusivamente planejar um novo sistema educacional nas escolas ou universidades, nas áreas vinculadas ao trabalho, no intuito de promover o aumento da produtividade. [§] Desde a sua criação, a COSUPI foi presidida pelo professor Ernesto Luiz de Oliveira Júnior, que para cumprir a meta da instituição a qual presidia, percorreu o país buscando conhecer as escolas técnicas e universidades brasileiras, apontando seus problemas e submetendo ao ministro de Estado os planos de aplicação de recursos e os progressos que já se realizavam dentro dos planos do Ministério da Educação e Cultura” (em “Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI)”, publicado pelo *Centro de Lógica, Epistemologia e História da Ciência da Universidade Estadual de Campinas*, disponível em <<https://www.cle.unicamp.br/index.php/content/comiss%C3%A3o-supervisora-do-plano-dos-institutos-cosupi>>. Acesso em 14 abr. 2020).

[a]gora, surpreendentemente, Brasília decretou a burocratização da COSUPI. Modificando o decreto que a criara e regulava, passou-lhe a direção ao próprio ministro de Estado, integrando-a na Divisão de Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura. O enfraquecimento das suas atividades é um triste corolário, uma inevitável e triste consequência da inoportuna modificação. Cortando mandatos quinquenais que o anterior decreto assegurava,⁴⁵⁸ cortou, igualmente, o sentido de autonomia e de planificação cujos resultados já se faziam sentir em todo o país.⁴⁵⁹

Outras mídias, contudo, manifestaram-se em favor da nova orientação estabelecida pelo Decreto nº 51.405/62.

É o caso do jornal *O Estado de São Paulo* que, em 26 de agosto de 1962, tratando da gestão da COSUPI por Durmeval Trigueiro Mendes, Diretor de Ensino Superior do MEC:

[a]ntes da gestão do prof. Trigueiro Mendes nenhuma providência foi tomada no sentido de articular setores diversos da administração federal, no sentido da realização de uma política de ensino superior. Cuidou, nestas condições, o ilustre professor, de estabelecer, de um lado, uma vinculação

⁴⁵⁸ A coluna faz referência à nova redação atribuída ao artigo 2º do Decreto nº 49.355/60 pelo artigo 1º do Decreto nº 51.405/62, suprimindo o mandato de cinco anos estabelecido para os dirigentes da COSUPI.

⁴⁵⁹ *Brasília e a COSUPI*, assinada por Luis MACDOWELL, no *Diário Carioca* de 18 de fevereiro de 1962, Ano XXXIV, N. 16.412, p. 4, disponível em <http://memoria.bn.br/pdf/093092/per093092_1962_10412.pdf>. Acesso em 14 abr. 2020. Por oportuno à compreensão do contexto nacional envolvendo a implementação da COSUPI, transcrevem-se as considerações elogiosas de Luis MACDOWELL à etapa inicial da campanha, prévia à sua modificação em 1962: “Uma das metas proveitosamente impulsionadas no governo do Sr. Juscelino Kubitschek foi a da ‘Educação para o desenvolvimento’, fixando as bases de um programa que nos permitisse atender aos imperativos de transformação da estrutura social pela tecnologia progressiva [...]. Não poderia o Brasil ficar somente no crescimento vegetativo, necessariamente lento e desordenado, de seu complexo econômico. A evolução quase espontânea, sementes de progresso em solo desigual, não mais satisfazia os anseios do povo brasileiro. Era necessário discipliná-la, fertilizar a terra, encurtar o tempo de crescimento com a melhoria de certas condições fundamentais. [§] Assim nasceu a COSUPI, a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos, fomentando a expansão da tecnologia planificada para atender às exigências do progresso nacional. [...] Realizou-a o governo Kubitschek, entregando a sua direção ao professor Ernesto Luís de Oliveira Júnior, conhecedor das questões ligadas à educação tecnológica de nível superior, idealista puro, empenhado no dimensionamento e na solução de um problema que se torna cada vez mais grave no Brasil de hoje: o domínio da técnica pela formação de técnicos. Não tinha por objetivo o estipêndio de atividades individuais no campo da ciência nem o de financiar a colocação de gatos em órbita; era seu escopo essencial implantar e desenvolver um programa de educação tecnológica em escala condizente com as necessidades nacionais. E êsse propósito foi cumprido desde 1958, com os resultados mais auspiciosos.”

mais estreita entre a Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI) e a Diretoria do Ensino Superior, e, de outro, entre estes dois órgãos e a Campanha de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Pesquisas com o objetivo de realizar um plano racional de financiamento às nossas instituições de ensino superior. Eliminou-se, desta forma, a superposição dos programas de financiamento por intermédio de uma melhor definição das áreas a que deverão dar assistência financeira aquelas agências federais: a de tecnologia[,] a de formação de pessoal e a de pesquisa básica. No âmbito da competência da Diretoria do Ensino Superior e da Comissão Supervisora do Plano dos Institutos, traçou o prof. Trigueiro Mendes planos diversos sobre a formação de técnicos, a formação e aperfeiçoamento do professor universitário e a reorganização universitária, tendo em vista, sobretudo, disciplinar a expansão do ensino superior e adequar este sistema de ensino às condições do mercado de trabalho.⁴⁶⁰

Nesse ambiente de divergências quanto ao modelo para a implementação da educação tecnológica no país, uma nova orientação foi estabelecida para a COSUPI pelo Decreto nº 52.456, de 10 de setembro de 1963.

Ainda subordinada diretamente ao MEC (art. 7º), a COSUPI, doravante, não mais como uma campanha, mas simplesmente uma comissão governamental, passou a “ter dois objetivos fundamentais”, por um lado, a colaboração com universidades e outras entidades de ensino superior para a formação ou fortalecimento de núcleos destinados ao ensino e pesquisa (art. 1º, “a”); e, por outro lado, a formação de tecnólogos, especialistas e auxiliares técnicos por meio de medidas focadas no aumento de vagas e na qualidade dos cursos de engenharia (art. 1º, “b”).⁴⁶¹

⁴⁶⁰ *Uma política de ensino*, com extrato disponível em <<https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19620826-26792-nac-0003-999-3-not>>. Acesso em 14 abr. 2020.

⁴⁶¹ Os artigos 7º e seguintes do Decreto nº 52.456/63 reforçaram a estrutura burocrática da COSUPI, enquanto superintendência, a cargo do Diretor do Ensino Superior do MEC, destinando à Comissão duas Secretarias Executivas, uma para atender cada um dos seus objetivos constantes do artigo 1º, e um Conselho com funções

Assim, com essas linhas estabelecidas pelo Decreto nº 52.456/63, além da concentração dos “esforços e recursos” em seis áreas do conhecimento – matemática, química, física, biologia, geologia e economia – (art. 2º), buscou-se estimular, mediante acordos com unidades de ensino superior de engenharia, a implementação de um “centro de formação básica”, onde será ministrado ensino correspondente ao ciclo básico dos cursos de engenharia”, habilitando alunos para ingresso em escolas técnicas e cursos de engenharia (art. 3º).

Vale destacar que esse apoio por parte do COSUPI observava certas condicionantes.

No caso, a Comissão não poderia firmar parceria com estabelecimentos de ensino que “com seus próprios recursos regulares” não pudessem executar as ações patrocinadas pela COSUPI (art. 5º). Ademais, tal participação da Comissão demandava que as organicidades interessadas assegurassem “meios de continuar as atividades quando cessar a cooperação da COSUPI” (art. 4º) e que os recursos provenientes da Comissão não se destinassem a gastos de manutenção ou em substituição a “recursos regulares das instituições assistidas” (art. 6º).

Assim, forjava-se uma organicidade estatal com capacidade de execução fortalecida, ainda que não juridicamente autônoma da Administração Pública direta, para conferir um fomento não regular – e de nítido caráter expansionista, sem preocupação com os desafios relativos à continuidade desses objetivos – às institucionalidades de ensino na organização de suas estruturas de pesquisa.

Não menos relevante foi o estímulo do COSUPI à formação de pessoal habilitado aos empreendimentos de natureza tecnológica, como os engenheiros.⁴⁶²

deliberativas, gozando seus membros de mandato (cf. o consignado sobre o assunto na nota de rodapé nº 376) para o exercício de suas funções.

⁴⁶² Para a relação entre engenheiros, desenvolvimento econômico e atividades de CTI, realçando a persistência desse debate na atualidade, cf. SALERNO, Mario Sergio; *et. alii*. Escassez de engenheiros no Brasil? Uma proposta de sistematização do debate. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, ed. 98, vol. 33, n. 1, 2014, pp. 43-67. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n98/04.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2020. Por oportuno, transcreve-se a conclusão dos autores: “[q]ueremos, contudo, deixar claro que a não existência de gargalos não significa absolutamente que não haja necessidade de aumentar os investimentos na ampliação e na melhoria de qualidade do ensino de engenharia. Como mostramos no início do texto, a engenharia está intimamente ligada ao desenvolvimento econômico e à inovação e o Brasil apresenta baixo índice de engenheiros por habitante ou por formados no ensino superior. Ademais, a formação em engenharia capacita a pessoa a inúmeras atividades,

Em todo o caso, pouco mais de três meses após essa nova configuração à COSUPI, os mecanismos à disposição do MEC para o aumento no número de quadros da engenharia e da tecnologia em geral foram reforçados com a criação do Programa de Expansão do Ensino Tecnológico (PROTEC).

2.2.1.2.2. Programa de Expansão do Ensino Tecnológico (PROTEC), estabelecido pelo Decreto nº 53.325/63

Criado pelo Decreto nº 53.325, de 18 de dezembro de 1963, no âmbito do MEC, o Programa de Expansão do Ensino Técnico (PROTEC) partilhava diversas das finalidades anteriormente atribuídas ao COSUPI, em especial, o aumento de vagas e graduados nos cursos de engenharia (art. 1º, “a” e “b”) e a implementação de centros para oferecimento de cursos do ciclo básico de engenharia (art. 2º).

Nesse sentido, não parece haver dúvidas quanto à relação entre as duas iniciativas, com o PROTEC dedicado à execução de estratégias que haviam sido assentadas para o COSUPI pelo Decreto nº 52.456/63.

Em todo o caso, o Decreto nº 53.325/63 enfatizava ações destinadas à formação profissional, no interesse do desenvolvimento da atividade industrial (art. 1º, “d”).

Com isso, além de patrocinar centros destinados ao ciclo básico dos cursos de engenharia, “nas regiões onde a demanda justificar o aumento substancial de matrículas” (art. 4º, “a”), o PROTEC assegurava aos alunos, com aproveitamento nessa etapa de formação, acesso ou ao “ciclo profissional” desses estabelecimentos de ensino de engenharia, ou aos “cursos especializados da formação de cientistas e pesquisadores” (art. 4º, “d”).⁴⁶³

dentro ou fora daquelas chamadas típicas. Ao contrário do que alguns dizem, não consideramos problema haver engenheiros trabalhando em bancos, em empresas de serviço, de consultoria, na produção de pesquisas e textos sobre engenheiros etc.: o problema maior é não ter engenheiros e ter uma economia que pouco necessite deles.” (p. 65)

⁴⁶³ Na tentativa de um aproveitamento completo dos alunos dos cursos patrocinados pelo PROTEC, o artigo 4º, alínea “e”, do Decreto nº 53.325/63, admitia aos alunos que não viessem a concluir o ciclo básico de engenharia a possibilidade de prosseguirem seus estudos em outros cursos oferecidos por outros estabelecimentos de ensino “de acôrdo com os conhecimentos adquiridos”.

Ainda nesse esforço de formação profissional, o Decreto nº 53.325/63 estabelecia que os cursos patrocinados pelo PROTEC procurariam ofertar assistência vocacional aos seus alunos (art. 4º, “f”).

Para o cumprimento desses objetivos, foi estabelecida uma institucionalidade própria ao programa, com a criação de uma superintendência que, muito embora vinculada à Diretoria do Ensino Superior do MEC, gozaria de autonomia didática, financeira e administrativa (art. 8º).

A governança dessa superintendência era composta por um Conselho de Administração e um Superintendente Executivo, contratado por decisão do Conselho (art. 9º).

Vale destacar que a composição do Conselho de Administração do PROTEC refletia o comprometimento da iniciativa do Poder Executivo com a formação profissional de quadros, sobretudo para as atividades produtivas. Presidido pelo Diretor de Ensino Superior, integravam o Conselho o Diretor de Ensino Industrial do MEC, o Superintendente Executivo do programa, dois membros nomeados diretamente pela Presidência da República, por indicação do Ministro do MEC, além de representante da CNI, realçando laços entre o Governo e o setor industrial (art. 10).

Para o exercício da sua missão, o Decreto nº 53.325/63 privilegiava os mecanismos consensuais, com a celebração pela PROTEC de acordos, sob a forma de convênios, com entidades de ensino (art. 6), para a expansão descentralizada desses centros (art. 5º) e aproveitamento profissional dos alunos provenientes dos cursos apoiados (art. 7º).

Na constituição da sua capacidade de agir, o PROTEC poderia contratar docentes, técnicos e corpo administrativo “pela legislação trabalhista ou mediante aquisição de servidores públicos e autárquicos” (art. 12) e fazer uso dos recursos orçamentários do MEC (art. 13).

Contudo, essa conformação para a expansão do ensino tecnológico durou poucos meses não mais que um ano,⁴⁶⁴ ante organização da Coordenação de Aperfeiçoamento de

⁴⁶⁴ Segundo o *Centro de Lógica, Epistemologia e História da Ciência da Universidade Estadual de Campinas*, o PROTEC firmou parceria com as seguintes entidades de ensino: “Faculdade Nacional de Filosofia da

Pessoal de Nível Superior (CAPES) em 1964 e a reunião do PROTEC, da COSUPI e da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, sob uma mesma institucionalidade.

2.2.1.3. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

2.2.1.3.1. Reunião de iniciativas pelo Decreto nº 53.932/64

Com a edição do Decreto nº 53.932, de 26 de maio de 1964, o chefe do Poder Executivo reuniu a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, a COSUPI e o PROTEC na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), subordinada ao MEC.

Assim, na conformação estabelecida pelo artigo 1º do Decreto nº 53.932/64, a CAPES unificou a coordenação dos esforços do Governo Federal no campo da formação de pessoal de ensino superior.

Nesse sentido, além do que já se ponderou quanto à preparação de quadros para as “prioridades ditadas pelas necessidades do desenvolvimento econômico e social do país” (art. 2º, “1”), o que significava, na linguagem do período, “programas de formação e adestramento de pessoal” (art. 2º, “3”), o Decreto nº 53.932/64 reafirmava a aliança, iniciada em 1951, entre o nível de ensino superior e a atividade de pesquisa.

Segundo este diploma normativo, os programas de trabalho anuais da CAPES teriam, entre outros objetivos, a oferta de assistência técnica às universidades e escolas superiores para “melhoria dos seus padrões de ensino e pesquisa” (art. 2º, “2”), o apoio a centros de pesquisa e treinamentos avançados (art. 2º, “3”), além da concessão de bolsas de estudo, para atração de estrangeiros para ministrar cursos de graduação e pós-

Universidade do Brasil; Escola Politécnica da Universidade do Espírito Santo; Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil; Escola Nacional de Química da Universidade do Brasil; Escola de Engenharia da Universidade de Recife; Escola de Engenharia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro” (“Programa de Expansão do Ensino Tecnológico – PROTEC”, disponível em <<https://www.cle.unicamp.br/index.php/content/programa-de-expans%C3%A3o-do-ensino-tecnol%C3%B3gico-prottec>>. Acesso em 16 abr. 2020).

graduação (art. 2º, “6”), e de auxílios, para encontros entre professores e pesquisadores (art. 2º, “7”).

Com isso, a reunião da Campanha, da COSUPI e do PROTEC significou a unificação de um conjunto de instrumentos do Estado brasileiro para a promoção do ensino superior. Coube à CAPES a gestão dos recursos financeiros (art. 3º), inclusive orçamentários (art. 11), dos bens patrimoniais (art. 10) e, principalmente, das intervenções por meio de bolsas de estudos e auxílios a estabelecimentos de ensino (art. 7º).

Para a execução desse suas finalidades, a CAPES foi dotada de um mecanismo de governança composto por um Conselho Deliberativo (arts. 5º⁴⁶⁵ e 6º) e uma Diretoria Executiva (arts. 7º e 8º), encarregada da execução das deliberações do Conselho, podendo, para tanto, requisitar servidores públicos civis para o exercício de suas atividades (arts. 8º e 9º).

Deste modo, há um nítido traço de continuidade com as medidas adotadas pelo Estado brasileiro para a organização do ensino superior no país.

Além de aspectos orgânicos, como a subordinação ao MEC, e da adoção dos instrumentos que marcaram, sobretudo, as ações da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, como as bolsas de estudo e os auxílios a universidades e outros estabelecimentos de ensino superior, algumas linhas do modelo de apoio estatal permaneceram. Destaca-se, especialmente, o caráter expansionista e temporário dos auxílios concedidos pela CAPES que não poderiam se substituir aos dispêndios regulares das entidades fomentadas ou arcar com as despesas de manutenção das estruturas constituídas (art. 4º).

Dito isso, parece possível afirmar que, com o Decreto nº 53.932/64, o Governo Federal concentra na CAPES as atividades de promoção do ensino superior, inclusive em suas conexões com o desenvolvimento da pesquisa e da tecnologia.

⁴⁶⁵ Composto de nove membros e presidido pelo Ministro do MEC, eram considerados membros natos do Conselho Deliberativo da CAPES, além do Diretor de Ensino Superior do MEC, o Presidente do CNPq.

Contudo, a irradiação da agenda de CTI nas ações do Estado brasileiro e sua interação com o tema do ensino superior não teve o seu formato estabilizado pelo Decreto nº 53.932/64.

Outros diplomas normativos de autoria do chefe do Poder Executivo se sucederam, dedicando-se a eles o exame da próxima seção.

2.2.1.3.2. Construção de uma autonomia pelo Poder Executivo: Decretos nºs 54.356/64, 66.662/70, 74.299/74 e 86.816/82

Nessa seção, coloca-se em voga o que parece ter sido a tônica do processo de conformação normativa envolvendo a CAPES, após a unificação das iniciativas para o aperfeiçoamento dos quadros de nível superior com o Decreto nº 53.932/64: a formatação da autonomia da CAPES por intermédio do exercício da função normativa pelo Poder Executivo federal.

Para trabalhar essa mobilização do Estado brasileiro, são explorados os Decretos nºs 54.356, de 30 de setembro de 1964, 66.662, de 5 de junho de 1970, 74.299, de 18 de julho de 1974, e 86.816/82, de 5 de janeiro de 1982, que antecederam a institucionalização da CAPES enquanto entidade integrante da Administração Pública indireta na Década de 90.

Além dos termos dessa autonomia pela ação normativa do Presidente da República, interessa destacar o papel conferido pelo arranjo jurídico-institucional à CAPES, sobretudo na sua interação com a atividade de CTI.

No que tange ao Decreto nº 54.356/64, editado poucos meses após a reunião de iniciativas promovida pelo Decreto nº 53.932/64, os passos à formalização da autonomia institucional praticamente não avançaram.

Os realces no Decreto nº 54.356/64, com relação àquele de maio de 1964, ficam por conta da concessão de bolsas, como meio de ação da CAPES (art. 2º, I e II), da preocupação com o “pessoal docente de nível superior” (art. 2º, V e VII) e de um relativo acento à questão científica e tecnológica. Especificamente, estabelecia-se que a CAPES manteria “estreita cooperação” com o CNPq (art. 1º, § 2º), conferindo “[n]a

formulação de seus programas [...] particular destaque as áreas relacionadas com o desenvolvimento técnico-científico do país” (art. 2º, § 1º).

O aspecto da autonomia da Coordenação parece ter sido o ponto central da reformulação realizada pelo Decreto nº 66.662/70 que a instituiu como “órgão autônomo” do MEC.

No caso, o artigo 1º, inciso I, do Decreto nº 66.662/70 fazia referência à figura jurídica criada pelo artigo 172 do Decreto-Lei nº 200/67. Segundo este dispositivo, alterado pelo Decreto-Lei nº 900/69:

[o] Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

Sob esse reconhecimento das particularidades da atividade de “pesquisa ou ensino” e da possibilidade de modular a autonomia dos órgãos da Administração Pública direta, o Decreto nº 66.662/70 submetia a CAPES à “denominação genérica de Órgãos Autônomos” (art. 172, § 1º, Decreto-Lei nº 200/67).

Para adaptar a estrutura administrativa tradicional do Estado brasileiro aos objetivos da CAPES, o Decreto nº 66.662/70 conformara o conteúdo da sua autonomia administrativa⁴⁶⁶ e financeira. Com relação à última, aproveitando-se da inclusão realizada pelo Decreto-Lei nº 900/69 do § 2º⁴⁶⁷ ao artigo 172, do Decreto-Lei nº 200/67,

⁴⁶⁶ “A autonomia administrativa da CAPES compreende principalmente, obedecida a legislação pertinente: I - estabelecimento de normas internas de administração geral; II - aquisição de material e contratação de serviços de terceiros; III - manutenção de tesouraria própria; IV - processamento direto de movimento bancário, elaboração de fôlha de pagamentos, empenho de despesas, expedição de certidões e atos análogos.” (art. 8º do Decreto nº 66.662/70)

⁴⁶⁷ “Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria.”

constituiu-se o Fundo de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (FAPES), para “assegurar a autonomia financeira da CAPES” (art. 9º, Decreto nº 66.662/70).

Em que pese a roupagem de órgão autônomo, a reestruturação pelo Decreto nº 66.662/70 trouxe poucas alterações à finalidade da Coordenação.

Talvez a mais significativa tenha sido a menor ênfase à questão do “desenvolvimento científico-tecnológico”, prevista no Decreto nº 54.356/64, mas que não foi reproduzido no texto do Decreto nº 66.662/70,⁴⁶⁸ e o destaque ao “pessoal docente de ensino superior”, como destinatários individuais das bolsas e auxílios conferidos pela CAPES, para cursos de pós-graduação e de especialização (art. 2º, III, Decreto nº 66.662/70).

Esse alinhamento da CAPES e a implantação da pós-graduação⁴⁶⁹ no Brasil parece ter sido a tônica da modificação realizada pelo Presidente da República na estrutura da Coordenação em 1974.

⁴⁶⁸ Acredita-se que a aproximação com a CTI não deva ser completamente descartada, conquanto caberia à CAPES atuar “em entrosamento com o Conselho Nacional de Pesquisas e demais órgãos ou entidades de atribuições correlatas”, nos termos do artigo 1º, II, do Decreto nº 66.662/70.

⁴⁶⁹ Para a institucionalização da pós-graduação no Brasil, oportuna a lembrança do Parecer nº 977, de 1965, da Câmara de Ensino Superior, do Conselho Federal de Educação do MEC (disponível em <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Parecer_CESU_977_1965.pdf>. Acesso em 30 abr. 2020). Aprovado em 3 de dezembro de 1965, o “Parecer Sucupira” – em homenagem ao seu Relator, Newton Sucupira – atendia a pedido do Ministro do MEC de avaliação pelo Conselho quanto a “necessidade de implantar e desenvolver o regime de cursos-pós-graduação em nosso ensino superior” e, “se for o caso, regulamente os cursos de pós-graduação”, ante o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961). Examinando a origem histórica da pós-graduação, quando assenta a sua emergência na transição das universidades de “uma instituição apenas ensinante e formadora de profissionais para dedicar-se às atividades de pesquisa científica e tecnológica”, e explorando a necessidade, conceitos e experiências internacionais, como a estadunidense, desse nível de ensino, o Conselho afirma a importância da sua adoção no Brasil, “seja para completar a formação do pesquisador, seja para o treinamento do especialista altamente qualificado”, representando inclusive um “imperativo da formação do professor universitário”, dinamizando, com isso, não só a estrutura universitária nacional, mas também a “expansão da indústria brasileira”. Nesse sentido, a partir do disposto nos artigos 69, “b”, e 70, da Lei nº 4.024/61, o Conselho ofertou “uma interpretação oficial capaz de definir a natureza da pós-graduação”, para distingui-la dos cursos de especialização e aperfeiçoamento, e definiu suas características, como um modelo de ensino àqueles diplomas em curso de graduação realizado em dois níveis autônomos (mestrado e doutorado), que alinhe um programa de estudos à preparação de uma dissertação ou tese, ministrados, obrigatoriamente, em cursos regulares e sistemáticos por estabelecimentos de ensino reconhecidos pelo Estado. Assim, reconhecendo a sua criticidade para o desenvolvimento das atividades de CTI, sagrava-se o modelo da pós-graduação no Brasil, cujas bases remanescem até a atualidade nas orientações do MEC.

Aprofundando uma das “finalidades básicas” estabelecidas para a CAPES em 1970,⁴⁷⁰ o artigo 1º do Decreto nº 74.299/74 atribuía à Coordenação, sob as linhas definidas pelo Departamento de Assuntos Universitários do MEC(DAU), a execução das ações de capacitação de quadros de nível superior, constantes do Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG).

Assim, por expressa disposição normativa, relacionava-se a CAPES à estratégia governamental para a pós-graduação, constituída pelo Decreto nº 73.411, de 4 de janeiro de 1974.

Responsável por instituir o Conselho Nacional de Pós-Graduação (CNPq), tratar da sua organicidade e definir o seu campo de competência para o planejamento da pós-graduação, o Decreto nº 73.411/74 refletia uma ampla articulação institucional do Governo Federal para harmonizar “todos os órgãos e entidades que atuam na área da pós-graduação” (art. 6º) em um Plano Nacional para a matéria.

Embora o Decreto nº 73.411/74 tenha delegado uma participação residual à CAPES na implementação do PNPG,⁴⁷¹ cogita-se que o Decreto nº 74.299/74, editado meses depois, almejava dar continuidade ao esforço nacional de implementação da pós-graduação no Brasil e, sobretudo, engajar a CAPES nesta missão.

Contudo, ainda que pareça inegável a relação entre pós-graduação e atividade de CTI,⁴⁷² o Decreto nº 74.299/74 foi praticamente silente quanto a esse diálogo.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Ver artigo 2º, II, do Decreto nº 66.662/70: “[a] CAPES tem como finalidades básicas [...] colaborar na implantação e desenvolvimento de centros e de cursos de pós-graduação”.

⁴⁷¹ Nos termos do Decreto nº 73.411/74, a CAPES figurava apenas como um dos onze membros do CNPq (art. 3º, IX). Segundo este diploma normativo, o apoio à CNPq cabia à DAU do MEC.

⁴⁷² Para um destaque da relação entre formação superior, notadamente em nível de pós-graduação, e capacidade nacional para a pesquisa e inovação, cf. o curso “*Histoire de la croissance*”, ministrado por Philippe AGHION, entre outubro e novembro de 2018, no *Collège de France* (disponível em <<https://www.college-de-france.fr/site/philippe-aghion/course-2018-2019.htm>>. Acesso em 13 abr. 2020).

⁴⁷³ Salvo pela menção a representantes do CNPq e do FNDCT, como membros do CNPq (art. 3º, V e VIII), e a previsão de que o PNPG elaborado deveria “atender no que couber, às indicações” dos PBDCTs (art. 6º, § 2º), o Decreto nº 73.411/74 também não tratava da relação entre pós-graduação e CTI. Em todo o caso, vale destacar que o Decreto nº 63.343, de 1º de outubro de 1968, revogado pelo Decreto nº 73.411/74, ao criar os Centros Regionais de Pós-Graduação, realçava, nos seus “considerandos”, a “importância fundamental da pós-graduação para a pesquisa científica, a formação de professores do ensino superior e de tecnólogos de alto padrão”, dispondo da pós-graduação como um meio de “estimular o desenvolvimento da pesquisa científica, por meio da preparação adequada de pesquisadores” e de “criar condições favoráveis ao trabalho científico, de

Tal ênfase ficou por conta da última manifestação normativa do Presidente da República para tratar da CAPES enquanto órgão autônomo da Administração Pública federal.

No caso, o Decreto nº 86.816/82 não só reiterou a competência da CAPES na elaboração e execução do PNPG (art. 1º, II), como aproximou o tema da pós-graduação das atividades de CTI.

Veja-se que o diploma normativo de 1982 não realizou nenhuma vinculação expressa entre os dois assuntos. Todavia, vislumbra-se esta aproximação quando, entre as finalidades estabelecidas para a CAPES, o Decreto nº 86.816/82 assentava como papel da Coordenação o seu apoio ao MEC “na formulação da política referente à pós-graduação, pesquisa científica e tecnológica e formação de recursos humanos” (art. 1º, I) e a função de “acompanhar e avaliar os cursos de pós-graduação e a interação entre ensino e pesquisa” (art. 1º, V).

Além disso, pode-se dizer que, entre todas as manifestações normativas do chefe do Poder Executivo, o Decreto nº 86.816/82 parece ter sido aquele que mais realçou a aliança entre a CAPES e a atividade de CTI.

Nos termos do diploma normativo, esse engajamento expressava-se nas finalidades da CAPES para o fomento “de projetos especiais e experimentos, com o objetivo de testar inovações de interesse científico-educacional” (art. 1º, IV) ou para o “envolvimento das Instituições de Ensino Superior em projetos de transferência de tecnologias apropriadas às condições específicas de âmbito local e regional” (art. 1º, XIII).

Tal imersão da CAPES no ambiente de CTI dialogava com o seu papel de “agência executiva da Secretaria da Educação Superior, órgão setorial do Ministério da Educação e Cultura no Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e

modo a estimular a fixação dos cientistas brasileiros no País e incentivar o retorno dos que se encontram no estrangeiro” (art. 1º, “b” e “c”, respectivamente, Decreto nº 63.343/68).

Tecnológico, para as finalidades previstas no Decreto nº 75.225, de 15 de janeiro de 1975”⁴⁷⁴ (art. 2º, Decreto nº 86.816/82).

Portanto, com essas competências que complementavam o compromisso da CAPES com o “desenvolvimento e consolidação da Educação Superior” (art. 1º, III), o Decreto nº 86.816/82 orientou a organicidade, sob a forma de “regime de autonomia limitada” (art. 6º), até a sua instituição como fundação em 1992.

O caráter de “autonomia limitada” para o disposto no acima mencionado artigo 172 do Decreto-Lei nº 200/67 foi conferida pelo Decreto nº 86.212, de 15 de julho 1981.

Sob seus “considerandos” de que (i) “cabe restringir a criação de entidades da Administração Indireta, bem como de fundações instituídas pela União”; (ii) “a criação de entidades personalizadas tem sido motivada pela necessidade de se atribuir a determinados órgãos da Administração Direta maior flexibilidade operacional” e (iii) “que, para atender a esses casos especiais, desnecessário se torna dotar o órgão de personalidade jurídica, sendo suficiente conferir-lhes a flexibilidade limitada”, o Decreto nº 86.212/81 privilegiava a figura dos “órgãos autônomos” no âmbito da União Federal.

Em seus termos, cabia exclusivamente ao Presidente da República atribuir essas características os órgãos da Administração Pública direta (art. 2), sendo o nível de autonomia conferido objeto de ato normativo específico do chefe do Poder Executivo (art. 3º).

Ao fazê-lo pelo artigo 7º⁴⁷⁵ do Decreto nº 86.816/82, o Presidente da República reafirmava, sem criação de pessoa jurídica, a necessidade de “flexibilidade

⁴⁷⁴ Conforme se verá no item 3.2.3. *infra*, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) do Decreto nº 75.225/75 constituía e articulava dentro dos Ministérios da União Federal órgãos dedicados ao “planejamento, supervisão, coordenação, estímulo, execução ou controle” das atividades de CTI desenvolvidas no âmbito dessas unidades governamentais.

⁴⁷⁵ “Art. 7º. Cabe à CAPES, dentro da autonomia limitada de que trata o artigo anterior: I - propor ao Ministro de Estado da Educação e Cultura a contratação dos serviços de consultores técnicos e especialistas previstos no artigo 97 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e respectiva regulamentação; II - submeter à aprovação do Ministro de Estado da Educação e Cultura a programação anual de suas atividades; III - elaborar, com base na previsão de receita do Fundo de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (FAPES), o seu Orçamento próprio, obedecendo as normas e a

operacional” para as atividades da CAPES. Nesse sentido, por uma via distinta daquela da “fundação” constituída para o CNPq, o chefe do Poder Executivo não deixara de também reconhecer a “excepcionalidade” da missão da CAPES na promoção do ensino superior e, de alguma maneira, da CTI.

Assim, neste percurso, parece seguro afirmar que, pela exclusiva atuação normativa do Presidente da República, a CAPES consolidou-se como uma estrutura com relativa autonomia no âmbito da União Federal, dedicada ao aperfeiçoamento de pessoal de nível superior, sobretudo por meio de programas pós-graduação e da atenção aos quadros dedicados à atividade docente.

Desse modo, sem embaraçar esse compromisso da CAPES com a educação de nível superior, pode-se dizer que a relação com a CTI foi uma constante no período nos quais vigeram a ordenação da Coordenação exclusivamente pelo Poder Executivo, ainda que variável sua intensidade conforme os documentos normativos examinados.

Para encerrar esse destaque aos esforços realizados pelo Estado brasileiro na formação de pessoal de nível superior e a consolidação desse processo de distensão da atividade de CTI iniciado em 1951, resta discorrer sobre a institucionalização da Coordenação sob a égide da Constituição de 1988.

2.2.1.3.3. A fundação instituída pela Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992

A transformação da CAPES de órgão autônomo da Administração Pública direta, para fundação pública teve sua origem no PL nº 2.153, de 1991, de autoria do Poder Executivo.

legislação pertinente que regula a matéria; IV - efetuar, no âmbito do próprio órgão, a discriminação detalhada das dotações orçamentária globais, logo que publicada a lei orçamentária ou decreto de abertura de crédito adicional, ou apuradas quaisquer outras receitas; V - movimentar, no âmbito do órgão, os recursos do Fundo de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (FAPES).”

Segundo a *Exposição de Motivos nº 419, de 29 de outubro de 1991, do Ministro do MEC (EM nº 419/91-MEC)*,⁴⁷⁶ procurava-se conferir estabilidade, perenidade e independência para as atividades desenvolvidas pela Coordenação.

Assim, ao justificar a institucionalização da CAPES como entidade da Administração Pública indireta, o Ministro do MEC tanto reiterava as particularidades do papel institucional executado pela organicidade, como se preocupava em distinguir as atividades historicamente por ela empreendidas daquelas a cargo das estruturas estatais dedicadas à produção de CTI, sem, de todo modo, romper com esse vínculo.

É o que se vislumbra, por exemplo, na seguinte passagem da EM nº 419/91-MEC, informando, com relação à CAPES, que

[s]ua área de atuação está voltada, basicamente, para estímulo e o apoio aos cursos de pós-graduação, que constituem instrumento para a melhoria da qualificação do pessoal docente das universidades, para formação de pesquisadores e para treinamento de profissionais de alto nível nos setores mais relevantes para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. [§] Pela competência que acumulou ao longo dos anos na realização destas funções, atribuiu-se à CAPES a responsabilidade pela coordenação do Sistema Nacional de Pós-Graduação, assessorando o Ministro da Educação na formulação de políticas para este setor, monitorando e avaliando o desenvolvimento do sistema e operando os programas de bolsas de estudos e de auxílios institucionais. A CAPES está, portanto, basicamente voltada para questões do ensino. [§] Desse modo, a CAPES se distingue, claramente, por seus objetivos e modo de atuação, das agências voltadas para o desenvolvimento da pesquisa, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) no nível federal e as fundações de amparo à pesquisa no nível estadual, desempenhando, em

⁴⁷⁶ *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLVI, N. 164, de 23 de novembro de 1991, pp. 24091-24092.* As referências realizadas a esse documento são feitas pela sigla “DCN-XLVI-164”, seguida do número da página, ambos entre parênteses e, preferencialmente, no corpo do texto.

relação a elas, um papel diverso e complementar. (DCN-XLVI-164, p. 24091)

A EM nº 419/91-MEC prossegue justificando a constituição de uma fundação, como meio de consolidar necessidades vislumbradas no curso da trajetória de fomento da CAPES e, com isso, superar a “dificuldade para sua caracterização jurídico-institucional dentro da Administração Pública” (DCN-XLVI-164, p. 24091).⁴⁷⁷

Neste ponto, o tema da CTI é, novamente, destacado como referência.

Por um lado, para assentar a importância de apartar o agir administrativo das atividades da CAPES – tipicamente de “longos períodos de maturação e, pois, continuidade e estabilidade” (DCN-XLVI-164, p. 24092) – das conjunturas de ordem política, ao lembrar que “[n]ão é por outra razão que se outorga maior autonomia jurídica e de gestão a órgãos funcionalmente semelhantes, como o CNPq [...]” (DCN-XLVI-164, p. 24092).

Por outro lado, para realçar aspectos típicos do processo de legitimação da atuação da CAPES.

Para tanto, a EM nº 419/91-MEC recuperava modos comuns de organização da produção de CTI, quais sejam, “uma atuação descentralizada, uma participação intensa da comunidade acadêmica e científica nos comitês de assessores, nas consultorias *ad hoc* e na composição dos conselhos científicos que ajudam a identificar prioridades e propostas de ação da instituição”. Sob essa perspectiva de organização do trabalho, a “objetividade dos resultados” produzidos, especialmente para o apoio à formulação da política do MEC, demandaria que as “bases de conhecimento e de julgamento” dos

⁴⁷⁷ A EM nº 419/91-MEC faz um breve relato do percurso de institucionalização da CAPES, desde a sua forma de Campanha até sua estrutura de órgão autônomo. Segundo esta, “[d]e comum, todas essas soluções jurídicas tiveram por objetivo assegurar a autonomia, agilidade e flexibilidade do órgão como condição necessária para o desempenho de complexas funções. Não obstante, persistem dificuldades estruturais para garantir estas qualidades organizacionais.” (DCN-XLVI-164, p. 24092) Com relação aos órgãos autônomos do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200/67, o Ministro do MEC afirmava que a “figura do Órgão Autônomo constitui hoje uma solução antiquada, encontrando-se em extinção na Administração Federal”, ao que fazia menção ao Decreto nº 99.678, de 8 de novembro de 1990, que assegurava a manutenção da autonomia à CAPES “até que o Poder Público estabeleça natureza jurídico-administrativa diferenciada” (art. 25).

“grupos técnicos-científicos que os produzem” estivessem revestidas de independência.⁴⁷⁸

Assim, parece certo que o Ministro do MEC aproveitou-se de elementos que exaltam a intimidade da CAPES com a atividade de CTI, para basear sua proposta. Contudo, o fez prestigiando os objetivos precípuos, historicamente construídos, de comprometimento da organicidade com o ensino superior.

Deste modo, o projeto de lei submetido pelo chefe do Poder Executivo, por intermédio da MCN-PR nº 598, de 1991, não realizou qualquer realce extraordinário à CTI. Nos termos do artigo 2º do PL nº 2.153/91, cabia à CAPES

subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a área de pós-graduação, coordenar e avaliar os cursos desse nível no País e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores públicos e privado. (DCN-XLVI-164, p. 24088)

Em verdade, o PL nº 2.153/91 preocupava-se, sobretudo, com a estrutura da entidade: a autorização ao Poder Executivo para constituir a fundação (arts. 1º e 10, *caput*) e consequente extinção do órgão autônomo (art. 10, Parágrafo único); e o seu patrimônio (art. 3º), receitas (art. 4º), governança (art. 5º), cargos (art. 6º) e corpo funcional (arts. 7º e 8º).⁴⁷⁹

Tal diretiva não foi alterada durante a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional.

Com apreciação sob o regime de urgência solicitado pelo chefe do Poder Executivo (art. 61, § 4º, CF), em pouco mais de dois meses o PL nº 2.153/91 (PLC nº 130, de 1991, no Senado Federal) foi deliberado no Congresso Nacional.

⁴⁷⁸ Para os trechos transcritos do parágrafo, cf. *DCN-XLVI-164*, p. 24092.

⁴⁷⁹ Para a íntegra do projeto de lei apresentado pela MCN-PR nº 598/91, cf. *DCN-XLVI-164*, p. 24092.

Em sua participação, pode-se dizer que este praticamente validou a proposta apresentada pelo Poder Executivo,⁴⁸⁰ aprovando um texto sem consideráveis distinções daquele submetido pela MCN-PR nº 598/91.⁴⁸¹

Sancionada pelo Presidente da República em 9 de janeiro de 1992, a Lei nº 8.405 sagrou em nível legal o comprometimento da CAPES com a “formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores públicos e privado” (art. 2º).

Essa reprodução do texto do PL nº 2.153/91 reiterou o papel, até então, ocupado pela CAPES na institucionalidade brasileira de CTI: preparar, pelo ensino, quadros para executar essas atividades.

Por certo, tal relação não resume o plexo de funções da CAPES. De todo modo, além de histórica, esta interação mostrou-se também indissociável ao curso de estrutura da Coordenação sob a forma de fundação.

Assim, pouco mais de dois anos após a sua instituição como fundação pública pelo Decreto nº 524, de 19 de maio de 1992,⁴⁸² a CAPES teve as suas finalidades alteradas

⁴⁸⁰ Convém registrar que, embora timidamente, os parlamentares fizeram sugestões ao texto do projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo. Para ilustrar essa atuação, destacam-se duas das quatro emendas apresentadas na tramitação da proposta pela Câmara Federal. Submetidas pelo Deputado José Genoíno, as emendas supressivas procuravam retirar do artigo 2º do PL nº 2.153/91 as palavras “coordenar” e “pesquisa” das competências da CAPES. Com relação ao primeiro termo, o parlamentar alegava que a tarefa de “coordenar” cursos de nível superior pela CAPES feriria a autonomia universitária do artigo 207 da Constituição, além de interferir “nas funções de outras agências públicas de apoio e fomento à pesquisa”. Nesta mesma linha, eram as razões apresentadas para suprimir a competência da organicidade na formação de pessoal para a “pesquisa”. Segundo o Deputado, “[a] manutenção desta expressão [...] abre espaço para que iniciativas da Capes colidam com as atribuições de órgãos públicos federais, estaduais e municipais na formação de recursos humanos para a pesquisa”. Para o registro dessas emendas e de suas rejeições no âmbito dos trabalhos da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, ver *Diário do Congresso Nacional, Ano XLVI, N. 169, de 30 de novembro de 1991*, pp. 25092-25093.

⁴⁸¹ Ainda que não idênticos, pode-se dizer que as mudanças pouco acrescentavam em termos de conteúdo prescritivo. Para ilustrar o teor dessas modificações, veja-se que se o PL nº 2.153/91 autorizava o Poder Executivo a “transformar em fundação pública” (art. 1º) a CAPES, o texto final do artigo 1º da Lei nº 8.405/92 substituiu o termo “transformar” por “instituir”.

⁴⁸² Veja-se que o Decreto nº 524/92 foi responsável por instituir a entidade nos termos da autorização concedida pela Lei nº 8.405/92. É oportuno destacar que não se localizou qualquer formalização da constituição da CAPES em cartório de registro de pessoas jurídicas, inclusive mediante consulta ao e-SIC (Pedido nº 23480009193202066, de 21 de abril de 2020), fazendo crer que o referido ato normativo do Presidente da República – Decreto nº 524/92 – foi suficiente para, sob o ponto de vista jurídico, conformar a entidade em termos fundacionais.

pelo Decreto nº 1.273, de 13 de outubro de 1994, para incluir, entre as suas competências, o fomento ao “processo de desenvolvimento científico e tecnológico nacional” (art. 2º, Anexo I do Decreto nº 524/92).

Registra-se que, por ocasião da Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, essa atribuição prevista em manifestação normativa do Poder Executivo foi “legalizada”. Responsável por tratar da estrutura e funções da CAPES, a Lei nº 11.502/07 alterou a norma de instituição da entidade para incluir esse compromisso com a atividade de ciência, tecnológica e inovação entre as suas competências legais.⁴⁸³

Nessa esteira, também em 2007, o Poder Executivo aprovou nova organização interna para a CAPES. Nos termos do artigo 21, III, do Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007, a promoção da “inovação” foi elencada como uma das competências da “Diretoria de Programas e Bolsas no País” da entidade que conformaria esse estímulo “mediante implementação de programas especiais de bolsas e auxílios”.

Em 2012, no contexto de implementação do “Plano de Ações Articuladas” (PAR)⁴⁸⁴ da política “Todos pela Educação” do Governo Federal,⁴⁸⁵ foi editada a MP nº 562, de 2012, convertida, posteriormente, na Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.

Além de dispor sobre o PAR, a Lei nº 12.695/12 alterou a norma de regência da CAPES, reforçando a competência da entidade no âmbito do MEC com as questões da CTI. Assim, pelas alterações no artigo 2º, § 1º, da Lei nº 8.405/92, coube à CAPES, no âmbito desta temática e também da educação superior, apoiar o MEC na formulação de suas estratégias de pós-graduação, estruturar cursos presenciais e à distância e utilizar

⁴⁸³Vale destacar que, além dessa competência, a Lei nº 11.502/07 foi responsável por vincular a CAPES à formação de docentes da educação básica, inclusive por meio do “uso de recursos e tecnologias de educação à distância” (art. 2º, § 2º, Lei nº 8.405/92), alargando sua competência até então dedicada ao ensino de nível superior.

⁴⁸⁴ “O Plano de Ações Articuladas é um instrumento de planejamento da educação por um período de quatro anos. É um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que possibilita a conversão dos esforços e das ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios, num SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012.” (“O que é o PAR?” em *Plano de Ações Articuladas*, disponível em <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/perguntas-frequentes>>. Acesso em 21 abr. 2020.

⁴⁸⁵ Para o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, ver o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

os seus instrumentos de fomento (“bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos”) para a formação de quadros.

Esse arranjo jurídico-institucional perdura até a atualidade. Os Decretos n°s 7.692, de 2 de março de 2012, e 8.977, de 30 de janeiro de 2017 (em vigor), mantiveram a relação com a atividade de CTI desenhada pelo Decreto n° 6.316/07.

Nestes termos, pode-se dizer que a CAPES tem uma trajetória de interação com a ciência, a tecnologia e a inovação praticamente tão longa quanto o CNPq, na qual a distensão orgânica acompanhou o processo de fomento estatal ao ensino superior, especialmente por intermédio de medidas em nível de pós-graduação.

Se nos períodos iniciais o aperfeiçoamento de pessoal serviu à formação de quadros ao mercado de trabalho, hoje a CAPES parece destinar sua atenção especialmente ao aprimoramento do magistério, inclusive para o nível básico.

Independentemente da ênfase, é certo que, desde a sua organização em 1951, a CAPES atua, no âmbito do MEC, como uma das peças centrais do engajamento do Estado brasileiro com a CTI, pela preparação de quadros habilitados a operar essa institucionalidade.

2.2.2. Controle da atividade nuclear e a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)⁴⁸⁶

2.2.2.1. Tensões no Poder Executivo em face do disposto do arranjo estabelecido pela Lei n° 1.310/51

Como já apontado, o interesse de construir uma estrutura governamental responsável pelo desenvolvimento das competências necessárias ao domínio e aproveitamento dos

⁴⁸⁶ A narrativa desenvolvida nesta seção acompanha os relatos realizados por Rex Nazaré ALVES (“Uma história da Energia Nuclear no Brasil”, palestra promovida pelo *Clube de Engenharia do Rio de Janeiro* em 25 de junho de 2018, disponível em <<http://portalclubedeengenharia.org.br/2018/06/26/energia-nuclear-uma-historia-de-soberania-e-tecnologia-nacional/>>. Acessos em 22 abr. 2020) e José GOLDEMBERG (CPDOC-

recursos disponíveis para a produção de energia nuclear estiveram na gênese da aliança de convergência para a criação do CNPq.

O resultado normativo desse alinhamento foi assim prescrito pela Lei nº 1.310/51:

Art. 3º Compete precìpuaente ao Conselho: [...] § 3º O Conselho incentivarà, em cooperaçãõ com òrgãõs tècnicos oficiais, a pesquisa e a prespecçãõ das reservas existentes no paìs de materiais apropriados ao aproveitamento da energia atômica. § 4º Para efeito desta lei, serãõ considerados materiais apropriados ao aproveitamento da energia atômica os minérios de urânio, tório, cádmio, lítio, berìlio como boro e os produtos resultantes de seu tratamento, bem como a grafita e outros materiais discriminados pelo Conselho.

Art. 4º É proibida a exportaçãõ, por qualquer forma, de urânio e tório e seus compostos e minérios, salvo de govêrno para govêrno, ouvidos os òrgãõs competentes. § 1º A exportaçãõ de minério de berìlio só poderà ser feita mediante autorizaçãõ expressa do Presidente da República, apòs a audiênciã dos òrgãõs especializados competentes. § 2º A infraçãõ do dispòsto neste artigo constitui o crime previsto no Decreto-lei nº 431, de 18 de maio de 1938, art. 3º, inciso 18, e sujeita o infrator à pena de 2 a 4 anos de reclusãõ, sem prejuìzo de outras penalidades em que possa incorrer.

Art. 5º Ficarãõ sob contròle do Estado, por intermédio do Conselho Nacional de Pesquisas ou, quando necessàrio, do Estado Maior das Fòrças Armadas, ou de outro òrgãõ que fôr designado pelo Presidente da República, tòdas as atividades referentes ao aproveitamento da energia atômica, sem prejuìzo da liberdade de pesquisa científica e tecnològica. § 1º Compete privativamente ao Presidente da República orientar a polìtica geral da energia atômica em tòdas as suas fases e aspectos. § 2º Compete ao Conselho Nacional de Pesquisas a adoçãõ das medidas, que se fizerem

necessárias à investigação e à industrialização da energia atômica e de suas aplicações, inclusive aquisição, transporte, guarda e transformação das respectivas matérias primas para êsses fins. § 3º O Poder Executivo adotará as providências que julgar necessárias para promover e estimular a instalação no país das indústrias destinadas ao tratamento dos minérios referidos no § 4º do art. 3º e, em particular, à produção de urânio e tório e seus compostos, bem como de quaisquer materiais apropriadas ao aproveitamento da energia atômica.

Ocorre que esse arranjo estabelecido em torno deste objetivo pela Lei de criação do CNPq não pacificou o assunto no âmbito do Poder Executivo federal.

Uma série de movimentações em torno da questão nuclear marcaram os primeiros anos da atividade do Conselho, paulatinamente subtraindo a matéria do seu rol de competências e espalhando as políticas no assunto por outras organicidades do Estado brasileiro.

No cerne deste processo de diversificação, Ana Maria de ANDRADE e Tatiane Lopes dos SANTOS destacam dois fatores, relacionados com os interesses em jogo sobre o assunto na Década de 50: (i) a disputa pelos recursos do CNPq, ante o prestígio, nos primeiros anos de atividade da entidade, das destinações relacionadas à investigação e aproveitamento da energia atômica, em detrimento de verbas para o fomento transversal da CTI; e (ii) o conflito de orientação para o tratamento da questão nuclear, envolvendo diversas institucionalidades estratégicas do Estado brasileiro para além do CNPq, como o CSN, o EMFA e o MRE.⁴⁸⁷

⁴⁸⁷ ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960. In: *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, vol. 8, n. 1, 2013, pp. 114-115. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1981-81222013000100007>>. Acesso 22 abr. 2020. Com relação às organicidades estatais envolvidas, é oportuno transcrever o quadro desenhado pelas autoras: “[e]mbora o CNPq fosse o órgão gestor das atividades voltadas para a pesquisa, utilização e produção de energia nuclear, o setor nuclear estava sujeito aos ditames do Conselho de Segurança Nacional (CSN), do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Os atritos entre representantes dessas alçadas de poder do Estado, assim como entre parlamentares, cientistas e militares, eram antigos e ilustrativos das estratégias conflitantes da política de ciência e tecnologia, na qual se incluía a política nuclear, e da política externa brasileira. As divergências se concentravam na orientação imposta pelo MRE, desde o governo de Getúlio Vargas, de exportar para os Estados Unidos minerais estratégicos para a produção de energia nuclear.” (p. 115)

Nesta disputa de forças, um primeiro movimento de distensão ocorreu por pressão estadunidense, mobilizada nacionalmente em torno do MRE, com a criação da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (CEME), pelo Decreto nº 30.583, de 21 de fevereiro de 1952.⁴⁸⁸

Por essa manifestação normativa, nos termos da exceção contida no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 1.310/51, o chefe do Poder Executivo expressamente autorizou a CEME a “efetuar as vendas de urânio e tório e seus compostos e minérios” (art. 2º, “a”, Decreto nº 30.583/52) no mercado internacional.⁴⁸⁹

Embora o CNPq estivesse representado entre os seis⁴⁹⁰ membros da CEME, o modelo de governança da organicidade, orientada por deliberação da maioria dos seus membros sob a presidência do MRE (arts. 5º e 1º, respectivamente), não colocam dúvidas do primeiro abalo nas competências do CNPq sobre a estratégia nuclear brasileira, realizadas pelo Decreto nº 30.583/52.

Ana Maria de ANDRADE e Tatiane Lopes dos SANTOS ofertam a seguinte análise para o contexto de tensão nacional e internacional, desenhado em torno das atividades da CEME:

⁴⁸⁸ Para um destaque dos “objetivos norte-americanos relativos à defesa do continente, os quais se resumiam na compra ao Brasil de materiais estratégicos ou bélicos a preços reais”, da ação do MRE e das resistências por parte do CNPq e do EMFA, no processo de constituição e atuação do CEME, ver CPDOC-FGV (ABREU, Alzira Alves de). *Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/comissao-de-exportacao-de-materiais-estrategicos-ceme>>. Acesso em 22 abr. 2020.

⁴⁸⁹ Vale destacar que as operações a cargo da CEME deveriam observar as “instruções” do CSN e os “interesses superiores da segurança nacional”, bem como a “necessidade de manutenção de estoques exigidos por aquela segurança”, nos termos do artigo 3º do Decreto nº 30.583/52. Veja-se que, conforme o seu artigo 4º, cabia aos exportadores desses materiais apresentar seus planos de exportação à CEME, “com a indicação precisa dos compradores aos quais elas se destinam, das quantidades, natureza e preço das remessas”, fazendo supor que esse processo de comercialização ocorreria por intermédio de agentes privados de mercado.

⁴⁹⁰ Além do CNPq e do MRE, integravam a CEME representantes dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, do EMFA e da Carteira de Exportação e Importação do BB (art. 1º, Decreto nº 30.583/52). Essa composição foi alterada por duas outras manifestações normativas do chefe do Poder Executivo: pelo Decreto nº 35.618, de 4 de junho de 1954, foi incluído um representante da Secretaria Geral do CSN; e, pelo Decreto nº 38.232, de 10 de novembro de 1955, acrescentou-se um indicado pelo Departamento Econômico e Consular do MRE.

O quadro político no qual se inserem os acordos de exportação de monazita⁴⁹¹ para os Estados Unidos durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) pode ser examinado em duas perspectivas não excludentes. Na primeira, considera-se que o antagonismo é o reflexo das divergências entre as duas correntes do pensamento econômico citadas, notadamente entre a corrente “desenvolvimentista nacionalista”, identificada entre cientistas atuantes no CNPq, e a corrente “desenvolvimentista não nacionalista”, com representantes inclusive no MRE. Na outra perspectiva, considera-se que as facilidades concedidas no marco dos chamados Acordos Atômicos podem ser interpretadas como resultado de calculadas concessões do governo Vargas no frágil jogo de equilíbrio das relações diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos. Cedia-se na liberação da exportação desses minérios a fim de reduzir as pressões contrárias ao modelo estatizante de Vargas. Num viés ou noutro, sobressaiu o grau de autonomia e a superior capacidade de articulação do Itamaraty, o palácio símbolo das relações internacionais brasileiras. Ao todo, foram firmados quatro acordos bilaterais Brasil-Estados Unidos entre 1945 e 1955, com cláusula garantidora da exclusividade de exportação de milhares de toneladas de monazita para aquele país, cujo interesse, de fato, era constituir uma reserva estratégica de tório, mineral radioativo inexistente em seu território, para possíveis necessidades futuras do setor nuclear: os reatores super-regeneradores.⁴⁹²

Por sua vez, o CNPq não deixou de reagir à organização e atuação da CEME. Em 1955, o seu Conselho Deliberativo instituiu a Comissão de Energia Atômica (CEA).⁴⁹³

⁴⁹¹ “A monazita é basicamente um fosfato de terras raras, urânio e tório. Esse fosfato é matéria prima importante na produção de terras raras, que são insumos para a fabricação de produtos como baterias recarregáveis, televisores, catalisadores automotivos e equipamentos de craqueamento de petróleo. O urânio é usado como combustível nas usinas nucleares e o tório não tem aplicação.” (“Para que serve a monazita?” em *Perguntas Frequentes* do site das Indústrias Nucleares do Brasil [INB], disponível em <<http://www.inb.gov.br/Contato/Perguntas-Frequentes/Pergunta/Conteudo/para-que-serve-a-monazita?Origem=1144>>. Acesso em 23 abr. 2020).

⁴⁹² A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960, p. 116.

⁴⁹³ Para detalhes da constituição do CEA no âmbito do CNPq, cf. *Relatório da Comissão de Energia Nuclear – 1955* (documento “CNPq.T.3.3.027” no *Arquivo de História da Ciência (Zenith) do MAST*, disponível em

Respaldação por forças militares,⁴⁹⁴ a CEA era responsável por executar as competências a cargo do CNPq para a promoção do aproveitamento mineral e desenvolvimento das competências de ciência, tecnologia e inovação necessárias à produção de energia nuclear.⁴⁹⁵

Com essa missão, o CEA apresentou ao Conselho Deliberativo do CNPq um plano para a exploração de energia atômica no Brasil, consolidando estudos preliminares das reservas minerais existentes no território e das carências nacionais em termos de pessoal e equipamentos para a sua exploração e pesquisa. A Comissão também participou das representações internacionais do Estado brasileiro envolvendo a matéria nuclear, como a conferência para usos pacíficos da energia atômica, ocorrida em Genebra (Suíça), e as negociações de acordos com os EUA, para a prospecção do solo brasileiro e viabilização de um reator experimental de pesquisa no Brasil.⁴⁹⁶

Destas interações internacionais e da celebração de acordo em 11 de janeiro de 1956 entre o CNPq, com o apoio do CEA, e USP, o chefe do Poder Executivo criou, sob a subordinação do CNPq (cf. art. 13, Lei nº 1.310/51), o Instituto de Energia Atômica, pelo Decreto nº 39.872, de 31 de agosto de 1956.

<http://zenith.mast.br/MAST_DOC/TEXTUAL/CNPq.T.6.3.002/CNPq.T.6.3.002_0001.pdf>. Acesso em 22 abr. 2020). Lembra-se que, nos termos do artigo 16 do regulamento do CNPq vigente à época (Decreto nº 29.433/51), para a “elaboração dos estudos e planos” a cargo da entidade, o seu Conselho Deliberativo poderia “instituir comissões consultivas de homens de ciência pura e aplicada”.

⁴⁹⁴ Ilustrativo, nesse sentido, a designação de membro das Forças Armadas (General Engenheiro Bernardino de Mattos) para a função de Presidente do CEA. Para a informação, ver item 1.1. do *Relatório da Comissão de Energia Nuclear – 1955*.

⁴⁹⁵ Quanto as competências a cargo da CEA: “I – propor as medidas que julgar necessárias à utilização de energia atômica, inclusive aquisição, transporte, guarda e transformação da respectiva matéria prima, e pôr em execução as que, com o mesmo objetivo, forem aprovadas pelo Conselho Deliberativo [do CNPq]; II – elaborar as instruções para o controle do aproveitamento da energia atômica, sem prejuízo da liberdade de pesquisa científica e tecnológica; III – controlar tôdas as atividades referentes ao aproveitamento da energia atômica; IV – elaborar as instruções para a exportação de urânio, tório e berílio; V- elaborar as instruções para a investigação, industrialização e outras aplicações da energia atômica; VI – propor a inclusão de materiais na discriminação constante do § 4º do art. 3º da Lei nº 1 310, que enumera os que devem ser considerados apropriados ao aproveitamento da energia atômica; VII – opinar sobre a exportação de urânio e tório e seus compostos; VIII – propor providências tendentes a incentivar, em cooperação com órgãos técnicos oficiais, a pesquisa e a prospecção das reservas de materiais apropriados ao aproveitamento da energia atômica, existentes no país; IX – sugerir as providências que julgar mais adequadas para promover e estimular a instalação, no país, das indústrias de tratamento dos minérios destinados à produção da energia atômica.” (Item 1.2. do *Relatório da Comissão de Energia Nuclear – 1955*)

⁴⁹⁶ Para um registro das atividades mencionadas no parágrafo, realizadas no ano de 1955, ver *Relatório da Comissão de Energia Nuclear – 1955*.

Segundo este diploma normativo, constituído “nos moldes do convênio firmado” (art. 1º) pela entidade federal e a universidade paulista, o Instituto tinha amplas competências em termos de preparação da institucionalidade nacional para lidar com a matéria nuclear e o seu aproveitamento para fins pacíficos.⁴⁹⁷ Sob uma elaborada partilha de encargos entre CNPq e USP, coube ao Instituto receber o reator nuclear experimental, proveniente do Programa “Átomos para a Paz”, patrocinado pelo EUA.⁴⁹⁸⁻⁴⁹⁹

Esta conflituosa movimentação em torno da questão nuclear no âmbito do Governo federal não ficou contida ao Poder Executivo e transbordou para o Congresso Nacional, mobilizando politicamente também este Poder. O destaque das discussões travadas nesse ambiente e seus efeitos sobre o arranjo jurídico-institucional da matéria nuclear é o objeto da próxima seção.

2.2.2.2. Mobilizações do Poder Legislativo quanto à institucionalidade da questão nuclear no Estado brasileiro

No âmbito do Congresso Nacional, os debates em torno da questão nuclear podem ser sintetizados em dois movimentos.

⁴⁹⁷ Para dimensionar o papel do Instituto de Energia Atômica, transcreve-se o artigo 3º, *caput*, do Decreto nº 39.872/56: “[o] Instituto de Energia Atômica, de âmbito nacional, tem por objetivo desenvolver pesquisas sobre a energia atômica para fins pacíficos; produzir radioisótopos para estudos e experiência em qualquer ponto do país; contribuir para a formação em ciência e tecnologia nucleares, de cientistas e técnicos provenientes das várias unidades da Federação; estabelecer bases, dados construtivos e protótipos de reatores destinados ao aproveitamento da energia atômica, para fins industriais, de acordo com as necessidades do país.”

⁴⁹⁸ Quanto à distribuição de atribuições entre CNPq e USP para a estruturação do Instituto de Energia Atômica, nos termos do Decreto nº 39.872/56, coube à USP a destinação de área para a instalação do Instituto (art. 2º), ao CNPq a incumbência de fornecer o reator nuclear experimental (art. 3º, Parágrafo único) e a ambos, a organização e funcionamento da entidade, já que o regimento do Instituto deveria ser aprovado pelo CNPq mediante “prévia audiência” da USP. Para a continuidade desta simbiose entre União Federal e Estado de São Paulo na gestão da organicidade, sob a denominação atual de Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN), cf. *infra*.

⁴⁹⁹ Para o alinhamento entre CNPq e USP na criação do Instituto de Energia Atômica no contexto do Programa “Átomos para a Paz”, com destaque ao papel desempenhado pela CEA, cf. SANTOS, Tatiane Lopes dos. *Nos bastidores da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear: disputas políticas e interesses econômicos*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2009, pp. 52-ss. Disponível em <http://www.bdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3927>. Acesso em 22 abr. 2020.

Por um lado, a apresentação do PL nº 944, de 12 de janeiro de 1956, por membro da Câmara dos Deputados, dispendo sobre a política nacional de energia atômica e a criação de organicidade estatal dedicada à energia atômica.⁵⁰⁰ Por outro lado, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para proceder a investigações sobre o “problema da energia atômica”, criada por meio da Resolução da Câmara dos Deputados (RCD) nº 49, de 9 de fevereiro de 1956.

Tanto o PL nº 944/56, como a CPI instituída pela RCD nº 49/56 foram trabalhos que evoluíram juntos na Câmara dos Deputados, expressando não só as divergências em torno das orientações para o tratamento da questão nuclear no Brasil, mas também as tensões em face dos distintos projetos de nação em discussão na época.

Assim, por meio do PL nº 944/56,⁵⁰¹ de autoria do Deputado Dagoberto Salles,⁵⁰² propunha-se, além do monopólio da União Federal para as atividades de extração e comercialização dos minerais atômicos (art. 1º), criar uma comissão – a Comissão de Energia Atômica, homônima àquela instituída no âmbito do CNPq em 1955 – com autonomia financeira⁵⁰³ e administrativa⁵⁰⁴, diretamente vinculada à Presidência da República,⁵⁰⁵ para orientar, executar e fiscalizar a política nacional de energia atômica (cf. arts. 3º a 8º).

⁵⁰⁰ Em 27 de agosto de 1962, o PL nº 944/56 foi transformado na Lei nº 4.118, responsável por dispor da política nacional de energia nuclear e criar a CNEN. O assunto é explorado adiante.

⁵⁰¹ Para as disposições e justificativa do PL nº 944/56, cf. *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XI, N. 9, de 13 de janeiro de 1956*, pp. 336-337.

⁵⁰² Além de destacar a atuação de Dagoberto Salles em favor do “monopólio estatal dos minérios atômicos”, o verbete biográfico da CPDOC-FGV registra sua orientação política por “uma plataforma nacionalista, voltada para a condenação à intervenção do capital estrangeiro na economia nacional, especialmente no setor energético, e à remessa de lucros para o exterior” (*Dagoberto Sales (biográfico)*). Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dagoberto-sales-filho>>. Acesso em 23 abr. 2020).

⁵⁰³ Veja-se que, entre os aspectos dessa autonomia financeira, o artigo 24 do PL nº 944/56 garantia recursos para o fomento à CTI ao prever que “o produto em divisas estrangeiras, realizado com a venda de materiais atômicos” constituiriam reserva cambial “a ser aplicada exclusivamente na aquisição de equipamentos destinados à expansão e desenvolvimento dos usos pacíficos da energia atômica no país, inclusive laboratórios de pesquisas e instrumentos científicos”.

⁵⁰⁴ Quanto às regras de organização administrativa propostas pelo PL nº 944/56, repara-se a ausência de representação nata na comissão de membro do MRE (art. 5º, *caput*), em que pese a sua composição eminentemente governamental; e a previsão de mandato para os membros da comissão que, nomeados pela Presidência da República, deveriam ser aprovados pelo Senado Federal (arts. 5º, Parágrafo único, e 6º).

⁵⁰⁵ Embora subordinada ao chefe do Poder Executivo, o PL nº 944/56 acentuava o controle do Congresso Nacional sobre o tratamento da questão nuclear no Brasil seja pela mencionada aprovação dos membros da comissão pelo Senado Federal (ver nota de rodapé *supra*), seja pela obrigação da comissão em, anualmente,

Com isso, almejava-se concentrar em uma única unidade governamental, apartada do CNPq, toda a atividade estatal relativa ao aproveitamento dos recursos e desenvolvimento e exploração de energia atômica, com destaque àquela relativa ao comércio externo de materiais radioativos (arts. 19 a 25).⁵⁰⁶

Aliás, esse último ponto parece ser uma das razões centrais da proposição do PL nº 944/56.

Segundo a sua “Justificação”, além da “solução plena do problema energético”, atribuindo ao Estado brasileiro “dispositivos administrativos” com “amplitude de atribuições adequada”, o projeto de lei procurava reorientar o tratamento pelo Brasil das suas reservas atômicas, “protegendo-o contra o esbanjamento de um recurso que a natureza lhe concedeu e que, tudo indica, poderá ser fator importantíssimo de seu bem estar e progresso”.

Assim, enfrentava-se a exploração privada desses minérios, sobretudo para fins de sua exportação, decorrente do arranjo da CEME, ensejado pelo Decreto nº 30.583/52.

Tal aspecto, por sua vez, estava no centro da outra movimentação realizada no Congresso Nacional envolvendo a questão nuclear: a CPI “para investigar sobre o problema da energia atômica”, criada pela RCD nº 49/56.

submeter ao Congresso Nacional “um completo relatório de todas as atividades desenvolvidas no ano anterior, acompanhado de um programa dos trabalhos que pretenda realizar no exercício em curso” (art. 26), sendo que a “rejeição pelo Congresso Nacional do relatório [...] importa em demissão de todos os membros componentes” (art. 27) da comissão.

⁵⁰⁶ Além do “controle absoluto sobre a exportação” (art. 19, *caput*), o PL nº 944/56 pretendia atribuir à comissão a manutenção estratégica das reservas de materiais atômicos (art. 19, § 1º), estabelecendo que a negociação desses bens não poderia se dar sobre minérios *in natura* (art. 20). O projeto também conferia à comissão o papel de executar uma estratégia geopolítica por intermédio da comercialização desses produtos, na medida em que estabelecia mecanismos de preferência para as trocas envolvendo “países que mantenham com o Brasil intercâmbio de informações técnicas atômicas” e “países que sejam fornecedores do Brasil de equipamentos destinados à exploração da energia atômica” (art. 21, I e II, respectivamente), ressaltando que esta prioridade não prevaleceria em caso de “países subdesenvolvidos, que deles necessitem para a expansão de suas respectivas economias” (art. 22). Em todo o caso, observa-se que a proposta legislativa estabelecia regra de contenção imediata do comércio dos minérios atômicos pelo Brasil, ao proibir a exportação destes “até que seja efetuado [...] um levantamento adequado das reservas nacionais” (art. 25).

Instituída em 12 de abril de 1956 e encerrada em 27 de março de 1958 com a publicação do seu relatório, a CPI permeou a fase inicial de tramitação do PL n° 944/56.⁵⁰⁷

Sobre o contexto e atividades da Comissão, Ana Maria Ribeiro de ANDRADE e Tatiane Lopes dos SANTOS ofertam a seguinte síntese:

[a] crise no setor nuclear deflagrada no segundo governo de Getúlio Vargas, e que prosseguiu na gestão do presidente Café Filho, atingiu o seu ápice no início do governo Kubitschek e dos trabalhos da “CPI da Energia Atômica”. A CPI foi instituída por iniciativa do deputado Armando Falcão (PSD/CE), do mesmo partido do presidente [...]. Na realidade, tratava-se de uma manobra para controlar a inevitável investigação parlamentar, uma vez que Falcão era advogado da Monazita Ilmenita do Brasil S.A. (MIBRA) e da Orquima S/A, empresas especializadas no beneficiamento de areia monazítica para a extração de sais de terras raras e óxido de tório. O exame das atividades de ambas as empresas era central no debate e nas averiguações da CPI, visto que minerais estratégicos para produção de energia nuclear deveriam ser compulsoriamente adquiridos pelo CNPq [...] e, depois, exportados aos Estados Unidos por meio dos controversos acordos bilaterais defendidos pelo MRE. [...]

Os trabalhos da “CPI da Energia Atômica” se dividiram em duas etapas. A primeira foi dedicada à introdução e ao esclarecimento dos aspectos científicos e tecnológicos da questão, servindo para o partido do governo ganhar tempo. A segunda fase concentrou o debate sobre a política brasileira de energia atômica. Membros do CNPq, em especial integrantes da Comissão de Energia Atômica (CEA), diplomatas, cientistas, militares, entre outros, foram convocados a prestar depoimentos. [...]

Alguns depoimentos foram tomados em sessões secretas, enquanto outros tiveram por fim examinar apenas as seguintes questões: a demissão de

⁵⁰⁷ Para a íntegra do Relatório da CPI-RCD n° 49/56, cf. *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XIII, N. 30, de 27 de março de 1958*, pp. 967-980.

Álvaro Alberto do CNPq; a exportação dos minérios extraídos pelas empresas Orquima e MIBRA; os quatro documentos apócrifos atribuídos a Juarez Távora⁵⁰⁸ sobre a pressão americana na política nuclear brasileira; e o “Programa Conjunto de Cooperação para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil”, firmado com os Estados Unidos. Além de consultarem os arquivos do CNPq, do Conselho de Segurança Nacional (CSN) e as atas da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (CEME), os membros da CPI foram a Guarapari, no Espírito Santo, e ao litoral dos estados do Maranhão e Piauí, locais onde havia grande incidência de areias monazíticas [...].⁵⁰⁹

Em suas conclusões,⁵¹⁰ o *Relatório da CPI-RCD nº 49/56*, a cargo do Deputado Dagoberto Salles, destacava a proposição ao Congresso Nacional de uma legislação regulando o tratamento da energia atômica no país, cujos “pontos capitais” objetivavam, por intermédio da constituição de uma comissão hábil em termos de competência e capacidade financeira, encarregar o Estado brasileiro do monopólio da prospecção, pesquisa, lavra e, especialmente, do comércio nacional e internacional dos minerais atômicos. Além disso, pretendia-se que a referida legislação afirmasse as competências estatais de regulamentação e controle da exploração energética desses minerais, bem como assegurasse o fomento das atividades “industriais complementares” e de “formação de quadros técnicos e cientistas nas diversas especialidades ligadas ao setor atômico”.⁵¹¹

O tema da CTI foi lembrado em outra proposição ao Congresso Nacional, destinada a validação de princípio, outrora aprovado pelo Poder Executivo, de que, “no campo

⁵⁰⁸ Para a biografia e a implicação de Juarez Távora nas “diretrizes da política brasileira de energia nuclear para atender às exigências da embaixada dos Estados Unidos no Brasil” por ocasião da sua participação como Chefe do Gabinete Militar do Governo Federal entre 1954 e 1955, resultando na sua transferência à reserva das Forças Armadas, ver CPDOC-FGV. *Juarez Távora (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/juarez-do-nascimento-fernandes-tavora>>. Acesso em 23 abr. 2020.

⁵⁰⁹ A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960, pp. 119-120.

⁵¹⁰ Ver *Relatório da CPI-RCD nº 49/56*, p. 980.

⁵¹¹ Nota-se que nenhuma proposta de legislação acompanhou o *Relatório da CPI-RCD nº 49/56*. Supõe-se, assim, tratar-se do PL nº 944/56 pelas diversas semelhanças entre os “pontos capitais” apresentados e o projeto de lei que, inclusive, compartilharam da relatoria do mesmo Deputado (Dagoberto Salles).

internacional, o programa brasileiro para produção de energia nuclear deve socorrer-se da experiência científica e tecnológica de todos os países amigos, guiados apenas pelo que nos fôr mais conveniente”⁵¹².

Quanto ao Poder Executivo, o *Relatório da CPI-RCD nº 49/56* sugeriria a publicação das “pesquisas e prospecções realizadas pelos organismos estatais”, além da extinção da CEME, “já que superadas as razões de sua existência”.⁵¹³

Contudo, antes mesmo das conclusões apresentadas pela CPI para investigar o “problema da energia atômica” da Câmara dos Deputados, o Presidente da República já havia se movimentado quanto ao assunto, em 1956, tão logo o tema da questão nuclear ganhara corpo no Congresso Nacional com a instituição da Comissão Nacional de Energia Nuclear.

2.2.2.3. A reação do Poder Executivo e a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear pelo Decreto nº 40.110/56

As mobilizações do Congresso Nacional, seja pela proposição do PL nº 944/56, seja pela CPI do “problema da energia atômica”, instaram o Presidente da República a rearranjar a questão nuclear no âmbito do Poder Executivo.

⁵¹² Segundo o *Relatório da CPI-RCD nº 49/56* a assertiva constitui trecho das “‘Diretrizes para uma Política de Energia Atômica’, aprovadas pelo Poder Executivo em 30-06-56” (p. 980). Segundo Ana Maria Ribeiro de ANDRADE e Tatiane Lopes dos SANTOS (A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960, pp. 122 e 128), trata-se de documento (“A meta da energia atômica”) publicado pelo Conselho do Desenvolvimento em 1957. Criado pelo Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, o Conselho de Desenvolvimento (CD) reunia, sob a imediata e direta subordinação do Presidente da República todos Ministros de Estado, os chefes dos Gabinetes Militares e Cíveis, além dos Presidentes do BB e do BNDES (art. 1º), para a “coordenação da política econômica do País”, sobretudo estudos e avaliação de planos e programas de desenvolvimento econômico destinados a “aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada” (art. 2º). Para um destaque das atividades do Conselho de Desenvolvimento, especialmente no acompanhando da execução do “Programa de Metas” do Governo Federal entre 1956-1960, ver CPDOC-FGV. *Conselho de Desenvolvimento (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-do-desenvolvimento>>. Acesso em 25 abr. 2020.

⁵¹³ Veja-se que, embora o tratamento da questão nuclear tenha sido unificado pela União com a instituição da CNEN em 1956 (ver *infra*), o Decreto nº 30.583/52 de criação do CEME não foi formalmente revogado pelo chefe do Poder Executivo federal até a atualidade.

Aproveitando-se da instabilidade envolvendo o assunto por ocasião dessa tentativa de controle pelo Poder Legislativo, bem como as tensões nos primeiros anos de atividade do CNPq com o acirramento das disputas entre comunidade acadêmica, militares e diplomatas quanto aos rumos da questão nuclear, a Presidência da República⁵¹⁴ editou o Decreto nº 40.110, de 10 de outubro de 1956, criando a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

Com fundamento na faculdade constante do artigo 5º, § 1º, da Lei nº 1.310/51, o chefe do Poder Executivo atribuiu à CNEN “as medidas julgadas necessárias à orientação da política geral da energia atômica em tôdas as suas fases e aspectos” (art. 1º, Decreto nº 40.110/56).

Para tanto, a CNEN agia sob imediata direção da Presidência da República.

Além da vinculação hierárquica,⁵¹⁵ pelo Decreto nº 40.110/56, o chefe do Poder Executivo indicava, por livre nomeação, a totalidade dos membros da CNEN (art. 2º, Parágrafo único) e aprovava a política de energia nuclear a ser executada pela organicidade (art. 5º).

Nos termos do Decreto nº 40.110/56, para o cumprimento de suas finalidades, a Comissão podia requisitar⁵¹⁶ pessoal de qualquer dos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta (art. 3º). Muito embora as atividades prestadas à CNEN não previssem remuneração especial aos servidores públicos

⁵¹⁴ Para um destaque da relação do à época Presidente da República e responsável pela manifestação normativa de criação da CNEN, Juscelino Kubistchek (JK), com a questão nuclear, inclusive quanto ao seu desenvolvimento em matéria científica, cf., *supra*, parte I da palestra de Rex Nazaré ALVES, “Uma história da Energia Nuclear no Brasil”.

⁵¹⁵ Observa-se que, com a criação do MME pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, a “Comissão Nacional de Energia Nuclear” foi submetida à sua jurisdição (art. 8º, IV). Entende-se, em todo o caso, que essa submissão hierárquica não alterou a ascendência do Presidente da República na direção estratégica da CNEN, já que a manifestação normativa do Poder Legislativo não foi sucedida por modificações no Decreto nº 40.110/56.

⁵¹⁶ Sobre o instituto da requisição, remete-se ao consignado *supra*, na nota de rodapé nº 454.

requisitados (art. 4º, *caput*), os militares destacados para a CNEN exerceriam função de natureza ou interesse militar⁵¹⁷ (art. 4º, Parágrafo único).⁵¹⁸

Deste modo, para aplacar os conflitos relacionados à direção da questão nuclear no país, o chefe do Poder Executivo retirou as competências do CNPq⁵¹⁹ e do MRE sobre o assunto, atribuindo-as a uma organicidade especificamente dedicada à matéria.

Ana Maria Ribeiro de ANDRADE e Tatiane Lopes dos SANTOS partem da premissa de que

a criação da CNEN visava atender aos interesses dos militares fiéis a Kubitschek,⁵²⁰ chegando inclusive a atropelar o poder Legislativo, e amenizar os confrontos gerados em torno da questão nuclear. Para isso, tentou-se enfraquecer a “CPI da Energia Atômica”, cuja repercussão aumentava a cada dia e fortalecia a oposição, dado que as acusações atingiam amigos e aliados do presidente da República; e separar o fomento à ciência das atividades relacionadas com a energia nuclear, com vistas a restringir a ação do CNPq e atender as demandas de militares. Em outras palavras, no processo de criação da CNEN, Kubitschek se escudou nas recomendações de um seletto grupo de trabalho dominado por militares,

⁵¹⁷ O Decreto nº 40.110/56 faz referência aos artigos 24, “e”, e 29, “i”, da Lei nº 1.316, de 20 de janeiro de 1951, o “Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares” vigente à época, o qual, em suma, garantia ao servidor público militar requisitado à CNEN a percepção normal dos vencimentos e vantagens do seu posto ou graduação durante o exercício das atividades na Comissão.

⁵¹⁸ A organização e remuneração do corpo funcional da CNEN seria objeto das duas modificações realizadas no Decreto nº 40.110/56: (i) segundo o Decreto nº 50.221, de 28 de janeiro de 1961, estabelecia-se que a CNEN deteria “pessoal técnico e administrativo próprio, necessário ao seu funcionamento”, aplicando-se, para este, “o regime instituído para os extranumerários-mensalistas da União”; (ii) já o Decreto nº 50.820, de 22 de junho de 1961, admitia a concessão de “gratificação de representação”, para aqueles que, vinculados à organicidade, exercessem “funções de chefia e assessoramento” na CNEN.

⁵¹⁹ Nota-se que, além das atribuições para o tratamento da questão nuclear, o CNPq perdeu considerável parcela dos recursos transferidos pela União Federal com a edição do Decreto nº 40.110/56. Como registra o *Centro de Memória do CNPq*, a criação da CNEN “refletiria na diminuição a menos da metade do volume de recursos repassados pela União, passando de 0,28% do orçamento para 0,11%, entre os anos de 1956 e 1961” (disponível em <<http://centrodememoria.cnpq.br/Missao2.html>>. Acesso em 7 mai. 2020).

⁵²⁰ Para um aprofundado relato das eleições de 1955, das movimentações políticas, das resistências à candidatura e eleição de JK e da contenção das pretensões de golpes militares no período, oportuno o registro biográfico realizado pela CPDOC-FGV do a época Ministro da Guerra, General Henrique Lott (ver CPDOC-FGV. *Henrique Lott (biográfico)*). Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/henrique-batista-duffles-teixeira-lott>>. Acesso em 27 abr. 2020).

ignorando o projeto de lei de Dagoberto Salles, que tramitava na Câmara dos Deputados, e a opinião de físicos e outros especialistas. A estratégia esvaziava o Legislativo e fortalecia o Executivo, bem como redefinia a missão do CNPq.⁵²¹

Assim, embora a competência legal do CNPq sobre a questão nuclear remanescesse nos termos da Lei nº 1.310/51,⁵²² o tratamento da matéria estabilizava-se por força de manifestação normativa do chefe do Poder Executivo.

Por sua vez, essa orientação foi consolidada em 1962 com a deliberação pelo Congresso Nacional do PL nº 944/56.

2.2.2.4. “Validação” da CNEN pelo Congresso Nacional e a edição da Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962

Para a incursão sobre a aprovação do PL nº 944/56, retorna-se ao ano de 1959, quando o referido projeto de lei teve os seus debates retomados na Câmara dos Deputados.⁵²³

⁵²¹ ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960, p. 118-119. Embora pareça certo os interesses militares no controle da questão nuclear, os primeiros membros da CNEN podem sugerir alguma ressalva à premissa adotada pelas autoras de aliança entre a Presidência da República e as alas militares e ele fiéis durante a crise institucional deflagrada no pleito eleitoral de 1955. Dos cinco integrantes da Comissão indicados pelo Chefe do Poder Executivo, apenas o Presidente da organicidade era um militar (Otacílio Cunha). Em que pesem eventuais laços pessoais com militares, como é o caso de Bernardo Geisel, irmão de diversos notórios militares brasileiros (p. ex. Ernesto Geisel, Presidente da República entre 1974-1979), todos os demais membros da primeira direção da CNEN não integravam as Forças Armadas, tendo laços com a comunidade acadêmica brasileira (Francisco João Humberto Maffei) e a burocracia estatal nacional (Irnack Carvalho do Amaral), inclusive aquela integrante do corpo diplomático (Otávio Augusto Dias Carneiro). Para o destaque da primeira composição dos membros da CNEN, sob a Presidência de Otacílio Cunha, ver a *Biblioteca Digital Memória da CNEN* (disponível em <<http://memoria.cnen.gov.br/memoria/BuscaComposicaoCD.asp?op=1>>. Acesso em 27 abr. 2020).

⁵²² Mesma conclusão pode ser dita com relação à CEME. Como apontado, o Decreto nº 30.583/52 de criação do CEME não foi revogado com a instituição da CNEN. Contudo, conforme destaca Alzira Alves de ABREU, em sua análise para o *Dicionário* da CPDOC-FGV, no plano fático, “[a]s controvérsias geradas levaram por outro lado o Conselho de Segurança Nacional a recomendar a criação de uma comissão encarregada de estudar a questão da política de energia nuclear e de orientar o governo quanto às medidas mais adequadas nessa área. Desse modo foi extinta a CEME e criada a Comissão Nacional de Energia Nuclear.” (*Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos (temático)*)

⁵²³ Para esse destaque, cf. a decisão de desarquivamento do PL nº 944/56 pela Comissão de Economia da Câmara dos Deputados de 2 de maio de 1959, em *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XIV, N. 61, de 28 de maio de 1959*, p. 2397.

Entre a sua proposição em 1956 e 1959, o PL nº 944/56 tramitou inicialmente sob o fluxo da CPI “para investigar sobre o problema da energia atômica”, finalizada em 27 de março de 1958, e esporádicas manifestações parlamentares⁵²⁴.

Reconstituído o PL nº 944/56 e encaminhado para a Relatoria do Deputado Oscar Corrêa,⁵²⁵ o projeto de lei foi retomado na Comissão de Economia da Câmara com a direta participação do Presidente da CNEN, criada pelo Presidente da República com o Decreto nº 40.110/56. Quanto a essa participação da estrutura do Poder Executivo na tramitação do PL nº 944/56, transcreve o conteúdo da reunião de 20 de agosto de 1959 da Comissão de Economia da Câmara dos Deputados:

[c]onforme fôra previamente comunicado compareceu à reunião S. Ex. o Almirante Otacílio Cunha, Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear, para prestar sua colaboração aos debates. Dada a palavra ao Relator, para encaminhar a discussão, pediu êle que inicialmente fôsse dada ao Presidente da Comissão [...] oportunidade para fazer uma exposição de plano sobre a política nacional de energia atômica. Passando-se a seguir à discussão propriamente dita do Projeto n.º 944-56, com base no substitutivo oferecido como colaboração pela Comissão Nacional de Energia Nuclear [...].⁵²⁶

⁵²⁴ Para o registro desses discursos e comunicações relativas ao PL nº 944/56 apresentadas à Câmara dos Deputados entre 1956 e 1959, ver *Ficha do PL nº 944, de 1956, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=184861>>. Acesso em 28 abr. 2020).

⁵²⁵ Para o ato de reconstituição do PL nº 944/56 em 1959 pela Câmara dos Deputados e a designação de Oscar Corrêa, como Relator do PL nº 944/56 da Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, cf., respectivamente, *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XIV, N. 80, de 25 de junho de 1959*, p. 3433, e *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XIV, N. 92, de 11 de julho de 1959*, p. 4084. Segundo o CPDOC-FGV, Oscar Corrêa “[f]oi um dos expoentes da chamada Banda de Música, grupo de parlamentares udenistas que se tornou conhecido porque seus membros sentavam-se sempre na primeira fila do plenário e freqüentavam diariamente a tribuna, valendo-se de uma oratória inflamada e agressiva contra os governos Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1961) e João Goulart (1961-1964)” (*Oscar Correia (biográfico)*). Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/oscar-dias-correia>>. Acesso em 28 abr. 2020).

⁵²⁶ Ver a “Ata da 33ª Reunião Ordinária da Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, de 20 de agosto de 1959”, constante do *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XIV, N. 124, de 26 de agosto de 1959*, p. 5599.

O relato do encontro prossegue, colocando em evidência os “pontos mais discutidos” na oportunidade: (i) “a questão do monopólio estatal da lavra do minério atômico”; (ii) a “constituição” da CNEN; e (iii) a “classificação dos sub-produtos da exploração do minério atômico, tendo em vista assegurar seu controle” pela CNEN.⁵²⁷

Ocorre que, revelando as divergências em torno do assunto, a proposta apresentada pelo Relator Oscar Corrêa teve a sua votação adiada por ato da Presidência da Comissão de Economia de 19 de novembro de 1959 que, por sua vez, “dada a importância da matéria, determinou [...] que fôsse organizada uma documentação completa da mesma para publicidade, enquanto continua a discussão do projeto”.⁵²⁸

O tema só foi retomado em 1961, quando um novo relator foi designado no âmbito da Comissão de Economia, o Deputado Munhoz da Rocha.⁵²⁹

Em seu *Parecer para a Comissão de Economia sobre o PL nº 944/56*,⁵³⁰ apresentado em 10 de julho de 1962, o Relator adotava como ponto de partida o anteprojeto sugerido pela CNEN que conjugava, além de considerações dessa organicidade do Poder Executivo, as propostas em curso na Câmara dos Deputados, o PL nº 944/56 do Deputado Dagoberto Salles e o substitutivo do antigo relator da Comissão de Economia, Deputado Oscar Corrêa.⁵³¹

⁵²⁷ Trechos transcritos da “Ata da 33ª Reunião Ordinária da Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, de 20 de agosto de 1959”.

⁵²⁸ “Ata da 58ª Reunião Ordinária da Comissão de Economia da Câmara dos Deputados, de 19 de novembro de 1959”, constante do *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XIV, N. 188, de 27 de novembro de 1959*, p. 8954.

⁵²⁹ *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XVI, N. 39, de 21 de março de 1961*, p. 1916, e *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XVI, N. 149, de 31 de agosto de 1961*, p. 6338. Considerando a biografia de Oscar Corrêa realizada pelo CPDOC-FGV, essa troca deveu-se à licença do referido Deputado para assumir as funções de Secretário de Estado da Educação de Minas Gerais, entre 1961 e 1962. Para a biografia de Munhoz da Rocha e sua atividade parlamentar na legislatura de 1959-1963, participando “como representante do PR [Paraná] de um grupo parlamentar liderado por André Franco Montoro, do PDC paulista, e integrado ainda por membros do Partido Trabalhista Nacional (PTN) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB)”, ver CPDOC-FGV (PANTOJA, Sílvia). *Munhoz da Rocha (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/bento-munhoz-da-rocha-neto>>. Acesso em 28 abr. 2020.

⁵³⁰ Cf. *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XVII, N. 122, de 27 de julho de 1962*, pp. 4543-4547.

⁵³¹ “[N]esta nova fase de tramitação do Projeto, foi enviado a esta Comissão novo substitutivo elaborado pela Comissão Nacional de Energia Nuclear sob a presidência do Professor Marcello Damy de Souza Santos substitutivo esse baseado no projeto do Deputado Dagoberto Salles e no substitutivo do Deputado Oscar Corrêa e enriquecido com estudos mais atualizados e com experiências mais recentes.” (*Parecer para a Comissão de Economia sobre o PL nº 944/56*, p. 4544) Por oportuno, destaca-se que, conforme a *Biblioteca Digital Memória*

Neste documento, o Relator informava que a “grande tese que se debate na matéria é a do monopólio estatal”, para, em seguida arrematar: “[a]ceito-o”.⁵³²

Com este aspecto acolhido, o Relator advogava pela adoção do substitutivo apresentado pela CNEN, alterado por dezoito emendas propostas pela Comissão de Economia.⁵³³ Destas, duas merecem destaque.⁵³⁴

A “Emenda nº 2” que pretendia submeter a CNEN ao Ministério de Minas e Energia (MME) e, portanto, não mais à Presidência da República, já que, existente aquele Ministério, “parece-nos conveniente que seja ele o órgão do Executivo a que a Comissão estará subordinada”; e a “Emenda nº 18” que suprimia certas organicidades de pesquisa nucleares existentes no Estado brasileiro, como o acima mencionado Instituto de Energia Atômica, da vinculação “jurídica, técnica, científica, financeira e administrativamente à CNEN”. Para o Relator, tal subordinação,

inclusive a subordinação científica, de quaisquer órgãos com a mesma finalidade de pesquisa e que tenham sido criados até a promulgação da lei. [§] Parece-nos que o dispositivo encerra um sabor totalitário que não respeita a autonomia das pesquisas científicas. [§] Subordinar à CNEN órgãos de pesquisa, e subordinar além de jurídica, técnica, administrativa

da CNEN, Marcello Damy de Souza Santos foi Presidente da CNEN entre 1961 e 1964 e, portanto, esteve à frente da CNEN durante o período de transição da organicidade instituída pelo Poder Executivo para aquela regida pela Lei nº 4.118/62.

⁵³² *Parecer para a Comissão de Economia sobre o PL nº 944/56*, p. 4544. E, prossegue na mesma página: “[m]esmo não sentindo nenhuma fascinação pela hipertrofia do poder público em assuntos econômicos e acreditando na livre empresa legitimamente condicionada pela legislação trabalhista, pela tributação altamente progressiva dos rendimentos e pelo bem social, julgo de alta sabedoria o estabelecimento do monopólio estatal no desenvolvimento e uso da energia nuclear em todos os seus aspectos, desde a pesquisa e lavra de jazidas, ao comércio interior e exterior dos minérios nucleares e seus concentrados, dos materiais físséis e férteis, dos radioisótopos e substâncias radioativas, dos subprodutos nucleares, à fabricação de combustíveis nucleares, à utilização e produção de materiais nucleares.”

⁵³³ Para essas emendas, ver *Parecer para a Comissão de Economia sobre o PL nº 944/56*, pp. 4544-4545.

⁵³⁴ Veja-se que muitas destas apenas adequavam às menções “Presidente da República” a “Poder Executivo”, uma vez que “[d]esde que o regime vigente no país se diz parlamentar, deve caber ao Poder Executivo e não ao Presidente da República, a execução da política de energia nuclear” (para as transcrições, ver *Parecer para a Comissão de Economia sobre o PL nº 944/56*, p. 4544). Para a instituição do “sistema parlamentar de governo”, ver a EC nº 4, de 2 de setembro de 1961, à Constituição de 1946.

*e financeiramente, subordinar cientificamente, significa na verdade uma exasperação ilegítima do poder público.*⁵³⁵

Com essa preocupação à independência da agenda de CTI e o objetivo de deslocar a matéria nuclear para fora da institucionalidade da Presidência da República, o *Substitutivo da Comissão de Economia ao PL n° 944/56*⁵³⁶ foi aprovado e remetido ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Neste, em 10 de agosto de 1962, o *Substitutivo* foi ratificado em sua integralidade e enviado ao Senado Federal. Sob a forma do PLC n° 133, de 1962, a proposta de criação da CNEN tramitou sem qualquer alteração pelo Senado Federal.

Submetida à sanção do Presidente da República, a proposta foi convertida na Lei n° 4.118, de 27 de agosto de 1962, com vetos.

Entre os pontos vetados, a MCN-PR n° 201, de 27 de agosto de 1962, suprimia: (i) a subordinação da matéria nuclear ao MME, por razões de segurança nacional e pela criticidade e abrangência transdisciplinar da matéria no âmbito do Poder Executivo, a recomendar sua subordinação diretamente à Presidência da República;⁵³⁷ e (ii) as limitações à formação do quadro de pessoal da organicidade criada com quadros egressos de outras estruturas da Administração Pública, sem prejuízo dos seus vencimentos.

Apreciados pelo Congresso Nacional em 8 de novembro de 1962, os vetos opostos pelo Presidente da República foram mantidos.

Com isso, era “validado”, em âmbito legal, o tratamento para a questão nuclear realizada pelo Poder Executivo com o Decreto n° 40.110/56.

⁵³⁵ Para essa e as demais transcrições do parágrafo, ver *Parecer para a Comissão de Economia sobre o PL n° 944/56*, p. 4545.

⁵³⁶ *Parecer para a Comissão de Economia sobre o PL n° 944/56*, p. 4545-4547.

⁵³⁷ Para a vinculação da CNEN ao MME no Direito brasileiro vigente à época, lembra-se do artigo 8º, IV, da Lei n° 3.782/60.

No caso, adota-se essa consideração não só pela identidade de nomenclatura – CNEN – da organicidade criada pela Lei nº 4.118/62.⁵³⁸ Remete-se também à participação de membros da Comissão criada pelo Decreto nº 40.110/56 na proposição do texto base adotado pela Câmara dos Deputados em substituição ao PL nº 944/56 e aos vetos do Presidente da República, ante as investidas do Congresso Nacional de reordenar o tratamento da questão nuclear na estrutura do Poder Executivo.

Isto posto, segue-se para explorar as disposições da Lei de criação da CNEN.

2.2.2.5. Organização normativa da questão nuclear e da CNEN pela Lei nº 4.118/62 e seu percurso até a atualidade

A Lei nº 4.118/62, além de constituir a CNEN em nível legal, definiu os rumos da política para a energia nuclear brasileira, com atenção à importância estratégica dos recursos e tecnologias a ela associados para a segurança nacional.

Nesse sentido, o artigo 1º da Lei nº 4.118/62 estabeleceu o monopólio da União Federal sobre todo o ciclo de exploração dos minérios e materiais nucleares, como pesquisa, lavra, comércio, produção e industrialização, bem como ratificou a competência do Poder Executivo para “orientar” a política nacional na matéria.

Quanto ao papel central do Poder Executivo nesse arranjo, a Lei nº 4.118/62 criava a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) com a natureza jurídica de autarquia, gozando de autonomia administrativa e financeira (art. 3º). Aproveitava-se, assim, da nomenclatura e do acervo patrimonial da organicidade criada pelo Presidente da República em 1956, para, sem solução de continuidade, operar essa nova etapa institucional da questão nuclear no Brasil.⁵³⁹

⁵³⁸ Lembra-se que a identidade de nomenclatura com institucionalidade existente no Poder Executivo fora adotada por ocasião já da proposição do PL nº 944/56 pelo Deputado Dagoberto Salles (a Comissão de Energia Atômica, CEA). Como a modificação das referências de CEA para CNEN não são expressas e aparecem após relatos da participação de membros da Comissão criada pelo Decreto nº 40.110/56 no curso da tramitação do PL nº 944/56, cogita-se que a alteração do nome da organicidade criada pela Lei nº 4.118/62 tenha decorrido de direta influência do Poder Executivo.

⁵³⁹ Para essa relação normativa, destaca-se o artigo 37, “a”, do *Regulamento da CNEN*, aprovado pelo chefe do Poder Executivo pelo Decreto nº 51.726, de 19 de fevereiro de 1963, para “execução da Lei nº 4.118/62”

Em todo o caso, a CNEN da Lei nº 4.118/62 revestia-se, na redação legislativa original,⁵⁴⁰ de poderosa estrutura jurídica para o exercício das suas atividades de orientação, promoção e execução da Política Nacional de Energia Atômica.

Muito embora a direção do chefe do Poder Executivo,⁵⁴¹ o artigo 4º da Lei nº 4.118/62 atribuía à CNEN, além das clássicas atividades de pesquisa, lavra, beneficiamento, extração, produção e comércio⁵⁴² de materiais nucleares, outras mais sofisticadas e estratégicas, envolvendo (i) “estudos, projetos, construção e operação de usinas nucleares”; (ii) “a preparação de cientistas, técnicos e especialistas nos diversos setores relativos à energia nuclear”; (iii) a manifestação quanto à “concessão de patentes e licenças” e “acórdos, convênios ou compromissos internacionais” relativos à energia nuclear; e (iv) a celebração de acordos nacionais ou internacionais, com vistas ao financiamento de suas atividade⁵⁴³.

Destas competências atribuídas à CNEN, importa realçar aquela que habilitava a entidade a agir tanto na exploração econômica, como no ambiente de ciência, tecnologia e inovação relacionadas à atividade nuclear, mediante a instituição de novas organicidades estatais.

Nos termos do artigo 5º da Lei nº 4.118/62, a “CNEN operará diretamente, ou através de sociedades anônimas subsidiárias que organizar, mediante prévia autorização, em

(art. 1º). Para a continuidade operacional entre a CNEN do Decreto nº 40.110/56 e a CNEN da Lei nº 4.118/62, remete-se também aos arquivos da *Biblioteca Digital Memória da CNEN*.

⁵⁴⁰ A evolução das competências da CNEN é examinada *infra*, no curso desta seção da tese.

⁵⁴¹ Lembra-se aqui dos vetos realizados pelo Presidente da República por intermédio da MCN-PR nº 201/62. Como à época admitia-se o veto de trechos de disposições prescritivas, algo vedado pela vigente Constituição (art. 66, § 2º), a Lei nº 4.118/62 não dispôs sobre a vinculação da CNEN a nenhuma unidade ministerial do Poder Executivo. Nesse sentido, ante a ausência de revogação do artigo 8º, IV, da Lei nº 3.782/60, a CNEN integrava a estrutura do MME – como mais tarde seria reafirmado pelo Decreto-Lei nº 200/67 (cf. *infra* nesta seção da pesquisa) – sem prejuízo, entende-se, da intervenção direta do chefe do Poder Executivo (inicialmente, o Presidente do Conselho de Ministros e, depois, o Presidente da República, com o restabelecimento do presidencialismo em 1963).

⁵⁴² Além do chefe do Poder Executivo, para o comércio dos materiais nucleares, a CNEN atuaria “mediante assentimento” do CSN (art. 37, Lei nº 4.118/62). Aliás, esta Lei apenas autorizava a negociação internacional desses minérios, uma vez que registradas as reservas e garantidos os estoques necessários à execução do programa nuclear brasileiro (art. 38).

⁵⁴³ Segundo o artigo 7º da Lei nº 4.118/62, os financiamentos internacionais realizados pela CNEN poderiam ser garantidos diretamente pelo Tesouro Nacional ou por intermédio do BNDES.

decreto do Poder Executivo”⁵⁴⁴. Já o disposto no artigo 8º permitiu que a entidade instituisse – neste caso, sem a necessidade de intervenção normativa do chefe do Poder Executivo – “laboratórios, institutos e outros estabelecimentos de pesquisa científica a ela subordinadas técnica e administrativamente, bem como a operar em regime de cooperação com outras instituições existentes no País”.

Ademais, sob o ponto de vista da sua estrutura interna, a Lei nº 4.118/62 conformou um complexo arranjo jurídico-institucional em favor da autonomia da CNEN.

Assim, no que tange à composição dos membros da Comissão, rígidas regras foram estabelecidas com vistas à garantia da segurança nacional e da imparcialidade das atividades da entidade.

Nesse sentido, além da previsão de cinco membros, nomeados pelo Poder Executivo, entre aqueles de “reconhecida idoneidade moral e capacidade administrativa em setores científicos ou técnicos” (art. 9º), para mandato⁵⁴⁵ remunerado (art. 15) de cinco anos, com possibilidade de recondução e nomeações alternadas, a fim de permitir o rodízio parcial dos seus membros (art. 10), a Lei nº 4.118/62 estabelecia, como condições à indicação enquanto membro da CNEN, ser brasileiro nato⁵⁴⁶ e não dispor de interesse⁵⁴⁷ particular, financeiro ou comercial com as atividades de competências da entidade (art.11, “a”, “c”, “d” e “e”).

⁵⁴⁴ Os parágrafos do artigo 5º da Lei nº 4.118/62 determinavam (i) a detenção de, ao menos, 51% do capital votante pela CNEN para as subsidiárias que fossem constituídas (§ 1º), (ii) a extensão das prerrogativas atribuídas à CNEN para suas eventuais subsidiárias (§ 2º) e (iii) a nomeação da Diretoria das entidades estruturadas pela CNEN.

⁵⁴⁵ Além do que já se ponderou quanto à noção de mandato no período (ver *supra* nota de rodapé nº 376), o artigo 10, § 3º, da Lei nº 4.118/62 estabeleceu que “[m]ediante representação motivada da CNEN que deliberará por maioria absoluta de seus componentes, o Poder Executivo poderá demitir, por ineficiência, negligência no cumprimento do dever ou malversação, qualquer de seus Membros”.

⁵⁴⁶ Repara-se que a opção pela noção de “brasileiro nato” é um recurso textual que decorre de interpretação do artigo 129 da Constituição de 1946 combinada os termos da Lei nº 4.118/62 (art. 11, “a”). Em realidade, trata-se de anacronismo, já que a vigente contraposição entre brasileiro “nato” e “naturalizado” (art. 12, I e II, CF) é produto de distinção positivada a partir da Constituição de 1967 (art. 140). Em todo o caso, entende-se oportuno esse destaque quanto ao “brasileiro” hábil a ser membro da CNEN, para realçar uma das garantias à segurança nacional, contida na Lei nº 4.118/62.

⁵⁴⁷ A ausência de “interesse” sugere uma relação entre a Lei nº 4.118/62 e o seu histórico de tramitação no Congresso Nacional, sobretudo a CPI criada pela RCD nº 49/56, acima explorada.

Vale observar que o artigo 14 da Lei nº 4.118/62 conferiu especial atenção para os servidores públicos que viessem a ser nomeados como membros da CNEN pelo chefe do Poder Executivo.⁵⁴⁸ Neste caso, tais servidores seriam licenciados de suas funções, sem prejuízo da contagem de seu tempo de serviço ou da percepção dos seus proventos.⁵⁴⁹ Especificamente para os militares, remetia-se ao “Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares”, nos termos do que tratamento que fora concedido a esta classe de servidores públicos pelo Decreto nº 40.110/56.

Também se admitiu que a Comissão constituísse quadro funcional próprio, por concurso público ou requisição no âmbito da Administração Pública federal, fixando, mediante aprovação do Poder Executivo, seu contingente e remuneração (arts. 25⁵⁵⁰ e 26, Lei nº 4.118/62).

Ainda, permitiu-se que a CNEN, sem prejuízo das suas competências de fiscalização e controle de materiais nucleares no Brasil, contratasse os serviços de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, de caráter científico e técnico especializado, inclusive estrangeiras, para as atividades de pesquisa, lavra, beneficiamento, extração, produção e comércio de materiais nucleares, bem como de estudos, projetos e construção de

⁵⁴⁸ Sobre a possibilidade de servidores públicos serem nomeados membros da CNEN, remete-se às razões do veto realizado pelo Presidente da República na sanção da Lei nº 4.118/62 à disposição que estabelecia como condição à nomeação de membros da CNEN a inexistência de vínculos públicos: “[v]isa a permitir que funcionários públicos – civis e militares possam prestar a sua cooperação à Comissão Nacional de Energia Nuclear, como membro da mesma, sem prejuízo de suas funções. Esta medida vem sendo adotada com sucesso na maioria dos órgãos colegiados, cuja a experiência de funcionamento constitui exemplo a ser seguido pelo no órgão.” (MCN-PR nº 201/62)

⁵⁴⁹ Quanto à garantia de manutenção dos proventos por parte dos servidores públicos, novamente, lembra-se das razões do veto do Presidente da República à disposição que pretendia impedir o recebimento desses valores por aquele com vínculo com a Administração Pública, no texto aprovado pelo Congresso Nacional: “[p]ela experiência de funcionamento de vários órgãos colegiados como o Conselho Nacional de Pesquisas e a própria Comissão Nacional de Energia Nuclear, há, tôda a conveniência em que se possa contar com a cooperação de funcionários efetivos de órgãos estaduais ou não, cuja cooperação tem sido obtida sempre sem prejuízo de vencimentos e demais vantagens de sus cargos efetivos. Tal medida além desta, permitirá a obtenção de uma economia apreciável de salários no pagamento dos membros da Comissão Nacional de energia Nuclear.” (MCN-PR nº 201/62)

⁵⁵⁰ Os parágrafos do artigo 25 da Lei nº 4.118/62 constituem outro exemplo de continuidade entre a organicidade instituída pelo Poder Executivo em 1956 e aquela criada pelo Poder Legislativo em 1962, ao informar, em regras de nítido caráter transitório, que “[o]s atuais servidores integrarão o quadro próprio de funcionários” (§1º) e, “[a]o pessoal requisitado, servindo atualmente à CNEN, é concedida opção para aproveitamento no quadro de funcionários, dentro dos limites do cargo ou da função que ocupar” (§ 2º).

usinas nucleares, ressalvado, neste último caso, a operação de reatores de potência (arts. 6 e 16, Lei nº 4.118/62).

Enfim, munia-se a CNEN de capacidade humana para a execução de suas atividades.⁵⁵¹

Seguindo para outros aspectos da autonomia desenhada pela Lei nº 4.118/62, conferiu-se à CNEN uma séria de condições especiais para o exercício de suas atividades.

Entre elas, destacam-se não só as isenções tributárias incidentes sobre a sua pessoa jurídica (art. 30, “f”) e atividade, na importação de produtos relacionados à execução dos seus programas de trabalho (art. 29),⁵⁵² mas também um conjunto legal de prerrogativas, arrolados nas alíneas do artigo 30 da Lei nº 4.118/62. São elas: (i) a impossibilidade de penhora, arresto, sequestro ou embargo dos bens e rendas da entidade; (ii) os prazos de prescrição quinquenais para as suas obrigações, dívidas e encargos;⁵⁵³ (iii) o direito de, sem leilão público, adquirir bens da União Federal por compra ou permuta; (iv) os direitos especiais atribuídos à União Federal em juízo; e (v) a possibilidade de conferir “fé-pública”⁵⁵⁴ aos documentos produzidos pela Comissão.

⁵⁵¹ É curioso observar que mesmo diante da criticidade das atividades da CNEN para a segurança nacional, seu corpo funcional fora composto ao longo dos seus primeiros anos de atuação por serviços públicos tanto estatutários, quanto celetistas. Ademais, diversamente do que se poderia supor, ao unificar o regime de pessoal da entidade autárquica, a Lei nº 6.571, de 30 de setembro 1978, optou pelo regime celetista para a CNEN. Tal situação foi alterada sob a vigência da Constituição de 1988, mediante a Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, que conformou, sob o regime estatutário, “o Plano de Carreiras dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, integrantes da área de Ciência e Tecnologia, que tenham como principais objetivos a promoção e a realização da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico” (art. 1º), enquadrando nele todos os servidores públicos dedicados à CTI de diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal, entre os quais aqueles da CNEN (art. 1º, §1º, II). Para a declaração de inconstitucionalidade do artigo 18, § 1º, da Lei nº 8.691/93 que admitia, excepcionalmente, o ingresso por concurso público de servidor diretamente no último nível da carreira federal de CTI, ver STF, ADI nº 1240/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Plenário, Julgamento em 28/02/2019. Publicação em 15/03/2019.

⁵⁵² Trata-se, respectivamente, de isenções subjetiva e objetiva. Como explica Luis Eduardo SCHOUERI: “[é] comum que se distingam as isenções subjetivas das objetivas, da mesma forma como se faz com as imunidades. Na aproximação que ora se apresenta, o que se tem são apenas diversas regras matrizes, que se distinguem por seu aspecto subjetivo ou objetivo. Ou seja: na isenção dita ‘pessoal’, ocorre uma incidência que se aplica a determinadas pessoas mas não a outras; é, assim, mera definição do aspecto pessoal.” (*Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 588).

⁵⁵³ Ao se referir aos “prazos de prescrição de que goza a Fazenda Nacional” (art. 30, “b”), a Lei nº 4.118/62 parece remeter ao Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que estabelece prescrição quinquenal às dívidas dos entes federados e de todo o direito ou obrigação que lhes forem opostos.

⁵⁵⁴ Ou seja, atribuir presunção de veracidade (ver MEDAUR, Odete. *Direito administrativo moderno*, p. 130).

Esse catálogo de prerrogativas, que conforma o regime jurídico da CNEN enquanto autarquia,⁵⁵⁵ não afastava o controle da entidade pelo TCU. Nos termos do artigo 24 da Lei nº 4.118/62, a Comissão presta suas contas anualmente ao órgão de controle, sendo que, para aqueles gastos vinculados a atividades consideradas sigilosas pela CNEN, coube à entidade apresentar essas despesas por meio de “procedimento especial” que preserve a condição sigilosa da informação.

Nesses termos, a Lei nº 4.118/62 reforça sua atenção à criticidade da matéria nuclear para a segurança nacional.

Aliás, o tema da publicidade/sigilo é objeto também do artigo 28 da Lei de criação da CNEN. Segundo esse dispositivo, a Comissão deveria consultar o CSN para a “divulgação de informações que possam afetar a segurança nacional”.⁵⁵⁶

⁵⁵⁵ Por oportuno, lembra-se aqui do hodierno debate entre os estudiosos do Direito administrativo quanto à existência (ou não) de um “regime jurídico” imanente às estruturas do Estado, suscitado *en passant* nessa tese na nota de rodapé nº 175. Em que pese a discussão, entende-se que, com relação à CNEN, a Lei nº 4.118/62 é precisa quanto ao rol das prerrogativas que lhe foram atribuídas para o exercício das suas funções.

⁵⁵⁶ Nota-se que o tema é aspecto que remanesce até a atualidade como um ponto sensível da organicidade. Nesse sentido, em cumprimento ao disposto no regulamento da Lei nº 12.527/11, a Lei de Acesso à Informação (LAI), o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, a CNEN divulga o rol das informações por ela desclassificadas nos últimos doze meses e aquelas sob as quais mantém classificação sob algum grau de sigilo. Entre outras “informações sensíveis sob a guarda da CNEN, já protegidas pelo escopo da LAI”, encontram-se aquelas contidas nos “Relatórios de Fiscalização reportando inspeções de proteção física em instalações nucleares/radiativas e de controle de material nuclear em instalações nucleares”; em “Documentos de registro operacional da instalação: listas de itens de inventário do material nuclear, laudos de análises química e isotópica”; nas “notificações sobre programa operacional das instalações de enriquecimento”; e relativas “à seleção de local para o Repositório de Rejeitos de Baixo e Médio Níveis de Radiação”; e constantes “em documentos técnicos de engenharia do Empreendimento Reator Multipropósito Brasileiro [RMB]” (*Informações classificadas no site da CNEN*, disponível em <<http://www.cnen.gov.br/informacoes-classificadas>>. Acesso em 29 abr. 2020). O mencionado RMB é uma estrutura atualmente em construção, sob a responsabilidade do MCTIC e da CNEN, com a colaboração de diversas organicidades do Estado brasileiro, dedicadas à CTI em matéria nuclear. Segundo documento explicativo produzido pela CNEN, o “RMB é um reator de pesquisa com diversas finalidades: produção de radioisótopos para uso na medicina e na indústria; teste de materiais e combustíveis nucleares para reatores de potência; utilização de feixe de nêutrons para pesquisa científica e tecnológica em diferentes campos da ciência; análise por ativação neutrônica; produção de traçadores para aplicação em pesquisas na agricultura e meio ambiente; formação e treinamento na área nuclear nas suas diferentes modalidades e usos.” (“Finalidade” em *RMB*, disponível em <http://www.cnen.gov.br/images/cnen/documentos/educativo/RMB_2.pdf>. Acesso em 8 mai. 2020). Para uma apresentação da proposta do RMB, ver PERROTTA, José Augusto. Escopo e estrutura do empreendimento RMB. In: HADLER NETO, Julio César; FERREIRA, Adriana Nunes (coord.). *Simpósio Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) – Cadernos PENSES*. Belo Horizonte: Instituto Casa da Educação Física/UNICAMP e Fórum Pensamento Estratégico, 2017, pp. 17-46. Disponível em <https://www.unicamp.br/unicamp/sites/default/files/2019-04/170404_mio_lo_livro2_RMB_sem%20corte.pdf>. Acesso 8 mai. 2020. A implantação do empreendimento iniciada na segunda década dos Anos 2000, sofre atualmente com a falta de verbas e os desafios para a

Dito isso, avança-se para o exame dos elementos caracterizadores da autonomia financeira da autarquia.

Nesse ponto, o artigo 21 da Lei nº 4.118/62 estabeleceu uma ampla diversidade de fontes de recursos à Comissão. Além de recursos de natureza orçamentária⁵⁵⁷ atribuídos pela União Federal ou decorrentes de créditos especiais abertos por lei, a arrecadação do Fundo Nacional de Energia Nuclear (FNEN),⁵⁵⁸ a gestão financeira de suas atividades comerciais e de seu patrimônio – como rendas de aplicação e alienação de seus ativos – e empréstimos em entidades públicas ou privadas passaram a servir ao financiamento das atividades da CNEN.

Ainda, com o aparente objetivo de conferir previsibilidade e suficiência financeira às ações da entidade, a Lei nº 4.118/62 estabeleceu tanto que as dotações destinadas à Comissão correspondentes ao orçamento da União Federal seriam entregues em quotas semestrais antecipadas (art. 22),⁵⁵⁹ como que parcela das receitas do FNEN, relativas ao Fundo Federal de Eletrificação, seriam disponibilizadas em cotas trimestrais (art. 20, § 1º) para a administração e movimentação pela CNEN.

Por fim, quanto à formação do patrimônio da CNEN, o artigo 17 da Lei nº 4.118/62 definiu caber à Comissão os bens e direitos a ela “doados ou por ela adquiridos”, os

regularização ambiental das obras (ver “Avanços do RMB em 2019” no *site* da CNEN, disponível em <<http://www.cnen.gov.br/ultimas-noticias/642-avancos-do-rmb-em-2019>>. Acesso em 8 mai. 2020).

⁵⁵⁷ Por oportuno ao escopo da autonomia financeira da CNEN, registra-se a competência da Comissão para elaborar sua proposta orçamentária, nos termos do seu planejamento de trabalho, submetendo-a diretamente à aprovação do Poder Executivo (art. 23, Lei nº 4.118/62).

⁵⁵⁸ A Lei nº 4.118/62 instituiu o Fundo Nacional de Energia Nuclear (FNEN), atribuindo à CNEN sua gestão, para o desenvolvimento da energia nuclear (art. 19º). Nos termos do seu artigo 20, o FNEN seria constituído não só por receitas eventuais, decorrentes de saldos de dotações orçamentárias, créditos especiais ou outras rendas e receitas circunstanciais, mas também por 12% do produto da arrecadação do Fundo Federal de Eletrificação (FFE), estabelecido pela Lei nº 2.308, de 31 de agosto de 1954. Além de criar o FFE, a Lei nº 2.308/54 estabelecia o “impôsto único sôbre a energia elétrica”, atribuindo parcela de suas receitas ao FFE. Deste modo, por essa operação vedada pelo regime constitucional vigente (art. 167, IV, CF), o financiamento da energia nuclear vinculava-se à tributação incidente sobre o consumo de energia elétrica existente no país.

⁵⁵⁹ O assunto da antecipação de receitas orçamentárias é particularmente interessante e atual em face dos seus possíveis reflexos em torno da responsabilidade fiscal na gestão das finanças públicas. Ainda que a preocupação nessa temática decorra especialmente do endividamento decorrente de operações de crédito por antecipação de receitas, trata-se de arranjo jurídico-institucional que, entende-se, poderia superar os reiterados contingenciamentos de parte da programação das despesas previstas em lei orçamentária por força de manifestação regulamentar atribuída ao chefe do Poder Executivo. Para um exemplo de incidência do assunto no âmbito do Direito brasileiro vigente, cf., entre outros dispositivos desse diploma legal, os artigos 1º, § 1º, 9º e 38 da LC nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

saldos de recursos orçamentários e rendas próprias, movimentados à sua conta patrimonial, e os bens do CNPq, outrora afetos às atividades do CEA.

Para essa transferência, a Lei nº 4.118/62 mencionava que a alteração da titularidade patrimonial sobre os bens dedicados à energia atômica sob o domínio do CNPq para a CNEN seria realizada “de comum acôrdo entre os dois órgãos” (art. 17, Parágrafo único).

Tal arranjo consensual é ilustrativo do fim de uma das convergências centrais que direcionaram o Estado brasileiro para o fomento à CTI.

Além da distensão da agenda nuclear brasileira do CNPq, iniciada com o Decreto nº 40.110/56, a organização normativa da Lei nº 4.118/62 consolida a competência da CNEN para a promoção da CTI na matéria atômica.

Antes de se debruçar sobre a difusão orgânica realizada pela CNEN no exercício deste fomento, resta ponderar quanto ao entrelaçamento do arranjo jurídico-institucional da Comissão com a atividade de CTI até a atualidade.

A primeira alteração no Direito brasileiro, após a organização legal da entidade pela Lei nº 4.118/62, deu-se no âmbito da sua estrutura interna com a aprovação do *Regulamento da CNEN*, anexo do Decreto nº 51.726/63.⁵⁶⁰

É certo que a ênfase dedicada ao tema da “pesquisa” nesta manifestação normativa tinha uma acepção mais ampla do que a noção estrita de produção de conhecimento.⁵⁶¹ De todo modo, esta dimensão também recebeu atenção no documento normativo aprovado pelo Presidente da República em 1963.

⁵⁶⁰ O Decreto nº 51.726/63 e o *Regulamento da CNEN* não foram, até a atualidade, expressamente revogados no Direito brasileiro. Em todo o caso, parecem ter, tacitamente, perdido os seus efeitos com a aprovação da “Estrutura Regimental” da CNEN pelo Decreto nº 150, de 15 de junho de 1991.

⁵⁶¹ Para essa concepção de pesquisa, como atividade prévia à exploração das jazidas minerais, o *Regulamento da CNEN* atribuía à Comissão a promoção e controle dessa atividade (art. 4º, II e III), conferindo regras tanto gerais para a pesquisa dos “minerais e minérios nucleares” (arts. 56 a 61), como específicas para aqueles de “interêsse para a energia nuclear” (arts. 77 a 84).

Nesse sentido, além de estabelecer entre os órgãos da Comissão um “Departamento de Pesquisas Científicas e Tecnológicas” (art. 7º, “n”), o *Regulamento da CNEN* admitia que a entidade procedesse à “organização de laboratórios, Institutos e outros estabelecimento de pesquisa científica a ela subordinados técnica e administrativas bem como a operar em regime de cooperação com outras Instituições existentes no País” (art. 116).

Dentre essas relações cooperativas, o *Regulamento da CNEN* especificamente mencionava o Instituto de Energia Atômica, outrora a cargo do CNPq em parceria com a USP, para integrá-lo à estrutura da Comissão (art. 114),⁵⁶² e a possibilidade de formalização de outras interações com estabelecimentos de ensino,⁵⁶³ “visando a cooperação necessária ao desenvolvimento de suas atividades” (art. 115).

Seguiu-se a essa estruturação da CNEN no plano infralegal, uma alteração no vínculo da Comissão, no âmbito do Governo Federal.

Lembra-se que, pelo artigo 155 do Decreto-Lei 200/67, o Presidente da República admitiu que a missão de fomento à CTI fosse atribuída a um Ministro Extraordinário,

⁵⁶² O artigo 111 do *Regulamento da CNEN* transferiu à Comissão os “direitos e obrigações” assumidos pelo CNPq no convênio com a USP, bem como revogou o Decreto nº 39.872/56 que criava o Instituto de Energia Atômica no âmbito do CNPq.

⁵⁶³ Quanto aos vínculos com universidades em matéria nuclear, os artigos 113 e 114, respectivamente, do *Regulamento da CNEN*, fazem referência expressa (i) ao Instituto de Pesquisas Radioativas (IPRad), constituído por acordo de 1952 entre o CNPq e a Escola de Engenharia da Universidade de Minas Gerais, atual Universidade Federal de Minas Gerais (para detalhes dos termos do acordo de criação do IPRad, propostos pelo CNPq, prevendo, já naquela oportunidade, aspectos relativos aos “direitos sobre patentes e sua exploração ou outras vantagens porventura resultantes das pesquisas realizadas”, cf. *Ata da 321ª Sessão da Congregação da Escola de Engenharia da Universidade de Minas Gerais, de 22 de agosto de 1952*, disponível em <<http://www.repositorio.cdtm.br:8080/handle/123456789/56>>. Acesso em 1º mai. 2020); e (ii) ao Instituto de Engenharia Nuclear (IEN), estruturado em 1962 pela parceria da CNEN com a Universidade do Brasil (UB), atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – segundo a “Cláusula II” do *Convênio CNEN-UB* (Protocolo nº 1120, de 14 de março de 1962, no Processo CNEN nº 229/62, obtido pelo Pedido ao e-SIC nº 01390001275202039, de 07 de maio de 2020), caberia à CNEN fornecer ao IEN “um reator nuclear de ensino, modelo ARGOUNAUT, com os equipamentos necessários para o desenvolvimento dos estudos e pesquisas iniciais do Instituto” (para mais detalhes sobre o Argonauta, primeiro reator “construído e montado por empresas nacionais”, em funcionamento até a atualidade, ver *Histórico do Reator Argonauta*, disponível em <<https://www.ien.gov.br/index.php/instalacoes/63-instalacoes/272-historico-do-reator-argonauta.html>>. Acesso em 20 mai. 2020). Para a cronologia do IPRad e o IEN e suas paulatinas incorporações à organicidade de CTI do Estado brasileiro em matéria nuclear, ver a seção “Centros e Unidades”, em *A CNEN, da Biblioteca Digital Memória da CNEN*.

de modo que, caso esse Ministro fosse designado, além do CNPq, a CNEN também estaria submetida à sua direção.

Embora essa vinculação que reforçava a perspectiva da CNEN como uma organicidade de “ciência e tecnologia”⁵⁶⁴ fora revogada pelo Decreto-Lei nº 900/69, remanesceu a disposição do Decreto-Lei nº 200/67 que vinculava a “[i]ndústria de energia elétrica, inclusive de natureza nuclear” ao MME (art. 39).

A supervisão ministerial do MME sobre a CNEN, que vigorava desde 1960,⁵⁶⁵ foi aprofundada na mudança realizada na sua estrutura legal, pela Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974.

Além de um importante diploma normativo para a intensificação das organicidades criadas pelo Estado brasileiro para a execução dos seus interesses em matéria nuclear, a Lei nº 6.189/74, por exemplo, atribuiu à CNEN o papel de assessorar o MME nos estudos de formulação e no planejamento da execução da Política Nacional de Energia Nuclear, definida pelo Presidente da República (art. 2º, I).⁵⁶⁶

Esse diploma normativo também reforçava as atribuições da CNEN como “órgão superior [...] de pesquisa científica” em matéria nuclear (art. 1º, I), por intermédio da “formação de cientistas, técnicos e especialistas nos setores relativos à energia nuclear” (art. 2º, II, “b”).

Tal aspecto viria a ser reforçado com o alargamento no rol das competências da CNEN, realizado pelo Decreto-Lei nº 2.464, de 31 de agosto de 1988.

Nesta manifestação normativa, o Presidente da República inseriu, entre as atribuições da Comissão, “baixar diretrizes específicas para [...] atividades científico-tecnológicas” e “promover e incentivar [...] pesquisa científica e tecnológicas no campo da energia nuclear” (ver art. 6º, Decreto-Lei nº 2.464/88).

⁵⁶⁴ O artigo 155 insere-se no Capítulo I (“da ciência e tecnologia”) do Título XIV (“Das medidas especiais de coordenação”) do Decreto-Lei nº 200/67.

⁵⁶⁵ Para mais detalhes, ver notas de rodapé nºs 515 e 541.

⁵⁶⁶ A Lei nº 6.189/74 também reforçava a tutela do MME sobre a pesquisa e a exploração de lavras contendo elementos nucleares (art. 4º), bem como a “construção e operação de usinas nucleoeletrônicas” (art. 10).

Esse compromisso da CNEN não foi alterado com a vigência da Constituição de 1988 que, mantendo o caráter estratégico do tratamento da questão nuclear no Brasil, conferiu ao tradicional monopólio da União Federal sobre a matéria *status* constitucional (art. 177, V,⁵⁶⁷ CF).

Nesse sentido, lembra-se da rejeição do Decreto-Lei nº 2.464/88, por força do Ato Declaratório do Congresso Nacional de 14 de junho de 1989,⁵⁶⁸ e da MP nº 64, de 5 de junho de 1989, que convertida na Lei nº 7.781, de 27 de junho de 1989, ratificou o que fora disposto pelo Decreto-Lei nº 2.464/88 quanto às competências da CNEN, inclusive em termos de suas funções relacionadas ao fomento da CTI em matéria nuclear.

Outro passo dessa aproximação foi a vinculação da CNEN ao MCT pelo Decreto nº 3.131, de 9 de agosto de 1999.⁵⁶⁹ Essa vinculação que remanesce na estrutura do Poder

⁵⁶⁷ Observa-se que a redação originária do dispositivo foi alterada pela EC nº 49, de 08 de fevereiro de 2006, para admitir, mediante a delegação por permissão, a “comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais” e a produção, comercialização e utilização desses mesmos átomos “de meia vida igual ou inferior a duas horas” (ver, respectivamente, art. 21, XXIII, “b” e “c”, CF). Quanto à opção pelo instituto da delegação por permissão, para a flexibilização deste monopólio pelo Estado brasileiro, é oportuno o registro da “Justificação” para a proposição da EC nº 49/06 – Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 7, de 2003, originária do Senado Federal – pela menção que faz à atuação da CNEN: “[a]pesar do trabalho criterioso da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), o crescimento da demanda pelos isótopos de meia-vida curta – necessários à adoção e emprego efetivo das tecnologias médicas de tomografia por emissão de pósitrons (PET) e de fótons simples (Spect), consideradas de grande interesse para a melhoria da qualidade da assistência à saúde prestada em nosso País, tanto pelo Estado como pela iniciativa privada – esbarra na incapacidade daquele órgão em propiciar os insumos necessários à demanda criada. [...] A solução sugerida consiste em alterar o texto constitucional para que sejam permitidas a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas por outros agentes que não a União, e que tal se faça apenas sob regime de permissão. [§] O abandono do regime de concessão – alternativa prevista no texto constitucional – pelo de permissão, exclusivamente, favorece a atuação da CNEN ao facilitar a revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente, conforme dispõe a Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.” (*Diário do Senado Federal, Ano LVIII, N. 30, de 27 de março de 2003*, p. 4804).

⁵⁶⁸ Nos termos do artigo 25, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 (ADCT), os Decretos-Leis, editados pelo Poder Executivo no curso da elaboração do novo texto constitucional pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC) 1987-1988, por se tratarem de “ação normativa” cuja competência fora atribuída ao Congresso Nacional, deveriam ser validados pelo Poder Legislativo no prazo de 180 dias da promulgação da Constituição de 1988, para remanescerem no Direito brasileiro. Aqueles diplomas normativos que não foram apreciados pelo Poder Legislativo no referido período, como o Decreto-Lei nº 2.464/88, tiveram as suas disposições “consideradas rejeitadas” por Ato Declaratório do Congresso Nacional, sem que fossem afastados os efeitos dos “atos praticados na vigência dos respectivos decretos-leis”, ainda que o artigo 25, § 1º, III, do ADCT, reservasse ao “Congresso Nacional, se necessário, legislar sobre os efeitos deles remanescentes”.

⁵⁶⁹ Desde a edição do Decreto nº 93.337, de 6 de outubro de 1986, a CNEN fora transferida do MME e se encontrava vinculada diretamente à Presidência da República.

Executivo federal marcou o reencontro do alinhamento da agenda nuclear à atividade de CTI.

Com as Leis nº 4.118/62, 6.189/74 e 7.781/89 ainda regendo a entidade, não há dúvidas que as atribuições da CNEN são muito mais amplas do que a promoção da CTI. Em todo o caso, também parece certo que ao alinhar a autarquia à estrutura do Poder Executivo dedicada à ciência, tecnologia e inovação, o Governo Federal parece realçar esta dimensão no seu agir sobre a questão nuclear.

Para ilustrar esse aspecto, destaca-se a vigente *Estrutura Regimental da CNEN de 2016*, aprovada como anexo do Decreto nº 8.886, de 24 de outubro de 2016.

Além de consignar o papel da entidade na elaboração da Política Nacional de Energia Nuclear e na regulação, outorga, controle e fiscalização da energia nuclear para fins pacíficos,⁵⁷⁰ cabe à CNEN fomentar a CTI na sua esfera de competência.

Assim, a autarquia atua por meio de sua institucionalidade interna ou organicidades a ela vinculadas, com maior ou menor grau de autonomia.

No primeiro, é reparável o robustecimento das atribuições a cargo da “Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento” da CNEN, como o acréscimo recente às suas competências do tema da “inovação e transferência tecnológica” pelo Decreto nº 8.886/16 (art. 10, II).⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Lembra-se que a utilização da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos é condição prevista no artigo 21, XXIII, “a”, da Constituição. Para maiores destaques sobre a formatação deste entendimento na ANC 1987-1988, ver *infra* 4.1.3.

⁵⁷¹ Veja-se que esta Diretoria remonta ao órgão interno constituído pelo *Regulamento da CNEN* de 1963 (art. 7º, “n”), o “Departamento de Pesquisas Científicas e Tecnológicas”, visto acima. Sob a ordem jurídica da Constituição de 1988, coube a esta unidade “orientar, coordenar e supervisionar a execução de todas as atividades de pesquisa e desenvolvimento nas áreas de reatores, ciclo do combustível, instrumentação e controle, aplicações de técnicas nucleares, produção de radioisótopos, materiais de interesse nuclear, rejeitos radioativos e materiais irradiados” (art. 12, Decreto nº 150/91). Desde então e mesmo antes da inclusão da atribuição relativa à inovação pelo Decreto nº 8.886/16, tal competência fora pontualmente alterada pelas manifestações do Poder Executivo que se sucederam na organização da CNEN, com o acréscimo da responsabilidade a cargo desta Diretoria da entidade para “a produção e a gestão do conhecimento científico e tecnológico relativos a essas áreas”, acrescido pelo Decreto nº 3.565, de 17 de agosto de 2000, e repetido pelo Decreto nº 4.696, de 12 de maio de 2003, ou a fórmula definida para esse órgão interno pelo Decreto nº 5.667, de 10 de janeiro de 2006 (“planejar, orientar e coordenar a execução das atividades de pesquisa, de desenvolvimento e de aplicações relacionadas às áreas de tecnologia nuclear e de radiações ionizantes, assim como das atividades de ensino voltadas para a formação e especialização técnico-científica do setor nuclear”).

Com relação ao segundo grupo de organicidades, dedica-se a próxima seção, a fim de se realçar o amplo movimento de espraiamento das institucionalidades de CTI no Estado brasileiro, motivado pela questão nuclear, iniciado com a criação da CNEN pela Lei nº 4.118/62.

2.2.2.6. Irradiação orgânica da agenda nuclear no âmbito do Estado brasileiro e sua contínua interação com a ciência, tecnologia e inovação

Esta seção dedica-se a arrolar as diversas estruturas organizadas pelo Estado brasileiro em razão do tratamento da questão nuclear com vistas a ilustrar como o engajamento estatal neste assunto, direta e indiretamente, adensou as organicidades dedicadas à CTI.

O ponto de partida dessa orientação parece estar no artigo 5º⁵⁷² da Lei 4.118/62 que habilitava a CNEN a instituir entidades com finalidade econômica para a pesquisa, lavra, comércio, produção e industrialização (art. 4º, II) e a “preparação de cientistas, técnicos e especialistas nos diversos setôres relativos à energia nuclear” (art. 4º, III).

No exercício desta faculdade, o Estado brasileiro editou a Lei nº 5.740, de 1º de dezembro de 1971, conformando a organicidade central de execução do programa nuclear brasileiro entre os Anos 70 e 80.

Sob iniciativa do Poder Executivo, a proposta, nos termos da *Exposição de Motivos nº238171, de 1971, assinadas pelos Ministros da Fazenda, do MME e do Planejamento (EM nº 238171/71-MF-MME-MP)*, que acompanhava a MCN-PR nº 291, de 12 de agosto de 1971, pretendia constituir a Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear (CBTN), a fim de “atender à conseqüente demanda de equipamentos e instalações pertinentes à geração de energia termoelétrica, particularmente de origem nuclear, bem como àquelas destinadas à implantação da indústria referente ao ciclo do combustível nuclear”. Para tanto, a fim de realizar a

implantação progressiva do ciclo do combustível, há que manter um programa de desenvolvimento tecnológico capaz de propiciar a fabricação

⁵⁷² Para mais detalhes deste dispositivo, ver *supra* nota de rodapé 544.

local de materiais e componentes para as instalações nucleares, iniciando a indústria nacional num novo campo tecnológico. [...] Para a consecução desses dois objetivos, consideramos necessária a criação de uma empresa capaz de adquirir, em futuro próximo, vida própria e de ser, ao mesmo tempo, o órgão executor da política de combustível e de desenvolvimento da tecnologia nuclear que fôr traçada pela CNEN. [...] Com o ensino e a pesquisa a cargo dos Institutos vinculados à CNEN, com a usina eletronuclear a cargo de Furnas [Furnas Centrais Elétricas S.A., cf. outros destaques infra], com a pesquisa mineral executada pela CPRM [Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, ver mais detalhes infra] e, finalmente, com o ciclo de combustível e a promoção do desenvolvimento tecnológico a cargo da nova empresa, a CBTN, ter-se-á instituído um sistema através do qual a CNEN poderá executar, satisfatoriamente, a Política Nacional de Energia Nuclear.⁵⁷³

Portanto, com o objetivo de completar o quadro de institucionalidades do Estado brasileiro responsáveis pela exploração da energia nuclear, o Poder Legislativo autorizou a CNEN a instituir a CBTN.

Vinculada ao MME, enquanto organicidade da CNEN, e sob a natureza jurídica de sociedade de economia mista, delegou-se à CBTN uma ampla competência para a execução da atividade nuclear no Brasil, conferindo-lhe um papel chave na estratégia nacional de domínio desta tecnologia.

Nos termos do artigo 3º da Lei nº 5.740/71, cabia à CBTN a pesquisa e a lavra de materiais nucleares; o fomento da tecnologia nuclear por meio de atividades de ciência, tecnologia e inovação, bem como a sua difusão para a indústria nacional; “[c]onstruir e operar” unidades para tratamento, enriquecimento, reprocessamento e produção de elementos para a indústria nuclear; além de “negociar” interna e externamente os bens

⁵⁷³ Para as transcrições constantes do parágrafo, conferir os itens 16, 23 e 32 da EM nº 238171/71-MF-MME-MP, constantes do *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, Ano XXVI, N. 98, de 25 de agosto de 1971, pp. 4263.

e serviços necessários à constituição dessa indústria e ofertar apoio “técnico e administrativo” para a CNEN.

Para operar essa ambiciosa estrutura e em linha com os objetivos da proposta de criação da CBTN pelo Poder Executivo, a Lei nº 5.740/71 articulava expressamente a empresa estatal a outras entidades vinculadas ao MME, seja para apoiá-la na sua tarefa, como a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM),⁵⁷⁴ seja para fornecer meios à execução de suas atividades.⁵⁷⁵

Ademais, para municiar a CBTN de capacidades técnico-científicas, o chefe do Poder Executivo vinculou ao Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear (CDTN)⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ Segundo a redação originária do artigo 4º, Parágrafo único, da Lei nº 5.740/71, revogada em 1974, a atividade de pesquisa e lavra de jazidas de materiais nucleares a cargo da CBTN seria realizada, mediante contrato de prestação de serviço, pela CPRM. Com criação autorizada pelo Decreto-Lei nº 764, de 15 de agosto de 1969, no âmbito do MME e sob a forma de sociedade por ações, a CPRM foi instituída, entre outras funções, com o objetivo de “[o]rientar, incentivar e cooperar com a iniciativa privada na pesquisa e em estudos destinados ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos” e “[s]uplementar a iniciativa privada, em ação estritamente limitada ao campo da pesquisa dos recursos minerais e hídricos” (art. 4º, II e III). Portanto, sem ter finalidades imediatamente relacionadas à questão nuclear, sob a vigência da Constituição de 1988, a Lei nº 8.970, de 28 de dezembro de 1994, transformou a CPRM em empresa pública. Com essa natureza jurídica e regida pelo Decreto nº 1.524, de 20 de junho de 1995, a CPRM é responsável por fomentar a CTI no âmbito da geociência, da geologia, da hidrologia, paleontologia e mineração, sob a tutela do MME.

⁵⁷⁵ Refere-se ao disposto no artigo 15 da Lei nº 5.740/71 que destinava 0,5% dos dividendos recebidos pela União Federal em razão da sua participação na Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS) e na Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS), para o “desenvolvimento da tecnologia nuclear”. Nesse sentido, prosseguia-se com a estratégia, desenhada com o FNEN de se utilizar dos retornos econômicos obtidos com a exploração de meios energéticos existentes, para o desenvolvimento de técnicas de produção de energia não dominadas nacionalmente. Sobre o FNEN, cf. *supra*, com destaque para a nota de rodapé nº 558.

⁵⁷⁶ Nos termos do artigo 17 da Lei nº 5.740/71 caberia à CBTN manter um “Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear” (CDTN). Com a integração a esta estrutura dos Institutos outrora a cargo da CNEN pelo Decreto nº 70.855/72 e a Resolução nº 33, de 16 de setembro de 1977, da Diretoria da NUCLEBRÁS (obtida por meio do Pedido ao e-SIC nº 01390001277202028, de 7 de maio de 2020), instalando o CDTN na sede da IPRad, entende-se que este Instituto foi incorporado ao CDTN, cuja estrutura funciona, na atualidade, enquanto “unidade técnico-científica” da CNEN (art. 2º, IV, “c”, *Estrutura Regimental da CNEN de 2016*). Para a cronologia do IPRad-CDTN, ver o histórico da organicidade na já mencionada *Biblioteca Digital Memória da CNEN*.

– previsto no artigo 17 da Lei nº 5.740/71 – o Laboratório de Dosimetria⁵⁷⁷, o INE e o IPRad, por meio do Decreto nº 70.855, de 21 de julho de 1972.⁵⁷⁸

Em todo o caso, o elemento chave que constituiu o mecanismo central de ação da CBTN parece ter sido a possibilidade, conferida à Companhia, para “desempenhar suas atividades, diretamente, por convênios com órgãos públicos ou por contratos com especialistas e empresas privadas”, constante do artigo 5º da Lei nº 5.740/71.

Entende-se que foi sob essa ampla faculdade que a CBTN exerceu seu papel institucional no âmbito da Política Nacional de Energia Nuclear.

Com a nomenclatura alterada de CBTN para Empresas Nucleares Brasileiras Sociedade Anônima (NUCLEBRÁS) pela Lei nº 6.189/74, que, aliás, conferiu a ela e suas subsidiárias a competência para a execução do monopólio da União Federal sob a matéria nuclear,⁵⁷⁹ essa organicidade foi responsável por marcar a expansão de estruturas dedicadas à ciência, tecnologia e inovação, com presença, até os dias atuais, na estrutura administrativa do Estado brasileiro.

O pano de fundo dessa expansão foi o “Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado entre a República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha, em Bonn, a 27 de junho de 1975”, aprovado pelo Decreto Legislativo (DL) nº 85, de 1975, do Congresso Nacional, e promulgado pelo Decreto nº 76.695, de 1º de dezembro de 1975.

⁵⁷⁷ Segundo a *Biblioteca Digital Memória da CNEN*, o Laboratório de Dosimetria teve origem em parceria realizada pela CNEN com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) no final da Década de 50. Contudo, conforme informações fornecidas mediante solicitação de acesso à Comissão (Pedido ao e-SIC nº 01390001276202083, de 5 de maio de 2020), a “instalação do Centro de Tecnologia da Guanabara, com a construção pela CNEN, do Laboratório de Dosimetria” foi objeto de acordo entre a autarquia e o Estado da Guanabara, publicado no *Diário Oficial da União (Seção I), Ano CVIII, N. 29, de 13 de fevereiro de 1970*, p. 1611. Instalado em 1972, o Laboratório de Dosimetria teve, posteriormente, a sua denominação alterada para Instituto de Radioproteção e Dosimetria (IRD), por intermédio de decisão interna da CBTN (Resolução da Diretoria Executiva da CBTN nº 9, de 29 de janeiro de 1974).

⁵⁷⁸ Observa-se que, em razão do Decreto nº 83.783, de 26 de julho de 1979, os Institutos transferidos pelo Decreto nº 70.855/72 foram revertidos à CNEN, onde remanescem vinculados desde então (cf. 2º, III, “a”, “b”, “c”, Anexo I do Decreto nº 8.886/16).

⁵⁷⁹ Com a Lei nº 6.189/74, lembra-se que a CNEN perdeu a atribuição de “órgão de execução”, para se encarregar como “órgão superior de orientação, planejamento, supervisão, fiscalização e de pesquisa científica” do monopólio da atividade nuclear pela União Federal.

José GOLDEMBERG assim sintetiza os objetivos de Brasil e da República Federal da Alemanha (RFA) com o referido Acordo:

[o] governo brasileiro pretendia, diante do progressivo esgotamento do potencial hidrelétrico da região centro-sul do país, assegurar uma fonte alternativa de suprimento de energia, além de atenuar os riscos de retardamento da entrada em operação de outros projetos hidrelétricos como o de Itaipu. Tinha por objetivo também conseguir um suprimento garantido de geração nuclear através de um programa integrado, tanto no ciclo do combustível quanto no de fabricação dos materiais, equipamentos e instalações nucleares, e, finalmente, e em caráter prioritário, através da implantação do programa, ter acesso à tecnologia nuclear, visando consolidar uma futura autonomia energética. [§] Da parte do governo alemão, os objetivos eram assegurar uma nova fonte de suprimento de urânio, com menores riscos políticos, como reforço do suprimento das suas usinas nucleares; efetivar um contrato de exportação de equipamentos e serviços nucleares de um valor sem precedente no seu balanço de pagamentos e garantir uma posição privilegiada, no futuro, à indústria alemã, como licenciadora e/ou fornecedora industrial, no setor nuclear e ratear os custos de desenvolvimento e de produção, na fase industrial do processo de jato centrífugo de enriquecimento isotópico, pela formação de um pool brasileiro e alemão de mercado cativo de usinas de geração nuclear.⁵⁸⁰

Para colocar em curso os interesses decorrentes da formação deste Acordo, o Presidente da República constituiu uma série de organicidades por intermédio do exercício de sua função normativa, no espaço que lhe fora conferido pelo artigo 5º da Lei nº 5.740/71.⁵⁸¹

⁵⁸⁰ GOLDEMBERG, José. Energia Nuclear, *supra*.

⁵⁸¹ O artigo 5º da Lei nº 5.740/71 foi alterado pela Lei nº 6.189/74 tanto para substituir a referência “CBTN” por “NUCLEBRÁS”, como para informar que, além de executar suas funções diretamente, por intermédio de suas subsidiárias ou por acordos, a entidade poderia realizar as suas atividades em “associação com outras entidades”, abrindo caminho para a sua atuação mediante participação societária.

Assim, o chefe do Poder Executivo autorizou a constituição de uma série de subsidiárias binacionais da NUCLEBRÁS, constituídas com a participação majoritária desta estatal, de um lado, e por empresas indicadas pela República Federal da Alemanha, de outro lado. São elas:

(i) pelo Decreto nº 76.802, de 16 de dezembro de 1975, a Nuclebrás Auxiliar de Mineração S.A. (NUCLAM), para, sem prejuízo das atividades correlatas a cargo da NUCLEBRÁS, realizar prospecção, pesquisa, desenvolvimento, lavra, extração, beneficiamento e processamento de depósitos de urânio, inclusive adequando-o para o seu comércio (*in natura* ou dos seus subprodutos), ressalvados os matérias nucleares cujas características permitissem o uso direto para combustível ou no enriquecimento isotópico (art. 1º);⁵⁸²

(ii) pelo Decreto nº 76.803, de 16 de dezembro de 1975, a Nuclebrás Engenharia S.A. (NUCLEN), com o objetivo de realizar projetos e serviços de engenharia para usinas nucleares ou com elas relacionadas e promover a participação da indústria e da engenharia nacional no desenvolvimento de centrais nucleoeleétricas (art. 2º);

(iii) pelo Decreto nº 76.804, de 16 de dezembro de 1975, a Nuclebrás Enriquecimento Isotópico S.A. (NUCLEI), para a produção de urânio enriquecido, podendo inclusive construir e operar usina com essa finalidade (art. 2º);

(iv) pelo Decreto nº 76.805, de 16 de dezembro de 1975, a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP), destinada à projeção, desenvolvimento,

⁵⁸² Tratava-se, provavelmente, da subsidiária de maior interesse para a RFA, já que a única cujo manifestação normativa do chefe do Poder Executivo brasileiro assegurou à “empresa especializada”, indicada pelo Estado alemão, a “preferência para a aquisição de materiais nucleares no mais alto grau de pureza, produzidos pela NUCLEBRÁS, em quantidade equivalente a 20% (vinte por cento) das reservas que vierem a ser medidas pela subsidiária de que trata o presente Decreto, desde que a participação da referida empresa no capital da subsidiária e nos investimentos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos seja de 49% (quarenta e nove por cento) e se efetivamente forem realizadas transferências de materiais ou tecnologias, para o Brasil, como prevista no instrumento de cooperação internacional, promulgado pelo Decreto nº 76.695, de 1 de dezembro de 1975.” (art. 4º, Decreto nº 76.802/75)

fabricação e comercialização de componentes pesados relacionados a usinas nucleares e projetos correlatos (art. 2º).

Com isso, tendo como ponto de partida a cooperação científica entre Brasil e RFA,⁵⁸³ consolidou-se, por intermédio dessas organicidades,⁵⁸⁴ uma ampla aliança de cunho estratégico no plano econômico e industrial, para o uso pacífico da energia nuclear, mediante a troca de minérios nucleares pela parte brasileira por materiais, equipamentos, instalações e informações tecnológicas pela parte alemã ocidental.⁵⁸⁵

Em que pese o tortuoso caminho, pode-se dizer que, entre os resultados dessa investida, o Brasil adquiriu competência técnica para a construção e operação de usinas de geração de energia de fonte nuclear, sendo diretamente tributada ao Acordo Brasil-RFA a usina “Angra 2”⁵⁸⁶.

⁵⁸³ Para essa referência, cf., entre outros, o seguinte trecho do Preâmbulo do DL nº 85/75: “TENDO EM VISTA e DANDO PROSSEGUIMENTO ao Acordo sobre Cooperação nos Setores da Pesquisas Científica e do Desenvolvimento Tecnológico, concluído entre as partes contratantes a 9 de junho de 1969”.

⁵⁸⁴ A *Biblioteca Digital Memória da CNEN* cita ainda duas outras subsidiárias da NUCLEBRÁS criadas em 16 de dezembro de 1975: a “Nuclebrás pesquisa de tório de areias monazíticas” (NUCLEMON) e a “Nuclebrás – STEAG para o desenvolvimento do jato centrífugo” (NUSTEP). Ocorre que não foram encontrados registros de manifestações normativas de constituição dessas organicidades no âmbito da União Federal, mesmo mediante solicitação de acesso à informação ao Governo Federal, direcionados tanto à Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (Pedido ao e-SIC nº 01390000234201991, de 05 de fevereiro de 2019), como à CNEN (Pedido ao e-SIC nº 01390001278202072, de 07 de maio de 2020).

⁵⁸⁵ Veja-se que a criação de subsidiárias pela NUCLEBRÁS não se limitou àquelas no âmbito do Acordo Brasil-RFA, com a participação de empresas alemãs. Por exemplo, pelo Decreto nº 85.290, de 23 de outubro de 1980, o Poder Executivo autorizou a instituição pela NUCLEBRÁS, sem obrigação de participação de parceiro estrangeiro, da Nuclebrás Construtora de Centrais Nucleares S.A. (NUCON), com o objetivo de “fornecimento global de todos os serviços de engenharia, equipamentos e materiais necessários à construção, à montagem e ao comissionamento de usinas nucleoeletricas” (art. 2º).

⁵⁸⁶ “A usina conta com um reator de água pressurizada (PWR) de tecnologia alemã da Siemens/KWU (hoje Areva NP), fruto de acordo nuclear entre Brasil e Alemanha, assinado em 1975. Angra 2 começou a ser construída em 1981, mas teve o ritmo das obras desacelerado a partir de 1983, devido à crise econômica que assolava o país naquele momento, parando de vez em 1986. A unidade foi retomada no final de 1994 e concluída em 2000.” (“Angra 2” no *site* da Eletrobrás Termonuclear S.A., disponível em <<http://www.eletronuclear.gov.br/Nossas-Atividades/Paginas/Angra-2.aspx>>. Acesso em 5 mai. 2020) Em atividade desde a conclusão das obras, Angra 2 é operada atualmente pela Eletrobrás Termonuclear S.A. (ELETRONUCLEAR), sucessora da NUCLEN (Decreto s/nº de 23 de dezembro de 1997) e subsidiária ELETROBRÁS. Segundo o CPDOC-FGV, a constituição da ELETRONUCLEAR foi “resultado da fusão da área nuclear de Furnas com a Nuclen” (CPDOC-FGV (BRANDI, Paulo). *NUCLEBRÁS (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/empresas-nucleares-brasileiras-s-a>>. Acesso em 7 mai. 2020.

No final dos Anos 80, foi editado o Decreto-Lei nº 2.464/88, alterando, nos termos do artigo 1º, a denominação da NUCLEBRÁS para Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB).

O Decreto-Lei nº 2.464/88 também atribui à CNEN todas as ações detidas pela União Federal da INB (art. 2º), bem como transferiu bens de propriedade da referida empresa estatal, distribuindo-as entre órgãos e entidades da Administração Pública federal (art. 3º), e definiu a União Federal como a sucessora dos direitos e obrigações creditícias e pecuniárias, ressalvados os de natureza previdenciária e trabalhista, da antiga NUCLEBRÁS e suas subsidiárias (arts. 4º e 5º).

Assim, em que pese o Decreto-Lei nº 2.464/88 ter sido rejeitado pelo Ato Declaratório do Congresso Nacional de 14 de junho de 1989, como visto acima, seus efeitos remaneceram.⁵⁸⁷ Deste modo, além da mudança de nomenclatura da NUCLEBRÁS, tanto consolidara-se o fortalecimento da CNEN na direção da atividade nuclear a cargo da, doravante, INB, como dispersava certas organicidades constituídas em decorrência das iniciativas empreendidas pela NUCLEBRÁS para outras estruturas da Administração Pública federal.⁵⁸⁸

Pode-se dizer que, até a atualidade, as organicidades forjadas no âmbito da antiga NUCLEBRÁS continuam a figurar nas estruturas comprometidas com a atividade nuclear da União Federal, atualmente vinculadas ao MME, como a ELETRONUCLEAR, sucessora da NUCLEN; o INB, que deu lugar à NUCLEBRÁS; e a NUCLEP, que, desde o fim da sua matriz no final dos Anos 80, goza de estrutura autônoma.

É certo que se trata de uma irradiação da agenda nuclear preocupada especialmente com a sua exploração econômica.

⁵⁸⁷ Ademais, a Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, resultado da conversão em lei da MP nº 87, de 22 de setembro de 1989, ratificou a União Federal como sucessora dos direitos e obrigações creditícias e pecuniárias, ressalvados os de natureza previdenciária e trabalhista, da NUCLEBRÁS e suas subsidiárias (art. 1º).

⁵⁸⁸ Refere-se, por exemplo, à transferência da NUCLEN para a ELETROBRÁS e das usinas nucleares estruturadas pelas organicidades da NUCLEBRÁS para a Furnas Centrais Elétricas S.A. (FURNAS), previstas no artigo 3º do Decreto-Lei nº 2.464/88.

Em todo o caso, parece também seguro afirmar que o tratamento da questão nuclear evoluiu acompanhado de um considerável engajamento técnico-científico do Estado brasileiro, ilustrada, entre outros aspectos, na tradicional vinculação da INB e da NUCLEP à estruturas do Governo Federal usualmente dedicadas à ciência, tecnologia e inovação, seja por intermédio da CNEN, seja diretamente ao Ministério responsável pelo assunto.⁵⁸⁹

Enfim, não há dúvida que todo esse esforço parece fruto da condução da atividade de ciência, tecnologia e inovação pela CNEN, que, desde a Lei nº 6.189/74, tem por função ser o “órgão superior [...] de pesquisa científica” (art. 1º, I) em termos de energia atômica. O resultado desse esforço foi a capacitação técnico-científica nacional sobre a matéria, inclusive apta a estruturar uma indústria nuclear no Brasil.

É oportuno encerrar essa seção, ponderando que a estrutura organizacional diretamente vinculada à CNEN não resumiu a mobilização do Estado brasileiro relativa à questão nuclear em termos de ciência, tecnologia e inovação.

Embora a Comissão estivesse de alguma maneira presente, existiram também institucionalidades que, inicialmente impulsionadas pela CNEN, desenvolveram-se administrativamente autônomas desta entidade federal e outras que, por interesses diversos ao domínio econômico da energia nuclear, organizaram-se sob o abrigo da estrutura militar brasileira.

Quanto ao primeiro caso, cita-se o Instituto de Energia Atômica, fruto da parceria do CNPq com a USP, institucionalizada pelo Decreto nº 39.872/56, e que, desde 1963, vinculava-se à CNEN.

Em 1970, iniciou-se a trajetória de transferência do Instituto para o Estado de São Paulo, com a criação por este Estado-membro de autarquia vinculada à USP.

⁵⁸⁹ Lembra-se que, sob a vigência da Constituição de 1988, INB e NUCLEP, historicamente, estiveram vinculadas à CNEN que, por sua vez, desde 1999, integra a estrutura da unidade ministerial dedicada à CTI. Nesse sentido, a mencionada presença da INB e da NUCLEP ao MME é recente e deriva do Decreto nº 9.675, de 2 de janeiro de 2019.

Primeiramente estruturada pelo Decreto-Lei-B do Estado de São Paulo, de 27 de fevereiro de 1970, proposta pelo Reitor da USP com base em estudos realizados entre esta e a CNEN,⁵⁹⁰ a autarquia organizou-se, efetivamente, pelo Decreto-Lei do Estado de São Paulo n° 250,⁵⁹¹ de 29 de maio de 1970.

Com seus efeitos condicionados à publicação de ato normativo pela União Federal que revogasse a vinculação do Instituto de Energia Atômica à CNEN (art. 14, Decreto-Lei do Estado de São Paulo n° 250/70), a estrutura do Instituto transferiu-se para o Estado de São Paulo, sob a responsabilidade da USP, com a edição pelo Presidente da República do Decreto n° 67.620, de 19 de novembro de 1970.⁵⁹²

Em 1979, o Instituto de Energia Atômica teve a sua denominação alterada para Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN) e foi integrado à Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Ciência e Tecnologia, do Estado de São Paulo (cf. Decreto do Estado de São Paulo n° 13.427, de 16 de março de 1979).

⁵⁹⁰ Nos termos da *Exposição de Motivos CC-ATL n° 32, de 1970*, o Secretário de Estado da Civil do Estado de São Paulo noticia a criação de comissão em 1969, com vistas à instituição do Instituto de Energia Atômica, como autarquia paulista, de modo que “[a]o término desses estudos, acordaram, finalmente, o C.N.E.N. representado por seu Presidente, e a Universidade de São Paulo, por seu Magnífico Reitor, em corporificar a medida que se lhes afigurou mais conveniente aos superiores interesses do I.E.A. e, conseqüentemente, aos interesses nacionais, no relevante setor da pesquisa, desenvolvimento e aperfeiçoamento da energia nuclear, para fins pacíficos, além da formação e aperfeiçoamento de técnicos e cientistas, especializados, sem quebra de continuidade da mútua colaboração entre os referidos órgãos. Muito ao contrário, o intercâmbio científico, estreitamente mantido desde a instalação do Instituto, prosseguirá, em iguais condições, como a ambos convêm, sob os delineamentos básicos traçados pelo C.N.E.N., ao qual incumbe a supervisão da política nacional no tocante à energia nuclear.” (disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-0B-27.02.1970.html>>. Acesso em 6 mai. 2020)

⁵⁹¹ Segundo a *Exposição de Motivos CC-ATL n° 117, de 1970*, o Secretário de Estado da Casa Civil justifica a revogação do Decreto-Lei-B do Estado de São Paulo, de 27 de fevereiro de 1970, pelo pedido do “Magnífico Reitor da Universidade de São Paulo, em atenção à proposta que lhe foi encaminhada pelo Senhor Presidente da Comissão Nacional de Energia Nuclear, a qual é oferecida, a título de colaboração, no sentido de aperfeiçoamento do diploma que se revoga, de modo que a situação do Instituto de Energia Atômica possa ser resolvida harmônica e satisfatoriamente pelas partes interessadas e consideradas ainda, a circunstância de estar afeta à referida Comissão a política nacional de energia nuclear.” (disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1970/decreto.lei-250-29.05.1970.html>>. Acesso em 6 mai. 2020). Em suma, a proposição apresentada pela CNEN aumentava a gerência da entidade federal sobre as atividades da autarquia paulista, conferindo, por exemplo, poder de veto dos representantes da Comissão no Instituto de Energia Atômica sobre questões relacionadas à Política Nacional de Energia Nuclear.

⁵⁹² O artigo 2° do Decreto n° 67.620/70 estabelecia que acordo entre a CNEN e a USP regularia a relação dessas entidades em termos de distribuições de recursos, usos de equipamentos e execução das atividades realizadas pelo Instituto de Energia Atômica (*caput* e § 1°), bem como asseguraria a participação da CNEN na governança do Instituto, sob natureza de autarquia paulista (§ 2°).

Desde então, com estrutura sediada na Cidade Universitária da USP e sob a tutela orgânica do Governo do Estado de São Paulo, o IPEN exemplifica o complexo caso de “unidade administrativa de órgão conveniado” (art. 2º, IV, “e”, Anexo I do Decreto nº 8.886) vinculada à CNEN.

O segundo movimento, ocorrido no âmbito do Estado brasileiro, que também alargou as estruturas dedicadas à CTI, deu-se no âmbito militar.

Remete-se aqui ao Programa Nuclear “Autônomo” ou “Paralelo”, realizado pelo Estado brasileiro na Década de 80.

Segundo José GOLDEMBERG, o Acordo Brasil-RFA não fora bem acolhido pelas potências mundiais da época, sobretudo os EUA que passaram a impor uma série de restrições para o acesso brasileiro à tecnologia necessária ao enriquecimento de urânio. Ademais, com o aprofundamento da crise econômica no final do Anos 70, a preferência por projetos de geração de energia elétrica de base hidráulica e a resistência dos cientistas brasileiros quanto aos objetivos da estratégia de domínio estatal da matéria atômica levaram as Forças Armadas a atuar assertivamente na questão nuclear.

Como sintetiza Michael BARLETTA,

[e]ach of the three services pursued a different avenue toward acquisition of enriched fissile material. After initial investigation of laser enrichment in conjunction with the Air Force, the Navy selected ultracentrifuge technology as the most promising approach. Air Force researchers continued with the theoretically attractive but industrially untenable laser effort. Army specialists sought to develop a graphite reactor that would have produced plutonium. Both the Navy and Air Force efforts were oriented toward specific military applications that fit within traditional mission orientations; the Navy sought to ensure a reliable source of fuel for nuclear-propelled submarines, while the Air Force aimed to develop a useful power supply for satellites. [§] According to official Brazilian

*sources, the Navy project realized notable success in the course of a few years of work.*⁵⁹³

Vale observar que nessa iniciativa que engajou as Forças Armadas nos esforços de CTI em matéria atômica, a CNEN, em que pese a sua competência sobre a Política Nacional de Energia Nuclear, partilhou a coordenação dessa iniciativa de base militar com o CSN⁵⁹⁴ e o Serviço Nacional de Informação⁵⁹⁵ e assistiu à emergência por este Programa Nuclear Autônomo/Paralelo de uma série de organicidades relacionadas ao tratamento da matéria atômica, sobretudo, em termos de CTI, fora da sua imediata tutela.

Um exemplo desse movimento foi a criação da Coordenadoria para Projetos Especiais da Marinha (COPESP), pelo Decreto nº 93.439, de 17 de outubro de 1986. Sob a pouca precisão “finalidade de obter para a Marinha sistemas e seus componentes, com características peculiares e especiais” (art. 1º), forjava-se a estrutura orgânica responsável pela estratégia nuclear a cargo desta Força militar.

O atual Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) é, portanto, o responsável pela condução do Programa Nuclear da Marinha, destinado ao domínio do “ciclo do combustível nuclear” e à construção de uma “planta nuclear de geração de

⁵⁹³ The Military Nuclear Program in Brazil. In: *Working Paper - Center for International Security and Arms Control*. Stanford University Press, 1997, p. 6. Disponível em <https://cisac.fsi.stanford.edu/publications/military_program_in_brazil_the>. Acesso em 6 mai. 2020.

⁵⁹⁴ Quanto ao destaque da ação da CNEN “*under the direction of the CSN*”, ver BARLETTA, Michael. *The Military Nuclear Program in Brazil*, p. 6.

⁵⁹⁵ A participação do Serviço Nacional de Informação no Programa Nuclear Autônomo/Paralelo é mencionada por Rex Nazaré de ALVES – Presidente da CNEN entre 1982 e 1990 e, portanto, durante a ocorrência do referido Programa – na parte II da sua palestra “Uma história da Energia Nuclear no Brasil”, *supra*. No caso, Rex Nazaré de ALVES não destaca a presença do CSN na iniciativa. Em todo o caso, lembra-se que o Serviço Nacional de Informação foi criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, “o qual, para os assuntos atinentes à Segurança Nacional, operará também em proveito do Conselho de Segurança Nacional”.

energia elétrica”, com vistas, sobretudo, ao desenvolvimento de um submarino⁵⁹⁶ de propulsão nuclear.⁵⁹⁷

Essa participação das Forças Armadas nos esforços nacionais em torno da questão nuclear remete à aliança que, em 1951, forjou a agenda estatal de fomento à CTI com o CNPq, mostrando que, dê alguma maneira, certos vínculos institucionais persistem no tempo.⁵⁹⁸

Ademais, pelo que se pontuou nesta seção, a questão atômica impulsionou a densificação setorial do arranjo jurídico-institucional brasileiro, inclusive fazendo-a transitar de um assunto de natureza científico-acadêmica, para um tema de aplicação no setor produtivo.

Nesta complexa mobilização do Direito brasileiro, ainda que interesses geopolíticos e de natureza econômica tenham sido normativamente expressos, a promoção da agenda nuclear pelo Estado brasileiro sempre esteve vinculada ao fomento da CTI.⁵⁹⁹

Como resultado, diversas organicidades foram estruturas com a responsabilidade, até os dias atuais, em maior ou menor grau, de fomento da pesquisa e da inovação (por

⁵⁹⁶ Para um exame da empreitada tecnológica de construção de um submarino de propulsão militar no Centro Experimental Aramar do CTMSP em Iperó (SP), colocando em voga tanto as disputas em torno do projeto no âmbito dos sucessivos Governos brasileiros, como a consequente instabilidade do engajamento financeiro do Estado para a conclusão da iniciativa, que se arrasta há mais de quarenta anos, ver MARTINS FILHO, João Roberto. O projeto do submarino nuclear brasileiro. In: *Contexto Internacional*, vol. 33, n. 2, 2011, pp. 277-314. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000200002>>. Acesso em 7 mai. 2020.

⁵⁹⁷ Para uma síntese do CTMPS, pontuando o “histórico” da organicidade por intermédio de sua estrutura normativa interna, que, entre outros aspectos, noticia a alteração de nomenclatura de COPESP para CTMSP em 1995, além de detalhes do Programa Nuclear da Marinha desenvolvido pelo Centro, cf. a *Carta de Serviços ao Usuário de 2019 do CTMSP* (disponível em <https://www.marinha.mil.br/ctmsp/sites/www.marinha.mil.br.ctmsp/files/arquivos-avulsos/carta-serv-usuario-ctmsp-2019_0.pdf>). Acesso em 7 mai. 2020), editada com base no artigo 7º, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, regulamentado pelo artigo 11 do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.

⁵⁹⁸ Não só os vínculos, mas também os interesses parecem persistir ao tempo. No caso, refere-se aos interesses das Forças Armadas em instituir um Programa Nuclear Autônomo/Paralelo que, em suma, conferisse à estrutura militar brasileiro autonomia na condução da questão atômica no país. Nesse sentido, por intermédio da Lei nº 13.976, de 7 de janeiro de 2020, destaca-se que o Estado brasileiro permitiu ao “Comando da Marinha promover o licenciamento e a fiscalização dos meios navais e suas plantas nucleares embarcadas para propulsão, por organização militar independente específica para esse fim, além do transporte de seu combustível nuclear”. Essa disposição que altera a Lei nº 6.189/74 estende as competências de licenciamento e fiscalização, anteriormente, apenas a cargo da CNEN, para a Marinha, no âmbito das suas atividades em matéria nuclear.

⁵⁹⁹ Nessa linha, veja-se que é impossível dissociar CTI das diretrizes vigentes da Política Nuclear Brasileira, estabelecida pelo Decreto nº 9.600, de 5 de dezembro de 2018.

exemplo, o CDTN, o CTMSP, a ELETRONUCLEAR, o IEN, o INB, o IPEN, o IPRad, o IRD e a NUCLEP, para ficar com os citados nesta seção).

Neste ambiente, conforme ocorreu em relação aos esforços em torno da preparação de quadros para as atividades de CTI por intermédio da CAPES, não há dúvidas da preponderância do Poder Executivo na conformação da institucionalidade brasileira, estabelecendo finalidades, instrumentos e organicidades por meio do exercício de sua função normativa, com vistas à capacitação nacional do controle da matéria nuclear.

Assim, até mesmo quando o veículo normativo não foi aquele de sua exclusiva autoria, como os Decretos-Leis e Decretos, o Poder Executivo direcionou a agenda do Congresso Nacional. Mesmo as tentativas de protagonismo do Poder Legislativo em torno da matéria nuclear, observadas no período de definição da organicidade responsável pela condução dessa atividade no cenário nacional, serviram de pretexto à ação do Poder Executivo.

Nesse sentido, importa lembrar que, embora sob a vigente Constituição as ações do Poder Executivo envolvendo as atividades nucleares estejam submetidas à aprovação do Congresso Nacional (art. 49, XIV, CF), as organicidades responsáveis por este agir foram conformadas pelos interesses diretos do chefe do Poder Executivo.

2.2.3. Engajamento financeiro do Estado brasileiro com a ciência, tecnologia e inovação: o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

Com a consolidação do CNPq e das organicidades de pesquisa a ele vinculadas, por um lado, e a definição de um rumo próprio para os esforços nacionais de formação de pessoal e da política nuclear brasileiro, ante a instituição, respectivamente, da CAPES e da CNEN, por outro lado, o passo seguinte dos esforços realizados pelo Estado

brasileiro deu-se no campo da estruturação das bases financeiras para o fomento da CTI.

Essa linha de diversificação institucional iniciou-se por intermédio de sucessivos movimentos realizados pelo Estado brasileiro de alinhamento do BNDES com o tema da CTI, até a constituição do FNDCT e da vinculação de uma entidade responsável pela sua ação, a FINEP.

Assim, essa seção foca-se em explorar o percurso normativo de formação das institucionalidades estatais que pretendiam conferir estrutura financeira para a estratégia de desenvolvimento nacional com apoio no progresso científico e tecnológico e, até hoje, responde por considerável parcela dos estímulos de natureza financeiras à inovação realizados pelo Estado brasileiro.⁶⁰⁰

2.2.3.1. BNDES: seus fundos especiais e sua aproximação da ciência, tecnologia e inovação

Embora outros fundos já tivessem sido criados pelo Estado brasileiro, ora com caráter genérico, ora com objetivos específicos,⁶⁰¹ com vistas a conferir recursos à CTI, para além da destinação orçamentária anual direta às organicidades estatais acometidas com essa função, a mobilização do BNDES é, possivelmente, uma das mais significativas, pelo papel ocupado por esta entidade na dinâmica governamental.

⁶⁰⁰ Por ilustrativo, destacam-se alguns estudos realizados pelo IPEA que, mediante múltiplas facetas, registram o papel do BNDES-FNDCT-FINEP no fomento financeiro à ciência, à tecnologia, mas especialmente, à inovação no cenário nacional: (i) KOELLER, Priscila. Investimentos federais em pesquisa e desenvolvimento: estimativas para o período 2000-2020. In: *Nota Técnica / DISET-IPEA*, nº 56, 2020. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/202189_nt_investimento%20federais.pdf>. Acesso em 29 mai. 2020; (ii) RAUEN, André Tortato; SAAVEDRA, Cayan; HAMATSU, Newton Kenji. Impactos do crédito direto da FINEP no esforço de P&D das firmas beneficiárias. In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 59, 2019. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 29 mai. 2020; (iii) DE NEGRI, João Alberto; MORAIS, José Mauro de. Evolução das ações e programas da FINEP no apoio à inovação empresarial – 2003-2014. In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 48, 2016. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 29 mai. 2020.

⁶⁰¹ Lembra-se, entre aqueles mencionados nesta tese, respectivamente, do Fundo Nacional de Pesquisas do CNPq (art. 22, Lei nº 1.310/51) e do FNEP, para aplicações relacionadas ao desenvolvimento da energia nuclear (arts. 19 e 20, Lei nº 4.118/62).

Criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, o BNDES foi inicialmente organizado com o objetivo de atuar, enquanto agente financeiro do Estado brasileiro, no reaparelhamento e fomento da economia nacional (art. 8º).

Na oportunidade, ao vincular o Banco ao Ministério da Fazenda, a Lei nº 1.628/52 conferiu-lhe a qualidade de “serviço público federal” (art. 9º)⁶⁰² e uma robusta estrutura, para a execução da atividade bancária de financiamento do desenvolvimento da infraestrutura⁶⁰³ em termos de serviços, indústrias básicas e agricultura.

Além das atribuições próprias às instituições financeiras, como “efetuar empréstimos e financiamento” (art. 10, II), a Lei nº 1.628/52 destinou o “Fundo do Reaparelhamento Econômico” (FRE)⁶⁰⁴ para aplicação pelo Banco e concedeu-lhe faculdades em termos de captação e movimentação de recursos, para a consagração dos seus objetivos, tendo por base uma estreita relação com o Tesouro Nacional⁶⁰⁵.

⁶⁰² Registra-se que a natureza autárquica, de serviço autônomo, do BNDES foi alterada pela Lei nº 5.662, de 21 de julho 1971, para empresa estatal.

⁶⁰³ Para essa relação inicial do BNDES com a infraestrutura, remete-se à competência atribuída à entidade pelo artigo 8º da Lei nº 1.628/52 para “financiar o programa de reaparelhamento de portos, sistemas de transportes, aumento às capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de industrial básicas e agricultura”, operando a autorização de contratação de crédito e oferta de garantia, conferida ao Poder Executivo pela Lei nº 1.518, de 24 de dezembro de 1951, cujos limites foram posteriormente elevados pela Lei nº 4.457, de 6 de novembro de 1964.

⁶⁰⁴ Trata-se de Fundo constituído a partir do adicional ao imposto de renda, criado pelo artigo 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e vinculado à gestão do BNDES, entre os anos de 1952 e 1956, nos termos dos artigos 8, 25, I e Parágrafo único, e 26, I, da Lei nº 1.628/52, posteriormente prorrogados por mais dez anos, pela Lei nº 2.973, de 26 de novembro de 1956.

⁶⁰⁵ Nota-se que o papel do Tesouro Nacional como garantidor das operações de promoção do desenvolvimento à cargo do BNDES é antiga, constando expressamente da sua Lei de criação (arts. 21-ss, Lei nº 1.628/52), e chega até a atualidade. Nesse sentido, menciona-se o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), lançado pelo chefe do Poder Executivo federal, em resposta à crise financeira de 2008, por intermédio da MP nº 465, de 29 de junho de 2009. Convertida na Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, o PSI autorizou que a União Federal concedesse, por intermédio do BNDES, financiamento com taxas subsidiadas pelo Tesouro Nacional, para “à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica” (art. 1º). O PSI – que chegou a incluir a FINEP entre os seus operadores (ver Lei nº 12.453, de 21 de julho de 2011) – foi objeto de sucessivas prorrogações (vigendo para operações celebradas até 31 de dezembro de 2015) e ampliações dos montantes autorizados para o comprometimento do Tesouro Nacional, totalizados em R\$ 452 bilhões, conforme disposto pela Lei nº 13.132, de 9 de junho de 2015. Quanto a este valor total do PSI, o Conselho Monetário Nacional (art. 1º, § 6º, Lei nº 12.096/09), por meio da Resolução do Conselho Monetário Nacional-Banco Central do Brasil (CMN-BACEN) nº 4.170, de 20 de dezembro de 2012, com redação dada pela Resolução CMN-BACEN nº 4.384, de 9 de dezembro de 2014, regulamentou o uso de R\$ 402 bilhões, sendo que, embora a “inovação tecnológica” constasse entre os objetivos iniciais do Programa, apenas aproximadamente R\$ 23 bilhões (ou 6% do total) tiveram por destino linhas ligadas à inovação (arts. 1º, XI a XVIII, e 2º, I e II). Para mais detalhes sobre o CMN e o BACEN, ver, *infra*, nota de rodapé nº 643.

Em seus primeiros anos de atividade, o BNDES não desempenhou nenhuma atividade financeira especificamente relacionada à CTI.

Segundo o CPDOC-FGV, nesta fase o Banco dedicara-se “a operações em negociações diretas com as entidades públicas e privadas interessadas na obtenção de apoio financeiro”, utilizando o FRE que, entre 1952 e 1956, compunha a totalidade dos recursos à disposição do BNDES. Com a dissolução da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e a continuidade dos encargos dela decorrentes sob a responsabilidade do BNDES,⁶⁰⁶ o Banco aproveitou-se da obrigação pelo Brasil de aquisição de excedentes agrícolas dos EUA, para capitalizar-se por meio de empréstimos decorrentes dos pagamentos relativos à importação desses produtos.⁶⁰⁷

Foi em 1964, com o avanço do BNDES sobre novas iniciativas financeiras,⁶⁰⁸ que o tema da CTI adentrou, diretamente⁶⁰⁹ e com destaque, ao rol de ações do Banco, com a criação do Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC).

⁶⁰⁶ Quanto à Comissão Mista Brasil - Estados Unidos nesta tese, ver nota de rodapé nº 444.

⁶⁰⁷ Para as ideias e transcrições contidas no parágrafo, cf. CPDOC-FGV (DIAS, José Luciano Dias; FERREIRA, José Pelúcio Ferreira; e SETEMY, Adrianna). *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social* (temático). Disponível em <<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-do-desenvolvimento-economico-e-social-bndes>>. Acesso em 8 mai. 2020.

⁶⁰⁸ Por exemplo, lembra-se da criação pelo chefe do Poder Executivo do “Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais – FINAME”, como um fundo de natureza contábil, constituído como uma “conta gráfica” do BNDES, para “financiar as operações de compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional”, nos termos do Decreto nº 55.275, de 22 de dezembro de 1964. Diferentemente do FUNTEC, como se verá adiante, o FINAME não foi descontinuado. Primeiramente, nos termos do Decreto nº 59.170, de 2 de setembro de 1966, o Presidente da República criou “junto” ao BNDES, sob a mesma sigla (FINAME), a Agência Especial de Financiamento Industrial, incorporando o Fundo constituído pelo Decreto nº 55.275/64. Em seguida, o chefe do Poder Executivo editou o Decreto-Lei nº 45, de 18 de novembro de 1966, oportunidade em que estabeleceu que “ficam fazendo parte integrante deste Decreto-lei” o disposto no Decreto nº 59.170/66 e autorizou o BNDES a constituir sociedade por ações para suceder, como sua subsidiária, o FINAME-Agência. Desde então, a empresa pública FINAME integra o rol de entidades vinculadas ao BNDES, com foco no apoio do setor industrial, mediante financiamentos para “compra e venda de máquinas e equipamentos de produção nacional” e “exportação e importação de máquinas e equipamentos” (ver arts. 7º do Estatuto do FINAME, disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/Legislacao_do_Sistema_BNDES/estatuto-da-finame>. Acesso em 26 mai. 2020). Vale observar que, embora o Estatuto do FINAME não faça menção às atividades de CTI, pode-se cogitar da participação indireta desta empresa estatal na promoção da atividade de inovação, conquanto, no cenário nacional, parcela considerável dos “[d]ispêndios em atividades inovativas” nos levantamentos realizados pelo IBGE, no âmbito da PINTEC (ver, *supra*, nota de rodapé nº 445), é decorrente da “aquisição de máquinas e equipamentos”.

⁶⁰⁹ Diz-se “diretamente” pois, em suas ações como instituição financeira, de alguma maneira o Banco já interagiu com a institucionalidade de CTI ao, por exemplo, ser o responsável pela gestão do FFE (art. 8º, Lei nº 2.308/54), Fundo cuja parcela de sua arrecadação constituía o FNEN e deveria ser entregue pelo BNDES à CNEN (cf., especificamente, art. 20, “a” e § 1º, Lei 4.118/62).

Constituído por decisão do Conselho de Administração do BNDES, a Resolução nº 146, de 29 de maio de 1964 (Resolução nº 146/64-CA-BNDES),⁶¹⁰ e alicerçado no insucesso de experiência anterior,⁶¹¹ o FUNTEC pretendia superar os “pontos de estrangulamento” para o desenvolvimento da economia brasileira, relacionados tanto à insuficiência de mão-de-obra qualificada, como às carências em termos de pesquisas tecnológicas.

Segundo os “considerandos” da Resolução nº 146/64-CA-BNDES, além destes aspectos relacionados à formação de quadros para os desafios do desenvolvimento, o FUNTEC pretendia dotar o país de capacidade de produção tecnológica e, assim, limitar a pressão decorrente da necessidade de importação de tecnologia imposta sobre a balança de pagamento nacional.⁶¹²

Com isso, estruturado a partir dos recursos do orçamento de investimentos do próprio BNDES, o FUNTEC compunha-se de uma parte fixa, destacada deste orçamento, e outra variável, calculada mediante porcentagem (1%) sobre o valor total anual do seu saldo operacional e do adicional ao imposto de renda da Lei nº 1.474/51, que integrava o FRE.

⁶¹⁰ A norma interna do BNDES foi editada com base na competência do seu Conselho de Administração para definir as orientações gerais das operações de crédito do Banco, estabelecida pelo artigo 13, “b”, da Lei nº 1.628/52. Para a íntegra da Resolução nº 146/64-CA-BNDES, acompanhada das justificativas à sua criação, ver a publicação *FUNDO de Desenvolvimento Técnico-Científico*. In: *Revista do BNDE*, vol. 1, n. 4, 1964, pp. 409-412. Disponível em <<https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12197>>. Acesso em 11 mai. 2020.

⁶¹¹ No texto que antecede a parte prescritiva da publicação sobre o FUNTEC, há o seguinte conteúdo informativo sobre esta iniciativa prévia realizada pelo Banco: “[j]á em 1958, pela Resolução n.º 46, do seu Conselho de Administração, o BNDE criava a ‘Quota de Educação e Treinamento Técnico’, que se constituía em um empréstimo suplementar de até 3% do montante do financiamento concedido às empresas assistidas financeiramente pelo Banco, que desejassem também aplicar recursos na formação e aprimoramento do nível técnico de seu próprio corpo de funcionários. [§] A iniciativa do Banco, após alguns anos de vigência da citada Resolução, devido a motivos de natureza vária, não surtiu, porém, os efeitos esperados. Receberam, então, os órgãos técnicos da Casa a incumbência de reexaminar a questão, com vistas à reformulação dos critérios antes estabelecidos e, assim, tornar mais eficiente e produtiva a atuação do BNDE nos campos do ensino técnico e da pesquisa tecnológica. Para tanto, foram consultados numerosos especialistas e feitos contatos com diversas instituições de ensino e de pesquisas do País.” (*FUNDO de Desenvolvimento Técnico-Científico*, p. 409) Nos termos de um dos “considerandos” da Resolução nº 146/64-CA-BNDES, registrava-se que, nos estudos realizados pelo Banco sobre a “Quota de Educação e Treinamento Técnico” instituída em 1958, esta “não surtiu os efeitos desejados, em virtude de sua aplicação, além de ser optativa, ter ficado a critério das empresas, que não possuíam uma visão global do problema” (p. 410).

⁶¹² “CONSIDERANDO que o preço da tecnologia importada onera cada vez mais o balanço de pagamentos do País, com despesas maciças em ‘know-how’, assistência técnica e aluguel de marcas, patentes ou ‘royalties’” (*FUNDO de Desenvolvimento Técnico-Científico*, p. 410).

Quanto à destinação desses recursos, o artigo 5º da Resolução nº 146/64-CA-BNDES estabelecia que 40% dos valores seriam utilizados para a manutenção de cursos de pós-graduação,⁶¹³⁻⁶¹⁴ enquanto que os outros 60% teriam por foco a pesquisa técnico-científica.

Com relação a esta destinação majoritária dos recursos, o artigo 2º, II, da Resolução nº 146/64-CA-BNDES, enquadrava no campo das pesquisas técnico-científicas apoiadas:

*os programas, projetos-piloto e experimentações técnico-científicas no campo das indústrias básicas, que tenham por objetivo: a) facilitar e orientar a absorção de inovações tecnológicas pela indústria nacional; b) adaptar, ajustar e condicionar processos e técnicas de produção industrial ao estágio de desenvolvimento e as peculiaridades da economia nacional; c) desenvolver e aperfeiçoar processos e técnicas de produção industrial conducentes ao aproveitamento intensivo da constelação de recursos naturais do País; e d) elaborar normas técnicas brasileiras para as indústrias básicas, particularmente as indústrias de construções mecânicas.*⁶¹⁵

Registra-se que a Resolução nº 146/64-CA-BNDES também detalhava os meios de aplicação dos recursos do FUNTEC, estabelecendo os parâmetros normativos do fomento financeiro realizados pelo BNDES.

⁶¹³ O artigo 5º, I, da Resolução nº 146/64-CA-BNDES, taxativamente elencava a física, a química e a engenharia química, a engenharia metalúrgica, a engenharia mecânica e a engenharia da eletricidade, como os cursos de mestrado e doutorado que poderiam ser apoiados com recursos do FUNTEC. Segundo destaque do próprio *FUNDO de Desenvolvimento Técnico-Científico* (pp. 409-410), as duas primeiras ações do Fundo, aprovadas no ano de sua instituição (1964), foram destinadas para a implementação dos cursos de pós-graduação de engenharia química na Universidade do Brasil (atual, UFRJ) e de engenharia mecânica na PUC-RJ, mediante “financiamento reembolsável” (apenas no primeiro caso) e “pagamento de pessoal e aquisição de equipamento para cessão em comodato” (nos dois apoios).

⁶¹⁴ Em casos excepcionais, admitia-se que até 20% da parcela destinada à manutenção dos cursos de pós-graduação fosse utilizada para o apoio ao ensino médio de grau técnico (art. 5º, § 1º, Resolução nº 146/64-CA-BNDES).

⁶¹⁵ *FUNDO de Desenvolvimento Técnico-Científico*, p. 410.

Nesse sentido, a Resolução nº 146/64-CA-BNDES definia que o Banco poderia aplicar os recursos do FUNTEC “sob as formas de doação, subvenção,⁶¹⁶ empréstimo reembolsável e participação societária” (art. 7º). Portanto, por meio de uma norma interna do BNDES, fixavam-se os instrumentos de apoio em matéria financeira ao desenvolvimento técnico-científico a cargo do Banco.

Além das iniciativas de interesse direto do BNDES, a Resolução nº 146/64-CA-BNDES admitia que recursos do FUNTEC financiassem iniciativas de terceiros (art. 6º). Nestes casos, a participação do Fundo não poderia superar 50% do orçamento global das propostas aprovadas pelo Banco (art. 8º), o que, em suma, consagrava a noção de contrapartida para as medidas de fomento que não fossem exclusivas do BNDES.

Na definição das despesas abrangidas pelos recursos do FUNTEC, a Resolução nº 146/64-CA-BNDES conferia discricionariedade ao BNDES, para que os recursos do Fundo servissem às despesas tanto de investimentos, como de custeio, das iniciativas apoiadas. Ademais, a regra interna do Banco era expressa em admitir o financiamento de despesas “vinculadas exclusivamente ou principalmente, a juízo do Banco, aos programas, cursos e/ou projetos aprovados” (art. 8º), admitindo, assim, que os custos suportados pelo FUNTEC não se limitassem às despesas exclusivamente destinadas às propostas aprovadas.

⁶¹⁶ Nota-se que o termo “subvenção” parece fazer alusão às transferências orçamentárias, previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, “destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas”, quais sejam, “instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa” (as “subvenções sociais”) e as “empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril” (as “subvenções econômicas”), caracterizadas no artigo 12, § 3º, da Lei nº 4.320/64. Nesse sentido, entende-se que, até o início do Século XXI (ou mais especificamente, com o Programa de Inovação para Competitividade, estabelecido pela Lei nº 10.332/01), o seu uso não deve ser confundido com aquele da Lei de Inovação – a subvenção econômica para o estímulo à inovação nas empresas –, ainda que se possa realizar um diálogo histórico desta com a previsão da Lei nº 4.320/64. Para um exame da subvenção econômica para inovação da Lei nº 10.973/04, com elementos especiais àqueles da Lei nº 4.320/64, como “um mecanismo de estímulo à inovação nas empresas, especialmente para aquelas de micro e pequeno porte, destinado ao compartilhamento pelo Estado do risco dessa atividade, mediante o financiamento não reembolsável de despesas correntes e de capital”, ver MONTEIRO, Vítor. Quais são as novas oportunidades abertas pelo Decreto Federal de Inovação ao uso da subvenção econômica como mecanismo de estímulo à inovação nas empresas pela União Federal? In: SANTOS, Fabio Gomes dos; BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira (org.). *Caderno nº 2 – Decreto Federal de Inovação: Novas Oportunidades, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 2019, p. 60. Disponível em <<http://oic.nap.usp.br/cadernos-de-direito-e-inovacao/>>. Acesso em 4 ago. 2020.

Alguns ritos à concessão dos recursos do FUNTEC também foram definidos pela Resolução nº 146/64-CA-BNDES. Entre estes, o artigo 9º definia que a decisão de participação do BNDES com recursos do Fundo seria tomada “com base em projetos em que sejam convenientemente informados e analisados os aspectos peculiares de cada caso”.⁶¹⁷ Ainda, para os apoios destinados à manutenção de cursos de pós-graduação, o artigo 10 definia que a relação entre o Banco e os estabelecimentos de ensino apoiados seria “formalizada em convênio” com a garantia ao BNDES de, entre seus direitos, “fiscalizar a aplicação dos seus recursos”.

Vale destacar que a Resolução nº 146/64-CA-BNDES refletia dois interesses do Banco: (i) a formação do seu corpo funcional em torno da questão do desenvolvimento da CTI; (ii) a articulação o setor científico e o industrial, com vistas, inclusive, ao retorno financeiro dessas interações bem sucedidas.

Assim, no âmbito do artigo 11 da Resolução nº 146/64-CA-BNDES, o Banco teria o direito de indicar⁶¹⁸ um terço dos candidatos às vagas dos cursos apoiados pelo FUNTEC (art. 11, “i”) e preferência na indicação dos temas referentes aos “problemas de desenvolvimento econômico” a serem enfrentados nas teses e pesquisas realizadas no âmbito das entidades fomentadas pelo Fundo (art. 11, “ii”).

Por intermédio dos apoios concedidos com recursos do FUNTEC, o BNDES intermediaria com seus clientes e outras entidades interessadas a realização de estágios pelos alunos dos cursos financiados pelo Fundo (art. 12, Resolução nº 146/64-CA-BNDES), reforçando os seus laços institucionais com os envolvidos nas iniciativas conduzidas com recursos do FUNTEC.

Quanto ao retorno financeiro sobre as pesquisas apoiadas, a Resolução nº 146/64-CA-BNDES desenhava uma política de propriedade intelectual para os resultados obtidos com os recursos do FUNTEC. No caso, a norma interna determinada que, nas “pesquisas sucedidas” que viessem a ser exploradas industrialmente, seriam concedidos

⁶¹⁷ Admitia-se também que, na hipótese de proposta não enquadrável à finalidade do FUNTEC, o BNDES poderia remetê-las para outros setores de ação do Banco (art. 5º, § 2º, Resolução nº 146/64-CA-BNDES).

⁶¹⁸ Essa prerrogativa poderia ser realizada diretamente pelo BNDES ou por empresa que este viesse a indicar.

em favor do BNDES “o direito de percepção de ‘royalties’, participação nos lucros, partes beneficiárias ou outra qualquer modalidade de remuneração” (art. 11, “iii”).

Em sua penúltima disposição, a Resolução nº 146/64-CA-BNDES obrigava o BNDES a realizar uma avaliação dos resultados da iniciativa, após 2 (dois) anos da instituição do FUNTEC (art. 16).

Diante desse desenho normativo, pode-se dizer que, sob a iniciativa do FUNTEC, o BNDES não só estruturava a sua atividade financeira para o apoio à atividade de CTI, como habilitava-se à articulação no setor, sobretudo com vistas à sua vinculação à atividade industrial.

O resultado do apoio financeiro realizado pelo BNDES por intermédio do FUNTEC concentrou-se especialmente no estímulo a estabelecimentos de ensino, para a implementação de programas de pós-graduação,⁶¹⁹ ou para a produção de pesquisa nestas organicidades.⁶²⁰

Embora mobilizasse parcela mínima das atividades financeiras realizados pelo BNDES, os valores eram consideráveis *vis-à-vis* aqueles comprometidos por entidades como o CNPq.⁶²¹

⁶¹⁹ Por intermédio do FUNTEC, o BNDES ofertou a sua contribuição para a instalação do programa de pós-graduação, cujo reconhecimento normativo pode ser visto na participação do Banco no CNPG (art. 3º, IV, Decreto nº 73.411/74). Fazendo um relato das regras completares do FUNTEC, que caracterizavam os cursos de pós-graduação para fins de apoio pelo Fundo, Amílcar Figueira FERRARI registra “[é] certamente notável o fato de que, tudo indica, a primeira regulamentação de cursos de Mestrado e Doutorado tenha sido adotada no País, ainda que para seu uso próprio, por uma instituição federal dedicada ao desenvolvimento econômico.” (O Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec) do BNDE. In: *Parcerias Estratégicas*, vol. 13, n. 26, 2008, pp. 307 e 308, para o relato das normas internas do BNDES, e p. 309, para a transcrição. Disponível em <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/313>. Acesso em 14 mai. 2020.

⁶²⁰ Para ilustrar essa afirmação, veja-se a lista dos 55 acordos celebrados pelo BNDES com recursos do FUNTEC, entre 1964 e 1968, em OLIVEIRA, José Clemente; CARDOSO, Silvando da Silva. Fundo de desenvolvimento técnico-científico FUNTEC. In *Revista do BNDE*, vol. 5, n. 2, 1968, p. 85-94. Disponível em <<https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12155>>. Acesso em 14 mai. 2020.

⁶²¹ “Sendo para o BNDE um investimento relativamente pequeno, menos de 3% de seu orçamento, o Funtec era altamente significativo para a Ciência e Tecnologia de então. Uma idéia quantitativa do fato pode ser dada com uma comparação. O orçamento da União para 1968 previa NCr\$8.155.000, aproximadamente R\$23 milhões, para auxílios e bolsas do CNPq, enquanto que naquele mesmo ano a soma dos valores dos projetos aprovados pelo Funtec (contratos 31 a 55) chegava a NCr\$49.781.068, aproximadamente R\$140 milhões, ou seja, montante mais de seis vezes maior.” (FERRARI, Amílcar Figueira. O Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec) do BNDE, p. 314). Além de observações à aproximação de valores, realçando a diferença do apoio realizados pelo BNDES-FUNTEC (altos valores, para um número reduzidos de iniciativas) e pela CNPq (“centenas de indivíduos, distribuídos por muitas instituições”), Amílcar Figueira FERRARI

Como lembra Amílcar Figueira FERRARI, ante o avanço das aplicações do Fundo, no ano de 67, foi “sugerida a criação de uma Fundação Funtec, que receberia aportes não apenas do BNDE, mas também dos outros bancos estatais e ainda das empresas estatais. Antevendo-se as dificuldades de tramitação no Congresso, propunha-se que fosse criada por Decreto-Lei.”⁶²²

Contudo, com a pretensão inviabilizada do ponto de vista político,⁶²³ o FUNTEC prosseguiu vinculado à organicidade interna destinada às operações especiais do BNDES. Ademais, talvez pela pouca expressividade do FUNTEC no plexo de operações do Banco, o Fundo não chegou a se formalizar normativamente para além da institucionalidade do BNDES, diferentemente de outros de seus “Fundos especiais”⁶²⁴.

Nesse sentido, o FUNTEC continuou a realizar suas atividades regido por normas internas do Banco, sucessivamente alteradas até a descontinuada da iniciativa pelo BNDES em 1991.⁶²⁵

Em verdade, nem o precursor desenho jurídico-institucional estabelecido originalmente pela Resolução nº 146/64-CA-BNDES parece ter sido completamente abandonado pelas organicidades de fomento financeiro à atividade de CTI, nem se pode dizer que o Banco interrompeu completamente o assunto com fim do FUNTEC na Década de 70.

notícia a inicial reserva de membros do CNPq às ações em CTI realizadas pelo BNDES seguido de um alinhamento de estratégias, facilitada pela presença de representante do Banco no órgão diretivo do Conselho, a envolver também as medidas de estímulo adotadas pela CAPES (pp. 315-ss).

⁶²² FERRARI, Amílcar Figueira. O Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec) do BNDE, p. 312.

⁶²³ Para esse relato, ver FERRARI, Amílcar Figueira. O Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec) do BNDE, p. 313.

⁶²⁴ “Com vistas a dinamizar e ampliar sua ação financiadora na promoção do desenvolvimento econômico do País, o BNDE passou a exercitar, desde 1965, novas modalidades de financiamento, compreendidas na operação de Fundos especiais destinados a atender às necessidades de recursos de importantes setores da economia nacional.” (Fundos Especiais do BNDE. In: *Revista do BNDE*, vol. 2, n. 1, 1965, pp. 97. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12194>>. Acesso em 29 mai. 2020). Além do FUNTEC, o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, visto em seguida, também integrava o rol de Fundos especiais do Banco.

⁶²⁵ Para essa trajetória do FUNTEC, cf. o item “2. Histórico” do *Considerações sobre a Informação Padronizada VP nº 01, de 20 de abril de 2004*, elaborada pelo BNDES por ocasião da recriação do Fundo Tecnológico, de sigla homônima (ver, *infra*, item 2.2.3.4.1). O acesso a esse documento foi obtido pelos Pedidos ao e-SIC nºs 99903000391202016 e 99903000392202052, ambos de 23 de junho de 2020.

Como se pontuará mais adiante, as ações do BNDES de estímulo ao desenvolvimento econômico e social⁶²⁶, executando as distintas estratégias que lhe foram acometidas pelos Governos brasileiros no curso da história da entidade provocaram efeitos no ambiente nacional de emergência da CTI. Ademais, é inegável a ênfase conferida pelo Banco ao tema da inovação em suas iniciativas, a partir do Século XXI.⁶²⁷

Em todo o caso, a marcante participação orgânica do Banco para a trajetória de estruturação do fomento financeiro à atividade de CTI se deu ainda nos Anos 60, por intermédio de um medida inicialmente forjada pelo Banco em 1964, para admitir entre as suas ações de fomento a “elaboração de projetos específicos destinados a impulsionar o desenvolvimento”,⁶²⁸ que, em 1965, veio a ser constituída pelo Presidente da República como um fundo, submetido à estrutura financeira do BNDES: o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, o FINEP.

⁶²⁶ Quanto ao compromisso do BNDES com o desenvolvimento social, remete-se à inclusão do termo “Social” à nomenclatura do Banco em 1982 pelo artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982. O acréscimo é consequência da responsabilidade atribuída ao Banco de administração (art. 6º) do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), criado pelo artigo 3º do Decreto-Lei nº 1.940/82, para custear investimentos de natureza assistencial em áreas como “alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor” (art. 3º). Como brevemente apresentado, pela usualidade e adoção contemporânea da sigla BNDES, optou-se por esta referência ao Banco no âmbito deste trabalho, mesmo para tratar das suas ações anteriores a 1982.

⁶²⁷ Para maiores aprofundamentos desta dimensão, cf., *infra*, a parte final do item 2.2.3.4.1.

⁶²⁸ Quanto a esta iniciativa, cf. a Resolução nº 149, de 16 de junho de 1964, do CA-BNDES (disponível em <http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/arquivos/RES_149_1964.pdf>. Acesso 15 jun. 2020). Para esse apoio do Banco, os “considerandos” da Resolução nº 149/64-CA-BNDES evocaram a necessidade de descentralização do processo de desenvolvimento, sendo os estudos e projetos fomentados pelo BNDES uma tentativa de retificação da “tendência natural para a localização de muitos empreendimentos novos nos centros mais desenvolvidos, o que, a longo prazo, pode agravar os desequilíbrios regionais existentes, a menos que se promovam iniciativas adequadas, a menos que se promovam iniciativas adequadas à correção dessa tendência”, cabendo essa intervenção do Banco, “sempre que se verificar a ausência de iniciativas nesse sentido, quer do setor privado, quer do setor público”.

2.2.3.2. FINEP: formatação de uma organicidade de fomento financeiro à ciência, tecnologia e inovação

2.2.3.2.1. O Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, o FINEP (Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965): “Conta gráfica” do BNDES, sob a direção do Ministério do Planejamento

Com vistas a dotar o país de capacidade para a elaboração de complexos projetos e programas necessários ao desenvolvimento,⁶²⁹ o Presidente da República editou, com fundamento no artigo 87, I, da Constituição de 1946, e sem expressa menção à lei que se destinasse a regulamentar, o Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965, criando o “Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas”, “o”⁶³⁰ FINEP.

Nos termos do Decreto nº 55.820/65, o FINEP era um fundo de natureza contábil instituído como uma “conta gráfica nos livros e papeis” do BNDES (art. 2º, *caput*), para mobilizar recursos, entre os quais, aqueles de organizações internacionais de fomento,⁶³¹ para o financiamento “da elaboração de projetos e programas de desenvolvimento econômico” (art. 1º).

Nesse sentido, o FINEP surgia sem qualquer relação direta com o fomento à CTI.⁶³²

⁶²⁹ “No Brasil, o financiamento de projetos de investimento havia conquistado uma sólida posição na administração pública, situação em grande parte devida ao sucesso da experiência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). [...] Ainda assim, por vezes a expansão desse mecanismo administrativo esbarrava na baixa qualidade de sua elaboração. Órgãos do setor público, principalmente, encontravam grandes dificuldades para produzir projetos que atendessem às exigências das agências financiadoras. Dessa maneira, os primeiros elementos formadores do que viria a ser a Finep procuravam justamente oferecer apoio a entidades que, buscando financiamentos externos ou internos, tivessem dificuldades para elaborar projetos.” (DIAS, José Luciano de Mattos. *Finep – trinta anos de projetos para o Brasil*, p. 17)

⁶³⁰ Para um diálogo com a Financiadora de Estudos e Projetos, que sucedeu o Fundo constituído pelo Decreto nº 55.820/65, adotando sigla idêntica, “a” FINEP, cujo exame é feito a seguir, optou-se pelo destaque do artigo definido – “a” e “o” – para marcar o momento histórico de cada uma dessas institucionalidades da União Federal.

⁶³¹ Além dos “empréstimos ou doações de entidade financeiras nacionais e estrangeiras”, as alíneas do artigo 2º, do Decreto nº 55.820/65, constituíam entre os recursos do FINEP aqueles “colocados à disposição por instituições financeiras nacionais”, os “rendimentos provenientes de suas operações como reembolso de capitais, juros, comissões e outros” e “recursos provenientes de dotações orçamentárias da União Federal, que venham ser a ele destinados”, este último incluído pelo Decreto nº 56.965, de 1º de outubro de 1965.

⁶³² Para ilustrar essa consideração, segue a lista com os objetivos das sete “operações de financiamento para a elaboração de estudos de projetos e programas” aprovados pelo FINEP no seu primeiro ano de atividades (1965): “- instalação de uma fábrica de sacaria de juta em Belém, PA; - ampliação de uma fábrica de arame,

Ademais, em que pese a sua vinculação à estrutura financeira do BNDES, o FINEP dotava-se de uma “Junta Coordenadora”⁶³³ presidida diretamente pelo Ministro do Planejamento, com a participação do BNDES (seu Presidente),⁶³⁴ do BB (o Diretor Industrial da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial) e de “um representante dos bancos e entidades regionais ou estaduais de desenvolvimento econômico” (art. 3º, Decreto nº 55.820/65).

Essa conformação de altos funcionários públicos do Estado brasileiro vinculados à coordenação da atividade econômica,⁶³⁵ inclusive agregando organicidades de atuação regional, se, por um lado, destacava um traço de prestígio ao desenvolvimento econômico de natureza industrial; por outro lado, reforçava a ausência de vínculos com outras institucionalidades dedicadas à produção de CTI, para orientar a aplicação dos recursos do FINEP.

Em realidade, a dinâmica de organização do Fundo, desenhada pelo Decreto nº 55.820/65, conferia capacidade de articulação institucional para o Ministério do Planejamento, com vistas ao estímulo de propostas de desenvolvimento econômico, sem a necessidade de completa intermediação administrativa do BNDES.⁶³⁶

Nesse sentido, primeiramente, veja-se que, além da presença do Ministro do Planejamento na direção das atividades da Junta Coordenadora do FINEP, sua estrutura constituía-se como um “Escritório” dentro do Gabinete do Ministro do Planejamento. Por sua vez, tal Escritório seria dirigido por um Secretário-Executivo, designado pelo

em São Paulo, mediante a implantação de um setor de arame farpado; - implantação de uma indústria de extração e beneficiamento de madeira em Parati, RJ; - instalação de uma fábrica de ácido cítrico em São Paulo; - estudo para determinar as possibilidades de desenvolvimento da indústria química no Estado de Minas Gerais; - instalação de uma fábrica de petrolatos na Bahia; - estudo de viabilidade da implantação de um centro de conservação de alimentos utilizando os processos de congelamento rápido e liofilização, com localização a ser ainda determinada.” (Ação Financiadora do BNDE em 1965. In: *Revista do BNDE*, vol. 2, n. 1, p. 61, 1965. Disponível em <<https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12179>>. Acesso em 15 mai. 2020)

⁶³³ Conforme o artigo 4º do Decreto nº 55.820/65, cabia à Junta Coordenadora do FINEP definir as medidas estratégicas de aplicação dos recursos do Fundo.

⁶³⁴ Nos termos do artigo 3º, § 2º, Decreto nº 55.820/65, cabia ao Presidente do BNDES substituir o Ministro do Planejamento como Presidente da Junta Coordenadora do FINEP.

⁶³⁵ Lembra-se que, à época, incumbia ao Ministério do Planejamento as funções de “Planejamento e Coordenação Econômica”, nos termos do Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964.

⁶³⁶ O BNDES apenas foi submetido à supervisão do Ministério do Planejamento com o Decreto-Lei nº 200/67 (art. 189, IV).

Presidente da Junta (o Ministro do Planejamento), com a responsabilidade pela implementação das medidas de execução do Fundo.⁶³⁷

Em segundo lugar, registra-se a dinâmica de atuação indireta do FINEP, por intermédio dos seus “agentes financeiros”.

Assim, além daquelas entidades, elencadas pelo artigo 7º do Decreto nº 55.820/65 – BNDES, Banco de Crédito da Amazônia S.A. (BASA)⁶³⁸ e Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)⁶³⁹ – o Ministro do Planejamento poderia submeter para aprovação da Junta

⁶³⁷ O papel do Escritório e do Secretário-Executivo do FINEP foi previsto no artigo 5º do Decreto nº 55.820/65, precisando o papel de gestão do Fundo, a cargo desta institucionalidade. Foram elas: (i) proposição à Junta Coordenadora critérios de priorização para a aplicação dos recursos do Fundo e atos normativos relacionados à sua organização; (ii) instruções às solicitações de financiamento com recursos do Fundo; (iii) celebração dos acordos entre o Fundo e seus agentes financeiros; (iv) manutenção da lista de “empresas e escritórios competentes” para realizar projetos e programas de desenvolvimento econômico; e (v) acompanhamento das movimentações financeiras do Fundo, além de fiscalizar os agentes financeiros do Fundo no exercício de suas atividades. Ademais, nos termos do Parágrafo único do referido dispositivo, para estas atividades o Escritório poderia fazer uso da estrutura administrativa e de pessoal do Gabinete do Ministro do Planejamento, cabendo à Junta Coordenadora do FINEP destinar parcela “razoável” para cobrir as despesas que se fizessem necessárias à gestão dessa estrutura.

⁶³⁸ Com origem no “Banco de Crédito da Borracha”, cuja criação foi autorizada pelo Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942, o Banco de Crédito da Amazônia S.A. teve a sua organização definida pela Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966, que, inclusive, conferiu-lhe a sua denominação atual: Banco da Amazônia S.A. (BASA). Entre as suas atribuições sob a vigência da Constituição de 1988, o BASA, sociedade de economia mista federal, é responsável pela administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), criado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para aplicação dos recursos destinados a “programas de financiamento do setor produtivo” na Região Norte, nos termos do artigo 159, I, “c”, da Constituição. Entre as suas atribuições, constantes do artigos 74, I, do seu Estatuto, o BASA tem atualmente competência “para a constituição de fundos específicos [...] que apresentem relevância para o desenvolvimento sócio-econômico da Região Amazônica”, destinados, entre outros assuntos, à “promoção de pesquisa de natureza científica, tecnológica” (disponível em <<https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/component/edocman/estatuto-social/download>>. Acesso em 15 mai. 2020). Assim, no âmbito do FNO, são previstas linhas de financiamento para a CTI, tendo por foco as “atividades e empreendimentos que caracterizem como inovadores e sejam economicamente viáveis” (ver. o “Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia” em BRASIL (BASA). *Plano de Aplicação de Recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)*. Belém, 2020, pp. 45-ss. Disponível em <<https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/fno>>. Acesso em 15 mai. 2020).

⁶³⁹ Com criação autorizada pela Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, na vigência da Constituição de 1988, o BNB ficou encarregado pela Lei nº 7.827/89 de administrar o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), constituído pelas receitas estabelecidas pelo artigo 159, I, “c”, da Constituição, para “programas de financiamento ao setor produtivo” na Região Nordeste. Na mesma linha do BASA (cf. *supra*), o BNB, sociedade de economia mista federal, tem entre as suas atribuições a faculdade de instituir fundos especiais com vistas à “promoção de pesquisa de natureza científica, tecnológica”, “para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste” (ver arts. 3º, § 6º, e 49, I, do *Estatuto Social do BNB*, disponível em <https://www.bnb.gov.br/aceso-a-informacao-institucional/base_juridica>. Acesso em 15 mai. 2020). Nesse sentido, ver as linhas de “Financiamentos para a Tecnologia” do BNB (disponível em <<https://www.bnb.gov.br/financiamentos/tecnologia>>. Acesso em 15 mai. 2020). Quanto ao FNE, também em consonância com o que se disse sobre o FNO, há programa específico de financiamento que enfatiza a inovação, o “FNE Inovação”, inclusive com um subprograma para o “empreendedorismo [...] de base

Coordenadora outros “bancos governamentais de desenvolvimento econômico” para atuarem pelo FINEP.⁶⁴⁰

É certo que, embora tenha reforçado a capacidade de articulação do Ministério do Planejamento com vista à elaboração de projetos e programas de desenvolvimento econômico, o FINEP não prescindiu do BNDES.

Além de seu agente financeiro, o Banco partilhava com o Secretário-Executivo do FINEP certas atribuições administrativas do Fundo.

Nos termos dos artigos 8º do Decreto nº 55.820/65, cabia ao Banco a função de gestor contábil do FINEP, exercendo os controles desta natureza por determinação da Junta Coordenadora, além de registrar os acordos celebrados pelo Fundo com seus agentes financeiros e realizar as movimentações financeiras deles decorrentes à “conta especial” do FINEP.

Nesse sentido, o artigo 9º do Decreto nº 55.820/65 atribuiu ao BNDES tanto a remuneração concedida aos agentes financeiros do FINEP, proporcional aos contratos de financiamento celebrados com os beneficiários finais, como uma especial, decorrente do seu papel de administrador contábil do Fundo.

Assim, com as decisões estratégicas a cargo da Junta Coordenadora, as atividades de preparação taticamente sob a responsabilidade do Escritório, dirigido pelo Secretário-Executivo e a tarefa contábil do BNDES, o Decreto nº 55.820/65 enquadrava entre os possíveis beneficiários dos recursos do FINEP “quaisquer empresas, Estados, Municípios e entidades estatais ou para-estatais⁶⁴¹” (art. 10).

tecnológica”, o “FNE Startup” (cf. os itens “5.10” e “5.10.a” em BRASIL (BNB). *Programa Regional FNE 2020*. Fortaleza, 2020, pp. 70-ss. Disponível em <<https://www.bnb.gov.br/fne>>. Acesso em 15 mai. 2020).

⁶⁴⁰ Quanto a este papel da Junta Coordenadora na escolha dos agentes financeiros do FINEP, ver artigos 4º, “c”, e 12, do Decreto nº 55.820/65.

⁶⁴¹ Tendo em vista a noção geral de hermenêutica de que “a lei não contém palavras inúteis”, pode-se cogitar que o termo “para-estatais” do artigo 10 do Decreto nº 55.820/65 refere-se àquelas entidades não vinculadas ao Estado e sem finalidade lucrativa, por exclusão, respectivamente, das “entidades estatais” e das “empresas” arroladas no dispositivo. Em consideração doutrinária contemporânea, para Odete MEDAUAR (*Direito administrativo moderno*, p. 87), ante a diversidade de formulações atribuídas pelo direito positivo, paraestatais não integram a Administração Pública, embora sejam entidades que gozam de uma “situação particular” em face da sua relação com o Estado pelas atividades de interesse coletivo que exercem, muitas vezes, inclusive, mediante a transferência de recursos públicos para o desempenho institucional de suas funções.

Conforme se viu com o FUNTEC, mas, nesta ocasião, em sede de norma editada pelo chefe do Poder Executivo, previu-se o procedimento para o pedido de apoio financeiro do FINEP:

[a]s emprêsas e entidades que pretendam obter financiamento para elaboração de projetos e programas deverão dirigir seus pedidos ao Escritório instituído no Gabinete do Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, esclarecendo devidamente as características do estudo, sua provável dimensão, o custo da elaboração do estudo inicial ou do projeto definitivo, o nome do escritório ou entidade a que pretende entregar a elaboração do mesmo, bem como todos os dados que venham a ser exigidos nos atos normativos. O Escritório examinará a viabilidade do projeto, podendo deferir, em tese, o pedido, para um estudo inicial, ou para o projeto definitivo, autorizando qualquer dos agentes financeiros a examinar, sob o aspecto de garantias de reembolso e mais condições bancárias, a operação do financiamento e a defini-la dentro dos recursos de que dispuser, obedecidas as condições usuais de garantia e reembolso. (art. 13, Decreto nº 55.820/65)

Em síntese, pode-se dizer que a decisão de mérito sobre o suporte do Fundo era matéria de deliberação do Escritório e, portanto, diretamente relacionada à figura do Ministro do Planejamento.

Embora essa avaliação pudesse ser delegada aos agentes financeiros do FINEP, para exercê-la sob os critérios estabelecidos pela Junta Coordenadora (art. 6º, Decreto nº 55.820/65), a base do desenho jurídico-institucional do Fundo legava a estes, exclusivamente, a dimensão financeira da operação, para executá-la, sob sua conta e risco, mediante estrito controle da Junta.⁶⁴²

⁶⁴² Conforme o artigo 12 do Decreto nº 55.820/65, os “agentes financeiros apresentarão à Junta, anualmente, a conta geral das aplicações e recebimentos efetuados durante o exercício, bem como prestarão minudentes informações sôbre as mesmas aplicações.”

Por fim, o Decreto nº 55.820/65 pretendia conferir perenidade ao FINEP. Assim, além do mencionado limite aos riscos decorrentes da colaboração financeira realizada pelo Fundo, a manifestação normativa do chefe do Poder Executivo requeria “de seus gestores ou executores a adoção de medidas adequadas à sua reconstituição de sorte a poder, permanentemente, manter e alargar o seu campo de aplicação” (art. 10).

Ainda em 1965, o Presidente da República procurou realçar a competência do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BACEN),⁶⁴³ na disciplina das operações de crédito realizadas no país. Deste modo, por intermédio do Decreto nº 56.835, de 3 de setembro de 1965, o chefe do Poder Executivo constituiu o Fundo Geral para Agricultura e Indústria (FUNAGRI), para “prover recursos para o financiamento das necessidades da indústria e da agricultura” (art. 1º).

Entre os fundos incorporados ao FUNAGRI, o Decreto nº 56.835/65 incluiu o FINEP (art. 3º), sem que esse controle e coordenação a cargo sobretudo do BACEN suprimisse a qualidade do BNDES de agente financeiro do FINEP.

Assim, no segundo ano de atividades deste Fundo (1966), o BNDES avançou de cinco para 21 operações à conta do FINEP, aumentando em praticamente dez vezes o volume de sua colaboração financeira (de Cr\$ 104 milhões em 1965, para Cr\$ 975,7 milhões em 1966). Entre as atividades apoiadas pelo Banco com o FINEP, destaca-se o avanço para uma operação além do campo produtivo (industrial e agrícola), celebrada com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e enquadrada pelo BNDES no campo do setor de ensino.⁶⁴⁴

⁶⁴³ CMN e BACEN são organicidades do Sistema Financeiro Nacional, criadas pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Nos termos do seu artigo 2º, o CMN tem por objetivo “formular a política da moeda e do crédito [...], objetivando o progresso econômico e social do País”. Já, conforme o seu artigo 8º, o BACEN tem, entre outras atribuições, autorizar o funcionamento e fiscalizar as atividades das instituições financeiras nacionais (art. 10, IX e X), além de funcionar como a Secretaria-Executiva do CMN (art. 11, VIII).

⁶⁴⁴ “Atuando na condição de Agente Financeiro do FINEP, o BNDE aprovou no exercício passado 21 operações de crédito à conta desse Fundo, destinadas a custear despesas com a elaboração de estudos e projetos específicos de interesse para o desenvolvimento do País. Tais estudos e projetos contemplam, principalmente, o setor industrial, compreendendo os ramos das indústrias metalúrgica, de celulose e papel, de material de transporte, química, de produtos alimentares, mecânica, editorial e gráfica, etc. Financiou o FINEP, igualmente, a elaboração de estudos de interesse de atividades ligadas ao setor agrícola — destacando-se os créditos que beneficiaram a CIBRAZEM e a Cooperativa Agrícola de Cotia — bem como programa de interesse da Universidade Federal da Paraíba”. (Ação financiadora do BNDE em 1966. In: *Revista do BNDE*, vol. 3, n. 1, 1966, p. 77. Disponível em <<https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12635>>. Acesso em 18 mai.

Ocorre que, já em 1967, o FINEP é objeto de uma profunda modificação na sua estrutura por força de manifestação normativa do Presidente da República que lhe conferiu a qualidade de entidade autônoma da União Federal e formalizou uma primeira aproximação da organicidade com o tema da CTI, sem romper com a sua gênese de Fundo.

2.2.3.2.2. A Financiadora de Estudos e Projetos, a FINEP (art. 191, Decreto-Lei n° 200/67; Decreto-Lei n° 298/67; Decreto n° 61.056/67 e Decreto n° 68.748/71): empresa estatal da União Federal

Novamente, retorna-se, nesta tese, ao Decreto-Lei n° 200/67.

Além dos destaques realizados a este diploma, como o ensaio à designação de um Ministro Extraordinário para a Ciência e Tecnologia, que abrigaria o CNPq e a CNEN (art. 155), ou o figurino jurídico de órgão autônomo (art. 172), adotada pela CAPES, o Decreto-Lei n° 200/67 foi também responsável por outra contribuição âmbito da Administração Pública federal, com impactos na paisagem institucional de CTI: “a” FINEP.

Nos termos do artigo 191 do Decreto-Lei n° 200/67, o Presidente da República autorizou o Ministério do Planejamento a constituir uma empresa estatal, para incorporar e exercer as funções do FINEP. Segundo o referido dispositivo, essa entidade ficaria responsável por exercer não só o financiamento de estudos, projetos e programas, mas também prestar toda a assistência técnica que se fizesse necessária ao planejamento do desenvolvimento econômico e social, podendo, para tanto, “receber doações e contribuições e contrair empréstimos de fontes internas e externas”.

Três dias após a edição do Decreto-Lei n° 200/67, por meio do Decreto-Lei n° 298, de 28 de fevereiro de 1967, o chefe do Poder Executivo federal autorizou a abertura de crédito especial ao Ministério do Planejamento, para a integralização do capital inicial pela União Federal da empresa estatal autorizada para suceder o FINEP.

2020). Para os registros dos números de operações e dos volumes financeiros comprometidos, ver, na mesma publicação, pp. 64-65.

Além da subscrição de capital, os créditos concedidos pelo Decreto-Lei nº 298/67 deveriam arcar com as despesas iniciais de instalação e custeio da empresa estatal.⁶⁴⁵

O Decreto-Lei nº 298/67 também detalhava os termos da sucessão do FINEP, que seria extinto “pela constituição” da empresa estatal autorizada (art. 7º), estabelecendo: (i) a transferia ao patrimônio da nova entidade do acervo do Escritório do Fundo, organizado no âmbito do Ministério do Planejamento (art. 3º); e (ii) a destinação à sua gestão dos recursos concedidos por organismos internacionais de desenvolvimento à União Federal e, até então, administrados pelo FINEP (art. 4º⁶⁴⁶).

Veja-se que o Decreto-Lei nº 298/67 ainda complementava a autorização constante do Decreto-Lei nº 200/67 quanto ao regime jurídico da entidade autorizada, ao estabelecer que a empresa estatal seria “equiparada às Autarquias, para efeito de tributação” (art. 6º, Decreto-Lei nº 298/67).⁶⁴⁷

Sob esse desenho jurídico-institucional, o chefe do Poder Executivo federal, regulamentou o artigo 191 do Decreto-Lei nº 200/67, constituindo a “Financiadora de Estudos de Projetos S.A.”, a FINEP, por intermédio do Decreto nº 61.056, em 24 de julho de 1967.

É por este diploma normativo que se estabelece o primeiro vínculo entre FINEP e o tema da CTI.

⁶⁴⁵ O artigo 2º do Decreto-Lei nº 298/67 determinava que o “Ministério do Planejamento consignará no seu orçamento uma dotação anual à Empresa, destinada a atender o seu custeio até que ela possa manter-se com os recursos resultantes de suas operações”, não hesitando, portanto, em garantir recursos à instalação da entidade, em que pese a sua natureza de empresa estatal.

⁶⁴⁶ Conforme o artigo 4º do Decreto-Lei nº 298/67, constituíam tais recursos: “a) doação da Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) de 27-8-65; b) empréstimo 512-L-054 da USAID; c) empréstimo 62 SF/BR do Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID].” Veja-se que a relação entre a FINEP e o BID persiste até a atualidade. Pela Resolução do Senado Federal (RSF) nº 19, de 12 de julho de 2018, foi autorizado que o Estado brasileiro concedesse garantia à FINEP para a celebração de contrato de empréstimo com o BID no valor de até seiscentos milhões de dólares, para iniciativas de estímulo à atividade de inovação no país. Quanto aos detalhes desta parceria Brasil/FINEP – BID, cf. no *site* do BID o projeto *BR-O0004: Innovation for Growth Program* (disponível em <<https://www.iadb.org/en/project/BR-O0004>>. Acesso em 29 jun. 2020). Para o BID e o sua atuação no setor de CTI, ver, respectivamente, *About Us* (disponível em <<https://www.iadb.org/en/about-us/overview>>. Acesso em 29 jun. 2020) e *Science and Technology* (disponível em <<https://www.iadb.org/en/sector/science-and-technology/overview>>. Acesso em 29 jun. 2020).

⁶⁴⁷ Nos termos do artigo 20, § 1º, da Constituição de 1967, as autarquias gozavam de imunidade com relação “ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais, ou delas decorrentes”.

Segundo o artigo 2º do Decreto nº 61.056/67, além do seu objetivo principal de financiar “estudos de projetos e programas de desenvolvimento econômico”, para subsidiar as estratégias setoriais estabelecidas pelo Governo (*caput*), a entidade “atuará também no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento da tecnologia nacional, principalmente no que concerne à engenharia de projetos e assistência técnica” (Parágrafo único).

Esta competência foi detalhada no *Estatuto da Finep de 1967*, aprovada como Anexo do Decreto nº 61.056/67. Conforme seu artigo 4º, § 2º, a FINEP agiria com vistas a “elevar o padrão da tecnologia nacional, particularmente no que concerne à programação e ao projeto econômico, ao estudo de recursos naturais e aos serviços de assistência técnica”.

Para o cumprimento de suas atribuições, a estrutura autônoma de sociedade empresarial por ações conferida à Finep pelo Decreto nº 61.056/67 arranjava antigos e novos aspectos institucionais.

Com relação aos traços de continuidade, do ponto de vista orgânico, além da subordinação ao Ministério do Planejamento que, doravante, atuava como órgão governamental responsável pela sua supervisão ministerial (art. 1º, Decreto nº 61.056/67), oportuno o papel desempenhado pelo BNDES.

Sob o desenho inicial da FINEP, o Banco: (i) figurava entre os acionistas da empresa pública instituída (art. 12, II, *Estatuto da FINEP de 1967*);⁶⁴⁸ (ii) indicava representantes para os seus Conselhos Diretor e Fiscal (art. 4º, II, “c”, Decreto nº 61.056/67; e arts. 14, II, “c”, e 22, II, *Estatuto da FINEP de 1967*); e (iii) poderia

⁶⁴⁸ Segundo o artigo 10, § 1º, do *Estatuto da FINEP de 1967*, após o primeiro aumento de capital, o BNDES não poderia deter participação inferior a 32% do capital social da FINEP. Além do BNDES, o *Estatuto da FINEP de 1967* admitia que outras entidades da Administração Pública indireta – sem especificar se, exclusivamente, da União Federal – poderiam figurar como acionistas da FINEP, devendo, contudo, a União Federal deter diretamente, ao menos, 51% do seu capital social. Veja-se que, na reforma estatutária realizada pelo Anexo do Decreto nº 71.133, de 21 de setembro de 1972, o *Estatuto da FINEP de 1972*, essa obrigação ao BNDES deixa de existir, sendo, por outro lado esclarecida a possibilidade de que o aumento de capital da FINEP fosse realizado por “outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da Administração Indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que a maioria do capital permaneça de propriedade da União” (art. 7º, “a”, *Estatuto da FINEP de 1972*).

fornecer, mediante acordo com a FINEP, assistência técnica à entidade, em face do seu recente quadro de pessoal próprio (art. 34, *Estatuto da FINEP de 1967*).

Outro aspecto, que permite vislumbrar essa continuidade, encontra-se nas prescrições relativas ao modo de agir da FINEP, diretamente relacionados ao mecanismo de atuação do FINEP.

Assim, em adição ao que se mencionou quanto aos recursos postos à disposição da empresa estatal (art. 4º, Decreto-Lei nº 298/67), o Decreto nº 61.056/67 baseou a organização da empresa estatal, por um lado, aproveitando o pessoal anteriormente dedicado ao Fundo,⁶⁴⁹ e, por outro lado, acolhendo técnicas de fomento financeiro anteriormente previstas no Decreto nº 55.820/65, como o prestígio à operação indireta, por intermédio de parceiros regionais,⁶⁵⁰ e a repetição dos meios procedimentais de concessão do financeiro.⁶⁵¹

De todo modo, embora a lógica do FINEP estivesse presente, a personalidade jurídica própria da empresa estatal FINEP assentava uma organicidade muito mais complexa, dotada de uma robusta estrutura de ação autônoma.

Por exemplo, em termos orgânicos, o artigo 4º do Decreto nº 61.056/67 estabeleceu um Conselho Diretor com funções deliberativas, para conduzir a entidade. Seus integrantes reforçavam não só o foco no desenvolvimento de natureza industrial do FINEP, mas também a pretensão estratégica em termos econômicos almejada para a empresa estatal.

⁶⁴⁹ “O pessoal atualmente servindo ao escritório técnico do Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas formará o quadro inicial da Empresa, que será aprovado pelo Ministro do Planejamento e Coordenação-Geral, ressalvado aos funcionários requisitados o direito de opção” (art. 33, *Estatuto da FINEP de 1967*). Além da incorporação dos funcionários do extinto FINEP, os artigos 30 e 33 do *Estatuto da FINEP de 1967* estabeleciam que o quadro de pessoal da entidade observaria a CLT, com seus cargos providos por concurso “de provas ou de prova objetiva de habilitação”.

⁶⁵⁰ “A FINEP poderá manter representações estaduais ou regionais, quando o volume de suas atribuições o justificar. [§] Parágrafo único. Sempre que possível, a FINEP deverá utilizar-se através de convênios, de outros órgãos governamentais de âmbito federal, estadual ou municipal, que atuem na política de desenvolvimento, como seus representantes qualificados.” (Art. 3º, Decreto nº 61.056/67)

⁶⁵¹ Segundo o artigo 27 do *Estatuto da FINEP de 1967*, “[s]erá condição prévia para a concessão de qualquer financiamento pela Empresa que o empreendimento se enquadre nos critérios de prioridade fixados e apresente garantias adequadas, além de que a análise técnico-econômico-financeira demonstre sua exequibilidade.” Nota-se que o disposto segue procedimento similar de avaliação das concessões de financiamento estabelecidas pelo artigo 13 do Decreto nº 55.820/65, mencionado acima, no corpo do texto.

Nesse sentido, além de um Presidente indicado pelo Ministro do Planejamento, representantes de importantes núcleos do Governo Federal comprometidos tanto com a condução, como a elaboração de estudos e proposições em matéria econômica, participavam do Conselho Diretor da entidade: BACEN, BNDES, Comissão de Desenvolvimento Industrial⁶⁵² e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁶⁵³.

Em que pese o seu Conselho Diretor, parece oportuno destacar que a FINEP funcionava em torno do seu Presidente.⁶⁵⁴

Nos termos do Decreto nº 61.056/67, cabia a este a “direção executiva” da entidade (art. 4º, I). Entre as suas atribuições, o Presidente da FINEP era responsável por exercer diretamente todas as atividades de gestão da empresa,⁶⁵⁵ podendo, inclusive, “vetar decisões do Conselho Diretor”, hipótese em que o *Estatuto da FINEP de 1967* previa a

⁶⁵² Trata-se de Comissão instituída no âmbito do Ministério da Indústria e Comércio (sobre este órgão da União Federal, cf., *infra*, nota de rodapé 669), pelo Decreto nº 53.898, de 29 de abril de 1964 com “a finalidade de promover e orientar a expansão do parque industrial do país”. Destaca-se que, nos termos do Decreto nº 65.016, de 18 de agosto de 1969, essa Comissão foi convertida no “Conselho de Desenvolvimento Industrial” (CDI) que, por sua vez, passou a responder pela “condução da política de desenvolvimento industrial” brasileira, cujos objetivos e diretrizes agregavam a capacitação tecnológica como um dos fatores almejados com a promoção industrial no país (ver art. 2º, Decreto nº 65.016/69). Para a trajetória dessa organicidade entre as Décadas de 60 e 70 e uma análise do agir do CDI “marcado por contradições, tensões e contrações na política industrial”, ver CPDOC-FGV (ABRANCHES, Sérgio Henrique). *Conselho de Desenvolvimento Industrial (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-de-desenvolvimento-industrial-cdi>>. Acesso em 19 mai. 2020.

⁶⁵³ Como a FINEP, o IPEA teve a sua criação autorizada pelo Decreto-Lei nº 200/67 (art. 190), tendo a sua origem em organicidade do Ministério do Planejamento, o “Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada” (ver, nesse sentido, art. 190, § 4º, “d”, Decreto-Lei nº 200/67). Instituído pelo Decreto nº 60.457, de 13 de março de 1967, como fundação de direito privado, desde a sua origem, compete ao IPEA a elaboração de estudos, pesquisas e análises, relativas às estratégias econômicas e sociais do Governo Federal. No final dos Anos 90, a entidade formalmente incorporou ao seu papel institucional o exame do setor de ciência e tecnologia, por intermédio das atividades de sua Diretoria de Estudos Setoriais (art. 8º, Anexo I do Decreto nº 3.260, de 24 de novembro de 1999). Em 2010, a “inovação” agregou-se como campo de atenção do IPEA (art. 11, Anexo I do Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010). Atualmente, a Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (DISSET) – denominação estabelecida pelo Decreto nº 8.923, de 30 de novembro de 2016 – constitui importante centro de reflexão e produção de estudos e dados sobre as políticas governamentais de CTI e a situação desta matéria no Brasil.

⁶⁵⁴ Além do Conselho Diretor e da Presidência, completavam o quadro organizacional da FINEP o Conselho Fiscal (arts. 22 e 23, *Estatuto da FINEP de 1967*) e a Assembleia-Geral de acionistas (arts. 24 a 26, *Estatuto da FINEP de 1967*), instâncias tradicionais às entidades organizadas sob a forma de sociedade por ações.

⁶⁵⁵ Para o rol de atribuições do Presidente da FINEP, na conformação inicial da entidade, ver o artigo 19 do *Estatuto da FINEP de 1967*. No exercício das suas atividades, o Presidente da FINEP era assessorado e substituído por um Secretário-Geral, indicado por ele e nomeado pelo Ministro do Planejamento (art. 5º, Decreto nº 61.056/67).

remessa necessária do veto, com efeito suspensivo, para decisão final do Ministro do Planejamento (arts. 19, XII, e 20, *Estatuto da FINEP de 1967*).

Assim, sob essa organização eminentemente presidencialista,⁶⁵⁶ o Decreto nº 61.056/67 expandia as capacidades de atuação financeira da FINEP, em comparação aos mecanismos detidos pelo Fundo do Decreto nº 55.820/65.

Com isso, ao arrolar as fontes de receitas da empresa estatal, praticamente idênticas àquelas que constituíam o FINEP,⁶⁵⁷ o artigo 6º do Decreto nº 61.056/67 conferia autonomia à FINEP para agir como instituição financeira, autorizando-a a contrair empréstimos e receber doações, com entidades nacionais ou internacionais, a fim de se capitalizar para o exercício de suas atividades.⁶⁵⁸

⁶⁵⁶ Tal modo de organização institucional foi amenizado no curso dos primeiros anos de atividade da entidade, mas não completamente alterada. Nesse sentido, veja-se que o *Estatuto da FINEP de 1975*, aprovado como anexo do Decreto nº 75.472, de 12 de março de 1975, alterou o quadro de governança da empresa estatal, estabelecendo como suas instâncias administrativas o “Conselho de FINEP”, com a função de órgão de orientação superior da entidade (arts. 10 a 13), e uma “Diretoria”, com o papel de administração executiva (arts. 14-ss). Muito embora o Conselho e a Diretoria contassem com a participação de outros 4 (quatro) integrantes, além do Presidente e do Vice-Presidente, entende-se que os poderes conferidos ao Presidente da FINEP pelo *Estatuto da FINEP de 1975* continuavam a ser decisivos na condução da empresa estatal. É o caso, por exemplo, do voto de qualidade do Presidente da FINEP nas reuniões do Conselho da entidade (art. 12) ou a competência deste para nomear os membros da Diretoria da entidade (art. 14, § 2º). Esse papel de destaque o Presidente da FINEP, ainda que bastante amenizado, remanesce nas suas atribuições de pautar os rumos da entidade, sugerindo a criticidade histórica da figura do Presidente, para o sucesso das atividades da empresa estatal. Para as atuais competências do Presidente da FINEP, cf. o artigo 22 do *Estatuto Social da FINEP* (disponível em <<http://www.finep.gov.br/afinep/estatuto/9-estatuto>>. Acesso em 22 mai. 2020), aprovado por sua Assembleia Geral, nos termos do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016 que regulamenta a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, a “Lei das Estatais”. Para um destaque da importância dos estatutos sociais das empresas estatais, tendo em vista o disposto no artigo 5º do Decreto nº 8.945/16, é oportuno o registro da consideração de Rafael Hamze ISSA: “nos termos de tal regulamento, é o estatuto social que deverá explicitar o interesse público que justifica a atuação da empresa estatal, o que nos parece condizente com a realidade nacional, na qual as leis autorizativas de criação de diversas empresas estatais são ambíguas ou omissas. [§] O estatuto social, assim, aparece como importante meio de adequar a atuação de tais empresas aos ditames constitucionais, sem a imposição dos custos políticos e burocráticos envolvidos com a aprovação de projeto de lei que viesse a realizar tal função.” (*Implementação de políticas de fomento por empresas estatais: entre missão econômica e objetivos subsidiários*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020, p. 145)

⁶⁵⁷ Ainda que a reprodução não seja tal como escrito no artigo 2º do Decreto nº 55.820/65, salvo a previsão de “[e]ventuais renda resultantes de prestações de serviços”, constante do inciso V do artigo 6º do Decreto nº 61.056/67, todas as demais receitas previstas no referido dispositivo guardam consonância com aquelas do FINEP.

⁶⁵⁸ Constante do Parágrafo único do artigo 6º do Decreto nº 61.056/67, essa prescrição ainda conferia à FINEP ampla liberdade de negociação nos acordos relativos à obtenção de recursos, de modo que a entidade poderia “aceitar tôdas as cláusulas e condições usuais em operações destas naturezas, sendo válido o compromisso geral e antecipado de dirimir, por arbitramento, todas as dúvidas e controvérsias”. Nesse sentido, é curioso destacar que, em 1967, na oportunidade de constituição da FINEP, o Direito positivo brasileiro já conferia poderes para que entidade da Administração Pública brasileira se submetesse ao juízo arbitral. O tema que

Esta capacidade de atuação enquanto entidade de natureza financeira completava-se nos termos do *Estatuto da FINEP de 1967*.

Segundo o seu artigo 6º, para executar as “atividades concernentes com seus propósitos”, a FINEP poderia “[c]onceder financiamentos,⁶⁵⁹ a curto ou médio prazos, a pessoas jurídicas de direito público e privado nacionais” (inciso I) e “[c]ontratar diretamente⁶⁶⁰ [...] serviços de consultoria para a execução dos estudos” (inciso II).⁶⁶¹

Conferia-se, assim, normativamente, diversos mecanismos de ação, para que a FINEP cumprisse com as suas finalidades institucionais.

Como visto, ressalva-se que apenas residualmente a estrutura inicial conferida à FINEP pelo Decreto nº 61.056/67 engajava a atividade financeira da empresa estatal, para o fomento da CTI.

Esse alinhamento, por sua vez, parece ter sido definitivamente realizado com a edição do Decreto nº 68.748, de 15 de junho de 1971.

Por essa manifestação normativa, o Presidente da República não só alterou a razão social da FINEP para a sua denominação atual (“Financiadora de Estudos e Projetos”), como atribuiu à empresa estatal a função de Secretária-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o FNDCT, organicidade por ele criada em 1969.

anima a literatura jurídica até a contemporaneidade foi objeto de recente disposição legal específica (cf. as alterações promovidas pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015, na Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996), para superar as controvérsias em torno da possibilidade da Administração Pública recorrer à arbitragem.

⁶⁵⁹ Para o rito de concessão de financiamento, lembra-se do disposto no artigo 27 do *Estatuto da FINEP de 1967*, transcrito acima, na nota de rodapé nº 651.

⁶⁶⁰ Veja-se que, para essa “contratação direta”, a FINEP deveria observar certas “particularidades” constantes do inciso I do artigo 6º, do *Estatuto da FINEP de 1967*, relativas ao prazo da contratação (“curto ou médio”), aos destinatários (“pessoas jurídicas de direito público e privado”) e ao objeto da contratação (“elaboração de estudos de projetos ou programas de desenvolvimento econômico”).

⁶⁶¹ É curioso observar que o artigo 28 do *Estatuto da FINEP de 1967* admitia que a entidade, mediante decisão individual aprovada por seu Conselho Diretor, concedesse “pequenas doações em dinheiro, para a elaboração de projetos e programas considerados, a juízo do Ministro do Planejamento e Coordenação-Geral de relevante interesse nacional.”

Ao qualifica-la para essa função, o chefe do Poder Executivo imprimiu à FINEP o compromisso do fomento financeiro à CTI que acompanha a entidade até a atualidade. Para explorar o significado desta interação FINEP-FNDCT, segue para o exame da conformação normativa deste Fundo.

2.2.3.3. FNDCT: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969) e sua operação pela FINEP

Por intermédio do Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, o chefe do Poder Executivo criava uma das estruturas mais relevantes para o fomento financeiro à CTI.

Para o exercício desta manifestação normativa, o Presidente da República socorria-se de suas atribuições estabelecidas pelo artigo 2º, § 1º, do AI nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que autorizada o chefe do Poder Executivo a “legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios”, durante o período em que o Poder Legislativo estivesse em recesso.⁶⁶²

Foi, portanto, com as atividades do Congresso Nacional interrompidas – por força do Ato Complementar (ACp) nº 38, de 13 de dezembro de 1968 –⁶⁶³ e o poder normativo da nação a cargo do Presidente da República que este instituiu Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).⁶⁶⁴

⁶⁶² Para uma análise do AI nº 5/68 como a “expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985)”, com referências também a outras considerações relacionadas ao assunto, ver Maria Celina D'ARAUJO em *O AI-5 no site do CPDOC-FGV* (disponível <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>>. Acesso em 21 mai. 2020).

⁶⁶³ Editado sem prazo específico, o recesso do Poder Legislativo estabelecido pelo ACp nº 38/68 vigorou até 22 de outubro de 1969, ante a sua suspensão pelo ACp nº 72, de 15 de outubro de 1969, em consequência do processo de eleição indireta do Presidente e Vice-Presidente da República, cujos cargos foram declarados vagos pelo AI nº 16, de 14 de outubro de 1969.

⁶⁶⁴ É curioso observar que em razão da sua criação sob a égide do AI nº 5/68 e, assim, submetido aos efeitos do seu artigo 11, o Decreto-Lei nº 719/69 estaria excluído “de qualquer apreciação judicial” quanto aos aspectos materiais e formais de sua constituição. Esse expediente de impossibilidade de controle jurisdicional é uma das marcas do regime autoritário que vigorou no Brasil, sendo completamente revertido com a Constituição de 1988 que instituiu, como pilar essencial do Estado Democrático de Direito por ela instituído, a inafastabilidade do controle pelo Poder Judiciário, ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, CF).

Segundo o artigo 1º do Decreto-Lei nº 719/69, o FNDCT objetivava o “apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico [PBDCT]”.

É certo que o contexto político impôs empecilhos à formatação integral do FNDCT pelo Poder Executivo,⁶⁶⁵ como a edição do seu regulamento, estabelecendo “o mecanismo e condições de financiamento de programas e projetos” pelo Fundo (art. 1º, § 2º, Decreto-Lei nº 719/69) – sendo oportuna, também, a lembrança de que a primeira versão do PBDCT foi apenas estabelecida em 1973.⁶⁶⁶

De todo modo, o Decreto-Lei nº 719/69 não deixou de definir certos parâmetros organizacionais do Fundo.

Assim, quanto aos seus recursos, o artigo 2º do Decreto-Lei nº 719/69 admitia, praticamente, toda a sorte receitas para o FNDCT.

Além de dotações orçamentárias estatais e empréstimos, contribuições e doações de entidades públicas ou privadas, o Decreto-Lei nº 719/69 ainda permitia que “recursos provenientes de incentivos fiscais” fossem vinculados ao Fundo (art. 2º, “b”),⁶⁶⁷ sem deixar de prever a genérica locução de que poderiam ser a ele destinados “recursos de outras fontes” (art. 2º, “e”).

⁶⁶⁵ Amílcar Figueira FERRARI, explorando a criação do FNDCT, registra a interrupção das estratégias previstas com a sua instituição, ao lembrar que “[e]xatamente um mês depois da criação do FNDCT, o Governo sofre brusca interrupção. Em face da gravidade do estado de saúde do Marechal Arthur da Costa e Silva, a junta militar constituída pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, declarando vagos os cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, assume provisoriamente o poder.” (O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 1, n. 1, 2002, p. 152. Disponível em <<https://doi.org/10.20396/rbi.v1i1.8648855>>. Acesso em 21 mai. 2020)

⁶⁶⁶ O exame dos PBDCTs é tema central de análise do item 3.3 desta pesquisa.

⁶⁶⁷ Essa possibilidade é particularmente interessante em face das fontes de recursos constituídas em favor do FNDCT na sua organização no início do Século XXI, reunindo os “Fundos Setoriais”. Para o assunto, cf. *infra* item 2.2.3.4.3.

Em termos de sua governança, o artigo 3º do Decreto-Lei nº 719/69 estabelecia que o Fundo seria dotado de um Conselho Diretor, com a composição mínima⁶⁶⁸ do Ministro do Planejamento, na qualidade de seu Presidente; do Presidente do CNPq, como Vice-Presidente; do Presidente do BNDES; e de representantes do MEC, MME e do Ministério da Indústria e Comércio (MIC)⁶⁶⁹.

Com isso, cabia à maioria das organicidades do Governo Federal que, no final da Década de 60, tinham parte de suas institucionalidades mobilizadas para o fomento da CTI, estabelecer as “diretrizes, planos e normas” de aplicação dos recursos do FNDCT.

Como parâmetro à sua utilização, o artigo 1º, § 1º, do Decreto-Lei nº 719/69, definia as linhas gerais de atuação do Fundo, estabelecendo que este agiria, preferencialmente, de modo descentralizado, “através de repasse a outros fundos e entidades incumbidos de sua canalização para iniciativas específicas”. Ademais, o mesmo dispositivo era expresso em permitir que os recursos do FNDCT pudessem destinar-se, indistintamente, “ao financiamento de despesas⁶⁷⁰ correntes ou de capital”.

Por fim, para apoiar a condução das atividades do FNDCT, o Decreto-Lei nº 719/69 estabelecia que o Fundo teria uma Secretaria-Executiva, cuja “organização e funcionamento” seriam estabelecidos pelo seu regulamento (art. 4º).

⁶⁶⁸ Por intermédio do regulamento do FNDCT, o Presidente da República poderia incluir representações de “outros setores, públicos e privados, ligados ao desenvolvimento científico e tecnológico nacional” (art. 3º, Decreto-Lei nº 719/69)

⁶⁶⁹ O MIC foi criado no âmbito da União Federal pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, incorporando, desde a sua origem, organicidades do Estado brasileiro dedicadas ao fomento da CTI como o Departamento Nacional da Propriedade Industrial – atual, Instituto Nacional da Propriedade Industrial (sobre estas estruturas da União Federal, ver outros destaque na nota de rodapé nº 915, *infra*) – e o Instituto Nacional de Tecnologia (INT), nos termos do seu artigo 3º. Atualmente transformado, junto com outras unidades ministeriais, no Ministério da Economia (art. 57, I, da Lei nº 13.844/19), é notável que, na sua trajetória institucional, o MIC sempre dedicara parcela de suas atividades à CTI, com vistas ao desenvolvimento do comércio e, sobretudo, da indústria. Por ilustrativo, lembra-se que, por intermédio da Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989, as unidades ministeriais outrora encarregadas da “Indústria e Comércio”, de um lado, e da “Ciência e Tecnologia”, de outro lado, foram unificadas no “Ministério do Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia” (art. 4º, IV); ou ainda, já em tempos mais recentes, quando foi incluída, na estrutura organizacional do MIC, uma unidade dedicada ao fomento da “inovação” (cf. arts. 25 a 27, Anexo I do Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010). Por fim, resta pontuar que, nesta tese, em face das variadas nomenclaturas atribuídas a esse órgão da União Federal no curso da sua história, optou-se pela adoção uniforme de sua referência original: “Ministério da Indústria e do Comércio” ou “MIC”.

⁶⁷⁰ Para a distinção entre as espécies correntes e de capital das despesas públicas, cf. artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320/64.

Em que pese o Decreto-Lei nº 719/69 não ter sido regulamentado no período,⁶⁷¹ como acima ponderado, lembra-se que o Presidente da República constituiu a FINEP como Secretaria-Executiva do FNDCT pelo Decreto nº 68.748/71.

Deste modo, na ausência de uma organização do Fundo pelo chefe do Poder Executivo, parece ter cabido a esta regulamentação parcial do Decreto-Lei nº 719/69 pelo Decreto nº 68.748/71, a consolidação de uma sinergia central para o fomento à CTI realizado pela União Federal.

Por meio deste arranjo jurídico-institucional, o FNDCT dotava-se de organicidade operacional e a FINEP encontrava a sua missão institucional, conformando a atribuição prevista no artigo 2º, Parágrafo único, do Decreto nº 61.056/67.⁶⁷²

Como assenta Waldimir Pirró e LONGO e Maria Sylvia DERENUSSON, “[c]om a feliz simbiose FNDCT–FINEP, estava criada a mais importante fonte de recursos e o mais poderoso instrumento de desenvolvimento científico e tecnológico que o país viria a dispor”, sendo “muito difícil tratar do FNDCT isoladamente, ou seja, sem considerar a financiadora responsável por sua operacionalização”.⁶⁷³

Esse aspecto é corroborado sob a perspectiva jurídica.

Durante mais de trinta anos, entre a sua constituição em 1969 e a sua reestruturação com o início do Século XXI,⁶⁷⁴, a base legal de organização⁶⁷⁵ do FNDCT limitara-se ao

⁶⁷¹ Veja-se que uma regulamentação do Decreto-Lei nº 719/69, por parte do chefe do Poder Executivo, apenas veio a acontecer no início do Século XXI, pelo Decreto nº 3.807, de 26 de abril de 2001, por ocasião das alterações realizadas na norma de criação do FNDCT pela Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001. Esse assunto é explorado em detalhes no item 2.2.3.4.3, *infra*.

⁶⁷² Como se verá adiante (cf. item 2.2.3.4.2, *infra*), foram necessárias várias manifestações do Poder Executivo para que o alinhamento entre a FINEP e o tema da CTI se consolidasse. Contudo, parece claro que a atribuição da qualidade de Secretária-Executiva do FNDCT foi definitiva para a trajetória institucional desta empresa pública no âmbito da União Federal.

⁶⁷³ FNDCT, 40 Anos. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 8, n. 2, 2009, p. 519 (para ambas as transcrições do parágrafo). Disponível em <<https://doi.org/10.20396/rbi.v8i2.8648989>>. Acesso em 21 mai. 2020.

⁶⁷⁴ Além dos acima mencionados Lei nº 10.197/01 e seu regulamento (Decreto nº 3.807/01), refere-se, sobretudo, ao arranjo jurídico-institucional estabelecido ao FNDCT pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009. Como já se disse, tais normas são objeto de análise específica no item 2.2.3.4.3, *infra*.

⁶⁷⁵ Fala-se em “organização”, pois no início dos Anos 90, o FNDCT foi objetivo de legislação específica, reestabelecendo o Fundo, em razão da extinção destas organicidades realizadas pelo artigo 36 do ADCT. Este ponto é trabalhado nesta tese no item 2.2.3.4.3, *infra*.

Decreto-Lei nº 719/69. Diante disso, o Fundo não gozou nesse período de nenhuma legislação específica para orientar suas atividades, apoiando-se organicamente na sua Secretaria-Executiva, de modo que a sua institucionalidade confundiu-se com a estrutura da FINEP.⁶⁷⁶

Traços desses vínculos são encontrados nas sucessivas revisões realizadas pelo Presidente da República na institucionalidade da FINEP, incorporando matérias afetas a aspectos próprios do FNDCT.

Por exemplo, o disposto no artigo 3º do Decreto nº 71.133/72 que, ao aprovar novo estatuto para a empresa estatal, estabelecia que a FINEP receberia “até 2% (dois por cento) dos recursos orçamentários atribuídos ao Fundo”, para suportar os custos administrativos em razão da sua qualidade de Secretaria-Executiva do FNDCT. Ou ainda, na alteração realizada em 1975 pelo chefe do Poder Executivo na organização da FINEP, a previsão de que caberia à FINEP praticar todos os “atos de natureza técnica e administrativa necessários” à gestão do Fundo (art. 5º, I e Parágrafo único, Decreto nº 75.472/75).

Enfim, essa interação FNDCT e FINEP foi peça chave para o fomento estatal realizado à CTI, ao conformar um amplo mecanismo de apoio financeiro, desde a formação de pessoal até a produção final de novos produtos e processos, passando por todas as etapas da pesquisa e do desenvolvimento.⁶⁷⁷

⁶⁷⁶ Para ilustrar essa ponderação, veja-se que a separação entre os atos de gestão da empresa pública FINEP e aqueles realizados por esta enquanto Secretaria-Executiva do FNDCT é recente, figurando no campo dos resultados apresentados pela gestão da FINEP, no *Relatório da Administração 2018*, publicado em fevereiro de 2019 (disponível em <<http://www.finep.gov.br/transparencia-finep/relatorios-do-fndct/relatorio-da-administracao>>. Acesso em 22 mai. 2020). Neste documento, entre as *Iniciativas estruturantes*, empreendidas no exercício de 2018, relata-se a “Reestruturação da Secretaria Executiva do FNDCT”, no âmbito interno da FINEP, “motivada pela necessidade de centralizar na Finep, de forma estratégica e coordenada, com o MCTIC e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a gestão dos recursos do Fundo. Outra vantagem foi a segregação clara do FNDCT dentro da estrutura da Finep, permitindo uma apuração mais precisa dos custos administrativos e operacionais e dos resultados das operações, bem como atendendo a uma diretriz clara no enquadramento da Finep como instituição financeira pelo Banco Central.” (pp. 31-32).

⁶⁷⁷ Em suas observações sobre os primeiros anos de atividade da FINEP, Amílcar Figueira FERRARI destaca que, ao final dos Anos 70, a “empresa estava habilitada a apoiar todos os estágios da pesquisa, desde a fundamental, passando pela aplicada, chegando ao desenvolvimento experimental e, indo mais além, para cobrir também o financiamento de protótipos e novos produtos e processos, quando necessários, precedidos pelos pertinentes estudos de viabilidade. Ela financiava, no que tange a áreas do conhecimento, as ciências da natureza, as engenharias, as ciências da saúde, a agricultura e as ciências sociais e humanas. [§] Para tal, a

Ainda que, no curso da relação entre FNDCT e FINEP, o efetivo comprometimento financeiro do Estado brasileiro tenha variado, não parece haver dúvidas que o arranjo FNDCT, operado pela FINEP,⁶⁷⁸ foi central para a consolidação da atividade de CTI no país.

Assim, com as movimentações realizadas pelo Estado brasileiro assentando e diversificando os órgãos e entidades dedicadas à produção de conhecimento e inovação entre as Décadas de 50 e 60, FNDCT-FINEP representaram, sobretudo nos Anos 70,⁶⁷⁹ o fôlego financeiro tanto para a inclusão da CTI na agenda de desenvolvimento nacional empreendida pelo Governo, como para o amadurecimento destas atividades na institucionalidade estatal brasileira.⁶⁸⁰

Empresa manejava ampla variedade de instrumentos, desde o financiamento não reembolsável ou com juros subsidiados até o crédito comum, chegando à participação acionária em empresas de alta densidade tecnológica.” (O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, p. 186)

⁶⁷⁸ Conforme lembra Amílcar Figueira FERRARI, é conveniente destacar que a FINEP não se limitava a operar recursos do FNDCT. Trabalhando dados organizados por Luiz Martins de MELO – em *O Financiamento ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico: Atuação da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP (1967-1987)*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1988 –, Amílcar Figueira FERRARI mostra que praticamente 60% dos desembolsos realizados pela FINEP entre 1970 e 1979 foram provenientes de recursos do FNDCT. Nesse sentido, cf. tabela “Desembolsos Efetuados por Programa” em FERRARI, Amílcar Figueira. *O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP*, p. 179.

⁶⁷⁹ Amílcar Figueira FERRARI (O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, ob. cit.) apresenta um panorama exitoso da Década de 70 para a consolidação do FNDCT e da FINEP, dando destaque ao papel de José Pelúcio Ferreira nesse processo que, entre 1971 e 1979, foi Presidente da FINEP e, desde a criação do FNDCT em 1969 até a sua saída da empresa estatal, foi responsável pelo Fundo. Para a sua biografia, ver <<http://www.abc.org.br/membro/jose-pelucio-ferreira/>>. Acesso em 21 mai. 2020. Para outra consideração, colocando em destaque as atividades do FNDCT-FINEP na Década de 70 em comparação com aquelas empreendidas pelas organicidades especialmente nos Anos 80, a partir de uma detalhada análise em termos de números e técnicas operacionais de fomento, ver GUIMARÃES, Reinaldo. FNDCT: uma nova missão. In: *Ciência e Tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global (estudo realizado pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas por solicitação do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Banco Mundial, dentro do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, PADCT II)*, 1993. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/fndct.pdf>>. Acesso em 22 mai. 2020.

⁶⁸⁰ Para o histórico das atividades do FNDCT-FINEP, desde a sua criação até a primeira década dos Anos 2000, conformando a institucionalidade de CTI brasileira, ver LONGO, Waldimir Pirró e; DERENUSSON, Maria Sylvia. FNDCT, 40 Anos. Segundo os autores, como o SNCTI, o FNDCT estaria entrando, com o Século XXI, no “estágio de *amadurecimento*”, de modo que a “formulação de políticas e estratégias de C&T torna-se corriqueira e coerente com as políticas industrial, agrícola, relações exteriores, defesa etc. A demanda nacional por tecnologia e serviços correlatos passa a ser crescentemente atendida por soluções e entidades nacionais, havendo inclusive exportação delas. Estratégias são formuladas para o aperfeiçoamento contínuo do sistema, tendo agora como focos a produção científica de vanguarda e a geração de inovações em produtos, processos e serviços. Intensifica-se o relacionamento internacional na área.” (para as transcrições e ideias, respectivamente, pp. 532 e 516).

2.2.3.4. Breve destaque ao arranjo jurídico-institucional do BNDES, da FINEP e do FNDCT no fomento à agenda de ciência, tecnologia e inovação

Antes de se prosseguir para o exame da fase de adensamento institucional do fomento à atividade de CTI, notadamente, em razão da aproximação desta da agenda de desenvolvimento conformada pelo Governo Federal nos Anos 70 e 80, faz-se uma breve análise do percurso normativo do BNDES, da FINEP e do FNDCT até a atualidade.

Sem adentrar nos programas e projetos apoiados por essas organicidades, busca-se realizar algumas considerações ao alinhamento da conformação normativa destas instituições financeiras de fomento ao tema da CTI.

2.2.3.4.1. BNDES e sua agenda residual, mas não irrelevante, de promoção da ciência, tecnologia e inovação

Como ponderado no item 2.2.3.1., o BNDES nasceu com um amplo objetivo de “reaparelhamento” e “fomento da econômica nacional”, em que o avanço sobre a CTI, sobretudo com a organização do FUNTEC, foi mais uma decorrência da necessidade de cumprir aquela missão, do que agir, especificamente, para promover a produção de conhecimento e inovação.

Em todo o caso, muito embora as suas razões iniciais possam ter sido conjunturais, o tema da CTI entrelaçou-se estruturalmente com a missão institucional do BNDES, especialmente, em decorrência da alteração do arranjo jurídico-institucional, realizada pela Lei nº 5.662/71.

Ao enquadrar o Banco como empresa pública, o artigo 2º da Lei nº 5.662/71 organizou, “no seu conjunto, o Estatuto” do BNDES, agregando, além do próprio diploma de 1971, a Lei de criação do Banco (Lei nº 1.628/52) e a modificação realizada em 1956 (Lei nº 2.973/56). Ademais, nos termos do seu Parágrafo único, delegou ao chefe do Poder Executivo, mediante decreto, as alterações nesse “Estatuto” do Banco.

Assim, coube ao Presidente da República formalizar o engajamento do Banco na atividade de CTI ao estabelecer, pelo Decreto nº 71.158, de 26 de setembro de 1972, entre as atribuições da Diretoria do BNDES, a competência para:

autorizar aplicações não reembolsáveis, a título de subvenção,⁶⁸¹ em projetos ou programas de ensino e pesquisa, da natureza científica ou tecnológica, inclusive mediante doação de equipamentos técnicos ou científicos e de publicações técnicas a instituições que se dediquem à realização dos referidos projetos ou programas e tenham recebido a colaboração financeira do BNDE com essa finalidade específica. (art. 5º, “c”, Decreto nº 71.158/72)

Com essa disposição, o chefe do Poder Executivo incorporava ao “Estatuto” do Banco a experiência regida por suas regras internas, obtida a partir do manejo do FUNTEC, e sagrava uma direção para as atividades do BNDES que jamais viria a ser alterada.

Nesse sentido, em que pesem as posteriores alterações em nível legal na estrutura do Banco não expressarem essa atribuição da entidade,⁶⁸² nenhuma das modificações que vieram a ser realizadas pelo Presidente da República na organicidade do BNDES alteraram o compromisso de fomento financeiro da entidade com a ciência, tecnologia e inovação.

Desse modo, no gozo da competência do artigo 2º, Parágrafo único, da Lei nº 5.662/71, ao editar o Decreto nº 88.101, de 10 de fevereiro de 1983, o novo Estatuto aprovado do BNDES (art. 1º), reproduzia, entre as competências do Banco, o que fora acima transcrito, do artigo 5º, “c”, do Decreto nº 71.158/72.

Aliás, tal disposição, com a substituição da palavra “autorizar” por “efetuar” e a supressão da expressão “a título de subvenção”, constou em todas as modificações realizadas pelo chefe do Poder Executivo na organização do Banco: (i) tanto pelo

⁶⁸¹ Por oportuno, cf. o registro realizado à nota de rodapé nº 616.

⁶⁸² Refere-se aqui tanto à Lei nº 6.000, de 18 de dezembro de 1973, como ao Decreto-Lei nº 1.940/82, por meio do qual o Presidente da República agregou ao BNDES as competências de promoção do desenvolvimento social (cf., *supra*, nota de rodapé nº 626).

Decreto nº 104, de 22 de abril de 1991 (art. 9º, II, do seu Anexo); (ii) como do Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002 (art. 9º, IV, do seu Anexo). Mesmo o Estatuto em vigor do BNDES,⁶⁸³ aprovado sob o rito da Lei das Estatais e, portanto, por sua Assembleia Geral, mantém a competência do Banco “para aplicações não reembolsáveis em projetos ou programas de ensino e pesquisa, de natureza científica ou tecnológica” (art. 10, IV).

Assim, em que pese a interrupção das atividades do FUNTEC na Década de 70, o BNDES manteve entre as suas atribuições o fomento ao “ensino e pesquisa”.

Além dessa específica competência, vale dizer que, na qualidade de “principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal”, adotando uma expressão repetida em seus diversos Estatutos, não há dúvidas de que o BNDES atuou – mesmo que indiretamente –⁶⁸⁴ para o desenvolvimento da CTI.

Em todo o caso, parece seguro afirmar que, nesta trajetória, a ciência, tecnologia e inovação não foi mais do que um dos muitos capítulos realizados por esta organicidade chave do desenvolvimento brasileiro, que serviu de diversas – e distintas – maneiras às estratégias econômicas governamentais,⁶⁸⁵ seja ampliando a capacidade interventiva do Estado na atividade econômica por meio do mecanismo da participação societária nas

⁶⁸³ Disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/Legislacao_do_Sistema_BNDES/estatuto-do-bndes>. Acesso em 23 mai. 2020.

⁶⁸⁴ São diversas e variadas as iniciativas empreendidas pelo BNDES que parecem ter contribuído à emergência da CTI no país. A título ilustrativo, lembram-se dos estímulos concedidos pelo Banco à participação do Brasil no mercado internacional, mediante apoios às importação e exportação nacional, contemplando a agregação tecnológica ao processo de produção brasileiro – desde os Programas de “apoio ao incremento das exportações” (PROEX) e de “apoio à substituições de importações” (PROSIM), dos Anos 80 (cf. Resolução da Diretoria do BNDES nº 579, de 8 de fevereiro de 1983, disponível em <http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/arquivos/1984_-_Res_dir_579.pdf>. Acesso em 25 mai. 2020), até as atuais linhas de financiamento ao comércio exterior do Programa BNDES Exim (ver Circular da Área de Comércio Exterior do BNDES nº 9, de 25 de agosto de 2017, disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/6d007fe6-a658-442f-8f0e-e7e5ddb1ac16/Circular-AEX-09_2017.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mARRL4z>. Acesso em 25 mai. 2020).

⁶⁸⁵ Para essa afirmação, quanto aos papéis cumpridos pelo Banco no curso de sua trajetória, cf. a “Linha do Tempo” da *Memória BNDES* (disponível em <http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/linha-do-tempo.html>. Acesso em 25 mai. 2020).

Décadas de 70 e 80,⁶⁸⁶ seja para reduzir essa atuação direta, dando suporte ao processo de privatização nos Anos 90.⁶⁸⁷

Isso não significa que as mobilizações realizadas pela entidade alocando seus esforços na matéria de CTI sejam desprezíveis, especialmente pela notoriedade do papel fomentador do BNDES.

Nesse sentido, merece especial atenção o destaque da temática da inovação na agenda estratégica do Banco, a partir do Século XXI.⁶⁸⁸

Embora o fomento à “inovação” não tenha sido acrescido expressamente aos documentos normativos de constituição do BNDES, o Banco vem agindo de modo

⁶⁸⁶ Refere-se, especificamente, ao agir do BNDES por intermédio de suas subsidiárias Mecânica Brasileira S.A. (EMBRAMEC), Insumos Básicos S.A. – Financiamento e Participações (FIBASE) e Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA), posteriormente reorganizadas na BNDES Participações S.A. (BNDESPar), por decisão interna do Banco (ver Decisão de Diretoria do BNDES nº 124, de 30 de junho de 1982, disponível em <http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/arquivos/1982_-_DecDir-0124.pdf>. Acesso em 25 mai. 2020). Por oportuno, nota-se que a BNDESPar, seguindo a tradição de uma de suas antecessoras, a EMBRAMEC (cf. art. 4º do seu Estatuto Social de 1974, disponível em <http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/arquivos/Estatuto_social_Embramec.pdf>. Acesso: 25 mai. 2020), tem entre as suas competências o investimento em empresas com capacidade de incorporar ou desenvolver tecnologias, desde a sua origem (cf., a competência para “proporcionar apoio: [...] à transferência, à incorporação e ao desenvolvimento de tecnologia” do art. 4º, “b”, do Anexo da Decisão de Diretoria do BNDES nº 124/82) até a atualidade (por exemplo, nas atribuições de fomentar “sociedades que reúnam perspectivas de eficiência econômica, tecnológica e de gestão adequadas ao retorno para o investimento, em condições e prazos compatíveis com o risco e a natureza de sua atividade” e “novos empreendimentos, em cujas atividades se incorporem novas tecnologias”, constantes, respectivamente, dos arts. 3º, II e III, do Estatuto Social da BNDESPar, disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controle/Legislacao_do_Sistema_BNDES/Estatuto-da-BNDESPAR>. Acesso em 25 mai. 2020).

⁶⁸⁷ Lembra-se do papel delegado ao BNDES de entidade gestora do Fundo Nacional de Desestatização, nos termos do Decreto nº 99.464, de 16 de agosto de 1990, instituído pelo Programa Nacional de Desestatização (PNDes), da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990.

⁶⁸⁸ Para a marca desse alinhamento institucional, ver a apresentação *O BNDES e a inovação*, feita no “XIX Fórum INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos”, realizado no Rio de Janeiro, entre 14 e 17 de maio de 2007, com o tema “Chegou a vez do Brasil? Oportunidade para a geração de brasileiros que nunca viu o país crescer” (disponível em <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/6735>>. Acesso em 25 mai. 2020), por Luciano Galvão Coutinho, um dos presidentes com a gestão mais longa da história do Banco, entre maio de 2007 e maio de 2016 (nesse sentido, ver a *Galeria dos Presidentes do BNDES*, disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia/galeria-presidentes>>. Acesso em 25 mai. 2020).

sistemático, individualmente ou em parceria com outras organicidades estatais,⁶⁸⁹ na promoção desta atividade.⁶⁹⁰

Com relação às suas próprias iniciativas, além da *Política de Atuação no Apoio à Inovação do BNDES* que orienta as linhas de financiamento do Banco nessa matéria,⁶⁹¹ explora-se a “recriação” do FUNTEC em 2004.⁶⁹²

Nos termos das competências atribuídas pelo Anexo do Decreto nº 4.418/02, para instituir fundos especiais (art. 29) de natureza não-reembolsável em linha com as estratégias governamentais (art. 15, VI e I, respectivamente), a Diretoria do BNDES expediu a Resolução nº 1.092,⁶⁹³ de 26 de abril de 2004, criando o “Fundo Tecnológico”.⁶⁹⁴

⁶⁸⁹ Entre outras, destacam-se as ações realizadas em parceria com a FINEP no âmbito do Plano Inova Empresa, instituído no contexto do Plano Brasil Maior (PBM), estabelecido pela chefe do Poder Executivo, por intermédio do Decreto nº 7.540, de 2 de agosto de 2011. Para uma análise sobre a coordenação intragovernamental em torno do Plano Inova Empresa, realçando as tensões entre os principais responsáveis do Governo Federal pela sua implementação (FINEP, BNDES e MCTI), ver MOUALLEM, Pedro Salomon Bezerra. *Direito e Políticas de Inovação: dimensões políticas e jurídico-institucionais na coordenação do financiamento público à inovação no Brasil*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016.

⁶⁹⁰ Ademais, veja-se que na *Agenda de longo prazo do BNDES*, constando “as oito missões que respondem a desafios do desenvolvimento brasileiro, pautando as grandes agendas do BNDES”, a inovação é expressamente tema de uma delas (“Difusão tecnológica e inovação”), além de ser mencionada em outras três dessas missões (“Estrutura produtiva”, “Educação, saúde e segurança” e “Mercado de crédito e de capitais”). Para essa *Agenda*, ver <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/planejamento-estrategico/agenda-de-longo-prazo-do-bndes>>. Acesso em 25 mai. 2020).

⁶⁹¹ Para a *Política* e os “diversos instrumentos para apoiar a inovação de empresas de todos os portes e setores, tornando-as mais eficientes e competitivas”, ver a seção “Onde Atuamos>Inovação” do *site* do BNDES (disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/inovacao>>. Acesso em 25 mai. 2020).

⁶⁹² É oportuno destacar que o FUNTEC não esgota as organicidades mobilizadas pelo BNDES para o fomento à inovação. Entre outras, menciona-se a iniciativa do CRIATEC, por meio do qual o Banco avançou, a partir de 2007, por intermédio do BNDESPar e em parceria com outras entidades de fomento, no mercado de capitais, subscrevendo cotas de fundos de investimento em participações, regulados pela Comissão de Valores Mobiliários, para investimento em empresas inovadoras. Quanto aos *Fundos da Série Criatec* que “está em sua 3ª edição e já apoiou mais de 70 empresas brasileiras, viabilizando o registro de cerca de 60 patentes e a criação de quase 1000 produtos”, ver <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/fundos-de-investimentos/criatec/>>. Acesso em 26 mai. 2020.

⁶⁹³ Disponível em <http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/arquivos/RES_1092_2004_FUNTEC.pdf>. Acesso em 26 mai. 2020.

⁶⁹⁴ É curioso mencionar que a Resolução nº 1.092/04-DIR-BNDES cita, como fundamento para a implementação do Fundo Tecnológico, o inciso V, do artigo 9º, do Anexo do Decreto nº 4.418/02, destinado a autorizar o Banco a realizar operações “não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos, investimentos de caráter social, [...] bem como projetos de natureza cultural”. Nesse sentido, cogita-se da existência de erro material na referida Resolução, considerando a específica competência prevista no Estatuto

Segundo o Anexo da Resolução nº 1.092/04-DIR-BNDES, o Fundo foi instituído para o “apoio não reembolsável, reembolsável e participação acionária” (art. 2º) de “projetos ou programas de natureza tecnológica” (art. 1º) com foco na atividade de inovação.⁶⁹⁵ Quanto ao seu aspecto financeiro, além de um patrimônio inicial no valor de R\$ 180 milhões, estabeleceu-se entre as fontes originárias do Fundo uma “[c]ontribuição anual do BNDES, correspondente a 10% (dez por cento) do seu lucro líquido do ano anterior, e limitada a 0,5% (meio por cento) do seu patrimônio líquido” (art. 4º,⁶⁹⁶ I).

Em que pese a distinta nomenclatura do Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico de 1964, restaurava-se, por intermédio das cuidadosas previsões do Anexo da Resolução nº 1.092/04-DIR-BNDES,⁶⁹⁷ a histórica sigla FUNTEC, que engajara o Banco na promoção da CTI.

Vale dizer que o Fundo criado em 2004 foi considerado como uma retomada da estratégia adotada pelo Banco nos Anos 60.

Eduardo Pinho Pereira e SOUZA, Guilherme Costa PEREIRA e Luciana Xavier de Lemos CAPANEMA expressaram esse senso de continuidade, ao avaliar as “novas

do BNDES de 2002 para o tema do Fundo, constante do inciso IV, do artigo 9º, do Anexo do Decreto nº 4.418/02, cujo texto foi explorado acima.

⁶⁹⁵ Nesse sentido, o artigo 5º estabeleceu as seguintes modalidades de fomento do Fundo: “projetos que contemplem o desenvolvimento de inovações tecnológicas por empresa brasileira ou por conjunto de empresas brasileiras organizadas em arranjos produtivos” (inciso I); “projetos de inovação tecnológica desenvolvidos por IT [Instituição Tecnológica]” (inciso II); e “apoio ao desenvolvimento, à aquisição, à absorção ou à utilização de inovação complementarmente a projetos beneficiários de recursos reembolsáveis do BNDES” (inciso III).

⁶⁹⁶ Nos termos dos incisos II e III do artigo 4º do Anexo da Resolução nº 1.092/04-DIR-BNDES, também constituem fontes do Fundo as rendas obtidas com as aplicações decorrentes dos seus recursos e doações e transferências realizadas ao Banco com vistas ao fomento de iniciativas de natureza tecnológica.

⁶⁹⁷ Além dos aspectos constitutivos do Fundo Tecnológico (natureza, finalidade e recursos), o Anexo da Resolução nº 1.092/04-DIR-BNDES descreve tanto o percurso de solicitação e aplicação dos recursos a ser adotado pelo Banco, como as linhas gerais para os instrumentos jurídicos a serem celebrados com as organicidades interessadas. Entre essas, transcreve-se o disposto no Anexo da Resolução nº 1.092/04-DIR-BNDES quanto à participação do Banco nos resultados dos projetos apoiados: “[c]aso a empresa envolvida no projeto seja de direito privado, deverá ser assegurado ao BNDES o direito de participar dos resultados do projeto, independentemente da modalidade de colaboração financeira prestada, mediante aplicação isolada ou concomitante, a seu critério, das seguintes formas: (i) participação societária no capital da empresa que explorar os resultados da pesquisa; (ii) aquisição de partes beneficiárias emitidas pela empresa em favor do BNDES; e (iii) participação na receita proveniente da cessão de direitos de uso de patentes ou da cobrança de ‘royalties’. O BNDES poderá renunciar à participação nos resultados do projeto na hipótese de a empresa envolvida ser de direito público.” (art. 5º, Parágrafo Segundo)

bases” da atividade do FUNTEC, dando notícia que, desde a sua “reativação” em 2006 até 2015, o Fundo contratou quase um bilhão de reais.⁶⁹⁸

Em suas conclusões, os autores registram, sob a dimensão de “competências”, “processos sistêmicos” e “desenvolvimento tecnológico”,⁶⁹⁹ que

*o fundo tem sido muito bem-sucedido, tanto em sua finalidade quanto em seus efeitos sistêmicos. Além disso, foram identificados benefícios adicionais da avaliação tanto para uso interno, no aprimoramento do instrumento, quanto para comunicação à sociedade brasileira da efetividade do apoio do BNDES à inovação.*⁷⁰⁰

Enfim, com este destaque da retomada do FUNTEC pelo BNDES, procurou-se ilustrar que, na trajetória de fomento financeiro realizada pelo Banco em ciência, tecnologia e inovação, a ênfase atual destina-se à promoção da inovação.⁷⁰¹

Assim, muito embora o comprometimento do Banco com esta matéria seja residual, sobretudo o seu comprometimento financeiro global,⁷⁰² não há dúvida que, como resultado da institucionalidade formatada nos Anos 50 e da capacidade de agir que lhe

⁶⁹⁸ SOUZA Eduardo Pinho Pereira e; PEREIRA, Guilherme Costa; e CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. Avaliação do BNDES Funtec: uma análise sistêmica de efetividade. In: *Revista do BNDES*, vol. 1, n. 45, 2016, pp. 68-72. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9395>>. Acesso em 26 mai. 2020.

⁶⁹⁹ “Na perspectiva Competências, destaca-se a construção de laboratórios extremamente relevantes para o avanço tecnológico em alguns setores da economia brasileira, como nas áreas de saúde e eletrônica. [§] Na perspectiva Processos Sistêmicos, observa-se o importante papel do BNDES Funtec como indutor de uma cultura de ciência e tecnologia voltada a aplicações de mercado, da proteção e da negociação dos direitos de propriedade intelectual e de parcerias entre ITs e empresas. [§] E, por último, a perspectiva Desenvolvimento Tecnológico confirma que projetos BNDES Funtec, além de seus efeitos estruturantes, também foram bem-sucedidos em seu objetivo declarado de gerar tecnologia e introduzir no mercado os produtos e processos desenvolvidos.” (SOUZA Eduardo Pinho Pereira e; PEREIRA, Guilherme Costa; e CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. Avaliação do BNDES Funtec: uma análise sistêmica de efetividade, p. 95)

⁷⁰⁰ SOUZA Eduardo Pinho Pereira e; PEREIRA, Guilherme Costa; e CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. Avaliação do BNDES Funtec: uma análise sistêmica de efetividade, p. 96.

⁷⁰¹ Para a conformação atual do FUNTEC, como uma medida de fomento destinada a “apoiar financeiramente projetos que objetivem estimular o desenvolvimento tecnológico e a inovação”, mediante “exclusivamente a modalidade não reembolsável” de colaboração financeira pelo BNDES, cf. a vigente Resolução nº 3598/2020-DIR-BNDES, obtida pelos Pedidos ao e-SIC nºs 99903000391202016 e 99903000392202052, ambos de 23 de junho de 2020.

⁷⁰² Por exemplo, como mencionado, se o FUNTEC mobilizou, aproximadamente, um bilhão de reais entre 2006 e 2015, apenas no ano de 2018, o mais baixo dos seus desempenhos nos últimos dez anos (2009-2018), o BNDES desembolsou um total de R\$ 69,3 bilhões nas suas atividades. Para esse levantamento, ver <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/desembolsos-nos-anos-anteriores>>. Acesso em 26 mai. 2020.

foi conferida pelo chefe do Poder Executivo, o BNDES opera um papel importante enquanto organicidade financeira do desenvolvimento brasileiro, movimentando a sua estrutura interna também para o estímulo à CTI.

2.2.3.4.2. FINEP e sua missão principal de fomento à pesquisa e à inovação

Se o fomento à CTI é um dos vários campos de ação do BNDES, para a FINEP a temática é o foco central de sua institucionalidade.

Embora esse compromisso não estivesse na origem da organicidade, com o FINEP, desde a sua atribuição como Secretária-Executiva do FNDCT pelo Decreto nº 68.748/71, vislumbra-se um persistente compromisso da empresa estatal FINEP com o fomento financeiro da CTI.

Já se tangenciou sobre essa questão no exame realizado quanto à formatação inicial do FNDCT e a sua indissociabilidade da estrutura da FINEP (ver, *supra*, item 2.2.3.3), no mínimo, até o início do Século XXI.

Sem perder tal perspectiva, essa seção foca-se na trajetória de conformação normativa da FINEP, a fim de pontuar em que medida essa aproximação do FNDCT em 1971 refletiu no seu arranjo jurídico-institucional.

Um olhar sobre as sucessivas manifestações jurídicas que sucederam à organização da entidade, como empresa pública, nos termos do Decreto nº 61.056/67, ante a autorização prevista no Decreto-Lei 200/67, permite dizer que a assunção das funções de fomento financeiro à CTI foi permanente.

Se, pelo artigo 2º, Parágrafo único, do *Estatuto da FINEP de 1967*, essa atribuição constituía um “também” nas atribuições da FINEP, com o *Estatuto da FINEP de 1972*, essa competência foi elevada a uma das missões principais da entidade: “[a] FINEP tem por objetivo o financiamento de estudos, projetos e programas de desenvolvimento econômico, social, tecnológico e científico, de acordo com as metas e prioridades setoriais estabelecidas nos planos do Governo Federal” (art. 3º).

Além do que já se ponderou nesta tese quanto ao *Estatuto da FINEP de 1972*, seja em relação ao seu papel de Secretaria-Executiva do FNDCT, seja em termos de sua organização societária,⁷⁰³ a modificação realizada pelo chefe do Poder Executivo, por intermédio do Decreto nº 71.133/72, aumentou a capacidade de atuação financeira da entidade.

Desse modo, somaram-se às suas tradicionais atribuições de conceder empréstimos e contratar serviços de consultoria, a possibilidade da FINEP de ofertar “aval ou fiança” e “subvenções”⁷⁰⁴ (arts. 5º, IV e VII, respectivamente, do *Estatuto da FINEP de 1972*).

Aliás, este ponto parece ter representado um dos principais acréscimos realizados Presidente da República, ao aprovar nova organização para a entidade com o Decreto nº 75.472/75.

Neste *Estatuto da FINEP de 1975*, que repete a competência da entidade com a promoção da ciência, tecnologia e inovação (art. 3º), “[p]ara atingir sua finalidade”, admitiu-se por parte da FINEP a “participação no capital” de “pessoas jurídicas brasileiras, de direito público ou privado” (art. 4º, I).

Nesse sentido, sob a estrutura interna robustecida pela instância de uma Diretoria-Executiva,⁷⁰⁵ o *Estatuto da FINEP de 1975* formatava um amplo rol de mecanismos de intervenção para a entidade. Como resultado, lembra Amílcar Figueira FERRARI que, ao final da Década de 70,

a Empresa manejava ampla variedade de instrumentos, desde o financiamento não reembolsável ou com juros subsidiados até o crédito comum, chegando à participação acionária em empresas de alta densidade tecnológica. Neste caso, à época, estavam sete empresas, a saber: Tectronic

⁷⁰³ Cf. nota de rodapé nº 648.

⁷⁰⁴ Quanto a este instrumento de apoio, provavelmente em face da tipicidade que lhe atribuía a Lei nº 4.320/64 (ver, *supra*, o consignado à nota de rodapé nº 616), a concessão de subvenção pela FINEP deveria partir de proposta do Presidente da entidade e ser aprovada pelo seu Conselho Diretor (art. 18, *Estatuto da FINEP de 1972*).

⁷⁰⁵ Para as mudanças realizadas pelo *Estatuto da FINEP de 1975* nos órgãos internos da FINEP, ver, *infra*, a nota de rodapé nº 656.

*S/A – Empresa Brasileira de Tecnologia Eletrônica, Sulfab – Companhia Sulfo Química da Bahia, Bioferm – Pesquisa e Desenvolvimento S/A, Digibrás – Empresa Digital Brasileira S/A, Microlab S/A, Cemag – Ceará Máquinas Agrícolas S/A e Propar– Promoções e Participações da Bahia S/A.*⁷⁰⁶

Dez anos depois, a convergência que havia se estabelecido do ponto de vista interno da FINEP para o fomento à CTI expressa-se no âmbito do Governo Federal, com a criação do MCT e a transferência da FINEP para esta unidade ministerial, nos termos do artigo 2º, VII, da redação original do Decreto nº 91.146/85.

Em face deste marco para a organização da CTI na União Federal, uma nova estrutura foi estabelecida para a FINEP pelo chefe do Poder Executivo.

Aprovado como Anexo do Decreto nº 92.104, de 10 de dezembro de 1985, o *Estatuto da FINEP de 1985* parece ter refletido a orientação de estabelecer “os canais indispensáveis a uma política nacional no setor”, que animara a instituição do MCT.⁷⁰⁷

Com isso, a principal modificação do *Estatuto da FINEP de 1985*, em face dos documentos anteriores, refere-se à organização do “Conselho da FINEP” (art. 10).⁷⁰⁸ Órgão de administração superior da entidade (art. 11), o Conselho que, desde a conformação inicial da FINEP, contava apenas com membros de órgãos e entidades do Estado passa a ser permeado por representantes de entidades do terceiro setor.

Do lado do Governo Federal, apenas o Presidente da FINEP e o representante do BNDES, presentes expressamente da formação original, o Conselho Diretor do *Estatuto da FINEP de 1967*, constavam do Conselho da FINEP definido em 1985. Daquela composição inicial, veja-se que o representante da Comissão de Desenvolvimento

⁷⁰⁶ O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, p. 186.

⁷⁰⁷ O trecho transcrito refere-se a “considerando” do Decreto nº 91.146/85. Como já se observou sobre o assunto, a criação do MCT é objeto de seção específica nesta tese (cf. *infra* item 3.4).

⁷⁰⁸ Em que pese a maioria das alterações realizadas pelo Decreto nº 92.104/85 ao *Estatuto da FINEP de 1975* ser residual, além da composição do Conselho da FINEP, destaca-se o acréscimo, entre as competências da FINEP, a possibilidade da entidade “realizar outras operações financeiras sob qualquer modalidade, atendida a legislação em vigor” (art. 4º, VIII, *Estatuto da FINEP de 1975*).

Industrial e do IPEA parecem ter sido substituídos, respectivamente, pelas indicações do MIC⁷⁰⁹ e do Ministério do Planejamento. Ademais, sem organicidade vinculada ao Ministério da Fazenda, papel que, entre 1967 e 1985, coube ao BACEN,⁷¹⁰ encerravam os representantes da União Federal no Conselho da FINEP membros do CNPq e da Secretaria Especial de Informática (SEI)⁷¹¹.

Do lado da sociedade civil organizada, previa-se a participação de representantes tanto da comunidade científica, como do setor empresarial.

Quanto ao primeiro grupo, vislumbram-se, no *Estatuto da FINEP de 1985*, (i) quatro representantes da “comunidade científica”, “livremente escolhidos e designados” pelo Ministro do MCT (art. 10, VI e § 2º); e (ii) outro das “Instituições de Pesquisa Tecnológica”, indicados pela Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica e Inovação (art. 10, VIII e § 1º, “c”).⁷¹²

Já, do setor empresarial, tinham assento no Conselho da FINEP representantes das “Empresas Nacional de Consultoria”, “de Engenharia” e “Industriais”.⁷¹³

⁷⁰⁹ É oportuno registrar que um representante do MIC participava do Conselho de FINEP desde a organização estabelecida à entidade pelo *Estatuto da FINEP de 1975*, provavelmente no lugar de membro indicado pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial, que deixou de ser mencionado no Decreto nº 75.472/75, ilustrando o esvaziamento do CDI no curso da Década de 70, mencionado por Sérgio Henrique ABRANCHES na sua análise para o CPDOC-FGV (*Conselho de Desenvolvimento Industrial*, cit.).

⁷¹⁰ A despeito da ausência do Ministério da Fazenda no Conselho da FINEP, o artigo 5º, II, do *Estatuto da FINEP de 1985*, era expresso ao prescrever a possibilidade da FINEP agir na qualidade “agente financeiro da União, quando designada pelo ministro da Fazenda” – registrando, assim, autorização que fora concedida a este órgão da União Federal pelo Decreto-Lei nº 2.115, de 25 de abril de 1984.

⁷¹¹ Criada pelo chefe do Poder Executivo por intermédio do Decreto nº 84.067, de 2 de outubro de 1979, no contexto da formulação pelo Estado brasileiro de uma política nacional de informática, a SEI é examinada adiante nesta tese (ver, *infra*, item 3.3.4.2.2.3).

⁷¹² É curioso observar que embora não haja dúvidas quanto à categorização da Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica e Inovação (ABIPTI) como organização da sociedade civil, considerável parcela dos seus associados são órgãos ou entidades do Estado brasileiro acometidos com o fomento da CTI. Para essa lista, por ordem alfabética, ver <<http://portal.abipti.org.br/por-ordem-alfabetica/>>. Acesso em 28 mai. 2020. Trata-se, portanto, de aspecto ilustrativo da premissa que se adotou para o desenvolvimento desta tese, do Estado brasileiro como um ator central da promoção da CTI na institucionalidade nacional.

⁷¹³ No caso, o artigo 10, § 1º, “d”, “e” e “g”, respectivamente, do *Estatuto da FINEP de 1985*, arrolava as entidades responsáveis pelas indicações dos referidos representantes: “Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE”; “Associação Brasileira de Engenharia Industrial – ABEMI”; e “Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais – ANPEI”. Com relação à última entidade, registra-se que, até a atualidade, a ANPEI mantém diversas relações institucionais com organizações estatais (para a lista de representações exercida pela Associação, ver <<http://anpei.org.br/articulacao-para-inovacao/>>. Acesso em 28 mai. 2020), com vistas a “promover a inovação no Brasil principalmente por meio da educação, da

Por fim, o *Estatuto da FINEP de 1985* admitia a representação no Conselho da empresa estatal de um terceiro grupo de entidades que, embora pertencentes ao terceiro setor, representam pessoas físicas ou jurídicas, diretamente vinculadas ao Estado, quais sejam, os empregados da FINEP, mediante representação realizada por meio de sua entidade representativa (art. 10, § 1º, “b”),⁷¹⁴ e os Bancos de Desenvolvimento, também pela sua Associação (art. 10, § 1º, “g”)⁷¹⁵.

Assim, com apenas seis dos dezesseis membros, o *Estatuto da FINEP de 1985* delegava posição minoritária às representações diretas da União Federal no Conselho da FINEP, prestigiando outros atores, estatais e não estatais, historicamente vinculados às ações da entidade, como o setor de empresas de consultoria.

Em todo o caso, como uma entidade dedicada ao fomento financeiro, parece digno de destaque a falta de representação do núcleo econômico do Governo.

Registra-se que, nos termos do *Estatuto da FINEP de 1985*, um indicado do Ministério da Fazenda comporia o Conselho Fiscal da entidade (art. 20). Contudo, essa organicidade interna tinha atribuição de controle da execução financeira e orçamentária da empresa estatal (art. 21), de modo que a ausência dos responsáveis pela direção econômica do Estado brasileiro no Conselho da FINEP, encarregado por se manifestar

pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico”, conforme o artigo 2º, *caput*, do seu Estatuto Social (disponível em: http://anpei.org.br/download/2018/estatuto_anpei_2018.pdf). Acesso em 28 mai. 2020).

⁷¹⁴ Refere-se à Associação dos Empregados da FINEP (AFIN), fundada em 1981, conforme o seu Estatuto (disponível em <<https://www.afin.org.br/a-associacao/quem-somos/estatuto/>>. Acesso em 28 mai. 2020).

⁷¹⁵ Trata-se da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE). Segundo o artigo 3º do seu Estatuto Social (disponível em <<https://abde.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Estatuto-Social-ABDE-ATUAL-15-01-2015.pdf>>. Acesso em 28 mai. 2020) podem ser membros da entidade: “[o]s bancos públicos federais, os bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação, os bancos cooperativos, os bancos públicos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, as agências de fomento e as instituições nacionais que contribuam para a promoção do investimento e para o financiamento do desenvolvimento sustentável do País”; e “[a]s instituições multilaterais internacionais e internacionais de financiamento do desenvolvimento sustentável”. Assim, entre seus associados estão diversas entidades de fomento do Estado brasileiro, como a própria FINEP. Para uma reflexão quanto à tipicidade das organicidades financeiras no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, estabelecido pela Lei nº 4.595/64, e a estrutura federativa de promoção financeira do desenvolvimento, ver MONTEIRO, Vítor. A articulação entre os municípios e as agências de fomento estaduais para o desenvolvimento econômico local – Uma análise à luz da relação entre os municípios paulistas e a Agência de Fomento do Estado de São Paulo. In: *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo (ReDAC)*, ano 4, vol. 23, 2016, pp. 221-244.

sobre as atividades finalísticas da entidade, parece um claro prejuízo à importância da FINEP na paisagem da Governo Federal.

Esse traço da trajetória da FINEP sob a supervisão do MCT não foi alterado com o *Estatuto da FINEP de 1993*, aprovado pelo Decreto nº 992, de 25 de novembro de 1993.

Aliás, tal mudança realizada pelo Presidente da República pouco mudou da estrutura conformada à entidade em 1985.

Segundo o *Estatuto da FINEP de 1993*, foram mantidas as suas competências de fomento (art. 3º), os instrumentos de ação (art. 4º) e a governança (art. 10), por um lado, permeável à sociedade civil⁷¹⁶ e, por outro lado, sem relação com o Ministério da Fazenda⁷¹⁷.

Essa realidade parece ter sido alterada com o Decreto nº 1.808, de 7 de fevereiro de 1996, responsável por aprovar o *Estatuto da FINEP de 1996*, que regeu a entidade até tempos recentes, quando o vigente *Estatuto Social da FINEP* foi aprovado no contexto da Lei das Estatais.⁷¹⁸

A principal modificação promovida em 1996 foi realizada no âmbito da governança da entidade, com a divisão do Conselho da FINEP em um Conselho de Administração e um Conselho Consultivo.

No Conselho de Administração, destinado à “orientação superior da FINEP”, foram reservados assentos aos membros do Governo (Presidente da FINEP e indicações do MCT, do Planejamento e, enfim, da Fazenda) e um representante dos funcionários (art. 11, *Estatuto da FINEP de 1996*).

⁷¹⁶ Quanto às entidades do terceiro setor foram acrescentados dois membros ao Conselho da FINEP, representando o “setor produtivo”. Conforme o artigo 10, § 1º, “h”, do *Estatuto da FINEP de 1993*, a CNI era responsável por uma dessas indicações, cabendo a outra representação ao Fórum de Secretários de Ciência e Tecnologia, nitidamente uma institucionalidade que reunia órgãos estatais de elaboração de políticas públicas de ciência e tecnologia e não de execução de atividade produtiva. Ademais, no que tange aos quatro representantes da comunidade científica no Conselho da FINEP, o artigo 10, § 2º, do *Estatuto*, definia que a SBPC e a ABC seriam responsáveis por apresentar uma “indicação conjunta”, para designação pelo Ministro do MCT.

⁷¹⁷ Em todo o caso, o *Estatuto da FINEP de 1993* acrescenta ao Conselho da FINEP um representante do próprio MCT (art. 10, II, “c”).

⁷¹⁸ Para o atual *Estatuto Social da FINEP*, ver, *supra*, nota de rodapé nº 656.

Para o Conselho Consultivo, encarregado do “assessoramento estratégico do Conselho de Administração”, destinou-se o arranjo que outrora conformava o Conselho da FINEP, articulando Estado e sociedade civil.

Assim, foi com essa robusta estrutura orgânica que a FINEP executou a sua missão de fomento à CTI, a partir da segunda metade da Década de 90.⁷¹⁹ Nesse período, é oportuno registrar que o *Estatuto da FINEP de 1996* foi objeto de duas alterações.

Pelo Decreto nº 2.471, de 26 de janeiro de 1998, o Presidente da República fez acréscimos ao rol de instrumentos da FINEP, para admitir, em caráter excepcional, que a entidade realizasse “concessão de financiamento a pessoas jurídicas que tenham sua sede e administração fora do País” e, na aplicação de recursos captados do exterior, suportasse “financeiramente pessoas físicas mediante a concessão individual de recursos não reembolsáveis” (cf., respectivamente, alterações nos arts. 4º, § 3º, e 5º, § 2º, *Estatuto da FINEP de 1996*).

Já, mediante o Decreto nº 7.954, de 12 de março de 2013, o chefe do Poder Executivo realizou sua última modificação na estrutura da FINEP.

Por esta, além de mudanças no Conselho Consultivo da entidade, para incluir mais um representante do “setor produtivo”⁷²⁰ e mais outro “dos trabalhadores”⁷²¹, instituiu-se

⁷¹⁹ Vale lembrar, conforme se aprofundará adiante (ver item 2.2.3.4.3), no final dos Anos 90, o Estado brasileiro reafirmou o seu compromisso com o setor de CTI, pela formatação dos Fundos Setoriais e seu alinhamento com o FNDCT, o que, conseqüentemente, delegou papel de destaque às atividades executivas da FINEP.

⁷²⁰ Persistindo com a crítica feita acima (cf. nota de rodapé nº 716), o terceiro representante do “setor produtivo” seria indicado pelo Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP), associação civil criada em 2006 que reúne as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, com representação nata dos responsáveis legais por essas entidades, organizada com base em estatuto social próprio (ver *Estatuto CONFAP*, disponível em <<https://confap.org.br/pt/legislacao>>. Acesso em 4 ago. 2020). Vale observar que o Decreto nº 7.954/13 também atualizou a indicação do representante outrora a cargo do “Fórum de Secretários de Ciência e Tecnologia”, de modo que a sua indicação ficaria a cargo do Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de CT&I (CONSECTI), entidade organizada sob a forma de associação civil, criada em 2005, reunindo os Secretários Estaduais relacionados à CTI, nos termos do seu estatuto social (cf. *Estatuto CONSECTI*, disponível em <<http://www.consecti.org.br/estatuto/attachment/estatuto-2017/>>. Acesso em 4 ago. 2020).

⁷²¹ Veja-se que, na redação original do *Estatuto da FINEP de 1996*, os “trabalhadores” tinham direito a um representante indicado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhadores (CODEFAT), órgão de gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhadores (FAT), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para, além do custeio do seguro-desemprego e do abono salarial, financiar “programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico” (art. 10). Com o Decreto nº 7.954/13, o artigo 15, II, “o”, e §

novo órgão interno: o Comitê de Auditoria, responsável por uma série de funções de monitoramento das atividades da empresa estatal, com vistas à sua integridade e conformidade procedimental, mediante a inclusão dos artigos 14-A, 14-B e 14-C ao *Estatuto da FINEP de 1996*.

Ademais, em termos das suas atribuições, foi expressamente previsto que a FINEP poderia realizar financiamentos para iniciativas “promovidas por sociedades nacionais no exterior”, bem como “conceder a pessoas jurídicas brasileiras, de direito público ou privado, e a pessoas físicas, premiação em dinheiro por concurso que vise ao reconhecimento e ao estímulo das atividades de inovação” (cf. art. 4º, II e IX, *Estatuto da FINEP de 1996*, com a redação dada pelo Decreto nº 7.954/13).

Aliás, esta é a única referência prevista em norma editada pelo Presidente da República, tratando sobre a FINEP, que menciona o termo “inovação”.⁷²²

Isso não significa que o engajamento da empresa estatal com a matéria tenha ocorrido apenas após 2013.

Por ilustrativo nesse sentido, remete-se ao “Prêmio FINEP”, cujo mecanismo de apoio foi expressamente incluído em 2013 pela Presidência da República no *Estatuto da FINEP de 1996* (art. 4º, IX).

Criado em 1998, o Prêmio tem por objetivo “reconhecer e divulgar esforços inovadores realizados por empresas, instituições sem fins lucrativos e pessoas físicas, desenvolvidos no Brasil e já inseridos no mercado interno ou externo”. Embora a iniciativa esteja, desde 2014, em remodelação, com edições intermitentes, não há dúvidas do seu significado para a promoção da agenda da inovação realizada pela FINEP.⁷²³

3º, do *Estatuto da FINEP de 1996*, foram alterados para incluir, além do representante do CODEFAT, a indicação de representante proveniente das “Centrais Sindicais”.

⁷²² Por oportuno, veja-se que o vigente *Estatuto Social da FINEP* não faz nenhum acréscimo à competência da entidade ao fomento da inovação, repetindo, em seu artigo 4º, IX, o disposto no *Estatuto da FINEP de 1996*.

⁷²³ Informações obtidas por meio do *site* do Prêmio Finep (disponível em <<https://premio.finep.gov.br/>>. Acesso em 26 out. 2020) e junto à FINEP, pelo Pedido ao e-SIC nº 99906000286202049, de 28 de agosto de 2020.

É oportuno também registrar que a temática da inovação domina a estratégia operacional vigente da empresa estatal FINEP, a despeito dos seus documentos normativos constitutivos não expressem de modo direto esse acento.

Para ilustrar esse aspecto, veja-se que das seis linhas de ação destinadas ao financiamento reembolsável da FINEP, cinco destinam-se nominalmente à inovação: “Inovação Crítica”, “Inovação Pioneira”, “Inovação para Competitividade”, “Inovação para Desempenho” e “Difusão Tecnológica para Inovação”.⁷²⁴

Enfim, pelo que se ponderou nesta seção, pode-se dizer que, como o BNDES, mas de modo mais explícito do ponto de vista jurídico, o chefe do Poder Executivo foi responsável por engajar a FINEP no fomento à CTI, por intermédio da sua atividade normativa.

Neste espaço, por sua vez, a empresa estatal, por intermédio de regras internas, verteu a sua estrutura de fomento financeiro à CTI, acentuando, também em consonância com o ponderado com relação ao BNDES, seus esforços para a promoção da inovação.

2.2.3.4.3. FNDCT e sua tardia conformação pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007

Não há dúvidas quanto à importância do FNDCT como um dos principais instrumentos financeiros de fomento à CTI no Brasil.

Como brevemente apontado, em grande parte da sua história, o FNDCT apoiou-se estruturalmente na FINEP, sua Secretária-Executiva desde 1971 (Decreto nº 68.748/71), para suas operações, de modo que a trajetória do Fundo confunde-se com aquela da empresa estatal.⁷²⁵

⁷²⁴ Cf. à p. 10 das *Condições Operacionais 2020 da FINEP* (disponível em <http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Condi%C3%A7oes_Operacionais/CondicoesOperacionais.pdf>. Acesso em 29 mai. 2020). Nota-se que a linha de financiamento reembolsável remanescente, o “pré-investimento”, tem laços históricos com o antigo FINEP e se destina, atualmente, à “consolidação de conhecimento técnico em serviços de engenharia no País”, mediante o apoio a “estudos de viabilidade técnica e econômica, estudos geológicos, além de projeto básico, de detalhamento e executivo.” (pp. 9 e 10, respectivamente, das *Condições Operacionais 2020 da FINEP*)

⁷²⁵ No mesmo sentido, lembra-se do relato de Reinaldo GUIMARÃES em FNDCT: uma nova missão, pp. 12-26.

Com este traço, o FNDCT acompanhou, para falar com Waldimir Pirró e LONGO e Maria Sylvia DERENUSSON, a “evolução do sistema que foi estruturado, após a Segunda Grande Guerra, para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no Brasil”.⁷²⁶

Nesta seção da tese, pretende-se pontuar os marcos normativos deste percurso do Fundo, com destaque à sua regência legal, apenas no Século XXI, pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007.

Preliminarmente, é oportuno ressaltar que, entre 1969 e 2007, ou seja, quase 40 anos, operou com base no arranjo jurídico-institucional delegado pelo Presidente da República por intermédio do Decreto-Lei nº 719/69 – que, aliás, continua em vigor até a atualidade, não sendo revogado pela Lei nº 11.540/07.

Desse modo, embora formatada para conferir suporte “notadamente para implantação” do PBDCT (art. 1º) que, conforme destacado a seguir, foi uma estratégia interrompida em 1985 (ver, *infra*, item 3.3), o FNDCT perdurou na paisagem institucional brasileira de fomento à CTI, mesmo sem que o chefe do Poder Executivo detalhasse o seu funcionamento operacional e do seu Conselho Diretor, nos termos dos artigos 1º, §2º, e 3º do Decreto-Lei nº 719/69.

Veja-se que essa persistência do Fundo como instrumento financeiro à disposição do Estado brasileiro não ocorreu sem sérios percalços.

Entre estes, registra-se a extinção do FNDCT, por um curto período, em decorrência do disposto no artigo 36 da ADCT.

Com a promulgação da Constituição de 1988, todos os fundos instituídos pelo Estado brasileiro que não vissem a ser ratificados pelo Poder Legislativo no prazo de dois anos seriam extintos.

⁷²⁶ FNDCT, 40 Anos, p. 515.

Assim, em que pese a atenção conferida pela ANC ao tema da CTI (cf. item 4.1.3, *infra*), até 5 de outubro de 1990, o FNDCT não fora ratificado pelo Congresso Nacional, sendo, por consequência, extinto.

Contudo, dias após o decurso desse prazo, foi apresentado por membro do Congresso Nacional, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 180,⁷²⁷ de 19 de outubro de 1990, pretendendo restabelecer o FNDCT.

Em dezembro de 1990, a proposta foi aprovada no Senado Federal e remetida à Câmara para debate e deliberação. Em tramitação expedita, o PL n° 5.994,⁷²⁸ de 1990, foi deliberado favoravelmente e encaminhado à sanção presidencial, quando foi convertido na Lei n° 8.172, de 18 de janeiro de 1991.

Registra-se que a mobilização realizada pelo Congresso Nacional para reestabelecer o FNDCT, com efeitos retroativos a partir de 5 de outubro de 1990 (art. 2°, Lei n° 8.172/91), não provocou outras movimentações por parte do Poder Legislativo sobre essa organicidade.

A estrutura do FNDCT apenas foi recolocada em debate com as ações realizadas pelo Poder Executivo para instituir os Fundos Setoriais no final da Década de 90.

No caso, convém mencionar a precursora desta iniciativa, qual seja, a destinação de recursos decorrentes da exploração e produção de petróleo e gás natural para o fomento à CTI no setor, constituída como “rubrica específica” do FNDCT, nos termos do Decreto n° 2.851, de 30 de novembro de 1998.

⁷²⁷ Para detalhes da tramitação do projeto de lei, ver a *Ficha do PLS n° 180, de 1990, do Senado Federal* (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/29097>>. Acesso em 25 ago. 2020). O PLS n° 180/90 foi proposto pelo Senador Marco Maciel. Além de Vice-Presidente da República entre 1995-2002, o CPDOC-FGV destaca a atuação de Marco Maciel como Ministro do MEC entre 1985 e 1986, ocasião em que foram promovidos debates nacionais sobre o incentivo à pesquisa no âmbito do ensino universitário (CPDOC-FGV (MONTEIRO, Maria Carmina; COUTO, André). *Marco Maciel (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marco-antonio-de-oliveira-maciel-1>>. Acesso em 26 ago. 2020).

⁷²⁸ Sobre os detalhes da aprovação da proposta, cf. *Ficha do PL n° 5.994, de 1990, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=229621>>. Acesso em 25 ago. 2020).

Editado sob a competência conferida pelo artigo 49, § 2º, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispunha sobre a flexibilização do monopólio da União Federal sobre a exploração do petróleo com a EC nº 9, de 9 de novembro de 1995,⁷²⁹ o Decreto nº 2.851/98 colocava a organicidade do FNDCT no centro da estratégia governamental de gerir e amparar financeiramente os programas de CTI no setor.

Essa bem-sucedida experiência do Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor de Petróleo e Gás Natural (CT-Petro)⁷³⁰ foi reproduzida pelo Presidente da República em diversos outros setores com o FNDCT tendo protagonismo como a institucionalidade da União Federal destinatária dos recursos financeiros para a promoção da ciência tecnologia e inovação.

Assim, inicialmente entre aquelas atividades econômicas objeto de privatização nos Anos 90,⁷³¹ como o já mencionado setor de petróleo, mas também o de energia (CT-Energia, estabelecido pela Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000)⁷³² e de transporte

⁷²⁹ Para mais detalhes sobre esse período e os seus impactos sobre a CTI no setor de petróleo e gás, sob a ótica da atividade da PETROBRÁS, cf., *infra*, item 3.3.3.2.2.4.

⁷³⁰ Quanto ao primeiro Plano Nacional do setor, para o período de 1999-2003, cf. Portaria do MCT nº 552, de 8 de dezembro de 1999.

⁷³¹ Veja-se que certos setores privatizados estabeleceram mecanismos financeiros autônomos, como o de telecomunicações, com o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), instituído pela Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000, nos termos do artigo 77 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. De toda a sorte, como apontado no curso do texto, esse aspecto não afasta o destaque conferido ao FNDCT no processo de constituição dos Fundos Setoriais.

⁷³² “3. Cabe ressaltar, inicialmente, que os contratos de concessão no setor de energia elétrica, celebrados entre a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, e os concessionários do setor de energia elétrica, têm estabelecido a obrigatoriedade de aplicação de determinado valor da receita operacional líquida do ano anterior das concessionárias em programas de combate ao desperdício de energia elétrica e/ou de pesquisa e desenvolvimento. [...] 5. Apesar do mérito [...] essa sistemática pode ser aprimorada. Nesse sentido, faz-se conveniente a adequada articulação com a formulação e implementação da política de ciência e tecnologia do Governo Federal [...]. 8. Os recursos destinados ao FNDCT serão utilizados para financiar atividades de longo prazo e maior conteúdo tecnológico de interesse das empresas do setor, para apoiar projetos de interesse estratégico para o País, em particular na área de eficiência energética no uso final, desenvolvidos por universidades, centros de pesquisas e empresas, além de estudos relevantes para a definição da própria política de C&T do setor.” (EMI nº 17, de 2000, assinada pelos Ministros do MCT e do MME, que acompanhava a MCN-PR nº 442, de 2000, submetendo o PL nº 2.793, de 2000, à apreciação do Congresso Nacional em *Diário da Câmara dos Deputados de 18 de abril de 2000, Ano LV, N. 70*, pp. 16219-16220)

rodoviário (CT-Transporte, instituído pela Lei nº 9.992, de 24 de julho de 2000)^{733, 734}, essa “nova modalidade de financiamento”, com a destinação de recursos provenientes da própria atividade econômica, para o estímulo setorial da CTI, foi generalizada no âmbito da União Federal,⁷³⁵ pela constituição:

⁷³³ “4. O País já dispõe de uma razoável massa crítica de especialistas na área de transportes, distribuída por mais de quinze instituições de ensino superior, com reconhecida competência na formação de recursos humanos [...]. 5. Contudo, diante das novas tendências tecnológicas no setor, em particular com o avanço das tecnologias da informação, o esforço de pesquisa e desenvolvimento tecnológico deverá intensificar-se nos próximos anos, com amplas repercussões no setor de transportes terrestres e alterações radicais no papel das empresas concessionárias, com reflexos nos produtos e equipamentos e, até mesmo, nas relações com os usuários. 6. Diante deste conjunto de transformações, que deverão ocorrer de forma acelerada, estamos propondo a Vossa Excelência Projeto de lei que dispõe sobre a destinação de 10% da receita arrecadada pelo DNER, em contratos firmados com operadoras de telefonia, empresas de comunicações e outras similares, que utilizem a infra-estrutura de serviços terrestres da União, para financiar programas e projetos de desenvolvimento científico e tecnológico. [...] 9. Os recursos de que se trata serão depositados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT – um dos mais importantes instrumentos de apoio à pesquisa e desenvolvimento tecnológico do País – e aplicados segundo diretrizes traçadas por um Comitê Gestor, composto por representantes do Governo Federal, da comunidade científica e do setor produtivo.” (*EMI nº 20, de 2000, assinada pelos Ministros do MCT e dos Transportes*, que acompanhava a MCN-PR nº 445, de 2000, submetendo o PL nº 2.794, de 2000, à apreciação do Congresso Nacional em *Diário da Câmara dos Deputados de 18 de abril de 2000, Ano LV, N. 70*, pp. 16225-16226)

⁷³⁴ Além dos Fundos Setoriais, as atividades de exploração de petróleo, energia elétrica e transporte rodoviário também participam do financiamento da CTI por intermédio de cláusulas nos contratos de concessão, obrigando as concessionárias de serviços públicos desses setores a investirem em atividades de “pesquisa e desenvolvimento” (P&D). Para um destaque didático desse mecanismo de financiamento, ver MOREIRA, Natalia Rebello. *Atividade estatal de fomento à inovação tecnológica em empresas*, pp. 77-85.

⁷³⁵ Para a *memória* desta “nova modalidade de financiamento”, almejada, desde a sua origem, como uma estratégia a “ser estendida para outras áreas de conhecimento e/ou setores produtivos”, cf. registro realizado por Carlos Américo PACHECO de documento produzido pelo MCT e pelo MEC e apresentado em dezembro de 1999 ao Presidente da República, justificando a “Criação dos ‘Fundos Setoriais’ de Ciência e Tecnologia” (Estratégias para Fundos Setoriais. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 6, n. 1, 2007, pp. 191-223. Disponível em <<https://doi.org/10.20396/rbi.v6i1.8648945>>. Acesso em 25 ago. 2020). Veja-se que o referido documento aponta para a relação entre a instituição dos Fundos Setoriais e o processo de privatização ocorrido no Brasil na Década de 90, anotando que “havia na concepção original da aplicação dos recursos a serem auferidos com a venda de empresas estatais uma vinculação direta com o financiamento de atividades de C&T nos respectivos setores privatizados. [§] Esta idéia inicial foi, no entanto, sendo deixada de lado, em função da utilização prioritária dos recursos para a redução do endividamento público e em virtude da necessidade de se buscar um maior equilíbrio fiscal nas contas públicas.” (pp. 213-214)

- do CT-Hidro⁷³⁶ e do CT-Mineral⁷³⁷, pela Lei nº 9.993, de 24 de julho de 2000;
- do CT-Espacial, pela Lei nº 9.994, de 24 de julho de 2000;⁷³⁸

⁷³⁶ “É de conhecimento público que a água está se tornando, em processo acelerado, um recurso deveras escasso. [...] Nesse quadro, a posição brasileira é privilegiada, pois cerca de 12% das reservas mundiais de água potável estão em nosso território. Contudo, esta abundância relativa contrasta com a má distribuição dos reservatórios de água no País. [...] Nesse sentido, são fundamentais as ações lançadas por Vossa Excelência, para definição de um novo modelo institucional para o setor de recursos hídricos [...]. Por outro lado, o desenvolvimento científico e tecnológico – parte essencial da construção desse novo modelo – não restou devidamente contemplado no âmbito das propostas do Poder Executivo [PL nº 1.617, de 1999, convertido na Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, criando a Agência Nacional das Águas]. Verifica-se a necessidade de instituir instrumentos financeiros e de gestão, que permitam atender ao amplo espectro de estudos e pesquisas relativos à adequação do uso dos recursos hídricos nacionais às diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas e sociais das diversas regiões do País e sua integração com a gestão ambiental. [...] Atualmente, de acordo [com] a Lei nº 8.001 [de 13 de março de 1990] e suas revisões posteriores [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997], apenas 2% do total arrecadado é destinado a programas de apoio à pesquisa científica e tecnológica no setor. Referido percentual tem sido insuficiente para suprir, de modo adequado, a crescente demanda por financiamentos para tais atividades. Assim, propomos no Projeto de Lei seja este percentual elevado para 4% [...]. Cabe salientar que os recursos em questão serão depositados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT [...]” (*EMI nº 18, de 2000, assinada pelos Ministros do MCT, do Meio Ambiente e do MME, que acompanhava a MCN-PR nº 443, de 2000, submetendo o PL nº 2.843, de 2000, à apreciação do Congresso Nacional em Diário da Câmara dos Deputados de 5 de maio de 2000, Ano LV, N. 79, pp. 21840-21841*)

⁷³⁷ “4. Em decorrência do quadro recessivo que caracterizou os investimentos em mineração no Brasil a partir do final dos anos 80, os investimentos governamentais e privados, diminuíram grandemente, principalmente em P&D para o setor. Buscando preservar o patrimônio em termos de instituições científicas e de recursos humanos já adequadamente preparados, o país executou, por meio de entidades de apoio e de fomento à pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia (FINEP, CNPq), alguns programas bem sucedidos de implantação, consolidação e manutenção de centros de pesquisa. Todavia, em que pese o esforço realizado, não se conseguiu um nível de investimento em P&D que faça jus a um país com vocação mineral como é o caso do Brasil. [...] 6. Cabe considerar a singularidade dos depósitos minerais. Cada jazida é específica e diferente das outras congêneres. Daí decorre que, na indústria mineral, não se pode operar normalmente com transferência de tecnologia pura e simples, como em outras atividades industriais, e a componente de ciência e tecnologia tem um papel essencial no aproveitamento racional dos recursos e na produção de bens de maior valor agregado. [...] 8. Assim, Senhor Presidente, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência Projeto de Lei que altera a legislação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, no que tange à distribuição dos recursos a ela pertinentes, para destinar parcela ao financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico em atividades de exploração de recursos minerais. 9. Nos termos da proposição, da parcela atualmente destinada ao Governo Federal – 12% - estão sendo alocados 2% para o FNDCT, permanecendo 10% com [o] Ministério de Minas e Energia [...]” (*EMI nº 6, de 2000, assinada pelos Ministros do MCT e MME, que acompanhava a MCN-PR nº 444, de 2000, submetendo o PL nº 2.844, de 2000, à apreciação do Congresso Nacional em Diário da Câmara dos Deputados de 5 de maio de 2000, Ano LV, N. 79, pp. 21858-21860*)

⁷³⁸ “Dada a relevância da matéria, o Governo tem estimulado a realização de pesquisa e desenvolvimento concernentes à aplicação da tecnologia especial na geração de produtos e serviços, com ênfase nas áreas de comunicações, sensoriamento remoto orbital, meteorologia, oceanografia e navegação, em benefício de amplas camadas sociais. [...] 5. As atividades especiais brasileiras são hoje financiadas basicamente por recursos governamentais, alocados por meio da Agência Espacial Brasileira, do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Comando da Aeronáutica – Ministério da Defesa. [...] 6. Não obstante a busca da utilização harmônica e racional dessas fontes de financiamento, é fato que tem sido elas insuficientes para fazer face às necessidades do setor espacial [...]. 9. Nesse sentido, e considerando ser de todo recomendável que recursos gerados dentro do próprio setor espacial revertam para o seu desenvolvimento, propõe-se que parcela das receitas advindas da concessão e utilização de posições orbitais e dos serviços relacionados aos lançamentos comerciais de foguetes

- do CT-Info e do CT-Amazônia, pela Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001;⁷³⁹
- do CT-Agronegócio, do CT-Saúde, do CT-Biotecnologia e do CT-Aeronáutico, todos pela Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001;⁷⁴⁰
- do CT-Aquaviário, pela Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004 (conversão da MP nº 177,⁷⁴¹ de 25 de março de 2004);

e satélites concorram para o financiamento de P&D do Setor. 10. Para tanto, submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de lei, que ‘Institui o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Setor Espacial, e dá outras providências’, a ser custeado basicamente pelos referidos recursos, mediante sua alocação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) [...]’ (EMI nº 15, de 2000, assinada pelos Ministros do MCT, da Defesa e das Comunicações, que acompanhava a MCN-PR nº 446, de 2000, submetendo o PL nº 2.859, de 2000, à apreciação do Congresso Nacional em *Diário da Câmara dos Deputados de 28 de abril de 2000, Ano LV, N. 75*, pp. 19387-19388)

⁷³⁹ Destaca-se que a Lei nº 10.176/01 é fruto da transformação em lei do PL nº 2.514, de 1996, de autoria parlamentar (Deputado Jair Bolsonaro, PPB-RJ), que, sem menções ao tema da CTI, pretendia prorrogar os benefícios fiscais ao setor de informática, estabelecidos pela Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 (para o exame desta legislação, cf., *infra*, item 4.2.2). Conforme se observa da *Ficha do PL nº 2.514, de 1996, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25396>>. Acesso em 15 nov. 2020), o CT-Info e o CT-Amazônia emergiram de modo diferente no curso da tramitação do PL nº 2.514/96. O CT-Info é fruto do pensamento à referida proposta normativa do PL nº 1.700, de 1999, de autoria do Poder Executivo. Além de estender o prazo dos incentivos às empresas de informática, estabelecido pela Lei nº 8.248/91, o PL nº 1.700/99 também revisitava as obrigações de investimento ou contrapartida a que estavam submetidas as entidades beneficiárias desta medida fomento. Assim, “[e]nquanto o texto atual da lei define que, deste percentual [investimento/contrapartida], no mínimo 2% devem ser direcionados a convênios com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, na proposta este último percentual foi reduzido para no mínimo 1% e foi criada a obrigatoriedade de aplicação em pesquisa e ao desenvolvimento em tecnologias da informação de no mínimo 0,5% através do FNDCT – Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico, ambos totalizando no mínimo 2% do faturamento bruto das empresas” (EMI nº 4, de 1999, assinada pelos Ministros do MCT, da Fazenda, do MRE e do MIC, que acompanhava a MCN-PR nº 1.313, de 1999, submetendo o PL nº 1.700, de 1999, à apreciação do Congresso Nacional em *Diário da Câmara dos Deputados de 14 de outubro de 1999, Ano LIV, N. 169*, p. 48459). O CT-Amazônia, por sua vez, abrangendo empresas do setor de informática instaladas na Zona Franca de Manaus (sobre esta, ver, *infra*, nota de rodapé nº 1095), não parece ter decorrido de manifestação do Poder Executivo. Sua previsão surge na tramitação do PL nº 2.514/96 pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI) e a apresentação de Substitutivo do Relator (Deputado Júlio Semeghini, PSDB-SP), para atender “a pedido da bancada do Amazonas” (cf. *Diário da Câmara dos Deputados de 19 de outubro de 1999, Ano LIV, N. 172*, pp. 49383-49389, com destaque para a p. 49385).

⁷⁴⁰ Para as razões do Poder Executivo, relativas à instituição de “mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa de Biotecnologia e Recursos Genéticos - Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico”, ver EMI nº 51, de 2001, assinada pelos Ministros do MCT e da Fazenda, que acompanhava a MCN-PR nº 1.060, de 2001, submetendo o PL nº 5.484, de 2001, à apreciação do Congresso Nacional em *Diário da Câmara dos Deputados de 9 de outubro de 2001, Ano LVI, N. 150*, pp. 48281-48283.

⁷⁴¹ A MP nº 177/04, ao estabelecer “normas sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM” (art. 1º), destinava 3% “do produto da arrecadação do AFRMM que cabe ao FMM” ao FNDCT, para “o financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico dos setores de transporte aquaviário e de construção naval” (art. 17, § 1º). Para as pretensões governamentais, de que tais recursos servissem ao “desenvolvimento científico e tecnológico de sistemas de transportes, projetos de embarcações especializadas, processos construtivos, bem como pesquisa

- CT-INOVAR-AUTO, pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012 (conversão da MP nº 563, de 3 de abril de 2012);⁷⁴²

Além de instituir quase todos esses quatorze fundos de abordagem setorial, neste complexo e articulado arranjo de fortalecimento das fontes de receitas do FNDCT observado a partir do final da Década de 90, o Presidente da República estabeleceu dois mecanismos financeiros para o estímulo transversal da CTI. São eles:

- o CT-Verde-Amarelo, por intermédio das Leis nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000 (art. 2º), e nº 10.332/01 (art. 5º), que destinaram ao FNDCT recursos provenientes de contribuição de intervenção no domínio econômico, incidentes sobre pagamentos ao exterior de contratos de transferência de tecnologia, de prestação de assistência técnica, de serviços técnicos e de royalties; e de parte da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) produzido com benefícios fiscais ao setor de informática, estabelecidos pela Lei nº 10.176/01. Por meio de tais recursos, coube ao FNDCT estimular, sem vínculo a qualquer setor econômico, “programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo” (art. 1º, Lei nº 10.168/00) e o “Programa de Inovação para Competitividade”, delineado pelo artigo 3º da Lei nº 10.332/01; e
- o CT-Infra, fruto da MP nº 2.021, de 3 de abril de 2000, diversas vezes reeditada e, finalmente, convertida na Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, enfatizando o compromisso do FNDCT com a “implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de

pura e aplicada, a exemplo de outros fundos setoriais já existentes com comprovados benefícios para o setor”, ver a *EMI nº 9, de 2004, assinada pelos Ministros do Transporte, da Fazenda, do MIC e da Casa Civil* (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/Exm/EMI-9-MT-MF-MDIC-CCV-04.htm>. Acesso em 15 dez. 2020).

⁷⁴² A Lei nº 12.715/12 foi responsável por instituir o “Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores” (INOVAR-AUTO), com o fim de estimular, por meio de incentivos fiscais, concedidos entre 2013 e 2017, “o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças”. Entre as medidas de promoção da CTI, estabelecidas pelo Poder Executivo com a proposição do artigo 31, § 2º, VI, da MP nº 563/12 (convertida no artigo 41, VI, da Lei nº 12.715/12), estava a possibilidade de empresas enquadradas no Programa de se beneficiarem de créditos fiscais, mediante “recolhimentos” ao FNDCT.

pesquisa”⁷⁴³, ao modificar o Decreto-Lei nº 719/69 (art. 3º-A). Com essa alteração no diploma normativo de criação do FNDCT, ficou estabelecido que 20% das receitas destinadas ao Fundo – fossem elas setoriais ou não setoriais – seriam destinadas ao fortalecimento das condições materiais de pesquisa do país.

Nota-se que, muito embora essas revigoradas atribuições setoriais e estruturais do FNDCT para o fomento à CTI, definidas em sua maioria pelo Poder Executivo, o Fundo continuava a carecer de um detalhamento normativo quanto à sua institucionalidade.

Em que pesem as competências que o Decreto-Lei nº 719/69 conferia ao Presidente da República, para tratar mediante o exercício de sua função normativa sobre “o mecanismo e condições de financiamento de programas e projetos” com recursos do Fundo (art. 1º, § 2º) ou das regras de funcionamento do seu Conselho Diretor (art. 3º), o chefe do Poder Executivo preferiu encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional, para dispor sobre FNDCT.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 11, de 24 de abril de 2007, assinada pelos Ministros do MCT, MEC, MIC, Planejamento, Defesa e Fazenda (*EMI nº 11/07*),⁷⁴⁴ que acompanhava a MCN-PR nº 283, de 24 de abril de 2007, a organização dos Fundos Setoriais⁷⁴⁵ e a natureza de fundo contábil do FNDCT tornaram imperativo a conformação estrutural do principal mecanismo de fomento financeiro do país.

⁷⁴³ Para esse objetivo nas pretensões iniciais do Governo Federal com a estratégia dos Fundos Setoriais, cf. trecho do documento a “Criação dos ‘Fundos Setoriais’ de Ciência e Tecnologia”: “é relevante ter em vista que a implantação dos Fundos Setoriais exige igualmente a recuperação do papel anterior do FNDCT, como mecanismo de financiamento geral da infra-estrutura instalada. Este fato torna-se ainda mais relevante, para evitar que os grupos não contemplados com recursos setoriais fiquem alijados do financiamento e para evitar que centros de excelência de outras áreas abandonem seus temas de pesquisa, apenas para disputar recursos nos segmentos com recursos cativos dos fundos.” (PACHECO, Carlos Américo. Estratégias para Fundos Setoriais)

⁷⁴⁴ Para acesso a esse documento, ver “Apresentação do Projeto de Lei > Inteiro Teor” (pp. 8-11) na *Ficha do PL nº 1.631, de 2007, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360340>>). Acesso em 25 ago. 2020). As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*EMI nº 11/07*”, seguida, quando for o caso, do número do(s) parágrafo(s).

⁷⁴⁵ “As diferenças dos modelos de gestão, dos mecanismos e do espectro de atuação instituído para cada Fundo Setorial também tornaram a administração do FNDCT bastante complexa e com grandes limitações no que diz respeito às necessidades de cada setor na área de ciência e tecnologia.” (*EMI nº 11/07*, § 4)

Assim, a proposta (i) revisitava a organização do Conselho Diretor do FNDCT, atribuindo assento a entidades da comunidade científica e empresarial, bem como submetendo suas medidas na direção do Fundo às diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação;⁷⁴⁶ (ii) fixava a relação do MCT com o Fundo;⁷⁴⁷ e (iii) detalhava a qualidade da FINEP de Secretária-Executiva do FNDCT.⁷⁴⁸

Em termos operacionais, o projeto apresentado também arrolava todas as fontes de receitas do FNDCT, “absorvendo [...] todas as contribuições do Fundos Setoriais” (*EMI n° 11/07*, § 17), e, taxativamente, enunciava os meios de aplicação dos seus recursos: financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis, para despesas correntes ou de capital,⁷⁴⁹ e participação societária no capital de empresas.

Destaca-se que, quanto à relação entre as fontes e as destinações de receitas do FNDCT, uma das principais preocupações expressas pelo Poder Executivo na *EMI n° 11/07* foi ratificar as denominadas “ações transversais”.

Desse modo, em 2007, o Governo revisitava o arranjo que marcara a estruturação dos Fundos Setoriais no final da Década de 90, relacionando recursos obtidos em razão da exploração de determinada atividade econômica para aplicação na promoção de CTI no mesmo setor.

⁷⁴⁶ “Como atribuições do Conselho Diretor a tarefa de definir políticas, diretrizes e normas para a utilização dos recursos do Fundo nas modalidades expressas a partir de diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, elaboradas com o assessoramento do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT. Esse modelo se assemelha ao adotado por outros fundos contábeis e constitucionais.” (*EMI n° 11/07*, § 4)

⁷⁴⁷ Além de atribuir ao Ministro do MCT a presidência do Conselho Diretor do FNDCT, a proposta do Poder Executivo autorizava este Ministério a “instituir um Comitê de Coordenação, presidido pelo seu Secretário Executivo, para integrar as atividades e atribuições dos diversos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais e da[s] suas agências executivas” (*EMI n° 11/07*, § 14).

⁷⁴⁸ “A Finep, Secretaria Executiva do FNDCT desde a sua criação, agora assume outras obrigações, entre as quais se destacam: a de submeter ao MCT planos de investimentos, propor-lhe políticas de utilização dos recursos do FNDCT, realizar estudos, e avaliar periodicamente os resultados da aplicação dos recursos do Fundo. Para cumprir com suas obrigações e visando cobrir as suas despesas diretas incorridas com a administração, a FINEP, na qualidade de Secretaria-Executiva, contará com taxa de administração de até 2% dos recursos aplicados pelo FNDCT.” (*EMI n° 11/07*, § 15)

⁷⁴⁹ Para um destaque desta distinção no Direito brasileiro, ver, *infra*, nota de rodapé n° 867.

Com isso, a proposta intentada pelos Ministros de Estado desvinculava a maior parte das receitas do FNDCT,⁷⁵⁰ ampliando a possibilidade de uso dos seus recursos, para atender as finalidades gerais do Fundo, relacionadas às estratégias governamentais para a CTI.

Apensada como o PL n° 1.631, de 2007, o texto apresentado pelo Poder Executivo foi, praticamente, preservado pela Câmara dos Deputados, que aprovou o projeto de lei em 25 de setembro de 2007 com apenas duas modificações substanciais.

Primeira, a inclusão de dois membros no Conselho Diretor do Fundo: um, representando os trabalhadores da área de ciência e tecnologia, apontados pelo CODEFAT; e outro, o Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA⁷⁵¹).

Segunda, a possibilidade de aporte de capital direto em empresa como modalidade de aplicação do FNDCT. Neste ponto, embora a *EMI n° 11/07*, expressamente mencionasse a possibilidade de “participação direta ou indireta no resultado ou no capital” (§ 18), a proposta encaminhada pela MCN-PR n° 283/07 somente mencionava que essa participação se daria por intermédio de fundos de investimentos (atual redação do artigo 12, § 1°, da Lei n° 11.540/07).

Encaminhado ao Senado Federal e autuado como o PLC n° 80, de 2007, o texto proveniente da Câmara dos Deputados foi aprovado sem alteração pelos Senadores em 17 de outubro de 2007, sendo rejeitadas todas as emendas apresentadas.⁷⁵²

Sancionada com veto⁷⁵³ pelo Presidente da República, o projeto de lei foi convertido na Lei n° 11.540/07.

⁷⁵⁰ Segundo a proposta do Governo, constante do PL n° 1.631, de 2007, mantinham-se vinculadas, para aplicações nos seus setores de origem, o CT-Aquaviário, o CT-Agronegócio, o CT-Saúde, o CT-Biotecnologia, o CT-Aeronáutico e o CT-Verde-Amarelo – este, aliás, um Fundo já de caráter transversal.

⁷⁵¹ Para mais detalhes sobre esta entidade da União Federal, ver, *infra*, item 3.3.2.2.2.4.

⁷⁵² Para essas informações, cf. *Ficha do PLC n° 80, de 2007, do Senado Federal* (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82637>>. Acesso em 26 ago. 2020).

⁷⁵³ Pela Mensagem n° 835, de 12 de novembro de 2007 (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Msg/VEP-835-07.htm>. Acesso em 26 ago. 2020), o Presidente da República vetou disposição que admitia ao FNDCT utilizar seus recursos para participação no capital de “empresas criadas com a finalidade específica de estimular o desenvolvimento

Assim, apenas quase quatro décadas após a sua instituição, o FNDCT teve o arranjo jurídico-institucional detalhado em nível legal.

É certo que, desde então, o Fundo consolidou-se como a principal fonte de financiamento à CTI no Brasil.⁷⁵⁴ Todavia, duas questões endereçadas na *EMI n° 11/07* continuaram a constituir problemáticas do FNDCT: por um lado, sua governança; e, por outro lado, a estabilidade de recursos para as atividades.

Sobre o primeiro aspecto, como apontado, a *EMI n° 11/07* pretendeu relacionar o MCT à estrutura do FNDCT (§ 14). Diante disso, a Lei 11.540/07 conferiu ao MCT a competência para instituir “Cômities”, com vistas a “promover a gestão operacional integrada dos Fundos Setoriais” (art. 6°).

Desse modo, no exercício da sua competência para regulamentar a estrutura interna do FNDCT, o Conselho Diretor do Fundo editou as Instruções Normativas (INs) CD-FNDCT n° 2,⁷⁵⁵ de 22 de dezembro de 2010, e n° 1,⁷⁵⁶ de 2 de abril de 2012, por meio das quais detalhou as “atribuições das diversas instâncias da estrutura organizacional, da operação e funcionamento do Fundo”.

Mediante essas regulamentações internas, o Governo conformou os “Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT” (art. 15, IN-CD-FNDCT n° 2/10) e o “Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais” (art. 23, IN-CD-FNDCT n° 2/10) compostos, exclusivamente, por membros da estrutura do MCT com a atribuição de aprovar as

científico e tecnológico do País”. Em suas razões, o chefe do Poder Executivo entendia que o dispositivo acrescido pelo Congresso Nacional “não define as citadas regras [de participação societária] e limites sobre o montante de capital e o total provido pela União em tais empresas e, nem mesmo, os requisitos para que essas sejam qualificadas para recebê-los, diferentemente da previsão para aporte às empresas de propósitos específicos” – estes constantes do artigo 12, III, “a”, da Lei n° 11.540/07, sancionado pelo Presidente da República.

⁷⁵⁴ Para um destaque crítico do FNDCT como a mais importante fonte de recursos contemporânea do Estado brasileiro no fomento à CTI, ver ZUNIGA, Pluvia; *et. al.* Conditions for Innovation in Brazil: a Review of Key Issues and Policy Challenges. In: *Discussion Paper – IPEA n° 218*, 2016, pp. 71-76. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/ingles/dp_218.pdf>. Acesso em 26 ago. 2020.

⁷⁵⁵ Disponível em <<http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/legislacao/214629.pdf>>. Acesso em 26 ago. 2020.

⁷⁵⁶ Disponível em <http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/outros_atos/instrucoes_normativas/Instrucao_Normativa_CDFNDCT_n_1_de_02042012.html>. Acesso em 26 ago. 2020.

ações pretendidas com os recursos do Fundo (arts. 16, V e VI, e 24, III e IV, IN-CD-FNDCT n° 2/10).

Em suma, com estas instâncias infralegais, o MCT arvorou-se na gestão do FNDCT,⁷⁵⁷ esvaziando, na prática, a função dos comitês setoriais do Fundo, na medida em que, por intermédio sobretudo do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT, os recursos foram desvinculados de suas destinações setoriais, para guarnecerem programas transversais do Fundo.⁷⁵⁸ Com isso, aproveitando-se da ausência de limites às aplicações transversais na Lei n° 11.540/07 (para esse silêncio normativo, ver art. 14), pode-se dizer que a governança instituída para o Fundo suplantou a dinâmica que estava na origem das pretensões governamentais com o “revigoramento” do FNDCT *pari passu* à instituição do Fundos Setoriais.

Avançando para o segundo aspecto, relativo à estabilidade de recursos, a *EMI n° 11/07* (§ 20) pretendia reorganizar o FNDCT, a fim de garantir fontes financeiras para o fomento à CTI, mediante o compromisso do Poder Executivo de “ampliar os recursos para aplicação em ciência e tecnologia”, inclusive limitando à “reserva de contingência” do Fundo.

Se, em um primeiro momento, com a edição da Lei n° 11.540/07, tal estratégia parece ter sido exitosa, com os recursos do FNDCT gradualmente evoluindo com a incorporação dos Fundos Setoriais, outras movimentações colocaram em xeque esse engajamento financeiro do Estado brasileiro.

Nesse sentido, como lembra Fernanda DE NEGRI:

⁷⁵⁷ Para um relato detalhado do papel do MCTI, especialmente por intermédio do seu Secretário-Executivo, na governança do FNDCT, cf. MOUALLEM, Pedro Salomon Bezerra. *Direito e Políticas de Inovação: dimensões políticas e jurídico-institucionais na coordenação do financiamento público à inovação no Brasil*, pp. 139-ss.

⁷⁵⁸ Quanto a essa percepção na literatura especializada, inclusive a recomendar como medidas de aprimoramento das políticas públicas de CTI uma nova processualidade para “seleção dos fundos setoriais, garantindo a competição e a seleção dos melhores projetos, reforçando os objetivos originais dos Fundos Setoriais”, já que “[a]o longo dos anos boa parte do orçamento dos fundos foi deslocada para as chamadas Ações Transversais, cuja governança e critérios de avaliação de projetos são muito menos transparentes”, ver DE NEGRI, Fernanda. *Novos caminhos para a inovação no Brasil*. Washington (DC): Wilson Center / Interfarma, 2018, p. 154. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33511>. Acesso em 26 ago. 2020.

[n]o Brasil, a estabilidade e previsibilidade nunca foram pontos fortes das políticas de apoio à C&T. Dar à ciência e à tecnologia brasileira uma fonte de recursos estável e previsível foi, a propósito, uma das razões para a criação dos Fundos Setoriais (que vieram a integrar o FNDCT), no final dos anos 90. [...] O que aconteceu ao longo do tempo, contudo, foi que ao passo em que a arrecadação dos fundos setoriais crescia, o governo diminuía o orçamento basal do Ministério da Ciência e Tecnologia. Por essa razão, mesmo nos anos em que o orçamento absoluto cresceu, e ele teve um crescimento significativo até 2014, a participação relativa do ministério no orçamento total do governo federal se manteve estável.⁷⁵⁹

Quanto a essa substituição de fontes, convém destacar também o uso de recursos do FNDCT para determinadas estratégias governamentais, pugnadas, por alguns, como de duvidosa aderência às finalidades do Fundo.

Veja-se que essa questão suscitou o controle do TCU, a fim de apurar a utilização do FNDCT, “para custear ações típicas de outros órgãos e programas da área de CT&I que originalmente deveriam ser financiadas com recursos de orçamentos próprios”, resultando no Acórdão TCU nº 500,⁷⁶⁰ de 2015. Por esta decisão o órgão de controle entendeu pela inadequação do destaque de recurso do FNDCT para “custear despesas vinculadas a contratos de gestão”, celebrados pelo MCT,⁷⁶¹ bem como para servir de fonte do “Programa Ciências Sem Fronteiras”, pelo acento desta política pública ao ensino, apenas residualmente dedicada à promoção da CTI.⁷⁶²

⁷⁵⁹ *Novos caminhos para a inovação no Brasil*, pp. 112-113.

⁷⁶⁰ Para essa decisão, ver TCU. Acórdão nº 500/2015. Plenário. Relator: Ministro André de Carvalho. Sessão de 11/03/2015. Publicado em 27/03/2015.

⁷⁶¹ Para os possíveis efeitos do Acórdão nº 500/15 do TCU quanto às Organizações Sociais da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, no setor de CTI, entendendo que “o TCU aponta para um novo paradigma na modelagem institucional das OS, afastando-a não só das razões que motivaram sua criação e sua estruturação normativa, mas também da diversificação das técnicas de agir da Administração Pública que teve ampla aplicação prática na área de CTI por intermédio das OS vinculadas ao MCTI e reconhecimento de sua constitucionalidade pelo STF”, ver VIANA, Ana Tereza de Carvalho; MONTEIRO, Vítor. O financiamento de despesas correntes das organizações sociais na área de ciência, tecnologia e inovação e o impacto do Acórdão nº 500/2015 do plenário do Tribunal de Contas da União. In: *Revista de Direito do Terceiro Setor*, ano 11, n. 21, 2017, p. 49.

⁷⁶² Para detalhes dessa ênfase na formação de pessoal, sobretudo tendo em vista as suas “Metas”, ver o *site do Programa Ciências sem Fronteiras* (disponível em <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>>. Acesso em 26 jun. 2020). Quanto às críticas à destinação dos recursos do FNDCT para esse Programa, cf., entre outras, aquela realizada por Fernanda DE NEGRI na audiência pública da Comissão

A estabilidade dos recursos do FNDCT também foi profundamente afetada por ocasião da descoberta das reservas petrolíferas na área do pré-sal brasileiro e as suas consequências no rearranjo da partilha das receitas decorrentes da exploração desta fonte mineral.

Além da criação do Fundo Social pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, a expectativa de novos recursos para o Estado brasileiro provocou uma ampla discussão sobre a distribuição dos *royalties* incidentes sobre a utilização do petróleo e de seus derivados que, desde a constituição do CT-PETRO e sua integração como “rubrica específica” do FNDCT, constituíam uma das fontes principais de receitas para o fomento à CTI no país.⁷⁶³

Entre as legislações editadas para tratar da partilha desses recursos, foi promulgada a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.

De autoria parlamentar,⁷⁶⁴ o diploma legal, tratando da participação dos entes federados brasileiros nos resultados da exploração de petróleo e gás natural, previsto no artigo 20, § 1º, da Constituição, atribuiu os recursos destinados à União Federal, pela Lei nº 9.478/97, “exclusivamente para a educação [...] e para a saúde” (ver. art. 2º, *caput* e I, Lei nº 12.858/13) ou para o Fundo Social (cf. art. 3º, Lei nº 12.858/13).

Com isso, ante a perda da sua mais importante fonte de receitas, a partir de 2014, o volume de recursos do FNDCT foi sensivelmente prejudicado, suscitando diversas críticas da comunidade científica e empresarial.⁷⁶⁵

Permanente de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal (CCTICI) de 26 de abril de 2016, mencionada, *infra*, à nota de rodapé nº 910.

⁷⁶³ Para a importância do CT-PETRO na composição das receitas do FNDCT, ver *Arrecadação dos Fundos Setoriais 1999-2018*, produzido pelo MCTIC em 27 de junho de 2019 (disponível em <<http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/fndct/paginas/Arrecadacao.html>>. Acesso em 27 ago. 2020).

⁷⁶⁴ Para essa origem da Lei nº 12.858/13, cf. a *Ficha do PL nº 323, de 2007, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=343930>>. Acesso em 27 ago. 2020).

⁷⁶⁵ Por exemplo, ver a matéria “CT-Petro sairá do FNDCT a partir de 2014”, divulgada no *site* da ANPEI em 7 de novembro de 2013 (disponível em <<http://anpei.org.br/ct-petro-saira-do-fndct-a-partir-de-2014/>>. Acesso em 27 ago. 2020).

Por fim, registra-se que as disputas relativas à adequação do uso do FNDCT nas medidas governamentais e às suas fontes de receitas não encerraram as controvérsias envolvendo o Fundo.

Nos últimos anos, sobretudo com o agravamento recente da crise fiscal brasileira, a despeito das promessas iniciais de não contingenciamento de recursos do Fundo, realizadas pelo Poder Executivo na *EMI n° 11/07*, a diferença entre as receitas orçamentárias previstas para o FNDCT e as despesas efetivamente executadas acentuam-se ano a ano.⁷⁶⁶

Diante disso, além de mobilizações por parte do terceiro setor, para a liberação de recursos do Fundo,⁷⁶⁷ estão em curso no âmbito do Congresso Nacional propostas pretendendo tanto limitar a discricionariedade do chefe do Poder Executivo na execução orçamentária do Fundo, como alterar a natureza jurídica do FNDCT de fundo exclusivamente contábil, vinculado às constrições orçamentárias, para dotá-lo também da natureza de fundo financeiro, a fim de vedar “a imposição de limites à execução da programação financeira relativa às suas fontes e a alocação orçamentária dos valores provenientes de suas fontes em reservas de contingência”⁷⁶⁸.

⁷⁶⁶ Um olhar sobre essa questão pode ser obtido na página do FNDCT no *Portal da Transparência* da CGU (disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/24901-fundo-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico>>. Acesso em 27 ago. 2020), comparando, entre os anos de 2017 e 2019, o total de “despesas previstas (orçamento atualizado)” e as “despesas executadas do orçamento”.

⁷⁶⁷ Nesse sentido, destaca-se o *Manifesto em defesa liberação integral dos recursos do FNDCT* (disponível em <https://ictpbr.com.br/2020/07/08/manifesto-em-defesa-liberacao-integral-dos-recursos-do-fndct/>). Acesso em 27 ago. 2020), capitaneado pela Iniciativa para a Ciência e Tecnologia no Parlamento (ICTP.br) em 8 de julho de 2020. Segundo o *Manifesto*, “[n]os primeiros anos deste século, o contingenciamento, então existente, de parte dos recursos do FNDCT foi sendo paulatinamente reduzido pela ação continuada da comunidade científica até ser inteiramente suprimido, em 2010. [...] Entretanto, nos últimos anos, tais recursos passaram a ser fortemente represados, com uma parcela significativa deles indo alimentar a chamada Reserva de Contingência. Os recursos totais contingenciados, entre 2006 e 2019, atingiram cerca de R\$ 21 bilhões, em torno de 30% dos R\$ 70 bilhões arrecadados pelos Fundos Setoriais.”

⁷⁶⁸ Trecho do Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 135, de 2020, de autoria do Senador Izalci Lucas, pretendendo modificar (i) o artigo 9° da LRF, para que despesas relativas “à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade” não sejam objeto de limitação de empenho; e (ii) a Lei n° 11.540/07, para estabelecer o caráter de “fundo especial de natureza contábil e financeira”, de modo que os “recursos não utilizados no exercício, bem como dos recursos correspondentes aos rendimentos oriundos de suas aplicações em programas e projetos e dos resultados de suas aplicações financeiras”, sejam automaticamente reaportados no Fundo. Para os detalhes da proposta normativa, ver, entre outros, “PLP 135/2020” nos *Documentos da Ficha do PLC n° 135, de 2020 do Senado Federal* (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142077>>. Acesso em 27 ago. 2020).

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO II À TESE DA PESQUISA

A investigação realizada no curso do Capítulo II não deixa dúvidas quanto à preponderância do Poder Executivo nos esforços iniciais de conformação normativa da estrutura do Estado brasileiro para o fomento à CTI.

Embora seja certo que o Poder Legislativo não tenha sido inerte, como revelam as proposições parlamentares com vistas à criação do CNPq (PL nº 164/48) ou ainda para a exploração da energia nuclear no país (PL nº 944/56), o Poder Executivo fez, reiteradamente, prosperar no arranjo jurídico-institucional brasileiro suas pretensões para a organização do estímulo estatal à CTI.

Nesse sentido, lembra-se do PL nº 260/49, apresentado pelo Presidente da República, que originou o CNPq (Lei nº 1.310/51). Na mesma direção, vislumbram-se as diretivas estabelecidas pelo Poder Executivo para a condução da questão nuclear, com destaque à CNEN, instituída junto à Presidência da República pelo Decreto nº 40.110/56 e que, anos depois, viria a ser “validada” pelo Poder Legislativo, com a Lei nº 4.118/62, enquanto entidade autárquica homônima.

De toda a sorte, a pesquisa revelou que foi, sobretudo, pelo exercício direto da sua atividade normativa que o Presidente da República estabeleceu as bases iniciais do comprometimento do Estado brasileiro com o estímulo à CTI, por intermédio da ampliação do rol de organicidades estatais dedicadas a essa função administrativa.

Com efeito, a investigação realizada permite organizar estas manifestações normativas do chefe do Poder Executivo em três distintas categorias.

Em uma primeira categoria, estão os exercícios normativos pelo Presidente da República decorrentes de expressa faculdade legal.

Por exemplo, as disposições da Lei nº 1.310/51 que permitiram ao chefe do Poder Executivo encarregar organicidades para exploração da energia nuclear (art. 5º) e à governança do CNPq de criar “laboratórios ou institutos” para a execução de atividades

de CTI (art. 13).⁷⁶⁹ Ou ainda, nos termos da Lei nº 5.740/71 (art. 5º, Parágrafo único) que, no contexto de exploração da matéria nuclear pelo Estado brasileiro e do Acordo Brasil-RFA, autorizou o Presidente da República a instituir, por Decreto, um série de subsidiárias da NUCLEBRÁS.

Em outra categoria, encontram-se aquelas manifestações normativas estabelecidas pelo chefe do Poder Executivo sem uma imediata subsunção legal, ainda que, em muitos dos casos, seus fundamentos aludissem genericamente à competência constitucional do Presidente da República para a regulamentação da lei.

Refere-se, no caso, às situações vislumbradas por ocasião das iniciativas destinadas à capacitação de pessoal, como a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior (Decreto nº 29.741/51), o COSUPI (Decreto nº 49.355/60) e o PROTEC (Decreto nº 53.325/63) e à instituição do Fundo FINEP (Decreto nº 55.820/65).

Foi no exame do engajamento financeiro do Estado brasileiro com o fomento estatal a essa atividade que se vislumbrou a terceira categoria adotada pelo Poder Executivo para parametrizar normativamente a interação estatal com a CTI: a edição de Decretos-Lei.

Por esta espécie de criação legal autônoma pelo Presidente da República, o chefe do Poder Executivo autorizou a constituição da FINEP, enquanto empresa estatal, bem como instituiu o FNDCT.

Além deste resultado de pesquisa, apontando a predominância do Poder Executivo na estruturação inaugural do Estado brasileiro para tratar da CTI, a investigação permitiu dois outros achados em termos da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo para a conformação do arranjo jurídico-institucional relacionado à matéria.

⁷⁶⁹ Como observado, muitos destes “laboratórios ou institutos” constituídos no âmbito do CNPq vieram a receber direta chancela normativa do Presidente da República para a sua instituição, como o INPA, o IBBD, o IMPA, o IPR, o GOCNAE.

Por um lado, constatou-se a ênfase nesta fase inicial – seja pelo Poder Executivo, seja pelo Poder Legislativo – na constituição de organicidades no âmbito do Estado brasileiro, para a promoção e incentivo da CTI.

Como visto, os documentos normativos editados no período não deixaram de fixar finalidades ou estabelecer instrumentos para o agir administrativo de fomento. Contudo, na conformação deste engajamento estatal, o foco foi o desenho de órgãos e entidades estatais responsáveis pelo estímulo às atividades de CTI.

Nesse sentido, a pesquisa realizada neste Capítulo II ecoa o caráter desse momento inicial de comprometimento do Estado brasileiro com a matéria, apontado pela literatura especializada e adotado para a trajetória de investigação desta tese (ver, *supra*, item 1.2.5.3), acrescentando que este aspecto foi produto, sobretudo, do esforço do Poder Executivo.

Por outro lado, a investigação também capturou, nos percursos até a época atual das estruturas estatais analisadas, certas tendências na regência normativa dos órgãos e entidades instituídos entre as Décadas de 50 e 60.

Em primeiro lugar, anota-se que muitas dessas organicidades nasceram como iniciativas de unidades da Administração Pública que, posteriormente, tiveram a criatividade de suas medidas chanceladas ou apropriadas pelo Presidente da República.

No caso, lembram-se:

- do COSUPI e da iniciativa homônima realizada no MEC em 1958;
- da CEA, criada pelo Conselho Deliberativo do CNPq, ampliando o espaço institucional da questão nuclear na União Federal, que, posteriormente, veio a ser organizada pelo chefe do Poder Executivo com o Decreto nº 40.110/56; e
- do FUNTEC que, embora nunca tenha sido objeto da atividade normativa do Presidente da República não só aproximou o BNDES da CTI, com consequentes efeitos até a atualidade, como reverberou no âmbito do Poder Executivo a

constituição de fundos especiais para o financiamento estatal da atividade, cujo exemplo é a formatação da FINEP.

Outro aspecto vislumbrado, a partir da trajetória das organicidades do Estado brasileiro dedicadas à CTI, foi o de que o chefe do Poder Executivo se encarregou de diretamente estabelecer as bases normativas desses órgãos e entidades.

Muito embora se reconheça que se trata de um aspecto inerente à tradicional condição do Presidente da República enquanto autoridade máxima da Administração Pública federal, essa assunção de responsabilidade parece um ponto de reflexão, já que permite suscitar de duas outras tendências.

A existência de um movimento de “legalização” tardia dessas organicidades por parte do Poder Legislativo, cujo melhor exemplo é a CAPES, “instituída” com a participação do Congresso Nacional apenas com a Lei nº 8.405/92 – ou seja, mais de quarenta anos após as primeiras movimentações realizadas pelo Poder Executivo.

Vislumbra-se também um recente possível movimento contrário, com a tendência de delegação de atribuição normativa às próprias organicidades, para se regularem por intermédio de suas próprias instâncias de governança interna, conforme pontuado com o exame das empresas estatais que interagem com as atividades de CTI, como o BNDES e a FINEP, em face do disposto na Lei das Estatais.

**CAPÍTULO III – O ALINHAMENTO COM A
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E O
AMADURECIMENTO INSTITUCIONAL DO FOMENTO À
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

SÍNTESE DO PLANO DE INVESTIGAÇÃO DO CAPÍTULO III

Como visto no item 2.2. acima, parte considerável do processo de diversificação das estruturas estatais dedicadas ao fomento da CTI pretendeu enfrentar diferentes desafios que se colocavam ao Estado brasileiro nas Décadas de 50 e 60 – formação de pessoal qualificado, fonte para a produção de energia elétrica e orientação de recursos públicos para o estímulo econômico.

Nesta etapa do trabalho, sem perder de vista as organicidades criadas ou mobilizadas para a tarefa de produção da CTI, a pesquisa examina o paulatino aprofundamento, observado a partir dos Anos 60, da interação da agenda de fomento à CTI com as iniciativas realizadas pelo Estado brasileiro para dirigir o desenvolvimento econômico e social do país.

Portanto, o Capítulo III foca-se em trabalhar a relação entre CTI e a estratégia de planejamento do desenvolvimento empreendida pelo Estado brasileiro entre as Décadas de 60 e 80, destacando as consequências deste processo no arranjo jurídico-institucional de estímulo à CTI.

Para tanto, essa seção da pesquisa é assim dividida.

Primeiramente, explora-se o processo de organização do intervencionismo estatal brasileiro no curso dos Anos 60, a fim de capturar a emergência da ciência, tecnologia e inovação nos documentos de planificação e programação da ação estatal, editados no período (item 3.1).

Este percurso é traçado mediante: (i) o exame do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, vigente entre 1963 e 1965; (ii) a análise do Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) e do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976); e (iii) a observação do Programa Estratégico de Desenvolvimento.

Essa abordagem preliminar que aponta para uma progressiva aproximação da estratégia de planejamento do desenvolvimento da agenda de CTI é, enfim, ilustrada pelo exame

da criação da EMBRAER, empresa estatal que sintetiza, com as notas do Regime Militar do período, o intervencionismo estatal na econômica, para a promoção do desenvolvimento em setor (aeronáutico) de intensiva aplicação da CTI.

Em seguida, adentrando nos Anos 70, a investigação captura a conformação do arranjo sistêmico estabelecido pela União Federal para organizar as suas atividades e organicidades de CTI e alinhar essa temática à estratégia de desenvolvimento pretendida pelo Estado brasileiro no período (item 3.2).

Assim, o trabalho examina detidamente o Decreto nº 70.553/72, que, capturando a transversalidade da CTI no âmbito do Governo federal, prescreve a articulação sistêmica do setor mediante mecanismos de coordenação finalísticos, instrumentais (sobretudo financeiros) e orgânicos.

Destes mecanismos de coordenação, a pesquisa também detalha o Sistema Nacional de Tecnologia que, muito embora instituído na Década de 60, pelo Decreto-Lei nº 239/67, foi o arranjo jurídico-institucional adotado como paradigma pelo Decreto nº 70.553/72, para a organização da CTI nas diversas unidades ministeriais setoriais do Governo Federal.

Para encerrar as ponderações quanto a esse tratamento moldado no início da Década de 70, a investigação analisa o Decreto nº 75.225/75, que instituiu o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e realçou o caráter tecnológico das estruturas da União Federal dedicadas à CTI.

Pontuado esse contexto, a pesquisa avança para aprofundar a estratégia de fomento à CTI adotada pela União Federal, por intermédio dos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCTs), no âmbito dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), vigentes no país entre 1973 e 1985.

Após uma visão geral, pretendendo traçar o caráter jurídico dos PNDs e dos PBDCTs no Direito brasileiro, oportunidade em que são pontuadas as bases normativas e as dimensões orçamentárias desses Planos, a investigação esmiúça a estratégia de CTI constante desses documentos.

Para tanto, adota-se a mesma metodologia para o exame de cada um dos três sucessivos PNDs e seus respectivos PBDCTs. Parte-se do PND, destacando-se aspectos relacionados à sua elaboração e vigência e então se explora o seu conteúdo, e, em seguida, realiza-se a mesma abordagem para a análise do correspondente PBDCT.

A despeito deste percurso comum, a pesquisa visa sublinhar as pretensões dos diferentes documentos estratégicos elaborados pelo Estado brasileiro para a promoção do desenvolvimento nacional e seus efeitos na sistemática de fomento à CTI.

Assim, são trabalhados os esforços iniciais do I PND. Destaca-se como a CTI foi considerada um fator de expansão da economia nacional, conferiu as bases para que o I PBDCT consolidasse as diversas medidas empreendidas pela União Federal relacionadas à matéria, direcionando-as, especialmente, para a atividade produtiva, vislumbradas a partir dos esforços de implantação da EMBRAPA.

Segue-se para explorar o auge da estratégia de planejamento do desenvolvimento econômico com o II PND. Nesta ocasião, sublinha-se como questões conjunturais (p. ex. o enfrentamento da crise internacional do petróleo) impuseram novas prioridades ao Plano de desenvolvimento nacional. Também é apontado o espraiamento da CTI como mecanismo de resposta estatal a uma série de desafios nacionais. Desse modo, pelo exame do II PBDCT, enuncia-se a ampliação desta temática no âmbito do Estado, acompanhada de um acirramento das preocupações internas do setor, como aponta as tentativas dessa estratégia de responder ao contexto de crise do período, ilustrada pelo destaque da CTI no âmbito da PETROBRÁS.

A análise avança para tratar da decadência da estratégia planificadora com o III PND, diante da crise econômica dos Anos 80, em que a CTI é delegada a uma matéria ancilar. Essa perspectiva é realçada nas considerações ao III PBDCT que, salvo pelo destaque conferido ao tema da informática, descola-se da estratégia de desenvolvimento nacional, para se concentrar em aspectos ligados à própria organização do setor de CTI.

Enfim, o Capítulo III encerra-se com o que se vislumbra como o resultado dos esforços realizadas pelo Estado brasileiro no contexto da longa e complexa trajetória de amadurecimento delegada pelos PNDs-PBDCTs ao setor de CTI: a criação do

Ministério de Ciência e Tecnologia, pelo exame do Decreto nº 91.146/85, unidade dedicada, até a atualidade, ao tratamento da temática da ciência, tecnologia e inovação no âmbito da União Federal (item 3.3).

3.1. PLANIFICAÇÃO E PROGRAMAÇÃO DA AÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO BRASILEIRO: A EMERGÊNCIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA AGENDA DE PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO NA DÉCADA DE 60

No Brasil, o planejamento da atividade econômica por meio de planos e programas governamentais antecede os Anos 60.

Por ilustrativo, registram-se: (i) o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional” (Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939);⁷⁷⁰ (ii) o “Plano de Obras e Equipamentos” (Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943);⁷⁷¹ e (iii) o “Plano SALTE” (Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950)^{772, 773}

⁷⁷⁰ Nos termos dos “considerandos” do Decreto-Lei nº 1.058/39, tratava-se de Plano destinado a “promover a criação de indústrias chamadas básicas como a siderurgia e outras, a execução de obras públicas, bem como prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do País”. A despeito dos seus objetivos, o CPDOC-FGV destaca que, “[c]omo o período de execução do plano coincidiu com o início da Segunda Guerra Mundial, foi dada prioridade aos gastos relativos à defesa. De toda forma, o plano atingiu parcialmente alguns de seus objetivos [...]” (*Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (temático)*). Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-especial-de-obras-publicas-e-aparelhamento-da-defesa-nacional>>. Acesso em 1 jun. 2020).

⁷⁷¹ Conforme contextualiza o CPDOC-FGV (*Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional*, ob. cit), o Plano de Obras e Equipamentos significara uma renovação quinquenal do Plano aprovado pelo Decreto-Lei nº 1.058/39.

⁷⁷² O Plano SALTE tinha por objetivos “empreendimentos relativos à saúde, alimentação, transporte e energia integrantes do plano previsto no texto e nos anexos da presente lei” (art. 1º, Lei nº 1.102/50). Estes anexos, por sua vez, arrolavam previsões de gastos envolvendo estruturas ou atividades relacionadas à “pesquisa” – ainda que muitas, claramente, procedimentais, sinônimas a atividades de levantamentos de dados e informações – no setor de “saúde” (Anexo nº 1), “alimentos” (Anexo nº 2) e “energia”, nos subsetores de “petróleo” e “carvão” (Anexo nº 4).

⁷⁷³ Lembra-se ainda do “Programa de Metas”, promovido pelo Governo JK entre 1956-1960 que, distinto dos seus antecessores, não se alicerçava em um específico documento normativo. Em todo o caso, conforme já se pontuou nesta tese (cf., *supra*, nota de rodapé nº 512), os esforços de implementação do Programa ficaram a cargo de estrutura do Conselho de Desenvolvimento (CD), governança criada pelo Presidente da República em sua primeira manifestação normativa, em sede de decreto, no exercício do mandato (Decreto nº 38.744/56). Ao realizar um balanço do Programa de Metas, Celso LAFER assim sintetiza os resultados relativos à questão da energia nuclear (uma das trinta metas dessa estratégia governamental, além da “metassíntese” de construção de Brasília): “[o] setor de energia, que abrangia 43,4% do investimento inicialmente planejado, compreendia as seguintes metas: [...] 2) energia nuclear — formação técnica de pessoal necessário à execução do programa nacional de energia nuclear; fabricação nacional de combustível nuclear, planejamento de instalações de usinas termelétricas, produção e distribuição de radioisótopos. Os objetivos da meta foram alcançados. Construiu-se e inaugurou-se o reator de pesquisas do Instituto de Energia Atômica na Cidade Universitária da USP, bolsas de estudos foram concedidas, realizaram-se prospecções de minérios nucleares; o Conselho Nacional de Energia Nuclear estocou material atômico produzido pela Orquima no Brasil etc.” (CPDOC-FGV (LAFER,

Todavia, é na Década de 60 que essa ênfase no planejamento passa a incorporar a CTI. Essa seção destina-se, com base nas manifestações de ordem jurídicas, a dimensionar os termos em que essa integração foi realizada na agenda de planificação e programa empreendida pelo Estado brasileiro no período.

3.1.1. A decorrência do Decreto do Conselho de Ministros nº 1.422, de 27 de setembro de 1962: o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)

O Governo parlamentar brasileiro do início dos Anos 60 foi dotado pela Lei Delegada nº 1, de 25 de setembro de 1962, da faculdade de estabelecer “dois cargos de Ministros extraordinários” (art. 1º), cabendo ao ato normativo de suas respectivas instituições determinar o papel dessas organicidades, entre as quais, realizar uma “tarefa administrativa, de caráter especial”, apoiar as atividades do Presidente do Conselho de Ministros e atuar, sob o nome deste, na liderança parlamentar do Governo (art. 2º).

Em decorrência desta possibilidade legal, foi editado o Decreto do Conselho de Ministros nº 1.422, de 27 de setembro de 1962, estabelecendo as “atribuições do Ministro de Estado extraordinário responsável pelo planejamento”, consolidando sob essa organicidade estatal a direção da atividade estratégica de coordenação do Governo.

Entre os produtos desta conformação, o Estado brasileiro editou o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)*,⁷⁷⁴ o Plano Trienal. Embora o seu foco fosse assegurar crescimento com estabilidade econômica,⁷⁷⁵ o item 4 dos seus “Objetivos Básicos” almejava

Celso). *Programa de Metas (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas>>. Acesso em 1 jun. 2020)

⁷⁷⁴ BRASIL (Presidência da República). *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965 (síntese)*. [S.l.]: Imprensa Nacional: 1963. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/495>>. Acesso em 1 jun. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Plano Trienal*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

⁷⁷⁵ Nesse sentido, transcreve-se o relato de Celso FURTADO, o primeiro responsável pela pasta do Ministério do Planejamento do Governo Federal brasileiro e encarregado pela preparação do *Plano Trienal*: “[a] elaboração desse plano constituiu um desafio, pois se tratava de demonstrar, contra a ortodoxia dos

[i]ntensificar substancialmente a ação do Govêrno no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural. (“Plano Trienal”, p. 7)

Essa previsão à “pesquisa científica e tecnológica”, ainda que sem muito detalhamento, foi pontuada em ações setoriais relacionadas ao setor de saúde, agricultura e recursos minerais, como petróleo e, sobretudo, aqueles de natureza atômica⁷⁷⁶.

Quanto aos seus resultados, como sintetiza José Carlos da Rocha MIRANDA,

o início da década de 1960 assistiu a uma crise profunda no processo de acumulação capitalista, que tornou obsoleto o pacto estabelecido, durante o governo Kubitschek, entre os diversos blocos do capital, autonomizando, gradativamente, as relações entre o capital e o trabalho da “tutela” do Estado populista. Paralelamente à crise de acumulação deflagrou-se, então, uma crise de dominação do Estado capitalista brasileiro. [...] O Plano Trienal colocou-se, nesta conjuntura, como uma tentativa de se compatibilizar posições, que se tornavam cada vez mais distantes com o aprofundamento da crise, numa proposta de política econômica que tentaria compor, entre outras coisas, a política de estabilidade do FMI e a continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista. Como se viu, não houve condições de prosseguir com tal proposta.⁷⁷⁷

Contudo, além desses desafios de conjuntura econômica, pode-se tributar o fracasso do Plano Trienal, responsável por prenunciar o alinhamento entre CTI e o planejamento

monetaristas esposada e imposta pelo FMI [Fundo Monetário Internacional], que era possível conduzir a economia a relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva. Com efeito, o Plano Trienal foi o primeiro exercício do que posteriormente se chamaria terapêutica gradualista de tratamento da inflação.” (*Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 351)

⁷⁷⁶ Para essa ênfase específica nos esforços previstos no triênio 1963-1965, tendo em vista a “construção de centrais nucleares no Brasil”, ver “*Plano Trienal*”, pp. 114-117.

⁷⁷⁷ CPDOC-FGV (MIRANDA, José Carlos da Rocha). *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-trienal-de-desenvolvimento-economico-e-social>>. Acesso em 1 jun. 2020.

da ação econômica do Estado, à ruptura institucional de 1964 e à sua nova estratégia nesse sentido.

3.1.2. A vinculação de experiências do Decreto nº 57.464, de 20 de dezembro de 1965: o Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) e o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976)

Com o início do Governo Militar brasileiro, uma nova estratégia econômica foi colocada em prática no país: o *Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)*, o PAEG.⁷⁷⁸

Também elaborado sob a responsabilidade do Ministro do Planejamento,⁷⁷⁹ o PAEG, como o Plano Trienal, tinha por objetivo conferir estabilidade à econômica nacional, contendo a inflação, sem prejuízo das taxas de crescimento.

Contudo, o PAEG não reproduziu entre as suas “linhas gerais”⁷⁸⁰ qualquer vinculação à CTI, conforme fizera o Plano Trienal – em que pese, o singelo aprofundamento desta dimensão neste documento.

⁷⁷⁸ BRASIL (Ministério do Planejamento). *Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966 (síntese)*, 2ª ed. [S.l.]. Documentos EPEA (Nº 1), 1965. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/123456789/1073>>. Acesso em 2 jun. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “PAEG”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

⁷⁷⁹ Trata-se de Roberto Campos, Ministro do Planejamento entre 1964 e 1967. Para a sua intensa atuação na história política brasileira e sua influência para a abertura da economia nacional ao capital estrangeiro e aos programas de austeridade patrocinados por organizações internacionais como o FMI, ver CPDOC-FGV (KELLER, Vilma; LEMOS, Renato). *Roberto Campos (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos>>. Acesso em 02 jun. 2020.

⁷⁸⁰ Em suas “linhas gerais”, o Programa visava “a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país interrompido no biênio 1962-1963; b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966; c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais mediante a melhoria das condições de vida; d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaça a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar.” (“PAEG”, p. 15)

De todo modo, tal como ocorrera no Plano Trienal, o PAEG fez menções à “pesquisa” ou à “tecnologia” nos detalhamentos realizados quanto às “políticas e programas setoriais” agrícola, de infraestrutura (petróleo e carvão), da indústria (têxtil) e de exploração recursos naturais (minerais, hidrológicos, flora, fauna, solos e oceanos).

No entanto, parece ter havido uma abordagem nova, especialmente pela perspectiva do ambiente internacional como mobilizador da capacidade nacional de CTI.

O PAEG assentava-se sob a premissa de que “os conhecimentos tecnológicos oriundos do exterior podem desempenhar a desejável função de aumentar a produtividade dos fatores de produção nacional.” Diante disso, ao apontar a “significação do capital estrangeiro para o desenvolvimento”, o PAEG entendia que

[o] capital estrangeiro não apenas nos suplementa a capacidade de poupar; facilita-nos, também, maior conhecimento tecnológico, poupando-nos dispêndios substâncias em pesquisas. É hoje reconhecido que a melhoria tecnológica é tão ou mais importante, para o processo de desenvolvimento, do que o próprio aumento da taxa de formação de capital. A convivência internacional, através das fontes supridoras de capitais, representa a fórmula mais acessível para que o Brasil se atualize nesse requisito básico do progresso econômico.⁷⁸¹

Enfim, embora a dimensão de CTI não constasse entre os seus focos centrais, pode-se dizer que o PAEG reconhecia a sua importância para o desenvolvimento nacional,⁷⁸² vislumbrando, como ponto de apoio à sua consecução, o capital estrangeiro e, para tanto, a abertura da economia nacional.

⁷⁸¹ Para as transcrições realizadas no parágrafo, ver, respectivamente, “PAEG”, pp. 47, 142 e 143.

⁷⁸² As conclusões às “diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades agrícolas”, resumindo “os problemas da Agricultura, em face do desenvolvimento econômico no Brasil” pontuam a existência de “um dinamismo no setor agrícola que é fruto da própria capacidade produtiva do solo e não consequência da aplicação de níveis diferentes de tecnologia”, ou ainda que “o baixo nível cultural de grande número de empresários rurais e da totalidade da mão-de-obra agrícola é o obstáculo mais forte que se antepõe a difusão da tecnologia capaz de modernizar o setor agrícola” (“PAEG”, p. 108).

É oportuno destacar que, não se sustentando em um documento normativo específico, o PAEG teve sucesso na sua estratégia de curto prazo de estabilização econômica, sobretudo em relação àquela tentada anteriormente com o Plano Trienal, conforme aponta Eduardo Figueiredo BASTIAN.⁷⁸³

A percepção desses resultados parece ter sido a razão para a criação, pelo chefe do Poder Executivo, no âmbito do Ministério do Planejamento, dos “Grupos de Coordenação”⁷⁸⁴ destinados a coligir elementos para Plano Econômico de Longo Prazo”, nos termos do Decreto nº 57.464, de 20 de dezembro de 1965.⁷⁸⁵

⁷⁸³ Segundo o Eduardo Figueiredo BASTIAN, embora o *Plano Trienal* e o PAEG tivessem semelhanças quanto aos seus objetivos (“estratégia gradualista de combate à inflação e [...] políticas monetárias e fiscais contracionistas”), o sucesso deste deveu-se à conjugação de medidas no plano interno, com ajustes realizados pelo PAEG da “correção monetária”, especialmente em termos de “políticas salariais”; como no plano externo, com a “boa vontade do governo norte-americano na concessão de empréstimos e reescalonamento das dívidas”, apoio não conquistado para o Plano Trienal (O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. In: *Estudos Econômicos*, vol. 43, n. 1, 2013, p. 164-164. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612013000100006>>. Acesso em 2 jun. 2020). Por esta análise, vislumbra-se que, mesmo não se alicerçando em um diploma jurídico, o PAEG não deixou de se socorrer de instrumentos do Direito para a sua efetividade, como a Lei nº 4.725, de 13 de julho de 1965, por meio do qual, destaca Eduardo Figueiredo BASTIAN, o Governo operacionalizou os critérios previstos no PAEG para o aumento dos salários no país que “não repunha integralmente o poder aquisitivo do salário prevalecente logo após o último reajuste que este sofreu” (p. 149). É oportuno destacar também a avaliação realizada por George KONICS no verbete do CPDOC-FGV sobre o PAEG. Olhando os resultados do PAEG em um período mais amplo, o autor destaca que os “custos da política de estabilização foram não só uma retração, no período 1963/1967, no crescimento da economia brasileira, a qual só se recomporia em 1973, ou seja, após o ciclo expansivo de 1968-1973, mas também uma redução no período 1964-1967 do ritmo de crescimento do emprego cuja extensão — embora não possa ser mensurada em função de lacunas no sistema estatístico brasileiro — foi bastante significativa”; e, em seguida, informa que “derivou diretamente da sua formulação e implementação um largo espectro de reformas institucionais, entre as quais cabe destacar a reforma do sistema financeiro, a reforma tributária, a reforma habitacional e as reformas vinculadas ao setor externo da economia. Estas reformas institucionais, em que pese a divergência existente entre suas concepções originais e seus resultados efetivos, contribuíram decisivamente na definição dos traços característicos do padrão de desenvolvimento capitalista que marcou a evolução futura da economia brasileira.” (CPDOC-FGV (KONICS, George). *Programa de Ação Econômica do Governo (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematicos/programa-de-acao-economica-do-governo-paeg>>. Acesso em 2 jun. 2020). Como se verá em seguida, a necessidade de novas respostas econômicas parece ter estado na base da apresentação pelo Governo da iniciativa que sucedeu o PAEG, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED).

⁷⁸⁴ Segundo o artigo 2º do Decreto nº 57.464/65, foram instituídos Grupos de Coordenação relativos aos onze “seguintes setores econômicos”: a) planejamento geral; b) política monetária; c) política fiscal; d) política econômica internacional; e) infraestrutura (energia elétrica, petróleo, carvão, transporte e comunicações); f) agricultura e abastecimento; g) indústria (geral, metalúrgica, química, mecânica e elétrica, têxtil, alimentação, construção civil e outras); h) serviços; i) desenvolvimento social (educação, saúde, habitação e urbanismo e previdência social); j) desenvolvimento regional (geral, Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul); k) recursos naturais” — nenhum, portanto, imediatamente destinado à CTI.

⁷⁸⁵ Para essa relação do PAEG com a proposição de um “Plano Econômico de Longo Prazo”, destaca-se o seguinte “considerando” do Decreto nº 57.464/65: “a experiência adquirida através da formulação, execução e

O resultado dessa mobilização foi o *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976)*, o Plano Decenal, editado em 1967 com sete tomos: “Visão Global” (Tomo I), “Aspectos Macroeconômicos” (Tomo II), “Infra-estrutura” (Tomo III), “Agricultura e Abastecimento” (Tomo IV), “Indústria e Mineração. Serviços” (Tomo V), “Desenvolvimento Social” (Tomo VI), “Desenvolvimento regional e urbano” (Tomo VII).⁷⁸⁶

Nos termos do “*Tomo I do Plano Decenal*”⁷⁸⁷, são esclarecidas as linhas adotadas para essa estratégia de desenvolvimento.

Sob expressa influência do Programa de Metas e do PAEG, o Plano Decenal objetivava “estabelecer as principais diretrizes da política de desenvolvimento econômico do Governo Federal para o período 1967/1976”, em perspectiva “normativa”,⁷⁸⁸ para a estrutura da União Federal, e de “influir sobre as unidades de decisão descentralizada da economia — o setor privado e os Governos Estaduais e Municipais” (ver, respectivamente, “*Tomo I do Plano Decenal*”, pp. 11 e 14-15).

O Plano Decenal também previa a organização da estratégia por quinquênios, com as especificações setoriais organizadas sob a dimensão de “orçamentos-programas”⁷⁸⁹, para os períodos de 1967-1971 e 1972-1976.

contrôle da execução do Programa de Ação Econômica do Governo já permite lançar as bases de um sistema de planejamento e coordenação econômica.”

⁷⁸⁶ Para o acesso às versões preliminares de parte dessa produção realizada pelo Governo Federal em 1967, ver arquivos constantes nos sites das bibliotecas do Ministério do Planejamento (disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/123456789/1069>>. Acesso em 3 jun. 2020) e do Senado Federal (disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562935>>. Acesso em 3 jun. 2020).

⁷⁸⁷ BRASIL (Ministério do Planejamento). *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social: Visão Global – Estrutura geral e estratégia de desenvolvimento (versão preliminar)*, Tomo I. [S.l.]: Departamento de Imprensa Nacional, 1967. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/123456789/1069>>. Acesso em 3 jun. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Tomo I do Plano Decenal*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

⁷⁸⁸ Trata-se de noção que, não constante expressamente da Constituição de 1967, vigente à época, seria adotada pelo artigo 174 da Constituição de 1988, como chave para o planejamento da atividade econômica realizado pelo Estado e seu efeito “determinante para o setor público”.

⁷⁸⁹ “Dentro da concepção de que um Plano vale, pragmaticamente, pela implantação dos seus elementos normativos, o presente documento pretende estabelecer uma ponte natural entre o planejamento e a execução. Essa ligação se baseia na técnica dos Orçamentos-Programa, através dos quais os resultados dos programas setoriais, após devidamente compatibilizados, se transformam em autorizações para as entidades sob o controle do Governo Federal. Espera-se que com essa ligação não só os programas se amoldem melhor as possibilidades de execução, mas também que esta passe a obedecer mais fielmente aos planos.” (“*Tomo I do Plano Decenal*”,

Quanto à CTI, embora o assunto fosse mencionado em algumas das prioridades e estratégias setoriais, como a agrícola⁷⁹⁰ e industrial⁷⁹¹, sua dimensão não fora enunciada no cerne da “estratégia global de crescimento” do Plano Decenal (“*Tomo I do Plano Decenal*”, pp. 53-75).

Segundo Alzira Alves de ABREU,

*[a]nalisando as alternativas de crescimento da economia brasileira em função dos fatores limitativos representados pelas disponibilidades de capital, de mão-de-obra e de divisas, o Plano Decenal serviu de base para a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), publicado em julho de 1967. A experiência obtida com a aplicação do PED permitiu, por sua vez, corrigir e melhorar as estimativas do Plano Decenal.*⁷⁹²

No caso, a autora faz menção ao PED que, aproximando planejamento à dimensão orçamentária do Estado, ensaiada pelo Plano Decenal, recolocava, como áreas prioritárias de atenção da estratégia governamental desenhada pelo Governo federal no ano de 1967, a ciência, a tecnologia e a inovação.

pp. 14-15) A ideia de orçamento-programa é retomada em detalhes mais adiante nesta tese (cf., *infra*, item 3.3.1.2.1. e notas de rodapé n^{os} 875 e 876).

⁷⁹⁰ “No que diz respeito à agricultura, há que atender a duas prioridades básicas: a) a transformação tecnológica da agricultura tradicional; b) a melhoria dos métodos de comercialização.” (“*Tomo I do Plano Decenal*”, p. 80)

⁷⁹¹ “No que diz respeito ao setor secundário, o desenvolvimento industrial se deverá afirmar a um ritmo de crescimento razoável, condição exigida para que siga cumprindo um papel efetivo de dinamização do sistema, com o alargamento, para toda a economia, dos benefícios tangíveis e intangíveis de um processo típico de industrialização. [...] II — Assimilação progressiva de índices tecnológicos mais elevados; III — Contribuição para a modernização institucional do sistema; [...]” (“*Tomo I do Plano Decenal*”, p. 81)

⁷⁹² CPDOC-FGV (ABREU, Alzira Alves). *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-decenal-de-desenvolvimento-economico>>. Acesso em 03 jun. 2020.

3.1.3. O Programa Estratégico de Desenvolvimento e sua validação a posteriori pelo chefe do Poder Executivo com o Decreto nº 61.590, de 23 de outubro de 1967

Elaborado pelo Ministério do Planejamento em julho 1967 e consolidado no documento *Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento*,⁷⁹³ o PED tinha três objetivos: (i) planejar a ação governamental no ano de 1967; (ii) direcionar a formatação do “Orçamento-Programa, para o ano de 1968”; e do “Plano Trienal do Governo (1968/70)”, para a formulação do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), constante do artigo 65, § 4º,⁷⁹⁴ da Constituição de 1967 (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 4).

Assim, com essa ambiciosa pretensão de ordenar a estrutura financeira do Estado, com vistas a ordenar o planejamento estatal e servir de base ao “primeiro” OPI, o PED pretendia imprimir “um desenvolvimento econômico acelerado, expresso no aumento da produção nacional de bens e serviços por habitante”, com “relativa estabilidade de preços”.⁷⁹⁵

Diante disso, o PED arrolava quatorze objetivos fundamentais, dentre os quais, três remetiam, em graus variados, à atividade de CTI:⁷⁹⁶

⁷⁹³ Para o documento, ver BRASIL (Ministério do Planejamento). *Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento*. [S.l.]: [s.d.], 1967. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/494>>. Acesso em 3 jun. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Diretrizes de Governo: PED*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

⁷⁹⁴ Nos termos desta disposição, inaugurada pela Constituição de 1967, “[n]enhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento”. O OPI é explorado em maiores detalhes no item 3.3.1.2.2, *infra*.

⁷⁹⁵ Para os trechos citados, sem os grifos do original, ver, respectivamente, “*Diretrizes de Governo: PED*”, pp. 4, 7 e 8.

⁷⁹⁶ Constituíam os demais objetivos do PED: fortalecimento da empresa nacional, estabilidade de preços, eficiência governamental, educação nacional, distribuição de renda, expansão do mercado interno, regulação econômica favorável ao desenvolvimento da iniciativa privada, limitação à atividade fiscal do Estado, contratação da iniciativa privada para a execução de encargos públicos, construção de um “consenso nacional” e “manutenção da ordem” para a segurança dos investimentos (cf. “*Diretrizes de Governo: PED*”, pp. 8-12).

VI - Tendo em vista a afluência adicional, ao mercado de trabalho, de cerca de um milhão de pessoas por ano, a expansão das oportunidades de emprego constituirá objetivo econômico e social prioritário. Para isso, serão essenciais a melhor utilização da capacidade de produção, a ampliação do mercado e a intensificação dos investimentos, com tecnologia e composição adequadas. [...] X - o Governo procurará amparar e fortalecer a tecnologia nacional, como instrumento de aceleração do processo de desenvolvimento. [§] XI - Em complemento a poupança interna, e dada sua contribuição ao progresso tecnológico e à capacidade de importar, o capital externo será admitido como instrumento de aceleração do desenvolvimento. A execução dessa política deve ser consistente com o fortalecimento da empresa nacional⁷⁹⁷ [...]. (“Diretrizes de Governo: PED”, pp. 10-11)

⁷⁹⁷ É oportuno destacar, pela proteção conferida pelo PED às “empresas nacionais”, bem como em razão das diversas menções realizadas no curso deste item 3 e seguintes da tese, que o caráter “nacional” das empresas não figurava no texto da Constituição de 1967, vigente à época da elaboração do PED – no caso, o seu artigo 163 limitava-se a informar que as “empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas”. Esse atributo de “nacionalidade” às entidades com finalidade lucrativa apenas foi alçado ao texto constitucional em 1988. Nos termos da redação original do artigo 171 foram definidas duas categorias de “empresas brasileiras”: (i) aquela “constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País” (art. 171, I); e (ii) aquela em que “pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno” detivessem, “em caráter permanente”, a “titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades” (art. 171, II). Para estas últimas, enquadradas como “empresa brasileira de capital nacional”, a Constituição de 1988 admitia que a lei lhes conferisse “proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País” (art. 171, § 1º, I); ou tratamento preferencial na “aquisição de bens e serviços” pelo Estado (artigo 171, § 2º). Ainda, ao “considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional”, a lei poderia estabelecer restrições ao “controle efetivo” das empresas brasileiras de capital nacional, enunciando que este se estendesse, por exemplo, a aspectos tecnológicos, como o “poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia (art. 171, § 1º, II, “a”), ou ainda a necessidade de “percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno” (art. 171, § 1º, II, “b”). Essa orientação protetiva da “empresa nacional” foi integralmente revogada pela EC nº 6, de 15 de agosto de 1995. Originada no âmbito do Poder Executivo, a proposta de modificação do texto constitucional baseava-se no entendimento de que a “discriminação ao capital estrangeiro perdeu sentido no contexto de eliminação das reservas de mercado, maior interrelação entre as economias e necessidades de atrair capital estrangeiro para complementar a poupança interna”, ressaltando, em todo o caso, que “as alterações propostas não impedem que legislação ordinária venha a conferir incentivos e benefícios especiais [em] setores considerados estratégicos, inexistindo qualquer vedação constitucional nesse sentido” (ver *Exposição de Motivos nº 37, de 16 de fevereiro de 1995, dos Ministros de Estado da Justiça, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Previdência e Assistência Social, da Administração e Reforma do Estado e de Minas e Energia*, que acompanha a MCN-PR nº 193/95, disponível no *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano L, N. 40, de 15 de março de 1995*, p. 3246). Nesse sentido, em que pese a exclusão no plano constitucional a diferenciação genérica entre empresas brasileiras e empresas estrangeiras, no contexto de

Essa centralidade do acento conferido pelo PED à CTI fica ainda mais clara no detalhamento do seu “Programa Estratégico, destinado a concentrar as atenções e os recursos do Governo, num conjunto de medidas, objetivas e prioritárias”.⁷⁹⁸

Após o destaque dos objetivos específicos desse Programa (“*Diretrizes de Governo: PED*”, pp. 41-66) e sob a consideração da essencialidade do Estado para o processo de desenvolvimento⁷⁹⁹, o PED definiu nove áreas estratégicas, entre as quais, o “[e]stímulo à pesquisa científica e tecnológica, como instrumento de aceleração do desenvolvimento” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 47, sem os grifos do original).

Contudo, destaca-se que, diversamente das demais áreas definidas no Programa,⁸⁰⁰ o fomento à CTI não recebeu grande detalhamento por parte do PED, que destinou um único parágrafo para descrever diretamente essa estratégia:

[a] área VIII diz respeito à pesquisa científica e tecnológica. O Brasil está ciente da necessidade imperiosa de manter-se atualizado em relação ao progresso científico e tecnológico mundial, e do fato de que os

abertura econômica da Década de 90, remanescem no Direito brasileiro diversas disposições de proteção das “empresas brasileiras”, atualmente definidas nos termos do artigo 1.126 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2020 (Código Civil), como aquelas organizadas em “conformidade com a lei brasileira e que tenha no País a sede de sua administração”. Um exemplo nesse sentido são os instrumentos de fomento estatal, previstos no artigo 19 da Lei de Inovação, para “a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras”.

⁷⁹⁸ “*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 42. O aprofundamento desse “Programa Estratégico” é objetivo do Capítulo III do PED.

⁷⁹⁹ “O Programa Estratégico parte da consideração de que é necessário consolidar e tornar auto-sustentável o processo de desenvolvimento iniciado com a industrialização, e admite a validade das afirmações seguintes: a) – Ao Governo cabe a função estratégica no processo de desenvolvimento não só porque manipula os instrumentos de política econômico-financeira como por força de sua responsabilidade na construção da infraestrutura econômica e social e na produção de bens e serviços de que depende fundamentalmente o setor privado. b) – No exercício dessas funções, deve o Governo orientar-se no sentido de propiciar condições ao setor privado para que possa promover, como lhe cabe, a expansão da produção e a dinamização do processo de desenvolvimento. c) – A eficiência e a produtividade das empresas não depende apenas de seu próprio esforço e decisão, mas, em grande parte, da eficiência da máquina governamental e de outras condições que se incluem na esfera de decisão do Governo. d) – Existe em nossa economia uma componente crônica de custos, que se pode facilmente identificar na ineficiência do sistema produtivo, em notórias deficiências infraestruturais, na desorganização do abastecimento e no crescimento desmesurado da burocracia governamental” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, pp. 43-44).

⁸⁰⁰ Para as demais áreas estratégicas elencadas pelo PED, envolvendo os temas da produção agrícola, abastecimento de alimentos, superação das deficiências na infraestrutura econômica, contenção dos custos básicos controlados pelo Estado, consolidação das indústrias básicas, ampliação dos mercados interno e externo, aumento da eficiência governamental e efetividade de programas sociais em educação, saúde e habitação, ver “*Diretrizes de Governo: PED*”, pp. 45-ss.

investimentos nessa área podem construir uma das formas mais eficientes de vencer etapas de desenvolvimento e eliminar o atraso econômico. É intenção do governo amparar e fortalecer a tecnologia nacional, em suas várias modalidades. (“Diretrizes de Governo: PED”, p. 62)

Assim, mesmo reconhecendo a importância do tema da ciência, da tecnologia e da inovação para o desenvolvimento, o PED foi lacônico quanto aos meios para o seu fortalecimento.

De todo modo, na seção destinada às suas “Diretrizes Setoriais” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, pp. 67-ss), o assunto reaparece, por exemplo, figurando, textualmente, no item “V – RECURSOS HUMANOS: EDUCAÇÃO; CIÊNCIA E TECNOLOGIA. POLÍTICA CULTURAL” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 125, sem os grifos do original).

Contudo, este título do PED não especificava nenhuma ação para a “ciência e tecnologia”.

Seu foco concentrava-se em detalhar as estratégias de “Educação”, dentre as quais, ciência, tecnologia e inovação apenas constaram como uma das diversas medidas pretendidas para o “Educação Superior”: “Melhoria do Padrão de Trabalho Científico do Magistério Superior”.⁸⁰¹

Esse aspecto acessório de integração da CTI parece ter se reproduzido na descrição das estratégias multisetoriais do PED.

Desse modo, com vistas ao robustecimento da infraestrutura nacional, o tema fora pontuado no tratamento conferido pelo Programa em relação à “energia nuclear”. No caso, o PED, após consignar seu interesse na implementação de usinas com esta fonte

⁸⁰¹ Para esta “Melhoria”, o PED previa “[e]levação do salário real, mediante reforma de remuneração; ampliação progressiva do regime de tempo integral; estímulo efetivo à pesquisa; implantação de cursos de mestrado e doutorado nas principais universidades e bolsas de estudo no exterior” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 130).

enérgica, registrou que “[c]uidar-se-á da formação de técnicos e do desenvolvimento de pesquisas no setor” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 74).

Aliás, sob a perspectiva da questão nuclear, a CTI constava também nas diretrizes de “Relações Exteriores” do Programa. Com o objetivo de “reduzir a distância econômica, social e tecnológica que separa o Brasil dos países mais desenvolvidos” por meio de “um programa intensivo de captação de recursos e de tecnologia”, o PED assentara que a política externa brasileira seria orientada para uma

[a]ção intensiva no sentido de assimilar as conquistas mais recentes da ciência e da tecnologia e no sentido de obter o máximo de cooperação internacional para a rápida nuclearização pacífica do Brasil. Captação de colaboração específica para levantamento dos recursos uraníferos, para desenvolvimento da pesquisa nuclear, para formação de quadros técnicos, e para aplicações práticas da nova forma de energia, inclusive no campo da produção de eletricidade e de realização de grandes obras de engenharia geográfica” (para as referências do parágrafo, cf., respectivamente, “Diretrizes de Governo: PED”, pp. 163 e 166).⁸⁰²

Todavia, parece ter sido no campo da interação com o setor produtivo, como instrumento de dinamismo econômico, que ciência, tecnologia e inovação foram realçadas de modo mais sistemático.

Nesta perspectiva, o PED almejava uma “REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA AGRICULTURA”, com vistas ao aumento da produção e da produtividade, fixando uma série de ações prioritárias no setor, baseadas na “maior utilização da tecnologia moderna”:

a) expansão da produção e aumento substancial da produtividade da pecuária de corte e leite através de programas e projetos prioritário relativos à melhoria genética, inseminação artificial, melhoria de

⁸⁰² Por oportuno às relações internacionais empreendidas pelo Brasil, lembra-se dos acordos firmados com a República Federal da Alemanha, alguns anos depois da edição do PED, com a finalidade de exploração da matéria nuclear (cf., *supra*, item 2.2.2.6).

pastagens, diminuição do tempo para corte, controle profilático e sanitário, combate às diversas enfermidades; intensificação de suinocultura e ovinocultura; igualmente, expansão e ampliação da atividade pesqueira; [§] b) ampliação da pesquisa, experimentação agrícola, treinamento e demonstração, com mobilização dos institutos de pesquisas e outras entidades em programa nacional coordenado pelo Ministério da Agricultura; [§] c) organização de um sistema nacional de sementes melhoradas, obedecendo a um projeto nacional em fase de conclusão, com incentivos à iniciativa privada; [§] d) aceleração do programa de incentivos ao uso de fertilizantes e corretivos; [§] e) programa de estímulos adequados à mecanização, na medida e nas áreas em que as condições de eficiência econômica o indiquem; [§] f) ampliação da extensão rural, num programa nacional que conjugue os Ministérios da Agricultura, da Educação e da Saúde; [§] g) expansão e aperfeiçoamento do crédito agrícola⁸⁰³ [...] (para as transcrições no parágrafo, ver, respectivamente, “Diretrizes de Governo: PED”, pp. 69, 101, 102 e 103).

Essa relação entre agricultura e CTI emerge também em outras dimensões do PED, como aquela destinada ao desenvolvimento regional. No caso, estabeleceu-se que a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁸⁰⁴ deveria, entre

⁸⁰³ O PED cita taxativamente o crédito rural institucionalizado pela Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, cujo sistema nacional de fomento financeiro (art. 7º) encontra-se em vigor até os dias atuais, sob o controle do BACEN. A despeito da CTI não estarem diretamente previstas entre os objetivos específicos dessa modalidade de financiamento (art. 3º, Lei nº 4.829/65), o vigente *Manual de Crédito Rural* (atualização nº 682, de 15 de maio de 2020, disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>>. Acesso em 05 jun. 2020) tem, entre as suas medidas de apoio, o “Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária (Inovagro)”, dedicado à promoção da inovação tecnológica.

⁸⁰⁴ Organicidade criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, “diretamente subordinada ao Presidente da República, administrativamente autônoma” (art. 1º, *caput*), a SUDENE tinha por finalidade atuar para o desenvolvimento do Nordeste (art. 2º), “região abrangida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia” (art. 1º, § 1º) – área, posteriormente, estendida para municípios de Minas Gerais (MG) e do Espírito Santo (ES), pelas Leis nº 6.218, de 7 de julho de 1975, e 9.690, de 15 de julho de 1998. Extinta em 2001, com a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), pela MP nº 2.145, de 2 de maio de 2001, a SUDENE foi novamente instituída pela LC nº 125, de 3 de janeiro de 2007, como autarquia de natureza especial (art. 1º), sucedendo a ADENE (art. 21), para o desenvolvimento da região Nordeste e determinados municípios do MG e ES, com, entre outras atribuições, “apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de [...] capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica [...]” (art. 4º, VIII), estando, atualmente, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (cf. Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020). Registra-se que, a despeito desta

intermédio de suas ações, agir para o “aumento da produtividade agrícola pela introdução de inovações tecnológicas adequadas às condições regionais” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 157).⁸⁰⁵

Quanto ao setor da indústria, o PED elencava “o desenvolvimento da pesquisa tecnológica” como um dos quatro aspectos para a sua “política de desenvolvimento industrial”.

Novamente, como ocorrera com as áreas estratégicas do PED e diversamente dos outros elementos desta política,⁸⁰⁶ a dimensão de CTI não foi detalhada no Programa.

Em todo o caso, certas referências realizadas no âmbito das indústrias mecânica e elétrica⁸⁰⁷ e química⁸⁰⁸ parecem, de alguma maneira, densificar a pretensão de “desenvolvimento da pesquisa tecnológica” no setor industrial, sob a perspectiva de “incorporação” de competências estrangeiras.

Veja-se que este setor também é alinhado à CTI nas diretrizes para as Forças Armadas.⁸⁰⁹

competência da SUDENE, a Lei nº 12.954, de 5 de fevereiro de 2014, criou o Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (CETENE), como órgão do MCTI, com o objetivo de “desenvolver, introduzir e aperfeiçoar inovações tecnológicas que tenham caráter estratégico para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, promovendo cooperações baseadas em redes de conhecimento e nos agentes da economia nordestina” (art. 1º).

⁸⁰⁵ Em que pese a pretensão expressa no PED de aumentar a produtividade da agricultura do Nordeste por intermédio da CTI, no campo industrial a orientação do Programa para essa região do Brasil era a “criação do emprego”, com o PED expressando certa ressalva ao uso de incentivos fiscais que viessem a produzir uma “excessiva utilização de tecnologia intensiva de capital, em detrimento de alternativas que permitam absorção maior de mão-de-obra para o setor industrial” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 158). Para algumas considerações à tensão entre tecnologia e emprego, sob a perspectiva das políticas de inovação, cf., *infra*, nota de rodapé nº 997.

⁸⁰⁶ Além do estímulo à “pesquisa tecnológica”, também conformavam medidas de desenvolvimento industrial propostas pelo PED a utilização dos instrumentos macroeconômicos (“política de financiamento, política de tarifas, etc.”), supressão de “problemas específicos dependentes” do Estado (“distorções tributárias, suprimimento de insumos, entraves burocráticos”); e a concessão de estímulos visando a organização institucional e o aumento da produtividade. Para estes destaques, ver “*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 110.

⁸⁰⁷ “[G]radativa elaboração no País da ‘engenharia de processo’, pela incorporação de tecnologia estrangeira e pela pesquisa tecnológica autônoma”. (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 112)

⁸⁰⁸ “[E]stimular programas sistemáticos de pesquisa de modo a propiciar a efetiva incorporação da tecnologia importada, criando as condições necessárias para o desenvolvimento, em alguns ramos, de tecnologia própria.” (“*Diretrizes de Governo: PED*”, p. 120)

⁸⁰⁹ Curiosamente, a despeito da acima destacada interação entre a Marinha e a atividade de CTI, especialmente em torno da questão nuclear, o PED não fixa nenhuma diretriz para essa força na matéria.

Para o Exército, essa relação objetivava a “nacionalização progressiva do seu equipamento, por esforço no campo da pesquisa e estímulo à indústria nacional”. Assim, o PED previa:

- colocar na indústria civil as encomendas⁸¹⁰ de recuperação, estudo e fabricação dos equipamentos necessários ao Exército, de modo a que, dentro de alguns anos, possa estar equipado com material predominantemente nacional; [§] - empregar a indústria militar, de preferência, para o estudo e desenvolvimento de protótipos de equipamentos necessários ao Exército, para a pesquisa científica, em assuntos de interesse militar, em ligações com as demais Forças Armadas e instituições civis e, ainda, para o atendimento dos empreendimentos industriais de base, pelo emprego de sua capacidade ociosa. (para as transcrições no parágrafo, ver, respectivamente, “Diretrizes de Governo: PED”, pp. 168, 171 e 172)

Com relação à Aeronáutica, o PED pretendia fortalecer a “Unidade do Poder Aéreo integrado pela Força Aérea, pela Aviação Civil e pela Indústria Aeronáutica e pela Tecnologia que lhe é indispensável”. Nesse sentido, figuravam no PED, como ações essenciais da Aeronáutica,

⁸¹⁰ Ressalva-se que essas “encomendas” de origem militar eram antes um meio de satisfação das necessidades das Forças Armadas do que o instrumento por meio do qual o Estado promove o desenvolvimento da CTI pela demanda, conformado no Direito brasileiro pelo artigo 20 da Lei nº 10.973/04, ainda que esta tenha origem naquela. Segundo aponta Maria Carolina FOSS, se, por um lado, “[h]istoricamente, as compras públicas estiveram relacionadas ao setor de defesa, provavelmente, em razão da iminente necessidade do Estado adquirir equipamentos e insumos em situações extremas”; por outro lado, as “compras públicas para inovação distinguem-se das compras públicas regulares ao incorporarem o risco tecnológico ao mecanismo de política pública”, sendo que, “[e]m relação à compra pública para inovação, o arcabouço normativo brasileiro vem sendo reformulado ao longo das últimas duas décadas” (*Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia*. Tese (Doutorado). Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2019, pp. 27, 86 e 48, respectivamente. Disponível em <<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/333966>>. Acesso em 5 jun. 2020). Para um destaque das especificidades das encomendas tecnológicas da Lei de Inovação, ver o evento *Limites e Possibilidades das Encomendas Tecnológicas no Brasil*, com a participação de André Tortato RAUEN e Glauco ARBIX, organizado pelo Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da USP (OIC-IEA/USP), em 28 de março de 2019 (disponível em <<http://www.iea.usp.br/eventos/encomendas-tecnologicas-no-brasil>>. Acesso em 5 jun. 2020).

incentivar e efetivar o desenvolvimento das pesquisas tecnológicas ligadas a assuntos aero-espaciais: [§] – criando condições para a formação de pessoal técnico especializado; [§] – apoiando o intercâmbio científico com entidades nacionais e estrangeiras, [§] dando ênfase aos projetos em curso no Instituto de Pesquisas e Desenvolvimento do Centro Técnico da Aeronáutica; [§] – propiciando condições para a instalação da indústria de material aeronáutico no País (para as transcrições do parágrafo, ver, respectivamente, “Diretrizes de Governo: PED”, pp. 178, 180 e 181).

Com essa perspectiva que (i) tanto apontava para o vínculo tradicional da CTI à formação de quadros, conforme se abordou acima com o primeiro movimento de diversificação dessa agenda na União federal, com a organização da CAPES em 1951; (ii) como enunciava aproximações com o setor produtivo, renunciando articulações que se intensificariam nos Anos 70, lembrando-se aqui da constituição da CBTN, pela Lei nº 5.740/71, para exploração de materiais nucleares: o PED foi apresentado ao Presidente da República em junho de 1967.

Este, por sua vez, editou o Decreto nº 61.590, de 23 de outubro de 1967, para que as ações previstas no Programa pudessem, com a “participação dos demais Ministérios, de entidades integrantes dos diversos níveis de Governo, e do setor privado”, ser rapidamente objeto de “identificação e quantificação”, com vista às suas inclusões no “primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos, como determina a Constituição”.⁸¹¹

Nesse sentido, o chefe do Poder Executivo federal acolhia expressamente o PED, pelo exercício da sua função normativa, com vistas a atender ao artigo 65, § 4º, da Constituição de 1967, responsável por estabelecer que “[n]enhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento” (OPI).

⁸¹¹ Para essas transcrições, cf. os “considerandos” do Decreto nº 61.590/67.

Assim, para sagrar o alinhamento da estratégia de planejamento econômico do Governo à capacidade de ação financeira de médio e longo prazo do Estado, inaugurada pelo recém-editado (à época) texto constitucional de 1967,⁸¹² o Presidente da República estabeleceu uma estrutura de governança para a descrição, em nível orçamentário, das medidas constantes do PED.

Assim, nos termos do Decreto nº 61.590/67, essa conformação⁸¹³ seria realizada sob a coordenação do Ministro do Planejamento, com o apoio do IPEA, na qualidade de Secretária-Executiva da Programa (art. 4º), e a participação, “sempre que possível”, de outras unidades da União Federal, dos demais entes federados, e do setor privado (art. 3º).

Para tanto, com a obrigação de conclusão dos “até o dia 31 de dezembro de 1967” (art. 1º), o Decreto nº 61.590/67 estabelecia dez “Grupos de Trabalho”, que se encarregariam da “elaboração dos projetos e programas relativos as nove⁸¹⁴ Áreas do ‘Programa Estratégico’ e ao desenvolvimento regional” (art. 2º).

Conforme se explora mais adiante, o primeiro OPI, do triênio 1968-1970 (OPI 1968-1970), aprovado pela Lei nº 5.450, de 5 de junho de 1968, não destacava, entre a sua “programação setorial das despesas de capital” (art. 3º), a CTI, a despeito do assunto constar entre as “áreas estratégicas” do PED.⁸¹⁵

Quanto aos seus resultados econômicos e sociais, Mônica KORNIS registra que a “nova estratégia de desenvolvimento econômico definida pelo PED articulou-se estreitamente ao ciclo expansivo da economia brasileira verificado no período 1968-1973 que ficou

⁸¹² Para um aprofundamento do percurso realizado na Década de 60 de conformação no arranjo jurídico-institucional brasileiro dos orçamentos públicos enquanto documento não só de receitas e despesas, mas também como síntese de uma estratégia governamental, por figuras como o OPI, ver, *infra*, item 3.3.1.2.2.

⁸¹³ Veja-se que a ementa do Decreto nº 61.590/67 fala em “elaboração” do PED. Com fundamento na narrativa apresentada nesta seção, entende-se que se trata mais de uma “conformação” do Programa à estratégia orçamentária plurianual do que uma efetiva produção deste documento estratégico.

⁸¹⁴ Para as “nove Áreas do ‘Programa Estratégico’”, consignando o “[e]stímulo à pesquisa científica e tecnológica”, ver, *supra*, com destaque para a nota de rodapé nº 800.

⁸¹⁵ Isso não significa que o OPI 1968-1970, que detinha estrutura no âmbito do Governo Federal para “acompanhar sistematicamente a execução dos principais programas e projetos” (ver Decreto nº 63.280, de 25 de setembro de 1968), não tratasse da CTI no âmbito dos seus subprogramas e projetos, conforme se destaca oportunamente (cf., *infra*, nota de rodapé nº 880). Em todo o caso, não deixa de ser eloquente a ausência de uma linha de programação setorial específica a essa ordem de investimentos estatais.

conhecido como ‘milagre brasileiro’”. Para a autora, a estratégia se apoiou no acirramento ditatorial em decorrência do AI nº 5/68, para centralizar e assegurar as ações de dirigismo econômico no âmbito do Governo Federal, em que pese os seus adversos efeitos sociais.⁸¹⁶

Em termos de ciência, tecnologia e inovação, o PED aprofundava linhas lançadas nas estratégias econômicas que lhe antecederam: (i) do Plano Trienal, a vinculação da CTI com a estratégia de desenvolvimento;⁸¹⁷ (ii) do PAEG, a impulsão do assunto por intermédio do capital estrangeiro e da incorporação tecnológica internacional; e (iii) do Plano Decenal, a aproximação da noção de planejamento econômico à dinâmica de compromisso financeiro do Estado, fixada nos orçamentos públicos.

Assim, embora tenham permanecido carentes de maiores detalhamentos no âmbito da estratégia governamental, ciência, tecnologia e inovação parecem ter permeado a agenda de desenvolvimento proposta pelo PED, sobretudo no seu programa para a atividade produtiva, tanto industrial, como agrícola, em seus diversos níveis setoriais.

Nesse sentido, como documento final de várias mobilizações realizadas pelo Poder Executivo no curso da Década de 60, entende-se que o PED pontuava a dupla-missão da CTI no curso da proposta de desenvolvimento: por um lado, a produção do conhecimento e formação de pessoal hábil para esse empreendimento; por outro lado, os aperfeiçoamentos em torno da técnica e de criação de novos produtos, processos e serviços.

⁸¹⁶ CPDOC-FGV (KONICS, Mônica). *Programa Estratégico de Desenvolvimento (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-estrategico-de-desenvolvimento-ped>>. Acesso em 6 jun. 2020. A partir das finalidades oficiais enunciadas à época pelo Governo, a autora assim realça os impactos sociais vislumbrados no período do “milagre” econômico brasileiro: “a política do governo baseava-se em dois objetivos-chave que seriam o crescimento do produto nacional e sua melhor distribuição entre a população, a implantação do novo modelo significou na prática o aumento da desigualdade na distribuição social da renda no país. Derivou do período do ‘milagre’ uma forte concentração da renda, que teve como contrapartida a compressão generalizada da remuneração da maioria dos assalariados, além do endividamento crescente do país frente ao crescimento do fluxo de capitais estrangeiros sob a forma de empréstimos e financiamentos”.

⁸¹⁷ Nesse sentido, entende-se, diferentemente, de Waldir Pirró e LONGO e Maria Sylvia DERENUSSON que o PED não foi o documento “que, pela primeira vez, explicitava a questão científica e tecnológica como objeto de política governamental” (FNDCT, 40 anos, p. 517). Em todo o caso, em linha com os autores, sustenta-se que o PED foi responsável por realçar a CTI dentro da estratégia estatal e, assim, conferir as bases para a instituição do FNDCT pelo Decreto-Lei nº 719/69 e a direção que se acentuaria no curso da Década da 70, conforme se verá *infra*.

Ademais, com os sinais e as tipicidades da época, o PED também engajava diretamente a estrutura do Estado nos esforços do desenvolvimento, inclusive institucionalidades cujas missões precípuas pouco tinham a falar com essa tarefa, sobretudo em termos de ações no setor produtivo, como as Forças Armadas.

Desse modo, para encerrar essa seção e avançar para a fase em que a CTI ganha especificação na estratégia de desenvolvimento nacional, convém colocar foco sobre uma organicidade que parece ilustrar o movimento realizado pelo Estado nos Anos 60, sintetizado no PED: a constituição da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), cujos vínculos com a CTI são notórios.

3.1.4. A criação da EMBRAER pelo Decreto-Lei nº 770, de 19 de agosto de 1969, enquanto exemplo do amplo esforço de engajamento do Estado na missão de desenvolvimento

Nos termos do Decreto-Lei nº 770, de 19 de agosto de 1969, o Presidente da República autorizou a criação da EMBRAER, sob a forma de sociedade de economia mista, no âmbito do Ministério da Aeronáutica (art. 1º), com o fim de

promover o desenvolvimento da indústria aeronáutica brasileira e atividades correlatas, inclusive projetar e construir aeronaves e respectivos acessórios, componentes e equipamentos e promover ou executar atividades técnicas vinculadas a produção e manutenção do material aeronáutico.
(art. 2º)

Para esse empreendimento estatal, o Decreto-Lei nº 770/69 autorizou a integralização do capital da entidade não só com a incorporação dos bens que a União Federal detivesse “relacionados com a fabricação de material aeronáutico” (art. 6º), mas também por meio de uma série de prerrogativas em favor da estruturação da empresa estatal (arts. 3º e 7º).

Primeiramente, afastou a incidência de regras de subscrição contidas nos artigos 38, “1º” e “3º” do Decreto-Lei nº 2.627, de 26 de setembro de 1940, requerendo a

comunhão de pessoas e de depósito em dinheiro para a constituição de empresas organizadas sob a forma de sociedade por ações. Ademais, instituiu incentivo fiscal para a capitalização da entidade, autorizando que pessoas jurídicas deduzissem até um por cento dos seus impostos de renda devidos, por meio de aplicações em ações da EMBRAER.⁸¹⁸

Além das acima mencionadas competências empresariais, que deveriam ser executadas preferencialmente de modo indireto, “mediante contrato desde que exista, na área[,] iniciativa privada capacitada a desenvolver os encargos de execução” (art. 2º, § 1º), o Decreto-Lei nº 770/69 atribuiu à entidade o papel de fomento à formação de pessoal qualificado para atuar na “indústria aeronáutica” (art. 17).

Nesse sentido, não parece casual a determinação para que a empresa estatal fosse instalada com “sede e fôro na cidade de São José dos Campos, Estado de São Paulo” (art. 1º, Parágrafo único, Decreto-Lei nº 770/69).

Trata-se de localidade em que já se encontravam instalados outros núcleos de ensino e de pesquisa, vinculados ao Ministério da Aeronáutica, como o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e o CTA, respectivamente.⁸¹⁹

Aliás, essa convergência parece estar no cerne da organização da empresa estatal, como lembra Maria Cecília Spina FORJAZ. Segundo a autora,

⁸¹⁸ Inicialmente prevista para os exercícios financeiros entre 1970 e 1975 pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 770/69, o benefício foi sucessivamente estendido pelo chefe do Poder Executivo federal: até 1980, pelo Decreto-Lei nº 1.408, de 7 de julho de 1975; até 1985, pelo Decreto-Lei nº 1.898, de 21 de dezembro de 1981 (art. 2º, V); até 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.134, de 26 de junho de 1984 (art. 1º, V); até 1995, pelo artigo 21 da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984, regulamentado pelo Decreto nº 92.181, de 19 de dezembro de 1985.

⁸¹⁹ Quanto ao CTA, lembra-se o consignado na nota de rodapé nº 400, *supra*. Em estreita relação com este é que se estruturou o ITA. Na esteira da COCTA do Decreto nº 26.508/49, o chefe do Poder Executivo conformou o ITA por meio do Decreto nº 27.695, de 16 de janeiro de 1950, com a transformação dos cursos de preparação e formação de engenheiros de aeronáutica, ofertado pelas Forças Armadas, em cursos do ITA (art. 1º) e sua integração ao CTA, com vistas “ao preparo e formação de engenheiros de aeronáutica” (art. 2º). Funcionando desde 1950, o ITA foi a primeira organicidade instalada na sede do CTA, em São José dos Campos, sendo, inclusive, gerido pela COCTA nos seus primeiros anos de atividade (arts. 6º a 10, Decreto nº 27.695/50). A Lei nº 2.165, de 5 de janeiro de 1954, definiu o ITA como “um estabelecimento de educação e ensino superior, sob a jurisdição do Ministério da Aeronáutica” (art. 1º), tendo, entre os seus objetivos, “promover, através da educação e da pesquisa, o progresso das ciências e das técnicas relacionadas com a aeronáutica” (art. 2º, “c”). Desde então, o ITA é um dos mais prestigiosos estabelecimentos de ensino no país para a formação de engenheiros, notadamente nos ramos da aeronáutica, eletrônica, computação e aeroespacial.

[o] projeto estratégico da Aeronáutica, do qual derivou posteriormente a fundação da Embraer, priorizou a formação de recursos humanos de alto nível, capazes não só de absorver os conhecimentos tecnológicos que surgiam de forma acelerada no cenário internacional, mas também de buscar soluções adequadas ao contexto nacional, numa época em que o Brasil se caracterizava por uma economia predominantemente agrícola e, portanto, altamente dependente dos produtos industrializados vindos do exterior. As lideranças da Aeronáutica sabiam da impossibilidade de montar uma indústria aeronáutica naquele estágio de desenvolvimento da economia brasileira. Assim, para ajudar a criar as condições necessárias para seu estabelecimento no futuro, optaram por desenvolver antes uma escola de engenharia aeronáutica e um centro de pesquisa sobre tecnologia aeronáutica.⁸²⁰

Assim, com essa sinergia de ensino e pesquisa, por um lado;⁸²¹ e as bases militares de sustentação e impulso do Governo Federal à época, por outro lado;⁸²² nos termos do artigo 3º, Parágrafo único, do Decreto-Lei nº 770/69, o Presidente da República constituiu a EMBRAER, por intermédio do Decreto nº 65.482, de 21 de outubro de 1969.

Vale dizer que, desde então, a EMBRAER tem valor estratégico para o Estado brasileiro, mesmo após a sua privatização em 1994.

⁸²⁰ FORJAZ, Maria Cecília Spina. As origens da Embraer. In: *Tempo social*, vol. 17, n. 1, 2005, p. 287. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702005000100012>>. Acesso em 8 jun. 2020.

⁸²¹ “Nos laboratórios isolados instalados no campus do CTA, em São José dos Campos, iniciaram-se trabalhos pioneiros de prospecção tecnológica e aplicação de novas técnicas, estimulando o surgimento de pequenas indústrias, num modelo de círculos concêntricos em que o núcleo opera como matriz supridora de recursos humanos e suporte laboratorial para os novos empreendedores. O ITA e o CTA tornaram-se irradiadores de tecnologia, permitindo sua fixação, e atuaram como suporte para a criação de inúmeras empresas, em geral fundadas por ‘iteanos’, das quais a mais importante delas viria a ser a Embraer.” (FORJAZ, Maria Cecília Spina. As origens da Embraer, p. 288)

⁸²² “No final dos anos de 1960, entretanto, o parque industrial brasileiro havia amadurecido, e a indústria automobilística propiciava ampla e complexa rede de apoio que removia parcialmente o obstáculo da produção doméstica de materiais e de componentes requerida para a manufatura de aeronaves. Nesse momento, o novo salto no projeto da indústria aeronáutica brasileira passou a ser apoiado pelo regime militar de 1964, possibilitando assim as condições para a criação da Embraer. Mais uma vez, e tal como nos anos de 1940, coube a uma ditadura com forte participação dos militares tomar a decisão estratégica de criar uma indústria aeronáutica no Brasil.” (FORJAZ, Maria Cecília Spina. As origens da Embraer, p. 296)

A despeito do fim da sua qualidade de empresa estatal, os motivos para a permanência da atenção governamental nos desígnios da EMBRAER certamente estão relacionados à sua origem e à sua contínua relações com as Forças Armadas brasileiras, conferindo posição estratégica em termos de segurança nacional.

Parece ser esta a razão pelo qual a sua inclusão no PNDes, pelo Presidente da República, mediante o Decreto nº 423, de 14 de janeiro de 1992, foi efetivada com a “criação de ações de classe especial”, subscritas, exclusivamente, pela União Federal (arts. 6º, XIII e § 2º, e 8º, Lei nº 8.031/90), as *golden shares*,⁸²³ que lhe conferiu o

direito de veto nas seguintes matérias: (i) mudança do objeto social; (ii) alteração e/ou aplicação da logomarca da empresa; (iii) criação e alteração de programas militares que envolvam - ou não - a República Federativa do Brasil; (iv) capacitação de terceiros em tecnologia para programas militares, (v) interrupção do fornecimento de peças de manutenção e reposição de aeronaves militares; (vi) transferência do controle acionário; (vii) quaisquer modificações no Estatuto Social que alteram os artigos 9º e 15º, seus parágrafos,⁸²⁴ ou quaisquer vantagens, preferências ou direitos atribuídos a "GOLDEN SHARE".⁸²⁵

⁸²³ Em aprofundamento realizado sobre o assunto, Juliana Krueger PELA assenta que “[a] expressão ‘*golden share*’ (‘ação de ouro’) designa, genericamente, os mecanismos de direito societário criados a partir do modelo de privatizações britânico para permitir ingerência qualitativamente diferenciada nas deliberações e negócios sociais por pessoa que não é titular da maioria das ações do capital da companhia.” (Golden shares. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*, Tomo: Direito Comercial, coordenado por Fábio Ulhoa Coelho e Marcus Elidius Michelli de Almeida. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/233/edicao-1/golden-shares>>. Acesso em 9 jun. 2020)

⁸²⁴ Para uma dimensão das alterações nos documentos constitutivos da entidade, passíveis de veto pela *golden share* da União Federal, remete-se ao disposto no artigo 9º, VII, do vigente *Estatuto Social da EMBRAER* (disponível em <<https://ri.embraer.com.br/show.aspx?idCanal=Kacx+BqjYTwZmMKBRQu5Yg==>>. Acesso em 9 jun. 2020) que, entre outros aspectos, limita a 5% o exercício de voto de um único acionista ou grupo de acionistas brasileiros ou estrangeiros nas deliberações da Assembleia Geral da entidade, bem como impossibilita estrangeiros de “exercer votos em número superior a 2/3 do total de votos conferidos ao conjunto de acionistas brasileiros presentes” na Assembleia Geral (art. 4º, *Estatuto Social da EMBRAER*).

⁸²⁵ Item 2.2.1, “b”, do *Edital nº PND-A-05/94-Embraer (Alienação de Ações Ordinárias Nominativas do Capital Social da Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., de propriedade da União Federal)*, constante do *Diário Oficial da União (Seção 3)*, Ano CXXXII, N. 62, de 4 de abril de 1994, p. 5776, e aprovado pela RSF nº 69, de 27 de outubro de 1994.

Embora esse aspecto continue a inevitavelmente implicar o Estado brasileiro nas ações empresariais da EMBRAER,⁸²⁶ encerra-se esse destaque pontuando outra consideração que parece também conferir posição estratégica à empresa criada pelo chefe do Poder Executivo em 1969: seu papel na paisagem de CTI nacional.

Lembra-se que a EMBRAER não só figura constantemente nos *rankings* das empresas mais inovadoras do país,⁸²⁷ como exerce papel de destaque para ilustrar a capacidade de uma entidade nacional atuar com competitividade internacional em setor de intensividade tecnológica.

Diante disso, a empresa atua intensamente como um dos núcleos tecnológicos da economia brasileiro, animando, especialmente, as atividades de CTI no município de São José dos Campos.⁸²⁸

Assim, a EMBRAER parece ser a síntese de um bem sucedido empreendimento produtivo baseado em ciência, tecnologia e inovação, cujas raízes parecem estar, de alguma maneira, na trajetória de estruturação da ação estatal que se iniciou no curso da Década de 60: o alinhamento da CTI aos desafios nacionais de desenvolvimento pela dúplice tarefa de formação de pessoal e motor da atividade produtiva – somada à participação direta das Forças Armadas.

⁸²⁶ Nesse sentido, veja-se a relevante posição do Governo brasileiro para o prosseguimento da proposta de *joint venture* entre a EMBRAER e a estadunidense Boeing, divulgada 2018 e atualmente em litígio arbitral ante a intenção da empresa dos EUA de rescindir a parceria. Para este histórico, ver “Embraer e Boeing - Parceria Proposta” no *site* de *Relações com Investidores da EMBRAER* (disponível em <<https://ri.embraer.com.br/list.aspx?idCanal=LZlAqj3bYzacxzxEd8rruA==>>. Acesso em 9 jun. 2020).

⁸²⁷ Conforme a 5ª edição do *Prêmio Valor Inovação Brasil 2019*, concedido pelo jornal Valor Econômico em conjunto com a consultoria Strategy& e apoio da ANPEI no ano de 2019 (disponível em <<https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/inovacao-brasil.html>>. Acesso em 9 jun. 2020), a EMBRAER foi considerada a empresa mais inovadora do Brasil.

⁸²⁸ Para um exemplo de outras decorrências dessa força mobilizadora da EMBRAER na institucionalidade do município de São José dos Campos, lembra-se do Parque Tecnológico de São José dos Campos (PTSJC). Em estudo sobre este ambiente de CTI, Patricia Alencar Silva MELLO registra, no histórico de implantação PTSJC, “o quão nevrálgico foi o legado deixado pelos programas do governo federal que proporcionaram a formação de um complexo tecnológico-industrial-aeroespacial e, conseqüentemente, de uma cultura inovadora, resultante dos laços estabelecidos entre a academia e a indústria.” (*A arquitetura jurídico-institucional de um ambiente de inovação brasileiro: O Parque Tecnológico de São José dos Campos*. Dissertação (Mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015, p. 63. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13701>>. Acesso em 8 jun. 2020).

Vislumbra-se que esse percurso lançou as linhas para a fase posterior do planejamento e da intervenção da ação estatal, iniciada nos Anos 70, quando o papel da CTI na agenda de desenvolvimento ganhou nitidez e detalhamento, primeiro, em razão da sua articulação como um “sistema”, segundo pela sua integração nas estratégias nacionais dos PNDs-PBDCTs.

3.2. ARTICULAÇÃO “SISTÊMICA” PARA A FORMATAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

3.2.1. A organização da União Federal para a ciência, tecnologia e inovação promovida pelo Decreto nº 70.553, de 17 de maio de 1972

No início dos Anos 70, o chefe do Poder Executivo federal procurou articular as diversas institucionalidades existentes na União Federal, criadas, como visto, sobretudo entre as Décadas de 50 e 60, para o fomento de CTI.

Nesse sentido, o Decreto nº 70.553, de 17 de maio de 1972, foi editado com o objetivo, constante da sua ementa, de estabelecer as “áreas de competência no Setor de Ciência e Tecnologia”.

Vislumbra-se um duplo objetivo no estabelecimento dessa “área” pelo Decreto nº 70.553/72. Por um lado, ordenar a “formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (art. 1º). Por outro lado, organizar as ações de CTI “sob a forma de sistema” (art. 2º).

Essas dimensões que se complementam – na medida em que uma “Política Nacional” anima um “sistema”, que, por sua vez, constitui a base daquela estratégia – foram formatadas colocando assento no papel dos órgãos e entidades estatais.

Desse modo, com relação à “Política Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, o Decreto nº 70.553/72 estabelecia duas “áreas de competência privativa”: (i) ao CNPq, o “assessoramento sob o ponto de vista científico-tecnológico”

(art. 1º, I); e, (ii) ao Ministério do Planejamento⁸²⁹, o “assessoramento sob os aspectos econômicos e financeiros, tendo em vista o entrosamento do desenvolvimento científico-tecnológico com a Estratégia Geral do Desenvolvimento Nacional” (art. 1º, II).

Além de arregimentar essas organicidades da União Federal, a fim de expressamente articular a CTI a uma estratégia nacional de desenvolvimento, dois outros aspectos constantes do artigo 1º do Decreto nº 70.553/72 merecem consideração.

Em primeiro lugar, a restrição do alinhamento pretendido no Decreto nº 70.553/72 à “Administração Civil”. No que tange à “Administração Militar”, a responsabilidade para “os planos de pesquisas e desenvolvimento” ficara a cargo da EMFA.⁸³⁰

Em segundo lugar, mais sutil, é o caráter “nacional” da política almejada para o “desenvolvimento científico e tecnológico”. Embora as prescrições do artigo 1º do Decreto-Lei nº 70.553/72 – e do restante do diploma – tratem de unidades do Governo Federal, foi constante o uso da dimensão “nacional” da organização proposta para a CTI,⁸³¹ remetendo a uma oportuna reflexão sobre a abrangência federativa desta norma editada pelo chefe do Poder Executivo Federal.⁸³²

⁸²⁹ Para a competência do Ministro do Planejamento na coordenação da atividade de CTI, destaca-se a organização delegada à Administração Pública federal pelo Decreto-Lei nº 200/67, sobretudo a partir da redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei nº 900/69, determinando, na ausência de designação ministerial específica, o exercício da “missão coordenadora” ao Ministro do Planejamento (art. 36). Ademais, lembrando que a alteração promovida pelo Decreto-Lei nº 900/69 no artigo 155 do Decreto-Lei nº 200/67 suprimiu a possibilidade de designação de um “Ministro Extraordinário” para a ciência, tecnologia e inovação, até a criação do MCT em 1985 (cf., *infra*), essa função ficou a cargo do Ministro do Planejamento.

⁸³⁰ Quanto a esse arranjo, em claro reflexo do Governo Militar do período, ver o disposto nos artigos 15, § 2º, e 50, IV, do Decreto-Lei nº 200/67, com a redação dada pelo Decreto nº 900/67, mencionados no artigo 1º, Parágrafo único, do Decreto nº 70.553/72.

⁸³¹ Além da política “nacional” e da estratégia de desenvolvimento “nacional”, constantes, respectivamente, do *caput* e inciso I do artigo 1º do Decreto nº 70.553/72, o próprio sistema conformado tinha aspiração “nacional” (art. 3º).

⁸³² Lembra-se que o Decreto nº 70.553/72 foi editado na vigência da Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/69, que, organizando o Estado brasileiro sob a forma federativa (art. 1º), atribuiu à União Federal a competência para “planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais” (art. 8º, V). Embora apta a conferir competência à União Federal em matéria de organização e promoção de todos os meios de incitação ao desenvolvimento, critica-se essa orientação abrangente, sob a perspectiva federalista, de respeito às autonomias dos entes subnacionais, adotada como premissa desta tese (cf., *supra*, item 1.2.4.3.2.1). Em todo o caso, como já se ponderou em trabalhos anteriores (ver MONTEIRO, Vítor. *Limites constitucionais à autonomia dos entes federados em matéria de contratos administrativos*, ob. cit.), reconhece-se que uma leitura restritiva das competências constitucionais, sobretudo da União Federal, não é acolhida majoritariamente pelos intérpretes do Direito brasileiro, nem mesmo sob a égide da vigente Constituição de 1988, texto constitucional

Na conformação do conteúdo desta “Política Nacional”, o Decreto nº 70.553/72 assentou a sinergia entre Ministério do Planejamento e CNPq,⁸³³ estabelecendo que ambos atuariam “conjuntamente” na “definição de objetivos, princípios, diretrizes gerais, critérios e prioridades, tendo em vista a contribuição da Ciência e da Tecnologia para o desenvolvimento econômico e social do País” (art. 5º, I, “a”).⁸³⁴

Com relação ao “sistema” forjado pelo Decreto nº 70.553/72, o mencionado artigo 5º também foi responsável por instituir o CNPq como seu “Órgão Central”.⁸³⁵

Nesse sentido, além de expressamente recuperar, por meio do seu artigo 6º, as competências de fomento do CNPq, regidas, naquela oportunidade, pela atualização na sua estrutura realizada pela Lei nº 4.533/64, o Decreto nº 70.553/72 instituiu o Conselho como o centro informacional⁸³⁶ deste sistema.

Assim, nos termos dos incisos do artigo 5º do Decreto nº 70.553/72, cabia ao CNPq “[a]companhar”, “[c]oletar, analisar, armazenar e difundir”, “[p]articipar do estudo”, “[e]laborar cadastros e estatísticas”, “[a]valiar”.

No exercício destas nítidas funções de “assessoramento”, o CNPq atuaria nas duas institucionalidades de natureza financeira que integravam o sistema constituído pelo Presidente da República em 1972: o PBDCT e o FNDCT.

Quanto àquele, o Decreto nº 70.553/72 fora responsável por assentar que

em que o reconhecimento da descentralização do Estado brasileiro foi notória (por exemplo, com a afirmação dos Municípios como entes federados). Desse modo, considerando o autoritário regime vigente entre 1967 e 1988, parece certo também o seu caráter centralizador, de modo que a reflexão proposta no parágrafo é uma ponderação de índole muito mais teórica do que prática.

⁸³³ Lembra-se que, com a conformação estabelecida pela Lei nº 6.129/74, o CNPq passou a subordinar-se ao Ministério do Planejamento, sendo este arranjo foi mantido até a organização do MCT em 1985 (cf. *infra*).

⁸³⁴ Essa atuação conjunta entre Ministério do Planejamento e CNPq também ocorreria nos termos do artigo 5º, inciso I, “b” e “c”, respectivamente, do Decreto nº 70.553/72, para a elaboração do PBDCT (vide *infra*) e o apoio financeiro à “realização de pesquisas por sociedades de Economia Mista e organizações do Setor Privado, bem como a sua articulação com os órgãos de pesquisa governamentais”.

⁸³⁵ Após o processo de distensão narrado nas seções anteriores, sobretudo nos Anos 60 com a organização da CNEN, merece destaque a função de eixo do sistema de CTI que o Decreto nº 70.553/72 delegou ao CNPq.

⁸³⁶ Para este papel, veja-se que o artigo 8º do Decreto nº 70.553/72 obrigava as unidades governamentais vinculadas ao sistema de CTI a fornecer as informações demandadas pelo CNPq, cabendo a este preservar “quando for o caso, o sigilo das mesmas”.

Art. 4º. A atuação integrada do sistema nacional será objeto de um instrumento de previsão, orientação e coordenação, o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), que terá como esquema financeiro um orçamento-programa trienal, cada ano revisto, acrescentando-se-lhe as previsões e indicações de mais de um ano.

§ 1º O PBDCT compreenderá a programação com todas as fontes de recursos internas e externas, seja qual for a forma de emprego ou categoria econômica da despesa a ser realizada.

§ 2º A proposta do PBDCT será elaborada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em articulação com CNPq e submetido à aprovação do Presidente da República.

Portanto, o PBDCT foi caracterizado como um documento de planejamento, com dimensão orçamentária plurianual, responsável por articular a área de CTI, com elaboração confiada ao Ministério do Planejamento em parceria com o CNPq, para aprovação direta pelo Presidente da República.

Por sua vez, o artigo 7º do Decreto nº 70.553/72 engajara o FNDCT no sistema, submetendo o seu “programa de aplicação dos recursos”, elaborado no âmbito de sua governança interna (art. 3º, Decreto-Lei nº 719/69), mediante oitiva do CNPq “no tocante aos aspectos científico-tecnológicos”, à aprovação do chefe do Poder Executivo federal.⁸³⁷

Enfim, no que tange à estrutura financeira de suporte do arranjo jurídico-institucional do Decreto nº 70.553/72, nota-se que, com o apoio do CNPq, o chefe do Poder Executivo ficou diretamente responsável por esta dimensão da estratégica de fomento à CTI do Governo Federal.

⁸³⁷ Nesse sentido, o Decreto nº 70.553/72 agregava, em sede de função normativa do chefe do Poder Executivo, procedimento à aplicação dos recursos do FNDCT até então não previstos nos seus diplomas de criação (Decreto-Lei nº 719/69) ou de operação pela sua Secretaria-Executiva (cf. Decreto nº 68.748/71).

Vale dizer que não fora só o mais alto cargo do Poder Executivo que estava comprometida com o sistema conformado pelo Decreto nº 70.553/72. Nos termos do seu artigo 3º, “todas as unidades organizacionais de qualquer grau,⁸³⁸ que utilizem recursos governamentais para realizar atividades de planejamento, supervisão, coordenação, estímulo, execução ou controle de pesquisas científicas e ecológicas, farão parte do sistema nacional”.

Assim, sem romper com a tradicional subordinação hierárquica da Administração Pública, o chefe do Poder Executivo submeteu todas as organicidades da União Federal responsáveis por manejar recursos para as atividades de CTI ao sistema estabelecido pelo Decreto nº 70.553/72.

Contudo, o Presidente da República não se limitou a fixar esse critério de índole financeira, para a composição do sistema de CTI.

Segundo o Decreto nº 70.553/72, as unidades ministeriais interessadas deveriam “propor a organização dos sistemas setoriais de sua responsabilidade” (art. 9º), com vistas a “possibilitar a coordenação das unidades competentes” (art. 3º, Parágrafo único).

De partida, o Decreto nº 70.553/72 determinou a instituição de sistemas setoriais nas áreas da “saúde, agricultura, mineração, energia, telecomunicações e atividades nucleares”, conformando como modelo, o arranjo estabelecido no MIC, do Sistema Nacional de Tecnologia (art. 3º, Parágrafo único).

Para se compreender as bases dessa opção como o paradigma à assunção da perspectiva sistêmica de organização da atividade de CTI, inaugurada pelo Decreto nº 70.553/72,⁸³⁹ dedica-se a próxima seção.

⁸³⁸ Cf., *supra*, o que se cogitou sobre o caráter nacional do Decreto nº 70.553/72.

⁸³⁹ Segundo Natasha Schmitt Caccia SALINAS (Reforma Administrativa de 1967: reconciliação do legal com o real. In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia (org.). *O Papel dos Juristas na Formação do Estado Nação*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 469-471), a introdução do conceito de “sistemas” no âmbito da Administração Pública federal é produto do Decreto-Lei nº 200/67. Conforme a autora, o referido diploma normativo ao estabelecer a noção de “coordenação”, seja para a execução das atividades-meio, seja das atividades-fim da União Federal incorporou à sua estrutura administrativa a dimensão sistêmica. Com o Decreto nº 70.553/72, estende-se que essa forma de organização foi estendida ao fomento estatal à CTI,

3.2.2. Paradigma organizacional: o Sistema Nacional de Tecnologia do Decreto-Lei nº 239, de 28 de fevereiro de 1967.

Como visto, para orientar as unidades ministeriais do Governo Federal em suas mobilizações organizacionais relacionadas às atividades de CTI no âmbito de suas áreas temáticas, o Decreto nº 70.553/72 estabeleceu como modelo de sistema setorial aquele estabelecido para a área de “Indústria e Comércio”, o Sistema Nacional de Tecnologia (SNT), do Decreto-Lei nº 239, de 28 de fevereiro de 1967.

Instituído pelo Presidente da República sob o fundamento de se tratar de “matéria de segurança nacional”,⁸⁴⁰ o SNT articulava organicidades do Estado brasileiro para a execução do Programa Tecnológico Nacional (PTN).

Nos termos das alíneas do artigo 1º do Decreto-Lei nº 239/67, o PNT destinava-se ao fomento de longo prazo do desenvolvimento tecnológico, mediante a “realização de pesquisas e levantamentos”, “identificação de setores”, “concentração de recursos”, “formação e treinamento de pessoal”, “delegação a órgãos e entidades” e apoio “aos trabalhos que visem à padronização e melhor especificação de produtos nacionais de qualquer espécie, especialmente com vistas à exportação”.

Como órgão central do SNT, o artigo 2º, “a”, do Decreto-Lei nº 239/67 incumbia o Instituto Nacional de Tecnologia (INT), criado pelo Decreto nº 15.209, de 28 de

considerando a sua direta subsunção à explicação realizada por Natasha Schmitt Caccia SALINAS dessa “linguagem da Ciência da Administração”: “[c]ada sistema é coordenado por um órgão central, incumbido de orientar, coordenar e acompanhar as atividades de todos os órgãos integrantes do sistema, neste caso os ministérios. As atividades que compõem o sistema organizam-se, portanto, horizontalmente, cabendo a um órgão central, que possui independência em relação aos ministérios onde as atividades são realizadas, orientá-las tecnicamente. Além disso, a relação entre órgão central e agentes periféricos do sistema deve se dar sob a base da coordenação, e não da subordinação hierárquica.” (pp. 469-470)

⁸⁴⁰ Para esse destaque, cf. o cabeçalho do Decreto-Lei nº 239/67, remetendo ao artigo 9º do AI nº 4/69, cuja redação previa que: “[o] Presidente da República, na forma do art. 30 do Ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, poderá baixar Atos Complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional até 15 de março de 1967.”

dezembro de 1921, como uma “Estação Experimental de Combustíveis e Minerios”,⁸⁴¹ e, à época, vinculado ao MIC.⁸⁴²

No âmbito do SNT, cabia ao INT as “funções de supervisão, orientação, coordenação, fiscalização e execução” do PTN,⁸⁴³ conforme o planejamento anual estabelecidos pela sua “Comissão Coordenadora”, órgão de governança do Programa, presidida pelo Diretor-Geral do INT com representantes de outras unidades governamentais “relacionadas com assuntos tecnológicos” (art. 2º, “a” e § 1º, Decreto-Lei nº 239/67).

O SNT completava-se por outras unidades governamentais com atribuições tecnológicas, integrantes tanto da União Federal, como “Institutos Tecnológicos das Universidades Federais”, como dos entes subnacionais, que atuariam por delegação,⁸⁴⁴ em coordenação com os termos do Programa (art. 2º, “b” e § 2º, Decreto-Lei nº 239/67).

⁸⁴¹ Para um estudo crítico tratando do percurso histórico deste tradicional centro de análises e pesquisas da União Federal desde a sua criação até os anos 70, ver CASTRO, Maria Helena Magalhães; SCHWARTZMAN, Simon. *Tecnologia para a indústria: a história do Instituto Nacional de Tecnologia*. Disponível em <https://web.archive.org/web/20101223222340/http://www.schwartzman.org.br/simon/int/int.htm#N_1>. Acesso: 11 jun. 2020.

⁸⁴² Por ocasião do Decreto nº 92.397, de 13 de fevereiro de 1986, o INT foi transferido para o MCT, vinculação que mantém até a atualidade (art. 26-B, X, Lei nº 13.844/19). Nos termos da vigente estrutura deste Ministério do Governo Federal, o INT é uma unidade de pesquisa responsável por “desenvolver e transferir tecnologias, e executar serviços técnicos” (art. 45, Decreto nº 9.677/19). Em que pese a sua constante vinculação como órgão da União Federal, pode-se dizer que o INT tem tradição em se relacionar mediante certa autonomia quanto à unidade ministerial à qual se encontra subordinado. Nesse sentido, lembra-se tanto da sua inclusão na figura de “órgão autônomo” do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200/67 – vista acima, quando da análise da CAPES – pelo Presidente da República, nos termos do artigo 5º do Decreto nº 86.550, de 6 de novembro de 1981; como dos “Termos de Compromisso de Gestão” firmados entre o Ministério e o INT, ampliando, mediante acordo, a “autonomia gerencial, orçamentária e financeira” desta unidade de pesquisa, nos termos do artigo 37, § 8º, da Constituição (incluído pela EC nº 19, de 4 de junho de 1998), muito antes da recente regulação deste disposto constitucional pela Lei nº 13.934, de 11 de dezembro de 2019. Para este histórico, ver *Termo de Compromisso de Gestão* no site do INT, disponível em <<http://www.int.gov.br/termo-de-compromisso-de-gestao>>. Acesso em 11 jun. 2020.

⁸⁴³ O artigo 3º do Decreto-Lei nº 239/67 arrolava como atribuições exercidas pelo INT, no âmbito do PTN, as realizações de análises, ensaios e estudos; ajustes, desenvolvimentos e aperfeiçoamento de processos e técnicas; adotar medidas para a “absorção das inovações tecnológicas” por parte da indústria nacional; e estimular a constituição de laboratórios, mecanismos “de controle e de experimentação” e “trabalhos de padronização e especificação” da produção nacional. Nesse sentido, tendo em vista o atual conformação do INT, constante do seu *Regimento Interno* (Portaria do MCTIC nº 5.152, de 14 de novembro de 2016, disponível em <<http://www.int.gov.br/docman/informacoes-institucional/507-regimento-interno/file>>. Acesso em 11 jun. 2020) pode-se dizer que o INT continua, de alguma maneira, a perseguir objetivos que lhe foram atribuídos pelo Decreto-Lei nº 239/67.

⁸⁴⁴ Para operacionalizar essa transferência de atribuições, o artigo 14 do Decreto-Lei nº 239/67 optara por mecanismos consensuais, celebrados pelo INT, com “entidades públicas ou privadas e com os governos dos Estados e Municípios”. É oportuno destacar que, nos termos do Parágrafo único deste dispositivo, tais “contratos, acordos ou convênios” seriam formalizados “independem de registro prévio no Tribunal de Contas da União”. Nesse sentido, o diploma normativo “alinha-se” com a recém-editada, à época, Constituição de

Além de um regime de isenções tributárias para importação de bens “sem similar nacional” e simplificações no desembaraço aduaneiro aos integrantes do STN (art. 13), o artigo 4º do Decreto-Lei nº 239/67 criou o “Fundo de Amparo à Tecnologia” (FUNAT). Em seus termos, com natureza contábil, o Fundo destinava-se à estruturação e ao suporte do INT e o financiamento de medidas de “interêsse tecnológico”.

No campo das suas receitas, foi previsto um amplo rol de fontes, como dotação orçamentária mínimas da União Federal, durante os primeiros anos de atividade do FUNAT; percentagem de todos os fundos existentes ou a serem criados no MIC, dedicados ao “desenvolvimento tecnológico”; ou rendas decorrentes de atividades realizadas pelo INT (art. 4º, “a”, “d” e “k”, Decreto-Lei nº 239/67).

Quanto à aplicação dos seus recursos, pode-se dizer que o FUNAT destinava-se a suportar o SNT ao, por um lado, servir ao fomento pretendido pelo PTN, bem como ao apoio direto “às empresas industriais do País em projetos que visem o aumento da produtividade”; e, por outro lado, custear a estrutura e as atividade do INT (art. 5º, Decreto-Lei nº 239/67).⁸⁴⁵

O Decreto-Lei nº 239/67 também detalhava aspectos da gestão do FUNAT, encarregando uma “Junta Administrativa” para essa atividade (art. 7º)⁸⁴⁶ e estabelecendo regras para o depósito e movimentação dos seus recursos, a cargo do INT (art. 8º). Nos termos dos parágrafos deste dispositivo, os saldos existentes na conta especial do Fundo seriam “automáticamente transferidos para o exercício seguinte” (§

1967 que não mais reproduzia, entre as competências do TCU, o registro dos contratos celebrados pela Administração Pública que mobilizassem recursos públicos (cf. art. 77, III e § 1º, Constituição de 1946). Veja-se que o uso da palavra “alinhamento”, embora tecnicamente inadequado, já que não há que se falar em norma infraconstitucional “desalinhada” com a Constituição, pretende remeter à persistência da “cultura do registro prévio” no referido órgão de controle, como lembra Conrado TRISTÃO (TCU e a ‘cultura do registro prévio’. In: *JOTA – Coluna: Controle Público, de 23 de outubro de 2019*. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/controle-publico/tcu-e-a-cultura-do-registro-previo-23102019>>. Acesso em 13 jun. 2020) e, conseqüentemente, à função normativa do artigo 14 do Decreto-Lei nº 239/67.

⁸⁴⁵ Ressalva-se, de toda a sorte, que, os recursos do FUNAT não poderiam ser destinados à admissão de corpo funcional permanente no INT (art. 6º, Parágrafo único, Decreto-Lei nº 239/67).

⁸⁴⁶ O artigo 12 do Decreto-Lei nº 239/67 também admitia que o INT contratasse pessoal especializado para atuar “sob o regime de tarefas” em funções administrativas do FUNAT.

1º), já aqueles de natureza orçamentária, que não tivessem sido destinados ao FUNAT, seriam inscritos como “restos a pagar” no orçamento federal (§ 2º).

Além desse tratamento especial em termos de finanças públicas,⁸⁴⁷ o Decreto-Lei nº 239/67 estabelecia os parâmetros para a “concessão [...] de colaboração financeira à conta do Fundo”, determinando que, em “projetos de iniciativas de terceiros”, o cumprimento da proposta seria fiscalizado por intermédio dos atores do SNT (art. 9º,⁸⁴⁸ “2º”).

Destaca-se, ainda, que nos termos da regulamentação do FUNAT, estabelecida pelo Decreto nº 66.111, de 23 de janeiro de 1970, o Presidente de República diretamente vinculava o Fundo aos “programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico com vista à implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (art. 1º). O chefe do Poder Executivo também interagiu o FUNAT ao FNDCT, admitindo que a ação descentralizada deste (art. 1º, § 1º, Decreto-Lei nº 770/69) apoiasse a execução dos objetivos daquele (art. 2º, “1”, Decreto nº 66.111/70).⁸⁴⁹

Portanto, foi este robusto e articulado sistema diretamente vinculado à atividade industrial – e não, como poderia se supor, relacionada à área da educação –⁸⁵⁰ que o Decreto nº 70.553/72 adotou como parâmetro de sistema setorial para a área de ciência e tecnologia.

⁸⁴⁷ Lembra-se da regra geral constante do artigo 36 da Lei nº 4.320/64, estabelecendo que apenas créditos orçamentários com despesas empenhadas, mas não liquidadas até o final do exercício financeiro, teriam seus recursos transferidos para o novo ano civil.

⁸⁴⁸ Além dessa regra de acompanhamento dos projetos, o artigo 9º do Decreto-Lei nº 239/67 ainda estabelecia que as propostas “de iniciativa de terceiros” deveriam se enquadrar nas finalidades do FUNAT (§ 1º) e o Fundo não poderia arcar com mais de 60% do orçamento global do projeto (§ 3º).

⁸⁴⁹ Quanto ao suporte institucional do FUNAT ao INT, o artigo 13 do Decreto nº 66.111/70 estabelecia, com relação às iniciativas patrocinadas pelo Fundo, que, “[n]a ausência de qualquer especificação em contrário, todo o equipamento e material permanente adquirido para a realização de determinada pesquisa reverterá, após a conclusão dos trabalhos, ao patrimônio do Instituto Nacional de Tecnologia”. Diante disso, como regra, as ações realizadas com recursos do FUNAT serviam, indiretamente, a estruturar as condições materiais de produção de ciência, tecnologia e inovação do INT.

⁸⁵⁰ Em todo o caso, conforme mencionado acima, o MEC também viria a se integrar ao sistema instituído para a área de CTI, por intermédio de sua unidade dedicada à educação superior, apoiada pela CAPES como sua “agência executiva” para essa função (cf. art. 2º, Decreto nº 86.816/82).

Nota-se que essa orientação produtiva, traduzida com a ênfase na ideia de “tecnologia”⁸⁵¹ do SNT, parece ter marcado o esforço normativo empreendido pelo Estado brasileiro de formatação de um sistema para a área de CTI, na primeira metade dos Anos 70.

Para esse destaque, convém avançar para o exame da manifestação normativa do Presidente da República de 1975, em que expressamente se instituiu o “Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”.

3.2.3. O “Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico” do Decreto nº 75.225, de 15 de janeiro de 1975.

Com a pretensão de expressamente instituir o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT), o chefe do Poder Executivo federal editou o Decreto nº 75.225, de 15 de janeiro de 1975.

Sem revogar – e, diga-se, mencionar – o Decreto nº 70.553/72, distanciar-se da sua pretensão de arranjar “sob a forma de sistema” a área de CTI, ou ainda se afastar da base pela perspectiva das organicidades, o Decreto nº 75.225/75 estabeleceu nova conformação ao papel das estruturas da União Federal no SNDCT.

O principal destaque parece ter sido a posição delegada diretamente à figura do Presidente da República.

Além de decidir sobre as alocações financeiras de sua sustentação, como o PBDCT e o FNDCT, em linha com o diploma de 1972, o chefe do Poder Executivo foi encarregado da coordenação da estratégia do SNDCT, tendo por apoio o Ministério do Planejamento

⁸⁵¹ Vale-se, aqui, das reflexões realizadas por Donald STOKES (O quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica, pp. 51-ss) para ilustrar a construção do “paradigma moderno”, distinguindo o “puro” e o “aplicado” das ciências – ou, enfim, a hodierna compreensão de “ciência” e “tecnologia”, respectivamente. Maturado nos Séculos XVIII e XIX, a noção de tecnologia cingir-se-ia à ideia de “trabalhos práticos” relacionados com “retornos financeiros” (p. 63).

e o CSN, este, especificamente, nas questões que se referissem à segurança nacional⁸⁵² (art. 1º,⁸⁵³ Decreto nº 75.225/75).⁸⁵⁴

Uma contrapartida desse rearranjo da governança estratégica para a área de ciência tecnologia e inovação, parece ter sido a perda de notoriedade do CNPq.

Muito embora o Decreto nº 75.225/75 continuasse a lhe conferir importantes atribuições no SNDCT, sua atuação se daria por intermédio do Ministério do Planejamento (art. 6º).⁸⁵⁵ Ademais, o diploma de 1975 não reproduzida a condição do Conselho de “órgão central” do sistema da área de CTI, que lhe havia delegado o Decreto nº 70.553/72 (art. 5º).

Aliás, além de não tratar mencionar a expressão “órgão central”,⁸⁵⁶ o Decreto nº 75.225/75 foi mais constricto com relação aos “órgãos setoriais” do SNDCT:

⁸⁵² Veja-se, de todo modo, que, em se tratando de CTI, tal atribuição é tão ampla quanto à generalidade do termo “segurança nacional”. O próprio Decreto nº 75.225/75 parece ter incorporado essa dimensão, ao determinar, em oposição à tradicional publicidade que envolve a produção científica, que “[a]s pesquisas e outros trabalhos de caráter científico e tecnológico de interesse para a segurança nacional serão protegidos por normas especiais de sigilo” (art. 8º).

⁸⁵³ O referido artigo 1º não faz expresso limite à “Administração Civil”, como ocorrera no artigo 1º do Decreto nº 70.553/72. De todo modo, a “Administração Militar” foi excluída do SNDCT por força do artigo 9º do Decreto nº 75.225/75, seguindo subordinada à EMFA, nos termos do Decreto-Lei nº 200/67, com a redação dada pelo Decreto nº 900/67.

⁸⁵⁴ Veja-se que, nos termos da tradição constitucional brasileira, o chefe do Poder Executivo é comumente responsável pela organização da Administração Pública federal, de modo que, no limite, a coordenação das ações da União Federal em ciência tecnologia e inovação são sempre uma de suas atribuições (para essa competência na vigência da Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/69, cf. art. 81, I e V). Em todo o caso, sempre que determinada matéria é diretamente arrolada à sua imediata supervisão, como fez com a CTI pelo Decreto nº 75.225/75, entende-se que o Presidente da República expressa as prioridades da sua gestão, sendo aspecto de alta relevância do ponto de vista institucional.

⁸⁵⁵ Lembra-se que, na oportunidade da edição do Decreto nº 75.225/75, o CNPq não mais se subordinava diretamente à Presidência da República, integrando a estrutura do Ministério do Planejamento, nos termos do artigo 8º, V, da Lei nº 6.036/74. Quanto à participação do CNPq no SNDCT, o artigo 6º do Decreto nº 75.225/75 atribuía ao Conselho, no apoio ao Ministério do Planejamento, a função de auxiliar na elaboração da “política global” para a CTI; no PBDCT e demais estratégias setoriais; e na “articulação com os Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, visando à compatibilização de esforços, bem como à prestação de assistência técnica e ao intercâmbio de informações” – aludindo, nesta última competência, à pretensão “nacional” do Decreto nº 75.225/75 (para considerações ao arranjo federativo na matéria nos Anos 70, ver nota de rodapé nº 832). Em todo o caso, o mesmo documento, em seu artigo 7º, não mais tratava da oitiva do CNPq sobre o FNDCT, constante do Decreto nº 70.553/72, para a sua submissão à aprovação do chefe do Poder Executivo Federal.

⁸⁵⁶ No caso, ainda que o Decreto nº 75.225/75 não tratasse da existência de um “órgão central”, uma leitura conjunta de suas disposições pode sustentar que se, por um lado, foi reforçada a posição do Ministério do Planejamento para animar o SNDCT, por outro lado, o CNPq não foi excluído da posição de centro informacional desse arranjo, ante a ausência de revogação expressa do Decreto nº 70.553/72 pela norma de 1975.

Art. 3º. Nos Ministérios com atuação significativa na área de Ciência e Tecnologia, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico disporá de Órgãos Setoriais, que revestirão, preferentemente, a forma de Secretarias de Tecnologia.

Parágrafo único. Ficarão sob supervisão dos Órgão Setoriais de cada Ministério todas as unidades organizacionais de qualquer grau que realizem atividades de planejamento, supervisão, coordenação, estímulo, execução ou controle de pesquisas científicas e tecnológicas e a sua utilização pelos setores econômicos e sociais.

Assim, em primeiro lugar, sem a pretensão abrangente do Decreto nº 70.553/72 que integrava no sistema todas aquelas unidades que interagissem com o tema da CTI, o Decreto nº 75.225/75 limitou-se a tratar daqueles Ministérios “com atuação significativa na área” – sem, contudo, especificar quais as organicidades superiores do Governo Federal teriam esta qualidade.⁸⁵⁷

Em segundo lugar, o diploma de 1975 determinava que tais Ministérios constituiriam órgãos para ordenar as suas ações setoriais no SNDCT, submetendo a esta unidade, orientada sob o formato de uma “Secretaria de Tecnologia”, todas as estruturas que lhes fossem hierarquicamente subordinadas e executassem atividades de CTI.

Diante disso, o Decreto nº 75.225/75 parece ter pretendido, com atenção às vinculações ministeriais da Administração Pública federal, focar a mobilização do SNDCT a algumas estruturas da União Federal e enfatizar para tais arranjos institucionais a persecução da agenda tecnológica⁸⁵⁸.

⁸⁵⁷ Lembra-se que o artigo 3º, Parágrafo único, do Decreto nº 70.553/72 arrolava expressamente os sistemas setoriais de CTI a serem constituídos, observando o da indústria e do comércio, quais sejam: “saúde, agricultura, mineração, energia, telecomunicações e atividades nucleares”. Ademais, veja-se que, como o Decreto nº 70.553/72 não foi revogado pelo Decreto nº 75.225/75 e tendo em vista o silêncio deste quanto aos critérios para a definição das organicidades integrantes do SNDCT, pode-se sustentar que a mera execução de tarefas relacionadas à CTI continuava a definir os órgãos e entidades que compunham o sistema para a área.

⁸⁵⁸ Sem que se possa traçar uma relação direta entre o disposto no artigo 3º do Decreto nº 75.225/75 e a estrutura atual da União Federal, convém registrar, como um modelo setorialmente organizado na área de CTI, a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (MS), responsável pela formulação, coordenação, implementação e avaliação das políticas de CTI em saúde e assistência farmacêutica e de medicamentos (cf., artigos 30-ss, Anexo I do Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2016).

Assim, em síntese, o Decreto nº 75.225/75 avança quanto à organização sistêmica nas “áreas de competência do Setor de Ciência e Tecnologia”, inaugurada com o Decreto nº 70.553/72, com a sua consolidação sob a forma do SNDCT.

Ademais, o diploma de 1975, como fizera o de 1972, preocupou-se sobretudo com o planejamento, a coordenação e a execução, inclusive sob a dimensão financeira, deste Sistema pelos órgãos e entidades da União Federal, organizadas em torno da Presidência da República.

Desta conformação, vislumbram-se duas ponderações.

Muito embora a aproximação da CTI do núcleo central do Poder Executivo aponta para um movimento de prestígio dessa área no âmbito do Estado brasileiro no curso dos Anos 70, é notável a ausência de um diálogo expresso do Decreto nº 75.225/75 com o Decreto nº 70.553/72. Com isso, sob a perspectiva normativa, a apontada progressão da importância da ação estatal na matéria, com a direta participação do Presidente da República é produto muito mais de inferências da comparação entre os mencionados diplomas normativos, do que de uma expressa pretensão governamental.

Quanto à opção dos Decretos nºs 75.225/75 e 70.553/72 pelas estruturas orgânicas e a ausência de pormenorização do fomento estatal à CTI, entende-se que esse arranjo foi útil à aderência desta área à estratégia nacional de desenvolvimento.

Em outras palavras, a institucionalidade formalmente vigente até 1991⁸⁵⁹, para o sistema de CTI, conformada pelos diplomas de 1972 e 1975 possibilitou que a regência finalística da ação nesta área ficasse a cargo dos “instrumentos de previsão, orientação e coordenação” para a “atuação integrada” deste sistema: os PBDCTs, formatados nos contextos dos PNDs.⁸⁶⁰

⁸⁵⁹ Os Decretos nºs 70.553/72 e 75.225/75 foram formalmente revogados pelo Presidente da República nos termos do artigo 3º do Decreto s/nº de 5 de setembro de 1991. Em todo caso, como se verá na última seção deste item da tese, com a criação do MCT em 1985 a organização “sistêmica” da área de CTI foi profundamente alterada no âmbito da União Federal.

⁸⁶⁰ Por oportuno, vale lembrar que, na ocasião da edição do Decreto nº 75.225/75, o PBDCT tinha encerrado o seu primeiro ciclo de planejamento e execução financeira, sob a regência do também primeiro PND. Em comparação ao diploma de 1972, destaca-se que o texto decretado pelo chefe do Poder Executivo em 1975 não reproduziu determinações como a revisão, a cada exercício financeiro, com os acréscimos das “previsões e

Assim, com a compreensão sistêmica da área de CTI no âmbito do Direito brasileiro, inaugurada pelos normativos editados pelo Presidente da República em 1972 e 1975, avança-se para detalhar a perspectiva dessa ação setorial no projeto de desenvolvimento econômico e social que orientou o país nas Décadas de 70 e 80.

3.3. PLANOS BÁSICOS DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO, NO CONTEXTO DOS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Entre os anos de 1973 e 1985, a estratégia brasileira de fomento à CTI orbitou em torno dos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCTs), editados no âmbito dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), responsáveis por direcionar, em continuidade à perspectiva de planificação e da programação vislumbradas acima, o modelo de intervenção estatal na atividade econômica durante o período.

Para realizar a análise destes documentos, esse tópico da pesquisa divide-se em quatro seções.

Uma destinada a lançar considerações gerais sobre a condição desses “Planos” no âmbito do arranjo jurídico-institucional da época; e as demais dedicadas a explorar as particularidades de cada um dos três PBDCTs e dos PNDs aos quais guardam correspondência.

Quanto a estas análises dos PNDs-PBDCTs, adota-se um percurso comum. Primeiramente, são examinados os aspectos relativos à elaboração e vigência de cada um desses documentos, para, em seguida, aprofundar seus respectivos conteúdos.

indicações de mais de um ano” ou a obrigação de que o PBDCT contivesse “a programação com todas as fontes de recursos internas e externas, seja qual for a forma de emprego ou categoria econômica da despesa a ser realizada”, constantes, respectivamente, do artigo 4º, *caput* e § 1º, do Decreto nº 70.553/72.

No que tange ao teor desses documentos, dois aspectos merecem, desde já, ser ponderados.

Na medida em que os três PNDs-PBDCTs são estratégias que se sucedem,⁸⁶¹ a apresentação desses documentos acolhe uma perspectiva cumulativa. Ou seja, utiliza-se como referência o primeiro conjunto de PND-PBDCT, aos quais se dedica uma exposição mais exaustiva, com os demais Planos vistos em referência aos seus antecedentes, a fim de, sobretudo, serem realçadas as alterações ou distinções de ênfases que lhe foram conferidas.

O outro aspecto tem causa no caráter dos PBDCTs. Enquanto documentos integralmente dedicados à CTI, a análise destes Planos busca, em linha com a abordagem institucionalista pretendida nesta tese, realçar os fins, entidades e meios constituídos ou arregimentados pelo Estado brasileiro no contexto desta estratégia.

Enfim, antes de se aprofundar em cada um desses documentos, resta, em sede de considerações gerais, esclarecer a posição destes Planos em relação ao Direito brasileiro, na ocasião em que foram editados.

3.3.1. Visão geral: os PBDCTs-PNDs no Direito brasileiro

3.3.1.1. As bases normativas dos Planos

Os PBDCTs foram implementados por manifestações normativas, editadas pelo chefe do Poder Executivo, no contexto de diplomas aprovados pelo Poder Legislativo.

Assim,

- (i) o Decreto nº 72.527, de 25 de julho de 1973, aprovava o “I PBDCT”, para o biênio de 1973-1974, nos seus termos, “em conformidade com o previsto no I

⁸⁶¹ Por oportuno, para essa ideia, lembra-se do destaque conferido por Amílcar Figueira FERRARI ao relato de Eduardo Rappel, um dos responsáveis pela elaboração dos dois primeiros PBDCTs, em O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, pp. 162-167.

Plano Nacional de Desenvolvimento”, o “I PND”, estabelecido pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, para o período entre 1972 e 1974;

(ii) o Decreto nº 77.355, de 31 de março de 1976, parametrizara as ações no setor constantes do “II PBDCT”, para os anos de 1976 até 1979, tendo por fundamento – não expresso na manifestação do Presidente da República – o “II PND”, definido pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, para os Anos de 1975 a 1979; e

(iii) o Decreto nº 85.118, de 3 de setembro de 1980, ratificara o “III PBDCT”, “até 1985”, em referência – também não prenunciada – ao “III PND”, definido pela Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1, de 1980,⁸⁶² para os “exercícios” de 1980 a 1985.

Veja-se que, segundo o cabeçalho dos Decretos nºs 72.527/73, 77.355/76 e 85.118/80, os PBDCTs foram editados com fundamento na competência privativa do Presidente da República, contida no artigo 81, III, da Constituição 1967, com redação pela EC nº 1/69, para “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução”.

Nesse sentido, ainda que apenas o I PBDCT faça menção expressa ao I PND, entende-se sustentável subordinar todos os PBDCTs aos PNDs vigentes na ocasião de suas respectivas edições.

Faz-se essa observação sem perder de vista que nenhum dos diplomas normativos responsáveis por aprovar os PND, que vigoraram entre 1972 a 1985, mencionaram um Plano para a CTI, em sua parte prescritiva.

Na realidade, o conteúdo dos PNDs constava de documentos que acompanhavam os diplomas normativos ratificados pelo Poder Legislativo.

Ademais, quanto ao espaço para a manifestação regulamentar do Poder Executivo, os artigos 2º das Leis nºs Lei nº 5.727/71 e 6.151/74 mencionavam apenas que o “Poder

⁸⁶² Para essa competência do Poder Legislativo na aprovação dos PNDs, cf., *infra*, item 3.3.1.2.2.

Executivo adaptará o Plano a que se refere o artigo anterior às circunstâncias emergentes e atualizará os elementos quantitativos a que ele se refere”, sendo a RCN nº 1/80 silente nesse sentido.

De todo modo, considerando que os PNDs aprovados pelo Congresso Nacional traziam seções dedicadas à CTI, conforme se verá adiante, fato é que o Presidente da República, pelos Decretos nºs 72.527/73, 77.355/76 e 85.118/80, aprovou sucessivos PBDCTs, contendo as “diretrizes e prioridades”, para a sua estratégia de CTI, em documentos anexos ao exercício de sua função normativa.

Nesse sentido, entende-se que os conteúdos dos PNDs-PBDCTs, aos quais são dedicadas as seções seguintes deste item da tese, embora não constem em disposição prescritiva, revestem-se de certa formalidade normativa, conferida seja pelo chefe do Poder Executivo, para os PBDCTs, seja pelo Poder Legislativo, para os PNDs.⁸⁶³

Aliás, para encerrar esse exame das bases normativas dos Planos, lembra-se que os Decretos nºs 72.527/73 e 77.355/76 remetiam à conformação sistêmica dos PBDCTs, estabelecida pelo Presidente da República na primeira metade dos Anos 70. Assim, ao resgatarmos o artigo 4º do Decreto nºs 70.553/72,⁸⁶⁴ os diplomas instituídos dos I e II

⁸⁶³ Tal aspecto, por seu turno, parece suficiente para conferir caráter normativo a esses documentos e, assim, incluí-los ao rol de fontes primárias desta tese. Para esse recorte, cf. o disposto no item 1.2.4, *supra*. Ainda, quanto à importância destes documentos na trajetória institucional brasileira de CTI, fica-se com as observações de Sérgio SALLES FILHO, justificando a publicação de trechos dos PNDs-PBDCTs na seção de “Memória” das primeiras publicações da *Revista Brasileira de Inovação*: “[i]nstrumento organizado e consolidado, o PBDCT definia diretrizes muito claras sobre os rumos que deveriam tomar o desenvolvimento científico e tecnológico do País. Escrito em estrita coerência com as propostas de desenvolvimento nacional de então, este PBDCT daria origem a uma série de três documentos de mesmo objetivo (I, II e III PBDCT). [§] Mas por qual razão este e não outro documento histórico? Bem, os trechos acima oferecem uma boa dica. Algumas das tais idéias recorrentes a que fizemos menção podem, comparadas aos rumos da política de hoje, ser identificadas. Por exemplo, há uma explícita proposição de que o apoio a C&T deveria se referir ao plano de desenvolvimento econômico do País. Mais do que isso, era clara a intenção de promover a relação entre a pesquisa, a universidade e a empresa, tema esse, sem dúvida, recorrente, e ainda não devidamente equacionado. Fala-se do fomento ao investimento privado em tecnologia e da necessidade de interagir o conhecimento (a ciência) gerado nas instituições de pesquisa e universidades com as necessidades do setor privado.” (Política de Ciência e Tecnologia no I PND (1972/74) e no I PBDCT (1973/74). In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 1, n. 2, 2002, pp. 398-399. Disponível em <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648865>>. Acesso em 17 jun. 2020.

⁸⁶⁴ É curioso que o Decreto nº 75.225/75, responsável por constituir o SNDCT, não tenha sido mencionado pelo Decreto nº 77.355/76, para tratar do caráter orçamentário do II PBDCT. Esse aspecto parece realçar que a edição do Decreto nº 75.225/75 pelo chefe do Poder Executivo manteve no ordenamento jurídico brasileiro as disposições que não lhe eram conflitantes do Decreto nº 70.553/72.

PBDCTs evidenciavam a função destes documentos não só na “atuação integrada do sistema nacional”, mas também do seu caráter orçamentário, de “esquema financeiro”.

Para tratar desta dimensão, convém aprofundar-se na dinâmica orçamentária do período, forjada especialmente no final dos Anos 60, cujas regras conformam outro aspecto geral do arranjo jurídico-institucional dos PNDs-PBDCTs.

3.3.1.2. Os PNDs-PBDCTs na sistemática orçamentária

3.3.1.2.1. A Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, e o primeiro traço da gestão orçamentária plurianual

Conforme se prenunciou no item 3.1 acima, no curso da Década de 60 a estratégia de planificação e programação da intervenção do Estado na atividade econômica paulatinamente acoplou a dimensão financeira do Estado por intermédio da mobilização dos orçamentos públicos.

Neste processo, a dinâmica orçamentária estatal, comumente organizada em termos de exercícios financeiros anuais,⁸⁶⁵ precisou ser alinhada à perspectiva de médio e longo prazo do planejamento.

No Direito brasileiro, esse arranjo foi normativamente conformado pela noção de previsões orçamentárias plurianuais da Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, a “Norma Geral de Direito financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

Esta Lei, em vigor até os dias atuais,⁸⁶⁶ estabeleceu regras à elaboração da proposta orçamentária plurianual, dedicando os seus artigos 23 a 26 a estas espécies de “previsões”.

⁸⁶⁵ Lembra-se, por exemplo, do “Código de Contabilidade da União”, estabelecido pelo Decreto n° 4.536, de 28 de janeiro de 1922, relacionando, como regra, orçamento, ano financeiro e ano civil (arts. 8-ss).

⁸⁶⁶ Sob a égide do atual Direito brasileiro, a Lei n° 4.320/64 vige com *status* de lei complementar, por força do disposto no artigo 165, § 9º, I, da Constituição de 1988, conforme decisão do STF (ver ADI-MC n° 1726-5/DF, Relator Ministro Maurício Corrêa. Plenário. Julgamento em 16/08/1998. Publicação em 30/04/2004).

Segundo seu artigo 23, foram consideradas receitas e despesas plurianuais aquelas que, classificadas como de capital,⁸⁶⁷ abrangessem um período mínimo de três anos. Tais receitas e despesas eram⁸⁶⁸ objeto de um “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” que, além de aprovado por decreto do chefe do Poder Executivo, seria por este reajustado anualmente, com o acréscimo de “previsões por mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos” (art. 23, Lei nº 4.320/64).

Conforme o artigo 24 da Lei nº 4.320/64, este Quadro abrangeria as despesas e receitas orçamentária de: (i) “planos especiais”, aprovados em lei, para atender regiões ou setores da Administração Pública e da economia; (ii) fundos especiais;⁸⁶⁹ e as entidades paraestatais⁸⁷⁰ e integrantes da Administração Pública indireta⁸⁷¹ beneficiárias, independentemente de contraprestação, de transferências financeiras provenientes dos orçamentos públicos.

A Lei nº 4.320/64 determinava também que todos os “programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” fossem, quando possível, relacionados “a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços” (art. 25).

⁸⁶⁷ Os artigos 11 e 12 da Lei nº 4.320/64 classificam, respectivamente, as receitas e as despesas nas categorias econômicas de correntes e de capital. Em seus termos, são consideradas receitas de capital aquelas “provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente” (art. 11, § 2º, cuja redação original, a despeito de algumas vírgulas, é idêntica à atualmente em vigor, conferida pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982). Já entre as despesas de capital, a Lei nº 4.320/64 enquadra os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital realizadas com dotações orçamentárias nos termos do seu artigo 12, §§ 4º a 6º.

⁸⁶⁸ Ainda que a Lei nº 4.320/64 continue em vigor no Direito brasileiro, o “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” perdeu sua vigência na sistemática orçamentária estabelecida pela Constituição de 1988. Nesse sentido, José Maurício CONTI destaca que o “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, previsto no art. 23 [da Lei nº 4.320/64], foi substituído pelos novos mecanismos criados pela Constituição de 1988, especialmente o Plano Plurianual [art. 165, § 1º], exercendo também esta função o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o Anexo de Riscos Fiscais da mesma Lei de Diretrizes Orçamentárias, previsto no art. 4º, § 3º, também da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (CONTI, José Maurício (org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*, 2ª ed. São Paulo: RT, 2010, p. 99).

⁸⁶⁹ Segundo o artigo 71 da Lei nº 4.320/64, “[c]onstitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.” O FNDCT, por exemplo, enquadra-se nessa categoria de “fundo especial”.

⁸⁷⁰ Para um conceito de paraestatais, cf. nota de rodapé 641.

⁸⁷¹ No que tange às empresas com participação do Estado, o artigo 107, Parágrafo único, da Lei nº 4.320/64 limitava a incidência das previsões orçamentárias constantes no “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” àquelas entidades em que o Estado detivesse a integralidade do capital social, não abrangendo, portanto, as sociedades de economia mista ou as empresas com participação minoritária do Estado.

Por fim, o seu artigo 26 determinava que todas as despesas de capital indicadas na no Quadro de previsões plurianuais deveriam constar do “programa anual atualizado dos investimentos”, mecanismo encontrado pela Lei nº 4.320/64 para alinhar aquela ordem de despesas à execução anual dos orçamentos.⁸⁷²

Com relação ao consignado até então, pode-se dizer que a Lei nº 4.320/64 conferiu papel de destaque ao chefe do Poder Executivo federal na estruturação das previsões orçamentárias plurianuais.

Não há dúvida que é da tradição brasileira que o Poder Executivo responda pela elaboração da peça orçamentária, submetendo sua aprovação ao Poder Executivo.⁸⁷³

Em todo o caso, tanto a aprovação, como a revisão, “por decreto”, do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, o instrumento de previsão das receitas e despesas plurianuais, parecem ter posicionado o Presidente da República no centro do engajamento financeiro de longo da União Federal no contexto da Lei nº 4.320/64.

Outro aspecto de destaque são as referências a “planos”, “programas” e “metas” utilizadas pela Lei nº 4.320/64 para tratar das previsões orçamentárias plurianuais.

Tendo em vista que tais palavras foram corriqueiramente suscitados na estratégia de planificação e programação da ação estatal na atividade econômica, vista acima, como o Programa de Metas, o Plano Trienal ou o Programa de Ação Econômica do Governo, parece oportuno ponderar o que a Lei nº 4.320/64 diz, sob a perspectiva orçamentária, quanto a estes termos.

No caso, apenas “meta” é definida pela Lei nº 4.320/64, considerada como “os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa”, constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (art. 25, Parágrafo único).

⁸⁷² Para um aprofundado estudo dessa relação entre plurianualidade e anualidade na dinâmica dos orçamentos públicos brasileiros até a atualidade, lembra-se do já citado trabalho de Giovanna Montellato Storace ROTA (*Anualidade orçamentária e contratos administrativos*, pp. 71-ss).

⁸⁷³ Por exemplo, para essa dinâmica na vigente Constituição, ver a iniciativa do Poder Executivo para a proposição das leis orçamentárias constante do artigo 165.

O termo “programa” ao qual o trecho citado faz referência não é caracterizado pela Lei nº 4.320/64. De todo modo, consta de diversas de suas disposições,⁸⁷⁴ ora grafado no singular, ora no plural, integrando, na maior parte das menções, expressões, como “programa anual”, “programa de trabalho” ou “programa especial”.

Nesse sentido, no contexto da Lei nº 4.320/64, parece sustentável vislumbrar na palavra “programa” uma dimensão financeira de ordem político-estratégica, para as receitas e despesas (art. 2º, *caput*), anuais (arts. 2º, § 2º, III; 26; e 27) ou plurianuais (art. 25, *caput*), com vistas à fixação dos objetivos pretendidos e dos elementos de avaliação da ação governamental (arts. 25, *caput* e Parágrafo único; e 26).

Esse acento estabelecido pela Lei nº 4.320/64 à noção de programa como técnica de elaboração (vide artigos *supra* arrolados), execução (art. 48, “a”) e controle orçamentário (art. 75, III), aliando ação política aos orçamentos públicos, incorpora ao Direito brasileiro o modelo de “orçamento-programa”,⁸⁷⁵ vigente até os dias atuais.⁸⁷⁶

Por fim, o termo “plano” aparece em duas disposições da Lei nº 4.320/64. Uma, para se referir aos “planos de aplicação” dos fundos especiais, cujos quadros demonstrativos deverão acompanhar a lei orçamentária (art. 2º, § 2º, I). Outra, no acima mencionado contexto do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, para destacar a previsão plurianual de despesas e receitas que, aprovadas em lei, seriam destinadas “a atender a regiões e a setores da administração ou da economia” (art. 24, I).

Esta última menção de “plano” parece anunciar a base legal do que, anos depois, se constituiria nos PNDs e, conseqüentemente, nos PBDCTs. Contudo, antes da vigência

⁸⁷⁴ A Lei nº 4.320/64 menciona “programa” nos artigos 2º, *caput* e § 2º, III; 12, § 4; 13; 20, Parágrafo único; 22, IV; 25, *caput* e Parágrafo único; 26; 27; 48, “a”; e 75, III.

⁸⁷⁵ Nesse sentido, cf. AFONSO DA SILVA, José. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973, p. 36. Lembra-se que, segundo este autor, “[n]a verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade. É um documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias” (p. 41).

⁸⁷⁶ Para a persistência da técnica de orçamento-programa da Lei nº 4.320/64, sob a égide da Constituição de 1988, ver cf. LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em <<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/a-execucao-do-orcamento-publico-flexibilidade-e-orcamento-impositivo-1226>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

do I PND em 1972, o Regime Militar de 1964 implantaria uma nova dinâmica, com assento constitucional, para o alinhamento do planejamento à dinâmica orçamentária do Estado brasileiro.

3.3.1.2.2. O planejamento orçamentário na Constituição de 1967 e na EC nº 01/69 e suas regulamentações (Decreto-Lei nº 200/67, LC nº 3/67 e ACp nº 43/69)

Essa concepção de orçamento não só como peça de expediente financeiro do Estado, mas também expressão direta de interesses e objetivos de natureza política, estabelecida em nível legal pela Lei nº 4.320/64, incorpora-se, em 1967, ao plano constitucional brasileiro.

Refere-se, no caso, ao acima mencionado Orçamento Plurianual de Investimento, o OPI. Nos termos do já transcrito artigo 65, § 4º, da Constituição de 1967, o OPI estabelecia, em sede constitucional, um diálogo entre a anualidade orçamentária e as despesas de capital que se alongassem por mais de um exercício financeiro.

Ainda segundo o texto constitucional de 1967, esse orçamento plurianual deveria ter sua forma prevista em lei complementar (art. 63, Parágrafo único).

Contudo, antes da edição do referido diploma, o Decreto-Lei nº 200/67 tratou de reforçar a relação entre orçamento público e planejamento na Reforma Administrativa que estabeleceu para a União Federal.

Nos termos do seu artigo 7º e especificações constantes dos artigos 15 a 18, planejamento, orçamento-programa e programação financeira foram elencados pelo Decreto-Lei nº 200/67 como instrumentos de ação governamental com vistas à promoção do desenvolvimento econômico e social e da segurança nacional.

Assim, tendo em vista o “plano geral de govêrno” (art. 7º. “a”), os “programas [...] de duração plurianual” (arts. 7º, “b”, e 15) seriam objeto de um “orçamento programa” anual (art. 16), que, por um lado, detalharia a dimensão orçamentária plurianual para o exercício seguinte (art. 16), e, por outro lado, coordenaria a “programação financeira de desembolso” para o exercício vigente (arts. 16 e 17).

Esse sistema, que submetia o planejamento das atividades administrativas da União Federal às direções “superiores do Presidente da República” (art. 15, Decreto-Lei nº 200/67),⁸⁷⁷ foi complementada quanto à sua abrangência plurianual pela LC nº 3, de 7 de dezembro de 1967.

Nota-se que a LC nº 3/67, por seu turno, não se resumiu aos OPIs, tratando também da competência do Poder Legislativo, mediante sanção do Presidente da República, para dispor sobre “planos e programas nacionais e regionais”, nos termos do artigo 46, III, da Constituição de 1967.

Segundo a LC nº 3/67, os OPIs seriam elaborados sob a forma de orçamentos-programas para um período de três anos, contendo o detalhamento anual da execução das despesas de capital dos programas setoriais e regionais (arts. 5º e 6º). Seu artigo 7º realçava que, além de recursos orçamentários, os OPIs conteriam também aqueles “extraorçamentários”, como “financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa”.

Tais programas, por seu turno, constituíam a expressão ordenada – em “projetos a serem executados, sob a responsabilidade do Poder Público” – dos Planos Nacionais (art. 4º).

Conforme os artigos 2º e 3º da LC nº 3/67, estes documentos conformavam “o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar [...] determinado estágio de desenvolvimento econômico e social”, vigendo por períodos quinquenais.⁸⁷⁸

⁸⁷⁷ Natasha Schmitt Caccia SALINAS destaca que o orçamento-programa representava, junto com a programação financeira, as bases do princípio fundamental do planejamento no contexto do Decreto-Lei 200/67 (Reforma Administrativa de 1967: reconciliação do legal com o real, pp. 471-477). Segundo a autora, neste diploma normativo, as técnicas de elaboração do orçamento-programa (art. 16) e de execução da programação financeira (arts. 17 e 18) foram os instrumentos adotados para que o planejamento, tradicionalmente “considerado uma atividade-meio”, fosse “estruturado sob a forma de um sistema, organizado sob a coordenação de um órgão central”, no caso, o Ministério do Planejamento (ver pp. 471-472 e nota de rodapé nº 54).

⁸⁷⁸ Considerando essa periodicidade quinquenal dos Planos Nacionais e aquela trienal dos OPIs, lembra-se do destaque realizado por André Castro CARVALHO quanto à ausência de necessária correspondência entre plurianualidade do planejamento estatal com aquela de matéria orçamentária, em *Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, pp. 309-312. Disponível em <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27112013-152626/es.php>>. Acesso em 19 jun. 2020.

Veja-se que essa conformação da LC nº 3/67, que, em suma, submetia a estratégia política e financeira do Poder Executivo à aprovação pelo Poder Legislativo, foi objeto de embates no curso da sanção da matéria legislativa, com determinados vetos do Presidente da República ao texto aprovado pelo Congresso Nacional, posteriormente derrubados pelo Poder Legislativo.⁸⁷⁹

Enfim, o texto final da LC nº 3/67 conjugava uma dinâmica partilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo na conformação dos Planos Nacionais e dos OPIs. Assim, se ao Presidente da República cabia a elaboração dos Planos Nacionais e dos OPIs e, quanto a estes, incitar o seu ajuste anual (cf., nesse sentido, o seu art. 9º); no seu processo deliberativo, o Congresso Nacional detinha ampla competência para uma avaliação de conveniência e oportunidade política desses documentos estratégicos (ver, especialmente, (art. 12).

A LC nº 3/67 previa, ainda, regras para que o Poder Executivo submetesse os primeiros Plano Nacional e OPI para apreciação do Congresso Nacional.

Quanto a este, nos termos do artigo 20 da LC nº 3/67, contendo diretivas ao primeiro OPI, a Lei nº 5.450/68 aprovou o OPI 1968-1970. Como mencionado acima, embora editado na constância do PED, que estabelecia aspectos de CTI entre seus objetivos fundamentais, este orçamento plurianual não reservou programação específica para o setor, nos detalhamentos das despesas de capital previstas para o período.⁸⁸⁰

⁸⁷⁹ Para o acesso aos vetos do chefe do Poder Executivo, constantes da MCN-PR nº 834, de 7 de dezembro de 1967, e à promulgação pelo Congresso Nacional, em 26 de março de 1968, das partes mantidas do projeto que se transformou na LC nº 3/67, com a derrubada dos vetos presidenciais, cf. os *Dados da Norma* da LC nº 3/67 no *site* da Câmara dos Deputados (disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1960-1969/leicomplementar-3-7-dezembro-1967-364995-norma-pl.html>>. Acesso em 18 jun. 2020). Além da por si só relevante anteposição realizada pelo Poder Legislativo no período do Regime Militar de 1964, as prescrições mantidas pelo Congresso Nacional no texto da LC nº 3/67 revelavam certa tentativa de participação pelo Poder Legislativo na estratégia contida nos Planos Nacionais, caso o Poder Executivo não encaminhasse seu projeto nos prazos legais (art. 3º, § 3º), bem como conferia mecanismos ao controle pelo Congresso Nacional da proposta de OPI apresentada pelo Presidente da República, obrigando-o a detalhar aspectos relacionados aos seus objetivos, meios e execução (respectivamente, arts. 12, III, e 16, Parágrafo único).

⁸⁸⁰ Ver, nesse sentido, artigo 3º da Lei nº 5.450/68. Ainda assim, o OPI 1968-1970 tratou, de modo esparso, entre seus programas, subprogramas e projetos aprovados como Anexo da Lei nº 5.450/68 (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/anexo/ANL5450-68.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2020), do tema da CTI. Nesse sentido, destacam-se, por exemplo, os subprogramas “Experimentação e Tecnologia” (p. 14-15) e “Estudos e Pesquisas” (p. 21-23) do programa “Agricultura”; os projetos relacionados à CNEN no subprograma “Estudos e Pesquisas” do programa “Energia” (p. 71); o subprograma “Estudos e Pesquisas” do

Já a proposta de primeiro Plano Nacional que deveria ser remetida ao Congresso Nacional até 1º de março de 1969, conforme o artigo 19 da LC nº 3/67, não foi apresentado pelo Poder Executivo.⁸⁸¹

Lembra-se que, entre 13 de dezembro de 1968 e 22 de outubro de 1969, o Congresso Nacional esteve em recesso por ato do chefe do Poder Executivo (ACp nº 38/68, c/c ACp nº 72/69).

Assim, no exercício da competência estabelecida pelo AI nº 5/68 para “legislar sobre todas as matérias e exercer todas as atribuições” previstas na Constituição de 1967 durante o recesso parlamentar (arts 2º, § 1; e 9º), o Presidente da República baixou o ACp nº 43, em 29 de janeiro de 1969.

Revogando expressamente a LC nº 3/67 (art. 11), o ACp nº 43/69 fixou um novo quadro normativo para os Planos Nacionais e os OPIs.

Com relação àqueles, atribuiu sua elaboração ao Poder Executivo sob a forma de “Planos Nacionais de Desenvolvimento”, formatando, portanto, a base normativa dos PNDs.

Tais Planos seriam submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo e teriam duração correspondente ao período do seu mandato presidencial (artigo 1º⁸⁸², ACp nº 43/69).

Programa “Indústria” (p. 78), envolvendo o Ministério da Aeronáutica, para a pesquisa e desenvolvimento de aeronaves, a CNEN e o INT; e ações no subprograma “Estudos e Pesquisas” do programa “Saúde e Saneamento” (p. 96), abrangendo radioisótopos pela CNEN, ações nos serviços nacionais de saúde (hemoterapia, câncer, lepra e tuberculose) e a FIOCRUZ (para considerações quanto a essa entidade, cf. *infra* nota de rodapé nº 1373).

⁸⁸¹ Para a inexistência de apresentação de projeto de lei tratando dos Planos Nacionais da LC nº 3/67 entre a sua vigência (11 de dezembro de 1967) e o recesso imposto ao Congresso Nacional pelo AI nº 5/68 (13 de dezembro de 1968), remete-se ao Pedido de Acesso à Informação à Câmara dos Deputados nº 190703-000004, de 3 de julho de 2019, realizado pelo autor deste estudo.

⁸⁸² A redação original do artigo 1º da ACp nº 43/69 estabelecia que os PNDs durariam quatro anos e apresentariam as “diretrizes gerais de desenvolvimento definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais”. Esse dispositivo foi alterado pelo ACp nº 76, de 21 de outubro de 1969, que não só equalizou o prazo dos PNDs à duração quinquenal do mandato presidencial, estabelecido pelo EC nº 1/69 no regime da Constituição de 1967 (art. 75, § 3º), como revogou o conteúdo material prescrito para esses Planos. Todavia, como se verá no curso da análise de cada PND, todos os Planos que vigoraram entre 1972 e 1985 descreveram objetivos e políticas globais, setoriais e regionais de desenvolvimento.

No estrito trâmite de aprovação dos PNDs, previsto no artigo 2º do ACp nº 43/69, caberia ao Poder Legislativo ou aprovar integralmente o Plano proposto pelo Poder Executivo, ou opor ressalvas ou restrições à proposta, às quais, em todo o caso, deveriam observar “necessariamente a coerência global do plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis”. Ademais, ocorrendo estas ressalvas ou restrições, o Poder Executivo poderia, por sua vez, ou acolhê-las, republicando o Plano proposto, hipótese em que o PND teria vigência imediata, ou reformulá-lo com base nas deliberações do Congresso Nacional, situação em que o Plano seria ressubmetido ao Poder Legislativo, tão somente para aprovação ou rejeição das modificações realizadas pelo Poder Executivo.

Além desses aspectos de conteúdo, o artigo 2º do ACp nº 43/69 estabelecia rígidos prazos para a apreciação dos PNDs pelo Congresso Nacional. Previsto para durar entre 90 e, no máximo, 210 dias, o ACp nº 43/69 considerava como aprovada a proposta de Plano que, submetida pelo Poder Executivo, não fosse deliberada pelo Poder Legislativo no transcurso dos lapsos temporais previstos.⁸⁸³

Ainda, o ACp nº 43/69 atribuía exclusivamente ao Poder Executivo (art. 4º) a proposição de alterações nos Planos, após o seu primeiro ano de vigência (art. 3º).

Nesse sentido, o ACp nº 43/69 reforçava o papel do Poder Executivo na elaboração dos Planos Nacionais, limitando, sobremaneira, a participação que a LC nº 3/67 conferira ao Congresso Nacional nessa tarefa.

No que tange aos OPIs, tal aspecto não foi diferente.

⁸⁸³ ACp nº 43/69. “Art. 2º O Congresso Nacional apreciará cada Plano Nacional de Desenvolvimento no prazo de 90 (noventa) dias, podendo aprová-lo integralmente ou formular as ressalvas ou restrições que julgar cabíveis, mantida necessariamente a coerência global do plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis. [§] § 1º No caso de aprovação com ressalvas ou restrições, o Executivo deverá proceder, no prazo de 60 (sessenta) dias, a reformulação das partes ressalvadas e republicar o Plano com os textos reformulados, que terão vigência imediata. [§] § 2º O Congresso Nacional aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias, as partes reformuladas, não podendo emendá-las; se, nesse prazo, não houver deliberação, os textos serão tidos como aprovados. [§] § 3º Esgotado, sem deliberação, o prazo de 90 (noventa) dias, estabelecido no “caput” dêste artigo, o Plano considerar-se-á aprovado.” O artigo 3º da LC nº 3/67 também determinava prazo (120 dias) à apreciação do Congresso Nacional dos Planos Nacionais encaminhados pelo Poder Executivo, estabelecendo que a matéria estaria aprovada com o decurso do prazo sem deliberação. Em todo o caso, a LC nº 3/67 não associava a esses prazos limitações de conteúdo para a deliberação do Poder Legislativo, como fez a ACp nº 43/69.

Em primeiro lugar, nota-se que a ACp nº 43/69 parece ter pretendido tornar mais clara a relação desses instrumentos orçamentários plurianuais com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, de modo que se, nos termos da LC nº 3/67, os OPIs eram a “expressão financeira” dos Planos Nacionais, a ACp nº 43/69 almejava torná-los a peça de execução dos PNDs.⁸⁸⁴

Diante disso, “[r]espeitadas as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento”, o OPI conteria suas expectativas de despesas de capital e respectivas receitas – orçamentárias e extraorçamentárias – para um período de três anos, destacando também as previsões anuais destinadas à sua execução (art. 5º, *caput* e § 1º, ACp nº 43/69).

Para a tramitação dos OPIs, a ACp nº 43/69 estabelecia prazos para sua apreciação pelo Congresso Nacional, sob risco de aprovação automática da proposta (cf. art. 8º⁸⁸⁵), obedecendo a processo de iniciativa, deliberação e aprovação próprio para as leis orçamentárias no período que, claramente, faziam preponderar a figura do chefe do Poder Executivo.

Refere-se, aqui, não só à tradicional iniciativa do Poder Executivo para a proposição das leis orçamentárias, mas especialmente às restrições estabelecidas ao Congresso Nacional na tramitação legislativa dessa matéria, decorrentes da subsunção dos OPIs às disposições constitucionais da época (ver. art. 7º⁸⁸⁶, ACp nº 43/69) que limitavam

⁸⁸⁴ Ainda que sem valor cogente, para sustentar essa linha argumentativa, veja-se a ementa da ACp nº 43/69: “[f]ixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos”.

⁸⁸⁵ A redação original do dispositivo estabelecia o prazo de 120 dias para apreciação dos projetos de OPIs pelo Congresso Nacional, findo o qual, sem deliberação, a proposta seria considerada aprovada. O ACp nº 76/69, ao alterar essa regra, reduziu este prazo de tramitação no Poder Legislativo para 90 dias, suprimindo a menção expressa à aprovação automática, em caso de não avaliação pelo Congresso Nacional. Contudo, esse expediente de aprovação automática parece ter remanescido no processo legislativo orçamentário dos OPIs, ante a inclusão, pela ACp nº 76/69, no artigo 8º da ACp nº 43/69, da referência ao artigo 66 da Constituição de 1967, com a redação dada pela EC nº 1/69, cuja parte final do seu *caput* estabelecia a promulgação do projeto de lei orçamentária, quando “até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção”.

⁸⁸⁶ O artigo 7º da ACp nº 43/69 que submetia expressamente os OPIs ao processo legislativo orçamentário constante do artigo 67 da Constituição de 1967 foi alterado pelo ACp nº 76/69, para atualizar as referências constitucionais, por ocasião da nova redação atribuída ao seu texto pela EC nº 1/69 (art. 65). Em todo o caso, seja na redação da Constituição de 1967, seja naquela que lhe foi atribuída pela EC nº 1/69, ambas conferiam notoriedade similar ao Presidente da República na definição do conteúdo da lei orçamentária.

seus membros de emendar a proposta orçamentária, aumentando despesa pública ou alterando seu montante, natureza ou objeto; ou de propor modificações ao projeto do Poder Executivo fora das Comissões parlamentares destinadas à apreciação da lei orçamentária.⁸⁸⁷

Ainda nesta dimensão, a ACp nº 43/69 atribuía amplos poderes ao Poder Executivo para a revisão dos OPIs. Nos termos do seu artigo 6º, este Poder poderia, mediante “proposição devidamente justificada”, submeter “a qualquer tempo” para o Congresso Nacional proposta de alteração nos OPIs, fossem elas pontuais ou amplas – neste caso, como aquelas destinadas a acrescentar novos exercícios àqueles já encerrados.

Observa-se que, antes da sua efetivação pelo Estado brasileiro, a sistemática de planos nacionais e orçamentos plurianuais, prevista pela ACp nº 43/69, teve de ser ajustada em face da nova redação à Constituição de 1967, estabelecida pela EC nº 1/69.

Muito embora as previsões relativas aos planos nacionais e orçamentos plurianuais tenham permanecidos praticamente as mesmas, alterando-se, sobretudo, as disposições numéricas no texto constitucional,⁸⁸⁸ a EC nº 1/69 provocou a edição do ACp nº 76/69.

Seu texto, conforme já se pontuou acima, em notas de rodapé, alterou a ACp nº 43/69, para harmonizar as referências a artigos da Constituição constantes do diploma

⁸⁸⁷ Por oportuno, destaca-se que, diversamente do regime constitucional anterior, a Constituição de 1988 – como se observa, entre outros, no quanto dispõe seu artigo 166 – ampliou consideravelmente o papel do Poder Legislativo na tramitação da lei orçamentária, ainda que o Poder Executivo mantenha importante primazia nesse processo. Em reforço da assunção desta participação do Congresso Nacional, lembra-se das ECs nºs 86, de 17 de março de 2015, e 100, de 26 de junho de 2019, destinadas a conferir “impositividade” as despesas estabelecidas pelos parlamentares na lei orçamentária – mesmo que criticável o arranjo jurídico estabelecido para o seu mecanismo (emendas parlamentares individuais ou de bancada) e a mínima porcentagem no contexto global do orçamento público (não superior a 2,2% da receita corrente líquida realizada no exercício orçamentário anterior).

⁸⁸⁸ Para os artigos tratando expressamente dos orçamentos plurianuais na redação estabelecida pela EC nº 1/69, com as disposições originais da Constituição Federal de 1967 entre parênteses: artigos 43, II (46, III); 60, Parágrafo único (63, Parágrafo único); 62, § 3º (65, § 4º); 63 (65, § 6º). No mesmo sentido, com relação aos planos nacionais, cf. artigo 43, inciso IV (46, inciso III). Importa registrar que, no rol das competências da União Federal, definidas pelo Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, a EC nº 1/69 não reproduziu em um mesmo dispositivo os planos nacionais e os orçamentos plurianuais, como fizera no texto original de 1967: estes foram relacionados aos assuntos de ordem financeira do Estado, que outrora constavam do artigo 43, II, da redação original da Constituição de 1967 (“orçamento anual, abertura e operação de crédito, dívida pública, emissões de curso forçado”); ao passo que o termo “desenvolvimento” foi adicionado ao dispositivo tratando dos “planos e programas nacionais e regionais” da Constituição de 1967 (art. 43, IV).

normativo, bem como definir novas regras pontuais quanto à submissão, apreciação e vigência dos PNDs e OPIs.

O ACp nº 76/69 também estabelecia que, excepcionalmente ao caráter quinquenal do Plano Nacional por ele atribuído com a modificação do artigo 1º do ACp nº 43/69,⁸⁸⁹ o primeiro PND teria vigência trienal, entre 1972 e 1974. Quanto ao segundo OPI, o artigo 2º da ACp nº 76/69 estabelecia sua vigência para os anos de 1971 a 1973.

Ocorre que, antes da apresentação das propostas de OPI e PND pelo chefe do Poder Executivo, previstas, respectivamente, para 31 de março de 1971 e 15 de setembro de 1971, foi editada a LC nº 9, de 11 de dezembro de 1970, que unificou a data limite de envio do primeiro PND e do segundo OPI para deliberação do Congresso Nacional (15 de setembro de 1971) e de suas vigências (1972 a 1974).⁸⁹⁰

É, portanto, neste quadro normativo que relaciona planejamento à dimensão orçamentária do Estado, inaugurando uma prática com efeitos até a atualidade,⁸⁹¹ que se avança para a análise dos PBDCTs no contexto de cada PND.

⁸⁸⁹ Parece ter justificado essa regra, a declaração de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, a eleição indireta e a extensão do mandato do chefe do Poder Executivo até 15 de março de 1974, definidos pelo AI nº 16/69 (cf., *supra*, nota de rodapé nº 663).

⁸⁹⁰ Considerando que o primeiro OPI vigeria até 1970, o artigo 2º da LC nº 9/70 determinava que “parte de capital do orçamento da União para 1971 valerá como Complementação do Orçamento Plurianual de Investimentos ora em vigor”.

⁸⁹¹ Para esse destaque inaugural dos PNDs, alinhando planejamento e orçamento plurianuais e seus efeitos no contexto da vigente Constituição, André Castro CARVALHO sintetiza: “até mesmo a preocupação com o planejamento foi equivocada no país: priorizou-se muito mais a elaboração de planos, sem qualquer periodicidade e conexão entre si – com exceção dos PNDs. Em nossa visão, os PNDs seriam uma tentativa inicial de se introduzir o planejamento plurianual na Administração Pública, constitucionalizado posteriormente em 1988 com o advento do PPA – mas, nesse momento, com um cunho muito menos estratégico e mais operacional. [§] E iríamos mais longe ao afirmar que o planejamento com sentido realmente estratégico, sem adentrar no mérito com relação às políticas traçadas, teve seu ápice em meados do século XX até o advento da Constituição de 1988, época em que se ficou em segundo plano a questão do planejamento estratégico para uma substituição pelo planejamento orçamentário plurianual de médio prazo. Mas o problema persiste, com efeito, na execução das políticas públicas planejadas, tendo em relevo as constantes críticas – a quaisquer governos – com relação às metas não cumpridas dentro do mandato do Chefe do Poder Executivo.” (*Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*, p. 330)

3.3.2. I PBDCT (1973-1974), no contexto do I PND (1972-1974)

3.3.2.1. I PND (Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971)

3.3.2.1.1. Elaboração e vigência

Como visto, o I PND teve as suas diretrizes e prioridades aprovadas pela Lei nº 5.727/71.

Conforme registro no *site* do Senado Federal,⁸⁹² o projeto de autoria do Poder Executivo tramitou nos termos dos artigos 2º e 10 do ACp nº 43/69

Recebida pelo Congresso Nacional em setembro de 1971, em pouco mais de um mês, a proposta de primeiro PND foi apreciada por Comissão Mista do Congresso Nacional e submetida à sanção do Presidente da República, com seis ressalvas aprovadas pelo Poder Legislativo.

O chefe do Poder Executivo, por sua vez, sancionou a Lei nº 5.727/71, em 4 de novembro de 1971, e publicou o I PND em 17 de dezembro de 1971, com as ressalvas apostas pelo Congresso Nacional.⁸⁹³

Nesse sentido, em que pese a vigência imediata do texto do I PND (ver art. 2º, § 1º, ACp nº 43/69), o Congresso Nacional deliberou sobre as suas partes reformuladas, aprovando-as por meio da RCN nº 1, de 15 de maio de 1972.

Lembra-se que, dentro do estrito procedimento estabelecido pelo ACp nº 43/69 para a deliberação pelo Congresso Nacional dos Planos Nacionais, a não observância dos prazos implicava em aprovação automática da proposta do Poder Executivo.

⁸⁹² Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/10063>>. Acesso em 22 jun. 2020.

⁸⁹³ Para essas informações quanto à publicação do I PND, cf., *infra*, nota de rodapé nº 896.

Nos termos do artigo 2º, § 2º, do ACp nº 43/69, o Congresso Nacional teria o prazo de 60 dias para apreciação da reformulação do Plano realizada pelo Poder Executivo, findo o qual, o texto seria “tido como aprovado”.

Nota-se que, a despeito da publicação do I PND ter ocorrido em 17 de dezembro de 1971, a deliberação pelo Poder Legislativo do Plano publicado pelo Poder Executivo iniciou-se apenas em 20 de abril de 1972.⁸⁹⁴

Com isso, o Congresso Nacional parece ter se aproveitado do silêncio do ACp nº 43/69 quanto ao início da contagem do prazo para a apreciação das reformulações realizadas pelo Poder Executivo, de modo que nem mesmo a vigência imediata do Plano, nos termos do artigo 2º, § 1º, do ACp nº 43/69, parece ter acelerado o Congresso Nacional no exame do texto publicado do I PND.

Em todo o caso, acredita-se que a aprovação pelo Poder Legislativo das reformulações realizadas pelo Poder Executivo ao I PND, por intermédio da RCN nº 1/72, não deflagrou maiores tensões entre os dois Poderes, em virtude de um eventual descumprimento dos prazos de tramitação.

Ainda em sede de tramitação do I PND, dois outros registros merecem ser realizados.

O primeiro refere-se à delegação de competência estabelecida na Lei nº 5.727/71 ao Poder Executivo, autorizando-o a realizar as adaptações no I PND em face das “circunstâncias emergentes” e atualizá-lo quanto aos seus “elementos quantitativos” (art. 2º).

O segundo trata da vinculação entre os Planos Nacionais e os orçamentos plurianuais. No caso, a “peça de execução” do I PND foi aprovada pela Lei nº 5.753, de 3 de dezembro de 1971.

⁸⁹⁴ Cf., no *site* do Senado Federal, ficha de tramitação da RCN nº 1/72, a *Ressalva ao Primeiro PND (CN) nº 1, de 1972* (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/33772?o=c>>. Acesso em 22 jun. 2020).

O OPI para o triênio de 1972-1974 (OPI 1972-1974) fez expressa menção ao artigo 5º da ACp nº 43/69, jungindo o conteúdo dos OPIs às “diretrizes e objetivos” dos Planos Nacionais.

Entre os destinos das despesas de capital, discriminadas por ano, setores e estruturas da União Federal, o artigo 3º da Lei nº 5.753/71 destacara organicidades dedicadas à CTI, como o CNPq, nas previsões de aplicação relativas à Presidência da República, e o FNDCT, entre aquelas sob a coordenação do Ministério do Planejamento.

Vale dizer que os Anexos que integravam a Lei nº 5.753/71, com vistas à integração, nos termos do seu artigo 4º, das despesas de capital plurianuais aos orçamentos anuais de 1972 a 1974, discriminavam “Ciência e Tecnologia” entre os programas de despesa do OPI 1972-1974, tratando da matéria de modo muito mais explícito do que fizera o OPI 1968-1970.⁸⁹⁵

Foi, portanto, sob as bases normativas da Lei nº 5.727/71, proposta pelo Presidente da República e aprovada com ressalvas pelo Congresso Nacional, e da sua peça de execução plurianual do OPI 1972-1974, que o I PND vigeu entre 1º de janeiro de 1972 até 31 de dezembro de 1974.

Dito isso, segue-se para o exame do seu conteúdo.

3.3.2.1.2. Conteúdo

Em termos de conteúdo, a análise debruça-se sobre o *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972/74* (“*I PND: 1972-1974*”), que “corresponde ao publicado no Suplemento ao Diário Oficial de 17 de dezembro de 1971”.⁸⁹⁶

⁸⁹⁵ Para esse destaque, cf. a “Consolidação da Despesa” constante do *Volume I do Anexo da Lei nº 5.753/71* (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/AnL5753-volii-71.pdf>. Acesso em 22 jun. 2020). Vale dizer que, ao especificar as unidades do Poder Executivo acometidas com despesas do programa “Ciência e Tecnologia” do OPI 1972-1974, o *Volume I do Anexo da Lei nº 5.753/71* mencionou, além da Presidência da República, os MEC, MIC, MME e os Ministérios da Aeronáutica, Exército e Marinha (pp. 40-42).

⁸⁹⁶ Para esse documento, cf. BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972-1974*. [S.l.]: IBGE, 1971. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/322>>. Acesso em 22 jun. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*I PND: 1972-1974*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

Inaugurado por uma “Síntese”, consolidando os objetivos do I PND, o documento divide-se em duas partes. A primeira, tratando do “Modêlo brasileiro e estratégia de desenvolvimento”, apontava, em termos gerais, objetivos, pressupostos e linhas da direção econômica e social pretendida pelo Plano Nacional. A segunda, fixando a “Execução da Estratégia”, definiu os pontos específicos de ação do Plano.

Sem perder o foco desta tese, parte-se da “Síntese” do Plano, para, em seguida, dimensionar o tema da CTI nas duas partes do I PND.

3.3.2.1.2.1. “As realizações nacionais”: a constituição de uma “Política Tecnológica Nacional”

Com uma abordagem quase esquemática, a seção inicial do Plano – “Síntese: as realizações nacionais” (*I PND: 1972-1974*, pp. 7-9) – fixava os fundamentos pretendidos para a sua estratégia de desenvolvimento: o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e a expansão da renda *per capita*.

Nesse sentido, o I PND projetava como objetivos do seu modelo de desenvolvimento a expansão da competitividade nacional, pelo aumento dos níveis de eficiência dos setores público e privado, e a integração nacional. Quanto a esta, adotava noção ampla a envolver não só a tradicional perspectiva de interação regional, entendida dentro e entre os blocos Centro-Sul, Planalto Central, Nordeste e Amazônia, como também a aproximação intragovernamental entre os entes federados e as esferas pública e privada.

Com essa perspectiva, o I PND pretendia que o Estado atuasse pela “viabilidade e dinamismo do setor privado”, cujo foco especial seria “modernizar a empresa nacional”, direcionando os estímulos estatais não só para robustecer sua “capacidade

produtiva”, como suprimir “as condições de desigualdade em que opera, relativamente à estrangeira⁸⁹⁷”.⁸⁹⁸

Para tanto, o Estado brasileiro direcionava-se, por um lado, para revisar suas práticas internas, simplificando seu modo de agir e aprimorando seu papel na coordenação e acompanhamento da estratégia de desenvolvimento,⁸⁹⁹ e, por outro lado, para reforçar as suas capacidades de intervenção no ambiente econômico e social.

Desse modo, previam-se (i) a mobilização do sistema financeiro e do mercado de capitais; (ii) programas de investimentos em setores ligados à infraestrutura (siderurgia, petroquímica, transporte, construção naval, energia elétrica, comunicações e mineração); (iii) estratégias de natureza econômica para a política externa, em um sistema misto de proteção e busca de novos mercados; (iv) ações de cunho social, procurando alinhar medidas assistenciais à capacidade técnica e de consumo da força de trabalho; e (v) a “implementação de Política Tecnológica Nacional”.

Quanto a esta, a “Síntese” registra o interesse do I PND em instituir uma “Política”

que permita a aceleração e orientação da transferência de tecnologia, para o País, associada a forte componente de elaboração tecnológica própria. O Brasil ingressará na era nuclear, com a construção da Primeira Central Nuclear, e com a realização do ciclo do combustível atômico, para exploração e processamento de urânio em escala ampla. O programa de pesquisa de urânio nos colocará como o segundo ou o terceiro país, no mundo, nesse campo. [§] Implantar-se-á sistema de Centros de Tecnologia em áreas de Infra-Estrutura e Indústrias Básicas, como sejam: Energia

⁸⁹⁷ Em linha com pretensões enunciadas na Década de 60 com o PAEG (ver, *supra*, item 3.1.2), o I PND pretendia que a empresa estrangeira com filial no Brasil participasse do processo de desenvolvimento brasileiro, orientando suas subsidiárias a “investimentos, principalmente, para áreas de tecnologia mais refinada, onde se torne relevante a transferência, para o País, de nova tecnologia e métodos gerenciais modernos”, ressaltando que, “[c]ontra-indicada, em particular, é a ação da empresa estrangeira em campos já ocupados pela empresa nacional com adequado know how e capacidade de investimento.” (*I PND: 1972-1974*, p. 36).

⁸⁹⁸ Para todas as ideias e transcrições, cf. *I PND: 1972-1974*, p. 7.

⁸⁹⁹ Aparentemente como decorrência deste objetivo, registra-se o Decreto nº 70.852, de 20 de julho de 1972, que estendia aos PNDs o “Programa de Acompanhamento” da ação do Governo federal em níveis “global” e “setorial”, estabelecido pelo Decreto nº 68.993, de 28 de julho de 1971.

Elétrica, Tecnologia Nuclear, Petróleo, Telecomunicações, Siderurgia, Pesquisa Mineral, Pesquisa Espacial, e se reformulará a carreira de pesquisador, para assegurar-lhe condições de trabalho satisfatórias. (I PND: 1972-1974, p. 8)

Antes de ponderar quanto ao conteúdo dessa pretensão, trabalhado em maiores detalhes na segunda parte do I PND, faz-se, ainda, algumas outras notas constantes da primeira parte do Plano Nacional, relacionadas à CTI.

3.3.2.1.2.2. “Modêlo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento”: a ciência, tecnologia e inovação irradiada na ação estatal

Nesta seção do I PND, um dos “pontos essenciais” do “modêlo econômico” de desenvolvimento era a “[c]riação de uma economia que capacite o Brasil a enfrentar a competição econômica e tecnológica moderna”⁹⁰⁰.

Nesse contexto, o tema da CTI fora abordado em estreita relação com a empresa nacional e a sua “inadequada escala de operação, associada, freqüentemente, à tecnologia desatualizada” (*I PND: 1972-1974*, p. 20).

Assim, com vistas a uma atuação governamental sobre esse fator, junto com uma grande estratégia de capacitação competitiva do setor produtivo, o I PND previa uma “[p]olítica de modernização da empresa nacional, pública⁹⁰¹ e privada” (*I PND: 1972-1974*, p. 21). Essa política procurava equacionar “os problemas de inovação tecnológica” tanto pela incorporação tecnológica no setor produtivo, como pelo fortalecimento da sua capacidade gerencial em termos de custos, métodos de gestão e controle.

Assim, por exemplo, nas ações estatais dedicadas ao comércio, o I PND projetava “o gradual acesso do comércio brasileiro à nova tecnologia, criando modernas estruturas

⁹⁰⁰ *I PND: 1972-1974*, p. 17. O Plano continuava na mesma página: “[j]á nesta década [70], estará o Brasil diante de problemas decorrentes do desenvolvimento revolucionário da Ciência e da Tecnologia, tais como: mudança nos hábitos de consumo; modificações nas estruturas industriais, com a formação de empresas multinacionais; e poluição ambiental”.

⁹⁰¹ É curioso que, a despeito de focar na empresa de capital privado, o I PND não hesitava em incluir nas suas estratégias de fortalecimento da “empresa nacional” aquela de capital público.

de comercialização e distribuição de manufaturas, realizando fusões de empresas, implantando novos métodos de controle, e introduzindo, no País, consórcios de exportação” (*I PND: 1972-1974*, p. 22).

De toda a sorte, foi no campo das estratégias industriais e agrícolas⁹⁰² que o I PND mais diretamente acoplou CTI à sua estratégia de desenvolvimento.

Ilustra-se essa abordagem pelas pretensões do Plano Nacional à instituição de uma

[p]olítica de tecnologia industrial que permita acompanhar a revolução mundial nesse setor, bem como adaptar tecnologia e inovar, de modo autônomo. A construção de centros de tecnologia industrial, ou de fundações para pesquisa tecnológica, constituirá a base para colocar a empresa na vanguarda da inovação tecnológica e elaborar, até mesmo, as engenharias de produto e de processo. (I PND: 1972-1974, p. 23)

Com essa linha de elaboração tecnológica interna,⁹⁰³ o I PND apoiava-se na CTI para fazer da indústria um “instrumento de transformação tecnológica dos demais setores”, mediante, entre outras medidas arroladas, o desenvolvimento de novos setores industriais de alta intensidade tecnológica⁹⁰⁴ e o aumento das exportações de maior valor agregado com a “seleção de ramos industriais de tecnologia mais refinada, em que o Brasil possa atuar em escala internacional”.⁹⁰⁵

De toda sorte, é o destaque particular atribuído à CTI que chama atenção no I PND.

⁹⁰² Para as estratégias no setor agrícola, cf. *I PND: 1972-1974*, pp. 24-25. Uma pista da noção de CTI no setor agrícola pode ser encontrada no Capítulo VI do I PND, destinado a precisar as “Grandes Prioridades e Metas Setoriais”. Entre as metas estabelecidas para 1974 à “agricultura-abastecimento”, a rubrica “desenvolvimento tecnológico” previa consideráveis aumentos no uso de fertilizantes (56%), corretivos (73%), defensivos agrícolas (89%) e mecanização e tratores agrícolas (34%) – ver Quadro III do *I PND: 1972-1974*, pp. 41-ss.

⁹⁰³ Para o alcance dessa dimensão tecnológica “autônoma”, o I PND adotava como rota “a regulamentação dos processos de absorção de tecnologia, até mesmo com uso da tributação sobre remessas de forma diferenciada; a política de patentes, no País e no exterior; a política em relação à empresa estrangeira, que deve ser induzida a acelerar sua contribuição ao progresso tecnológico, dotando também de orçamento de pesquisa sua subsidiária no País; a atuação nos organismos de caráter bilateral, ou multilateral, destinados à transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento” (*I PND: 1972-1974*, p. 37).

⁹⁰⁴ Foram citados como exemplos a “Indústria Química, de Metais Não-Ferrosos, Eletrônica, Aeronáutica (de forma seletiva), Construção Naval (setor de supergraneleiros)” (*I PND: 1972-1974*, p. 23)

⁹⁰⁵ Para as ideias e transcrições, cf. *I PND: 1972-1974*, p. 23.

Do ponto de vista geral, o Plano arrolou a “aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico” como uma prioridade nacional. Como não ocorrera na estratégia de planificação e programação dos Anos 60, metas específicas foram estabelecidas para a área de CTI, compreendida como um setor de destaque do I PND, junto à educação, saúde e saneamento, agricultura e abastecimento, indústria, turismo e às infraestruturas de energia, transportes e comunicações.⁹⁰⁶

Em todo o caso, foi na descrição da “Execução da Estratégia” que o I PND conformou a dimensão específica da CTI para o desenvolvimento no âmbito do Plano Nacional.

3.3.2.1.2.3. Ciência, tecnologia e inovação como “Fatores da Expansão”

Destacado como um dos “fatores da expansão” previstas pelo I PND, ao lado do “Programa de Investimentos”⁹⁰⁷, destinado ao aumento do estoque de capital no país, e das ações para o “Emprego e Recursos Humanos”,⁹⁰⁸ orientadas à preparação da mão de obra, o Plano dedicou o Capítulo II, da Parte II, para esmiuçar sua estratégia de execução para a CTI.

Essa “Política Científica e Tecnológica” sustentava-se na noção de que o “progresso tecnológico” figurava-se como determinante do crescimento econômico.⁹⁰⁹

⁹⁰⁶ Para as ideias e transcrições, cf. *I PND: 1972-1974*, p. 41.

⁹⁰⁷ *I PND: 1972-1974*, pp. 45-48. Nota-se que o tema da CTI também integrava o Programa de Investimentos. Assim, na “estimativa dos investimentos nos diferentes setores” para o triênio 1972-1974, previam-se quanto aos valores globais, “[p]ara execução do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, aplicações totais do Governo Federal de Cr\$ 1.750 milhões. Por intermédio dos mecanismos financeiros criados, e principalmente do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), do FUNTEC (BNDE), do fundo associado ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e do FUNAT (INT), será aplicada, daquele total, a parcela de Cr\$ 1.100 milhões”. Com relação ao total de investimentos pretendidos no período (Cr\$ 179.240 milhões), a parcela relativa ao “desenvolvimento científico e tecnológico” representava, aproximadamente, 0,98% do total do Programa de Investimentos (*I PND: 1972-1974*, pp. 45-46 – para uma síntese dos setores, valores globais de investimentos e ações pretendidas, ver o “Quadro IV – Programa de Investimentos – Período 1972/1974”, p. 48).

⁹⁰⁸ *I PND: 1972-1974*, pp. 63-68. Ainda que a questão da CTI não estivesse no foco do Capítulo III, da Parte II, do I PND, dedicado a tratar das estratégias em termos dos recursos humanos nacionais, o desenvolvimento de capacidades tecnológicas aparecia como uma alternativa a conter os fluxos migratórios do campo, para a cidade, e da região nordeste, para o centro-sul do Brasil, pela expansão das oportunidades de emprego nos locais de partida desses deslocamentos – especificamente para esse ponto, cf. pp. 66-67.

⁹⁰⁹ “A revolução tecnológica, principalmente nas últimas duas décadas, repercute profundamente sobre o desenvolvimento industrial e o comércio internacional, passando o crescimento econômico a ser cada vez mais determinado pelo progresso tecnológico.” (*I PND: 1972-1974*, p. 55) Veja-se que, sem mencionar nenhuma literatura econômica, o I PND parece ecoar reflexões teorizadas por Robert SOLOW, a partir da Década de 50,

A fim de incorporar essa dimensão tecnológica, o Plano pretendia, como sua primeira estratégia, “[f]ortalecer o poder de competição nacional, em setores prioritários, entre os quais, certas indústrias, cuidadosamente selecionadas, de alta intensidade tecnológica”, sendo imperioso, para isso, “suplementar a importação de tecnologia com a adaptação tecnológica e o esforço de criação própria” (*I PND: 1972-1974*, p. 55).

A este foco na incorporação de tecnológica, com vistas a “resolver problemas tecnológicos próprios, notadamente quanto à indústria, agricultura e pesquisa de recursos minerais” (*I PND: 1972-1974*, p. 55), o I PND pretendia em sua segunda estratégia para a Política Científica e Tecnológica,

[c]oncentrar recursos em prioridades tecnológicas claras, diante da impossibilidade de cobrir todo o espectro de novas áreas tecnológicas. Além de exigirem base de aptidão tecnológica geral, as aplicações devem concentrar-se em áreas e projetos selecionados, para uma realização eficiente, em escala adequada, com capacidade de competição. Dar-se-á caráter realmente estratégico – ou seja, não diluído – à política tecnológica brasileira, de modo que assegure a nossa participação em “setores de ponta”, altamente intensivos de tecnologia, em transformação acelerada e com perspectiva de altas taxas de crescimento. (I PND: 1972-1974, p. 56)

Desse modo, optava-se por ação seletiva que concentraria os esforços nacionais em atividades econômicas portadoras de oportunidade ao crescimento e à alteração do cenário econômico.⁹¹⁰

Enfim, para a implementação dessas estratégias, o I PND estabelecia cinco pilares (*I PND: 1972-1974*, pp. 55-59).

sobre a importância do progresso tecnológico para o crescimento econômico. Estas “*contributions to the theory of economic growth*” renderam ao autor o Prêmio Nobel de Economia em 1987 (para esse destaque, cf. <<https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1987/press-release/>>. Acesso em 23 jun. 2020).

⁹¹⁰ Os debates em torno da concentração vs. dispersão das políticas de CTI remanescem presentes até os dias atuais. A esse respeito, vejam-se as críticas à dispersão no uso dos recursos do FNDCT, como limitadores dos impactos dos dispêndios governamentais em ciência, tecnologia e inovação, ressaltadas por Fernanda DE NEGRI, pesquisadora do IPEA, em audiência pública do Senado Federal (CCTICI), realizada em 26 de abril de 2016, com vistas à avaliação dos *Fundos de Incentivo ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico* (disponível em <<https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/65236>>. Acesso em 23 jun. 2020).

O primeiro desenhava-se em torno de uma ação governamental destinada a: (i) organizar o sistema financeiro de apoio ao desenvolvimento da CTI, fazendo referência ao FNDCT, ao FUNTEC, ao fundo do CNPq e ao FUNAT; (ii) coordenar as entidades públicas de CTI para executar o PBDCT; (iii) reestruturar a carreira de pesquisador público nas estruturas de pesquisa da União Federal, melhorando suas condições remuneratórias e de trabalho, inclusive, a fim de permitir a dedicação em tempo integral do servidor público para essa atividade; e (iv) implantar um “Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica”⁹¹¹.

Outro refere-se às ações em “áreas tecnológicas prioritárias”. Além das já mencionadas – energia nuclear, eletrônica e pesquisa espacial –, o I PND arrolou a oceanografia; as indústrias químicas, siderúrgicas e aeronáutica; e setores vinculados à infraestrutura como energia elétrica, petróleo, transportes e comunicações. Com relação a estes últimos o Plano previa que o

*Govêrno Federal deverá implantar, na Guanabara [território correspondente ao atual município do Rio de Janeiro], complexo tecnológico que reunirá os centros de tecnologia das principais emprêsas e instituições federais, notadamente quanto à infra-estrutura e indústrias básicas. Êsse complexo incluirá, entre outros, os Centros de Tecnologia de Petróleo, de Energia Elétrica, de Pesquisa Mineral, de Pesquisa Nuclear, de Telecomunicações e de Informática.*⁹¹²

⁹¹¹ Tal Sistema seria constituído dos “subsistemas de Informação Científica, de Informação Tecnológica Industrial Livre, de Informação Tecnológica Patenteada (com a criação do Banco de Patentes), de Informação sobre Infra-estrutura e Serviços, de Informação Agrícola e de Coleta e Disseminação de Informação do Exterior.” (*I PND: 1972-1974*, p. 57)

⁹¹² *I PND: 1972-1974*, p. 57. O referido “complexo tecnológico” foi instalado na Ilha da Cidade Universitária da UFRJ, a “Ilha do Fundão”, aproveitando a organicidade já existente no local do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da UFRJ (COPPE). Em decorrência dos objetivos governamentais contidos no I PND, em 1973, por exemplo, o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello da PETROBRÁS, o CENPES (para um aprofundamento da PETROBRÁS e dessa sua organicidade de pesquisa, cf., *infra*, item 3.3.3.2.2.4), transferiu-se para a Ilha do Fundão. Desde então, essa estrutura constitui importante ambiente nacional de produção de CTI, organizando-se, atualmente, sob a forma de um parque tecnológico. Para detalhes da atual conformação do Parque Tecnológico da UFRJ, ver Resolução nº 10, de 8 de novembro de 2018, do Conselho Universitário da UFRJ, constante do *Boletim UFRJ nº 46, de 15 de novembro de 2018* (disponível em <<http://siarq.ufrj.br/images/bufrj/2018/46-2018.pdf>>. Acesso em 23 jun. 2020).

O terceiro pilar de execução da estratégia colocava em foco a empresa nacional e a sua capacidade de produção de CTI. Com o interesse de estruturar entidades com finalidade lucrativas de grande porte, inclusive para atuar em mercados internacionais, promovendo “exportações em setores de tecnologia complexa”, o I PND enunciava, de modo consolidado, os instrumentos a serem adotados pela União Federal para o estímulo à inovação nas empresas:

*cooperação financeira do Govêrno às instituições de pesquisa criadas pela iniciativa privada; política de induzir as emprêsas estrangeiras a dotarem suas subsidiárias no Brasil de orçamentos plurianuais de pesquisa; financiamento a longo prazo de pesquisas de interêsse das emprêsas; isenções fiscais à compra de equipamentos para laboratórios de pesquisas, importados ou de fabricação nacional; isenções fiscais para certos tipos de dispêndios realizados em pesquisa, pelas emprêsas.*⁹¹³

Em seguida, o I PND previa, como estratégia de execução da Política Científica e Tecnológica, a implementação de meios para facilitar o processo de transferência de tecnologia. Assim, interessado em acelerar esse processo, o Plano pretendia elencar setores prioritários, para o cumprimento dos seus objetivos de desenvolvimento, identificando as áreas com capacidade tecnológica interna e aquelas a serem supridas por meio de absorção externa. Nesse ponto, o I PND destacava a importância tanto da conformação de um regime jurídico de proteção da propriedade intelectual, inclusive

⁹¹³ *I PND: 1972-1974*, p. 58. Registra-se que, apenas recentemente, no Século XXI, com a emergência da Lei de Inovação, é que estes instrumentos de fomento foram organizados em nível legal pelo Direito brasileiro, o que, como se vê, não impediu o Estado brasileiro de arrolar tais medidas em suas estratégias de estímulo à inovação nas empresas, ao menos, desde os Anos 70.

esmiuçando as suas distintas categorias,⁹¹⁴ como das organicidades encarregadas dessa tarefa estatal.⁹¹⁵

Por fim, o quinto pilar de medidas executivas do I PND para o tema da CTI assentava-se em promover a integração entre indústria, pesquisa e universidade.

Estavam na base dessa iniciativa o apoio à formação e funcionamento de “centros de integração Universidade-Indústria ou Escola-Empresa”, mediante programas de estágio e a realização de projetos conjuntos de pesquisa, articulando entidades públicas de pesquisa com o setor produtivo. Tais medidas pretendiam não só comunicar as necessidades produtivas ao ambiente acadêmico, como disseminar os resultados obtidos pela pesquisa universitária no setor empresarial.⁹¹⁶

Nesse pilar, previa-se também a utilização pelo Estado do conhecimento produzido nos meios acadêmicos, seja por meio de convênios para a realização de “estudos de desenvolvimento regional, ou a pesquisas aplicadas, de interesse do planejamento econômico e social”, seja pela inclusão de estudantes nos “programas de desenvolvimento” do Plano⁹¹⁷.

⁹¹⁴ “É necessário, também, que o tratamento legal possa distinguir, claramente, entre as diversas categorias de transferência: assistência técnica permanente, assistência técnica temporária, licença para utilização de patentes, licença para utilização de marcas e projeto de investimento completo. Os contratos de transferência submetidos a registro devem ser examinados pelos organismos competentes, tendo em vista a avaliação da necessidade da importação da tecnologia, a adequabilidade da remuneração prevista consoante as condições do mercado mundial e a importância, para o País, da tecnologia a ser transferida. A legislação quanto a remessas relativas à contratação de *know-how* poderá estabelecer tratamento diferenciado por setores, consoante a capacidade nacional de elaboração própria.” (*I PND: 1972-1974*, p. 58)

⁹¹⁵ “Está-se acelerando o processo de transformação do órgão executor das normas que regulam a propriedade industrial, no sentido de estabelecer melhores condições de negociação e utilização de patentes, bem como de divulgar mais amplamente, junto aos setores industriais e de pesquisa, as informações acumuladas, particularmente as referentes a conhecimentos técnicos já de domínio público” (*I PND: 1972-1974*, p. 58). O I PND parece referir-se, nos termos da Lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970, à criação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), enquanto autarquia da União Federal, vinculada ao MIC, sucedendo o Departamento Nacional de Propriedade Industrial, criado pelo Decreto nº 22.990, de 26 de julho de 1933, cujas origens remontam à “Directoria Geral da Propriedade Industrial”, estabelecida pelo Decreto nº 16.264, de 19 de dezembro de 1923. Até a atualidade, o INPI é a entidade responsável tanto por “executar [...] as normas que regulam a propriedade industrial” no Brasil, como “pronunciar-se quanto à conveniência de assinatura, ratificação e denúncia de convenções, tratados, convênios e acordos sobre propriedade industrial” (art. 2º, Lei nº 5.648/70).

⁹¹⁶ Para as ideias e transcrições quanto a essa linha de universidade-empresa no Plano, cf. *I PND: 1972/74*, pp. 58-59.

⁹¹⁷ Entre os “programas de desenvolvimento” com a participação de estudantes universitários em suas ações, o I PND cita o “Projeto Randon”, em execução até os dias atuais, sob a coordenação do MD, nos termos do Decreto nº 9.848, de 25 de junho de 2019. Para informações sobre a história deste Projeto, ver

Por fim, registra-se que, além de especificar a sua estratégia para a CTI em íntima articulação com a dimensão produtiva do desenvolvimento, o I PND encerrava o seu Capítulo II, da Parte II, detalhando as ações pretendidas entre os anos de 1972 e 1974 para a atividade nuclear e a pesquisa espacial (cf. *I PND: 1972-1974*, pp. 59-61).

É, portanto, neste contexto, com a ciência, tecnologia e inovação, como “Fator de Expansão” do desenvolvimento nacional que se elaborou o I PBDCT.

3.3.2.2. I PBDCT (Decreto nº 72.527, de 25 de julho de 1973)

3.3.2.2.1. Elaboração e vigência

Como visto, o I PBDCT foi estabelecido pelo Decreto nº 72.527, de 25 de julho de 1973, responsável por conformá-lo, juridicamente, por intermédio dos seguintes dois artigos:

Art. 1º. Fica aprovado o plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PBDCT, para o biênio 1973/1974, que a esta acompanha, em conformidade com o previsto no I Plano Nacional de Desenvolvimento e elaborado segundo as disposições do artigo 4º, do Decreto nº 70.553, de 17 de maio de 1972.

Art. 2º. O presente Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Portanto, pelo Decreto nº 72.527/73, o chefe do Poder Executivo aprovou o Plano, para orientar as ações da União Federal em CTI, entre os anos de 1973 e 1974, nos termos do documento que “acompanha” o diploma normativo, o *I PBDCT: 1973-1974*,⁹¹⁸ expressamente subsumindo-o tanto ao I PND, quanto ao Decreto nº 70.553/72.

<<https://projektorondon.defesa.gov.br/portal/index/pagina/id/9718/area/C/module/default>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

⁹¹⁸ Para o conteúdo do PBDCT aprovado pelo Decreto nº 72.527/73, ver BRASIL (Presidência da República). *PBDCT: Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – 1973/74*. Rio de Janeiro: IBGE, 1973. A versão digital do documento foi obtida por meio do Pedido ao e-SIC nº 03950000643201921, de 21 de fevereiro de 2019. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*I PBDCT: 1973-1974*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

De partida, com relação à vigência do I PBDCT, veja-se que, em que pese o seu vigor imediato, a sua publicação em julho de 1973, fez com que a estratégia para a CTI do Governo Federal fosse iniciada com seis meses de atraso.

Sabe, de toda a sorte, que a pretensão normativa de estabelecer um Plano para a matéria era expressa desde o Decreto-Lei nº 719/69, que criou o FNDCT, sendo reiterada, em 1971, pela Lei nº 5.727/71 no anexo de aprovação do I PND e, em 1972, pelo próprio Decreto nº 70.553/72 que conformara a organização sistêmica para a área de CTI.

Nesse sentido, mesmo que não tenha cumprido integralmente o biênio a que fazia referência o seu diploma de aprovação e estando longo do arranjo trienal, estabelecido para esse instrumento pela Decreto nº 70.553/72 (art. 4º), o longo processo⁹¹⁹ para a emergência do I PBDCT e a prescrição do artigo 1º do Decreto nº 72.527/73, ratificando seu texto, suscitam duas considerações quanto à posição deste documento estratégico no arranjo jurídico-institucional de CTI vigente no início dos Anos 70.

São elas: (i) a noção de “conformidade” do I PBDCT com o I PND e (ii) a elaboração do Plano para a CTI em observância ao artigo 4º do Decreto nº 70.553/72.

Para estabelecer estas dimensões convém explorar a publicação *I PBDCT: 1973-1974*, realizada pela Presidência da República em 1973.

Sem, por ora, avançar sobre o seu conteúdo, destacam-se as seções preliminares do *I PBDCT: 1973-1974*, contendo as manifestações do Ministro do Planejamento (pp. III e VII-X), e trechos que, constantes do Parte inaugural do documento, registram aspectos do processo adotado pelo Governo Federal para a preparação do Plano (pp. 11-14).

⁹¹⁹ Este “longo processo” suscita, ao menos, duas reflexões. Uma, mais positiva, remete ao natural processo de harmonização de interesses envolvidos na disputa política de objetivos e recursos no âmbito das estruturas da União Federal. Outra, mais negativa, aponta para um possível descaso dos centros políticos e estratégicos do Governo Federal com o tema da CTI, alongando a aprovação do I PBDCT por quase cinco anos no âmbito do Poder Executivo (lembra-se da referência ao PBDCT no artigo 1º do Decreto-Lei nº 719/69). Muito embora o engajamento do Estado brasileiro na agenda de CTI permeie esse estudo, esta pesquisa, focada nos compromissos firmados em textos normativos, não avança sobre este assunto de nítido caráter sociológico.

3.3.2.2.1.1. A Exposição de Motivos nº 106-B, de 4 de julho de 1973, do Ministro do Planejamento e o seu pronunciamento por ocasião do lançamento do I PBDCT, em 25 de julho de 1973

Em 4 de julho de 1973, o Ministro do Planejamento⁹²⁰ encaminhou ao Presidente da República a Exposição de Motivos nº 106-B, contendo o projeto de I PBDCT.

Segundo o Ministro, o texto seguia o constante no Capítulo II, da Parte II, do I PND e fora “elaborado através de estreita colaboração” entre o Ministério do Planejamento, o CNPq e outras unidades ministeriais do Governo Federal, atendendo ao disposto no Decreto nº 70.553/72. Além de vislumbrar a importância do PBDCT para o “desenvolvimento e modernização da economia e da sociedade brasileira”, o Ministro registrava expressamente que o “esquema financeiro do Plano está assegurado, dentro da invariável diretriz do Governo de Vossa Excelência, de não aprovar qualquer programa sem a garantia dos recursos para a sua implementação” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. III).

Essas duas orientações-chaves do I PBDCT – vinculação da CTI à estratégia de desenvolvimento e a preocupação com um escopo financeiro para sustentar a intervenção estatal nessas atividades – foram, posteriormente, aprofundadas pelo Ministro em seu discurso no evento de lançamento do I PBDCT, com a participação do Presidente da República.⁹²¹

Quanto ao impulso proporcionado pela CTI à atividade econômica, o Ministro do Planejamento afirmava que

o progresso científico e tecnológico está para o Brasil dos anos 70 como a emergência do processo de industrialização estava para o Brasil do imediato pós-guerra. Trata-se não de um programa setorial, por mais

⁹²⁰ No caso, refere-se a João Paulo dos Reis Velloso. Para a sua biografia, registrando sua participação nos dois primeiros PNDs-PBDCTs, durante sua longa trajetória como Ministro do Planejamento entre 1969 e 1979, ver CPDOC-FGV. *João Paulo dos Reis Velloso (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joao-paulo-dos-reis-veloso>>. Acesso em 24 jun. 2020.

⁹²¹ Conforme o *I PBDCT: 1973-1974* (p. VII), além do Presidente da República e do Ministro do Planejamento, estiveram presentes no lançamento do Plano os Chefes do Gabinete Militar, do Casa Civil e do SNI e pelos Presidentes da FINEP, do CNPq, da SBPC e da ABC.

importante que seja, mas de uma força motora. É o conduto, por excelência, da idéia de modernização, essencial à consolidação de uma economia poderosa e competitiva, mas não menos importante em relação às demais vertentes dominadoras da estratégia de desenvolvimento do Governo [...]. (I PBDCT: 1973-1974, p. VII)

Nessas bases, ainda conforme o Ministro, o I PBDCT representava para o Brasil uma política que “lhe permita acompanhar o progresso científico mundial, obter, para os setores prioritários, a tecnologia mais atualizada e montar internamente uma estrutura capaz de, gradualmente, passar a produzir tecnologia, e não apenas de produzir bens e serviços” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. VIII).

Nos termos do seu pronunciamento, com o I PBDCT, o Governo ambicionava superar o estágio de “subdesenvolvimento”⁹²² do país pela articulação e atuação do sistema nacional de CTI, com vistas (i) à emergência de novas tecnologias (nuclear, espacial e oceanográfica) e indústrias (eletrônica, química e aeronáutica); (ii) à capacitação das estruturas produtivas nacionais para a absorção e a produção de tecnologia; (iii) à consolidação de uma infraestrutura de pesquisa;⁹²³ e (iv) à integração do setor industrial aos centros de ensino e pesquisa produtores de conhecimento (cf. *I PBDCT: 1973-1974*, p. VIII).

O Ministro do Planejamento também colocou em evidência o esforço financeiro construído em torno do I PBDCT.

Além de destacar os “instrumentos poderosos” de natureza financeira contidos no I PBDCT “que respondem pela sua viabilidade e realismo de objetivos”, citando o Fundo

⁹²² “[A] forma mais segura de manter um país subdesenvolvido indefinidamente é sempre pôr à sua disposição uma tecnologia pronta e acabada. Chegou, para o nosso desenvolvimento, o estágio de realizar adaptações e de, racional e competitivamente, iniciar em certos setores a elaboração de modelos e processos mais adequados ao nosso esforço de expansão do mercado interno e impulsionamento das exportações, dentro de decisões econômicas inteligentes que considerem a nossa relativa dotação de fatores de produção, principalmente quanto à mão-de-obra e a nossa disponibilidade de recursos naturais próprios.” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. VIII)

⁹²³ Sobre essa infraestrutura de pesquisa, o Ministro do Planejamento observava que este processo de “consolidação” teria foco “principalmente na área governamental, para aparelha-la a funcionar segundo processos modernos de gestão empresarial, fortalecida financeira e institucionalmente” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. VIII).

do CNPq, o FUNTEC e o FNDCT, o Ministro expressou em números o “esforço dramático” de dispêndios proposto pela União Federal:

o Plano Básico tem dimensão capaz de produzir impacto, através de dispêndios federais no biênio da ordem de Cr\$ 4,3 bilhões (preços de 1973), ou seja Cr\$ 2,150 bilhões por ano. [§] Ora, o Governo Federal aplicava no setor, há cinco anos atrás, algo da ordem de Cr\$ 100 milhões por ano. E o próprio Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1971, previa para o PBDCT recursos anuais em torno de Cr\$ 670 milhões (a preços de 1973). [§] Como indicação da ordem de grandeza do programa brasileiro, pode-se mencionar que o programa global de apoio técnico da ONU a todo o mundo subdesenvolvido, relacionado, primordialmente, com as áreas tecnológicas e de pesquisa científica, corresponde à ordem de US\$ 300 a US\$ 320 milhões anuais, ou seja, cerca de Cr\$ 1,8 a Cr\$ 1,9 bilhões (preços de 1973). (para as ideias e transcrições do parágrafo, ver I PBDCT: 1973-1974, pp. IX-X)

Enfim, o Ministro do Planejamento encerrava seu pronunciamento, destacando o cooperado arranjo sob o qual o I PBDCT foi formatado, conferindo a institucionalidade para o “Governo operar, articulado com o setor produtivo” (I PBDCT: 1973-1974, p. X).

Para aprofundar esse aspecto, convém discorrer sobre o processo adotado pela União Federal para a formação do Plano.

3.3.2.2.1.2. A “metodologia” utilizada para elaboração do I PBDCT com base no Decreto nº 70.553/72

De início, veja-se que não há uma seção do I PBDCT: 1973-1974 dedicada a esse detalhamento “metodológico”.

Nesse sentido, o percurso utilizado pelo Governo Federal para elaborar o Plano é extraído, fundamentalmente, da parte final do Capítulo I (“O Plano Básico e a Política de Ciência e Tecnologia”) e da parte inicial Capítulo II (“Orçamento de Ciência e Tecnologia”), ambos da Parte I do I PBDCT: 1973-1974 (pp. 11-14).

Para capturar essa “metodologia”, parte-se da expressa menção do *I PBDCT: 1973-1974* à “orientação fixada no Decreto nº 70.553/72” (p. 11).

Nesse sentido, o *I PBDCT: 1973-1974*, lembrando da “competência privativa” do Ministério do Planejamento e do CNPq na formulação e execução da “Política Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, bem como da constituição em “sistemas setoriais” da área de CTI, estabelecidas pelo Decreto nº 70.553/72, o Plano noticia a: “• formulação de diretrizes gerais de política de pesquisa em cada área correspondente; • elaboração dos programas setoriais de pesquisa; • acompanhamento de programas e projetos setoriais específicos” (p. 11).

Os projetos decorrentes dessa mobilização dos subsistemas setoriais seriam, por suas vezes, avaliados pelo Ministério do Planejamento e pelo CNPq, “de maneira a ajustá-los entre si e a harmonizá-los com a concepção básica do Sistema Nacional, antes de sua aprovação final pelo Governo Federal” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 11).

Deste “trabalho de equipe, com a participação de diferentes Ministérios”, resultou o “elenco de projetos prioritários dos diferentes Ministérios, sem caráter de exaustividade e selecionados dentro da concepção de pesquisa”, constantes do *I PBDCT: 1973-1974* (para os trechos citados, ver p. 12).⁹²⁴

No que tange ao “esquema financeiro”, para a execução “ordenada e dentro dos prazos previstos” dos projetos do *I PBDCT*, as previsões de dispêndios e receitas dos órgãos e entidades da União Federal participantes do Plano foram acrescidas das disponibilidades de organicidades nacionais, como CNPq, CAPES, FNDCT e FUNTEC, e internacionais de financiamento (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 12-14).

⁹²⁴ Para a “concepção de pesquisa” adotada para a escolha das suas ações prioritárias, o *I PBDCT: 1973-1974* registrava “que a inclusão de programas e projetos no PBDCT obedeceu a critério, de certo modo, limitativo, dentro de um conceito mais estrito de pesquisa científica e tecnológica. O PBDCT tem como escopo, fundamentalmente, a aplicação da ciência e tecnologia à solução de problemas e à aceleração do desenvolvimento nos diferentes setores. Dentro desse conceito, os estudos econômicos de rotina e a elaboração de projetos para atuação normal dos diversos Ministérios não foram considerados, para evitar-se o desbordamento da conceituação de pesquisa.” (p. 14, sem os grifos do original).

Nesses termos, o *I PBDCT: 1973-1974* organizou receitas e despesas por programas prioritários, nos anos de 1973 e 1974, em claro alinhamento à prescrição contida no artigo 4º, § 1º, do Decreto nº 70.553/72, estabelecendo que o PBDCT compreenderia “todas as fontes de recursos internas e externas, seja qual for a forma de emprego ou categoria econômica da despesa a ser realizada”.

Diante disso, ao noticiar a “metodologia” implementada para formatar o primeiro mecanismo específico de planificação e programação da atividade de CTI da União Federal, o próprio I PBDCT esclarecera o significado do “elaborado segundo as disposições do artigo 4º, do Decreto nº 70.553, de 17 de maio de 1972”, constante da parte final do artigo 1º do Decreto nº 72.527/73.

3.3.2.2. Conteúdo

Considerado o arranjo jurídico-institucional sob o qual o I PBDCT foi elaborado, essa seção pretende trabalhar o seu conteúdo.

Para tanto, primeiramente, convém explorar as suas seções.

O *I PBDCT: 1973-1974* divide-se em quatro partes.

Como visto, a Parte I, mais concisa, enuncia, em dois Capítulos, a “Política de ciência e tecnologia” e “Programa de dispêndios” do I PBDCT.

Já as Partes II a IV especificam as ações setoriais em CTI previstas para o período. A Parte II descreve as medidas relativas às “Novas Tecnologias” (Capítulo III), “Tecnologias de Infra-estrutura” (Capítulo IV) e “Tecnologia Industrial” (Capítulo V). Por sua vez, a Parte III detalha a “Tecnologia Agrícola” (Capítulo VI) e os “Projetos Especiais Integrados”, envolvendo a aplicação da CTI nos programas de desenvolvimento regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e “Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Social”, para as dimensões de saúde e educação, ambas tratadas no Capítulo VII. Por fim, a Parte IV do I PBDCT dedicava-se a explicitar medidas relativas à “Pesquisa Fundamental e Pós-graduação” (Capítulo VIII) e “Atividade de Apoio” à CTI (Capítulo IX).

Considerando que não é objetivo desta pesquisa trabalhar especificamente as ações pretendidas pelo Governo Federal com o I PBDCT, mas ponderar quanto ao arranjo jurídico-institucional mobilizados pelo Poder Executivo com este documento, o exame do conteúdo do Plano pretende apresentar uma visão geral do tratamento conferido à CTI.

Desse modo, a abordagem desta seção da tese foca-se no conteúdo constante na Parte I do I PBDCT e no plexo de estratégias, articulações e atribuições de responsabilidades, inclusive de ordem financeiras, dimensionadas no Plano.

Quanto às demais Partes do I PBDCT, realiza-se um exame de duas temáticas: (i) uma colocando em foco a dimensão ensino e pesquisa, a fim de dialogar com o que se ponderou por ocasião da organização da CAPES; e (ii) outra de ordem produtiva, para tratar das ações de tecnologia industrial envolvendo o MME, Ministério da União Federal já trabalhado no curso desta tese, na ocasião do exame da CNEN.

Por estes dois pontos que seguem a acima destacada “metodologia” do I PBDCT de reunir e enunciar o “elenco de projetos prioritários dos diferentes Ministérios”, envolvendo ciência, tecnologia e inovação, procura-se ilustrar certas características da estratégia adotada pela União Federal para alinhar suas ações de fomento na temática científica e tecnológica aos objetivos de desenvolvimento nacional.

Por fim, dedica-se uma última seção neste item, para analisar a EMBRAPA, cuja constituição não só fora arrolada como uma prioridade do Plano, como parece sintetizar a pretensão estratégica do Governo Militar com a edição do I PBDCT.

Sob estes aspectos, detalha-se o conteúdo do I PBDCT.

3.3.2.2.1. Desenho da estratégia: o detalhamento do I PND

A apresentação do “plano básico” no Capítulo I, da Parte I, do I PBDCT, não deixa dúvidas da sua “conformidade” ao I PND.

Assim, em consonância com o diagnóstico do Plano Nacional, o I PBDCT destacou a criticidade da CTI para a transformação do padrão de desenvolvimento brasileiro. Em que pese o registro deste em aspectos de índole sociais, nota-se, como se observou com

relação ao I PND, que o I PBDCT reservou destaque aos impactos da ciência, tecnologia e inovação no viés econômico do desenvolvimento.

Neste sentido, oportuna a transcrição do seguinte extrato do I PBDCT:

[a] definição de uma política de ciência e tecnologia para o Brasil significa a sua utilização a serviço dos grandes objetivos da sociedade brasileira, e, em particular, do desenvolvimento baseado na associação inteligente entre cultura humanista moderna e tecnologia. No campo econômico, tem o sentido de capacitar o País a, progressivamente, passar a produzir tecnologia, e não apenas bens de consumo ou de produção. [...] Em face desses objetivos nacionais, a definição de política acima referida vai implicar não apenas em ter a ciência e tecnologia atuando na aceleração do crescimento industrial e agrícola, na modernização das estruturas empresariais do País, na expansão das exportações, na procura de novos métodos de prospecção e processamento de minerais – funções eminentemente econômica; mas também na humanização das cidades, no avanço da tecnologia de alimentos de uso popular, na solução de problemas de saúde específicos do País, na batalha da integração nacional, quer pelo Programa de Pesquisa do Trópico Úmido, quer pelos programas de pesquisa ligados ao Trópico Árido – o Nordeste. [§] Em todo esse esforço de colocar a ciência e tecnologia a trabalhar pelos grandes objetivos nacionais, ter-se-á em mente a função atribuída ao progresso tecnológico: apoiar o processo de colocar à disposição do grande número, pela produção em grande escala e a baixos custos, com ganhos de produtividade que sejam divididos com o consumidor, um volume crescente de bens e serviços, notadamente os produtos manufaturados.” (I PBDCT: 1973-1974, pp. 5 e 6)

Para colocar em curso essa orientação, o I PBDCT assentava sua estratégia tecnológica em três pontos: (i) a transferência de tecnologia do exterior e a aptidão de desenvolvimento próprio de inovações; (ii) o ingresso do Brasil em setores tecnológicos de fronteiras, mediante a concentração de objetivos e recursos; e (iii) a

articulação do sistema nacional de ciência e tecnologia à tríade governo-mercado-sociedade (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 6-7).

Detalhando esses objetivos em termos de ações, o I PBDCT explicitava cinco linhas de atuação (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 7-11), praticamente, reproduzindo os cinco pilares da estratégia de CTI contidas no I PND (*I PND: 1972-1974*, pp. 55-59).

Com atenção àqueles que parecem ter recebido mais detalhamento do I PBDCT, destaca-se, em primeiro lugar, as ações para o “fortalecimento da capacidade de absorção e criação de tecnologia pela empresa nacional, pública e privada” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 7).

Aqui, o I PBDCT seguiu a direção do I PND de colocar em foco a empresa nacional, comprometendo-a com a estratégia de CTI, a fim de robustecer a sua capacidade competitiva, inclusive nos mercados internacionais.

Para tanto, em aparente detalhamento dos “[i]ncentivos à inovação dentro da empresa” enunciados pelo Plano Nacional (*I PND: 1972-1974*, p. 58), o I PBDCT expôs sua “[p]olítica destinada a reduzir os riscos das inversões em pesquisas, principalmente pela expansão, garantia e previsibilidade da demanda, notadamente a do setor público” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 8).

Pela complexidade do arranjo de fomento ao setor produtivo, baseado em CTI, transcrevem-se os termos da proposição do I PBDCT:

– adoção pelas empresas governamentais de uma política de preferência por aquisições de bens de capital produzidos no País, a qual será conjugada à política de financiamento em condições internacionalmente competitivas, já em execução pela FINAME/BNDE, com os complementos que se façam necessários;

– montagem de laboratórios de pesquisa nas entidades governamentais e expansão dos já existentes, cujos serviços poderão ser utilizados também por outras empresas, criando assim economias de escala e evitando duplicação de serviços;

– *encomendas das entidades governamentais aos institutos de pesquisa, estabelecendo os vínculos que devem existir entre o sistema produtivo e as entidades de pesquisa e ensejando a formação de uma “massa crítica” de pesquisadores com vivência tecnológica, cujos benefícios se irradiarão para os demais usuários dessas entidades; a atuação direta das empresas governamentais neste caso como no anterior, afigura-se de fundamental importância para aquelas atividade que estão sob o controle predominante do Governo, notadamente as que afetem diretamente o nível de bem-estar da população, como saúde, educação, habitação;*

– *estímulos das entidades governamentais às empresas privadas com as quais mantêm vínculos econômicos e financeiros, para que expandam sua demanda por tecnologia desenvolvida no País, quer na própria empresa quer por encomendas a entidades de pesquisa e consultoria aqui radicadas; a garantia de absorção pela entidade governamental de lotes experimentais será um forte incentivo à realização de pesquisas pela indústria nacional, o qual poderá ser conjugado aos mecanismos financeiros antes mencionados.*⁹²⁵

Assim, preferência de compra a produtos de produção nacional, fortalecimento de infraestrutura laboratorial de uso compartilhado, encomendas governamentais, incentivos diretos à incorporação pelas empresas de tecnológica nacional, garantias de aquisição pública e o uso de instrumentos financeiros em condições particulares

⁹²⁵ *I PBDCT: 1973-1974*, pp. 8-9. Neste modelo de fomento do I PBDCT, é digno de nota a proposta de “integração de instrumentos” para o apoio pretendido pelo Plano ao setor produtivo. Registra-se que, na contemporaneidade, esta coordenação de medidas de estímulo é considerada um sinal de sofisticação e avanço de políticas públicas de fomento à CTI e, assim, atributo de poucas iniciativas empreendidas pelo Estado brasileiro na temática. Para um exemplo de política pública recente, nesse sentido, lembra-se do *Plano Inova Empresa*, operado pelo Governo Federal especialmente entre 2013 e 2014, envolvendo diversas de suas organicidades, com destaque à FINEP (cf., *supra*, nota de rodapé nº 689). Quanto aos “editais e [...] diferentes modalidades de apoio, com integração de instrumentos, tais como: crédito, subvenção econômica e recursos não reembolsáveis para projetos em parceria entre ICTs e empresas e investimento em empresas de forma direta ou por meio de fundos”, ver “O que é o Programa Inova” no *site* da FINEP (disponível em <<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/historico-de-programa/programas-inova/o-que-e-o-programa-inova>>. Acesso em 25 jun. 2020).

conferiam os meios indicados pelo I PBDCT para a transformação do setor produtivo nacional por meio da CTI.

É oportuno destacar que, a despeito dessas medidas demandarem movimentações da estrutura administrativa do Estado, o I PBDCT não se ocupou em detalhar ou apresentar o arranjo jurídico-institucional apto a operacionalizar essa linha de ação. Aliás, essa dimensão de índole executiva não foi a tônica do Plano, cuja preocupação centrava-se mais em definir os objetivos de ordem econômica e social da política pública, do que à conformação normativas para o seu alcance.⁹²⁶

Contudo, não se pode dizer que o arcabouço jurídico não fora tratado pelo I PBDCT.

Para abordar este aspecto, segue-se para outra linha de ação do Plano, dedicada à “[c]onsolidação da infra-estrutura de pesquisa científica e tecnológica, principalmente na área governamental” (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 9-10), aprofundando pilares do Plano Nacional.

Nesta estratégia, o I PBDCT explicitava as mobilizações realizadas pelo Estado brasileiro para estruturar a carreira de pesquisador científico e tecnológico no quadro de servidores públicos da União Federal.

À época, o cargo de provimento efetivo para pesquisa científica e tecnológica encontrava-se classificado pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, destinando-se às “atribuições, exclusivas ou comprovadamente principais, de pesquisa científica, pura ou aplicada, para cujo provimento se exija diploma de curso superior de ensino ou habilitação legal equivalente e não estejam abrangidos pela legislação do Magistério Superior” (ver arts. 2º, II, e 3º, II).

O I PBDCT lembrava da escala de níveis na carreira de pesquisador científico e tecnológico, estabelecida pelo chefe do Poder Executivo com o Decreto nº 72.303, de

⁹²⁶ Com relação à descrição normativa dos mecanismos de fomento, entende-se, como se verá mais adiante nesta pesquisa, que tal ênfase de detalhamento, sobretudo dos instrumentos de apoio à CTI em nível legal, constitui um esforço recente do Estado brasileiro, sendo uma das tônicas da formatação do arranjo jurídico-institucional do Século XXI.

30 de maio de 1973, sob os critérios das “qualificações” exigidas ao desempenho das funções, “complexidade e responsabilidade” das atividades realizadas e “[i]mportância da atividade para o desenvolvimento nacional”, constantes do artigo 5º da Lei nº 5.645/70.

E, encerrava este ponto, dando notícia do envio ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, da MCN-PR nº 161, de 31 de maio de 1973, de projeto de lei fixando os “valores de vencimento dos cargos do Grupo-Pesquisa Científica e Tecnológica”.

Registra-se que, meses após a edição do I PBDCT, a proposta foi aprovada e convertida na Lei nº 5.916, de 5 de dezembro de 1973, atendendo aos anseios expressos no I PND de “revigoração da carreira de pesquisador”⁹²⁷ na União Federal (*I PND: 1972-1974*, pp. 56-57).

Com a Lei nº 5.916/73 ficou estabelecido que: (i) os pesquisadores da União Federal receberiam seus estipêndios em parcelas únicas, congregando todas as “gratificações pelo exercício em regime de tempo integral e dedicação exclusiva” (art. 2º); (ii) o ingresso na carreira se daria por “concurso público de provas ou de provas e títulos” abertos à inscrição de brasileiros (art. 3º);⁹²⁸ e (iii), para fazer frente aos gastos com

⁹²⁷ Destaca-se que este trecho do I PND consta das justificativas da EM nº 405, de 25 de maio de 1973, assinada pelo Diretor-Geral do DASP que acompanhou a MCN-PR nº 161/73. Para a íntegra desta Mensagem, inclusive do projeto de lei submetido pelo Presidente da República (PL nº 1.286, de 1973, da Câmara dos Deputados), ver *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XXVIII, N. 54, de 1 de junho de 1973*, pp. 1951-1954.

⁹²⁸ Ainda que seja anacrônico relacionar essa restrição do artigo 3º da Lei nº 5.916/73 ao atual debate relativo à “circulação de cérebros” (“*brain circulation*”) no contexto das políticas de inovação, o dispositivo legal pode ter conformado uma limitação, favorecida pelo Direito brasileiro, à incorporação da força de trabalho qualificada estrangeira na estrutura de produção de CTI da União Federal. Em todo o caso, vale lembrar que, sob a égide da Constituição de 1988, ficou estabelecido que os concursos públicos para ingresso funcional no Estado brasileiro “são acessíveis [...] aos estrangeiros, na forma da lei” (art. 37, I). Ademais, com a EC nº 11, de 30 de abril de 1996, essa faculdade, também “na forma da lei”, foi expressamente atribuída às “universidades” e às “instituições de pesquisa científica e tecnológica”, para o seu corpo de “professores, técnicos e cientistas”, com a inclusão dos parágrafos 1º e 2º ao artigo 207, da Constituição. Este dispositivo, por sua vez, foi regulamentado com a inclusão pela Lei nº 9.515, de 20 de novembro de 1997, da possibilidade de provimento desses cargos por estrangeiros, “de acordo com as normas e procedimentos” da Lei nº 8.112/90, com o acréscimo do parágrafo 3º ao seu artigo 5º.

essa classe de pessoal, a União Federal poderia, “quando necessário”, socorrer-se de fontes como o FNDCT (art. 6º)^{929, 930}.

Enfim, retomando às pretensões do I PBDCT de formatação da “infra-estrutura” de CTI, o Plano também projetava uma “política de Recursos Humanos para o sistema de pesquisa científica e tecnológica, em articulação com o sistema nacional de pós-graduação” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 10).⁹³¹

Além disso, o I PBDCT indicava aqueles órgãos e entidades da União Federal com atribuições de CTI, “considerados de alto interesse para os setores prioritários”. Eram eles:

Instituto Nacional de Tecnologia, Instituto Nacional de Propriedade Industrial, Instituto Nacional de Pesos e Medidas; EMBRAPA, inclusive o sistema de institutos regionais de pesquisa agropecuária sob sua coordenação; Diretoria de Pesquisa e Ensino Técnico do Exército,⁹³² inclusive os Institutos sob a sua coordenação; Instituto de Pesquisa da Marinha; Centro Técnico Aeroespacial; Institutos vinculados ao CNPq

⁹²⁹ Diante disso, nota-se que não é uma questão apenas da atualidade o uso do FNDCT para, “quando necessário”, garantir as pretensões do Governo Federal em termos de CTI, como, entre outros exemplos, a recente utilização do Fundo para custear o *Programa Ciências sem Fronteiras*, cujas metas parecem ter prestigiado sobremaneira a formação de pessoal em nível de graduação, ao efetivo estímulo à área de CTI, com o intercâmbio de pós-graduação e de pesquisa. Para mais detalhes do *Programa* e sobre as controvérsias em torno do uso dos recursos FNDCT, ver, *supra*, item 2.2.3.4.3.

⁹³⁰ A carreira de pesquisador na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para a “área de Ciência e Tecnologia” é, atualmente, regida pela Lei nº 8.691/93 – à qual já se deu destaque nessa tese na nota de rodapé nº 551, *supra*. Por oportuno, registra-se que, embora abrangente a diversos órgãos e entidades (cf. art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.691/93), há também outras carreiras no âmbito da União Federal, sobretudo em suas empresas estatais, encarregadas das atividades de produção de CTI que não são reguladas pela Lei nº 8.691/93.

⁹³¹ Por oportuno, resgata-se que, a despeito do Parecer Sucupira ter sido elaborado em 1965, foi nos Anos 70, com a edição, por exemplo, do Decreto nº 73.411/74 pelo chefe do Poder Executivo, que a pós-graduação se estruturou no Brasil. Para esta trajetória, sob a perspectiva da CAPES, cf. o item 2.2.1.3.2, *supra*.

⁹³² Veja-se que foi no âmbito desta organicidade das Forças Armadas que o Presidente da República estruturou, alguns anos depois, pelo Decreto nº 84.095, de 16 de outubro de 1979, o Centro Tecnológico do Exército, “destinado a executar, no campo científico-tecnológico, a pesquisa e o desenvolvimento, o fomento industrial, a capacitação de recursos humanos, a informática, a normalização, a certificação de qualidade e as provas de materiais e equipamentos de interesse do Exército” (art. 1º) que, até a atualidade, responde pelos esforços de CTI do Exército brasileiro.

(INPE, IMPA, INPA, IBBD); Centros de Pós-Graduação do MEC; Fundação Instituto Oswaldo Cruz⁹³³. (I PBDCT: 1973-1974, p. 9)

Deste registro das organicidades da Administração Pública federal encarregadas das atividades de CTI, muitas das quais já pontuadas nesta pesquisa, duas merecem destaque ante a instituição e o rearranjo contemporâneos ao I PBDCT.

Com relação à instituição, refere-se à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), cuja criação foi autorizada pela Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972. Por se vislumbrar na EMBRAPA a síntese das pretensões contidas pelo Governo federal na época da edição do I PBDCT – quais seja, aproximar a geração de conhecimento e pesquisa do setor produtivo em áreas consideradas estratégicas para desenvolvimento nacional, como o agropecuário – dedica-se, mais adiante, seção específica na tese para tratar desta institucionalidade (ver, *infra*, item 3.3.2.2.2.4).

Quanto ao rearranjo, refere-se ao Instituto Nacional de Pesos e Medidas (INPM), cuja organização remonta aos Anos 30.⁹³⁴

Com a edição da Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, responsável por constituir o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, o SINMETRO (art. 1º) e o Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, CONMETRO (art. 2º), autorizou-se a extinção do INPM (art. 10) e a sua sucessão (art. 6º, “a”, I) pelo então criado Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, INMETRO (art. 4º), enquanto autarquia vinculada ao MIC.

Ainda nos termos da Lei nº 5.966/73, ficou atribuída ao INMETRO a função de órgão executivo do SINMETRO (art. 5º), realizando atividades de metrologia, normalização industrial e certificação de qualidade de produtos industriais (ver art. 1º).⁹³⁵

⁹³³ Para considerações quanto a essa entidade, cf. *infra* nota de rodapé nº 1373.

⁹³⁴ Refere-se ao Decreto-Lei nº 592, de 4 de agosto de 1938, responsável por instituir o “sistema de medidas legal no Brasil” e a Comissão de Metrologia, cujas atribuições relativas à “execução da legislação metrológica” foram conferidas ao INPM pelos artigos 33 a 37 da Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961, posteriormente, especificadas pelo Decreto-Lei nº 240, de 28 de fevereiro de 1967, que, responsável por estabelecer “a política e o sistema nacional de metrologia”, definiu o INPM como seu órgão central.

⁹³⁵ Veja-se, desde o regulamento aprovado pelo Decreto nº 79.206, de 4 de fevereiro de 1977, até aquele o atualmente em vigor com o Decreto nº 6.275, de 28 de novembro de 2007, com modificações realizadas pelos

Diante disso, por estes destaques constantes no seu Capítulo I, da Parte I, pode-se dizer que o I PBDCT, no detalhamento realizado das direções contidas no I PND, deixou ainda mais evidente a contribuição das atividades de CTI ao setor produtivo.

Ao expor o diagnóstico sob o qual o Plano foi formulado, explicitar as medidas de fomento almejadas pelo Plano e arrolar as organicidades centrais encarregadas dessa tarefa, o I PBDCT explicitava uma estratégia para a CTI, conectada com as aspirações e preocupações governamentais de desenvolvimento, sobretudo aquele de viés econômico.

Pontuadas as aspirações materiais, avança-se para observar de que modo estas se traduziram sob o aspecto financeiro do I PBDCT.

3.3.2.2.2 Arranjo financeiro: destaque geral das receitas e despesas

A estrutura financeira do Plano, reunindo a previsão de receitas e despesas da União Federal em ciência, tecnológica e inovação para o biênio de 1973-1974, foi especificada no Capítulo II, da Parte I, do *I PBDCT: 1973-1974*, denominado “Orçamento de Ciência e Tecnologia” (pp. 13-16).

Como visto, nos termos do arranjo jurídico-institucional da época, o I PBDCT funcionaria como um “orçamento-programa” para a área de CTI, cuja programação de todas as receitas e despesas, inclusive aquelas não orçamentárias, dialogariam com a estrutura dos OPIs e dos Planos Nacionais.

Diante disso, de início, é oportuno mencionar que o *I PBDCT: 1973-1974* não tem o esforço de sublinhar e detalhar essa relação. Em consonância com a abordagem vista acima da dimensão material do Capítulo I, ao expor a perspectiva do “orçamento”, o I

Decretos nº 7.938, de 19 de fevereiro de 2013, e 8.671, de 16 de fevereiro de 2016, as atribuições do INMETRO foram mais intensamente detalhadas normativamente. Além daquelas relativas ao poder de polícia exercido pela entidade (nesse particular, lembra-se da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, estabelecendo as competências do CONMETRO e do INMETRO na metrologia e avaliação de conformidade de produtos, processos e serviços), destacam-se as especificações relativas à competência da autarquia em termos de CTI, inclusive dedicando órgãos internos, para o exercício dessas funções (cf. arts. 1º, VIII, IX, X e XV; 14 e 16, do Anexo I do Decreto nº 6.275/07).

PBDCT adotou uma abordagem geral, concentrando-se em esclarecer as origens das fontes financeiras e acoplar, por programas prioritários e ano, os dispêndios.

Por certo, a dimensão de “orçamento-programa” não se encerra no Capítulo II, da Parte I, do *I PBDCT: 1973-1974*, sendo clara esta perspectiva também nas suas Partes II, III e IV. Em todo o caso, arrisca-se inferir que o Capítulo II expressa a síntese financeira da “metodologia” de elaboração do I PBDCT, consagrando-se a reunir, em aspecto temático, os esforços financeiros indicados pelas unidades ministeriais participantes da formatação do Plano.

Assim, ao detalhar seu escopo financeiro, embora noticiasse que I PBDCT contava com “recursos orçamentários e receitas próprias normais destinadas a tal fim” pelas organicidades da União Federal, o Plano cuidava em precisar os “recursos suplementares canalizados por intermédio de agências e fundos especiais” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 13).

Em seus termos, tais recursos foram organizados em dois subsistemas.

No primeiro, institucionalidades públicas seriam acionadas para atuarem mediante a disponibilização de recursos “na forma de abertura de créditos em condições suaves de amortização e obrigações acessórias” e na “modalidade de aplicações não reembolsáveis” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 13).

Para operar esses instrumentos de fomento, o I PBDCT não só nominava as organicidades encarregadas dessa tarefa, como especificava suas atuações no âmbito da estratégia de CTI: i) o CNPq, pela transferência de recursos aos seus “Institutos” e financiando atividades de pesquisa e formação de pessoal no Brasil e no exterior; ii) a CAPES, ofertando bolsas de pós-graduação também no Brasil e no exterior; iii) o FNDCT, por meio da FINEP, atuando indiretamente pela transferência de recursos a outros órgãos ou entidades do sistema nacional ou mediante o financiamento direto de iniciativas de CTI; e iv) o FUNTEC, para apoio a projetos de ensino, pós-graduação e pesquisa (básica, aplicada e experimental).

O segundo subsistema de financiamento do I PBDCT baseava-se nas linhas de fomento concedidos por entidades internacionais, mediante acordos de cooperação técnica e financeira e empréstimos de bancos internacionais⁹³⁶.

No que tange à distribuição das receitas previstas, em que pese o acento descritivo aos “recursos suplementares”, 65,8% adviriam de “Recursos Próprios dos Ministérios”. Os “Mecanismos financeiros internos” e os “Recursos de outras fontes internas”, em aparente alusão às “agências e fundos especiais” respondiam, respectivamente, por 23,3% e 6,1%, cabendo, aos recursos de “origem externa”, 4,8% do total estimado para o I PBDCT (ver quadro “PBDCT – Origem dos Recursos – 1973/1974” em *I PBDCT: 1973-1974*, pp. 15-17).

Além da componente das receitas, o I PBDCT também expôs as suas pretensões em termos de dispêndios. Neste aspecto, vale dizer que não há dissonância entre a dimensão financeira do Plano e a sua estratégia material, conquanto parte considerável dos gastos pretendidos no I PBDCT alinhavam ciência, tecnologia e inovação ao setor produtivo.

Segundo o quadro “PBDCT – Destinação dos Recursos – 1973/1974”, mesmo com a “pesquisa fundamental e pós-graduação” respondendo por 22% da destinação dos recursos, gastos com “Tecnologia Industrial”⁹³⁷ (28%) e “Tecnologia Agrícola” (11,1%) eram responsáveis por mais de um terço dos dispêndios programados do Plano. Além dessas ênfases, por um lado, às bases científicas, e, por outro lado, à perspectiva

⁹³⁶ O I PBDCT mencionara diversas organizações com atuação internacional, entre as quais o BID, já destacado nesta tese, no exame da organização da FINEP (ver nota de rodapé nº 646).

⁹³⁷ Registra-se que, no escopo da “Tecnologia Industrial”, além de “programas” do MIC e do MME, o I PBDCT arrolou dispêndios da Marinha, Exército e Aeronáutica. Juntas, as Forças Armadas compreendiam a soma de, aproximadamente, 20% dos dispêndios programados para a “Tecnologia Industrial” (ver quadro “Dispêndios Programados” em *I PBDCT: 1973-1974*, pp. 15-17). Diante disso, o Plano parece prosseguir com a tendência observada nas estratégias de planificação e programação da Década de 60 de utilização das Forças Armadas como uma das forças motrizes do desenvolvimento nacional, pela sua atuação no setor produtivo, ilustrado com o destaque à EMBRAER (item 3.1.4, *supra*). Ademais, no caso do arranjo do primeiro PND-PBDCT, tendo em vista os programas arrolados no *I PBDCT: 1973-1974* (pp. 67-75), pode-se cogitar que a inclusão da Marinha, Exército e Aeronáutica nos esforços nacionais de promoção do desenvolvimento pelas suas atuações no setor produtivo orientou-se sob uma agenda de CTI.

produtiva, outro um terço dos gastos do I PBDCT parece ter procurado relacionar CTI à solução de desafios nacionais (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 15-17).⁹³⁸

Assim, 16,4% dos dispêndios envolviam programas relacionados à energia nuclear, atividades espaciais e oceanografia (“Desenvolvimento de novas tecnologias”), 10% ações nos setores de energia, transportes e comunicação (“Tecnologia de Infraestrutura”) e 4,7%, medidas de integração, ocupação e exploração regional e para a área da saúde e da tecnologia educacional (“Projetos especiais integrados, tecnologia aplicada ao desenvolvimento social”).

Portanto, explorada a abordagem geral quanto aos aspectos materiais e financeiros do I PBDCT, ilustra-se, sob duas óticas, na próxima seção, o detalhamento conferido pelo Plano para as ações em CTI, previstas para o biênio 1973-1974.

3.3.2.2.3. Fotografia do período: o I PDBCT como síntese das ações de ciência, tecnologia e inovação da União Federal no início dos Anos 70

As Partes II a IV do *I PBDCT: 1973-1974* dedicaram-se a listar medidas – em curso ou pretendidas – relativas à CTI no âmbito da União Federal, agrupando-as tematicamente.

Para tanto, empregou-se uma técnica de apresentação comum das ações constantes no *I PBDCT: 1973-1974*.

Os Capítulos, organizados em grandes temáticas (“Novas Tecnologias”, “Infra-Estrutura”, “Industrial”, “Agrícola”, etc.), foram subdivididos, a partir ora de uma determinada atividade (econômica, social ou de apoio ao sistema), ora de uma organicidade da União Federal, constando, inicialmente, o total de “dispêndios programadas”, com a especificação das parcelas destinadas a cada ano do biênio de vigência do I PBDCT (1973 e 1974), seguido da indicação do “elenco” dos “projetos prioritários”, descritos quanto às suas finalidades.

⁹³⁸ Complementavam as linhas de dispêndios previstos no *I PBDCT: 1973-1974* as “Atividades de Apoio” (4,9%), relacionadas a sustentar atividades como o Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica (sobre este sistema, ver, no contexto do I PND, nota de rodapé nº 911, *supra*) e as ações da ABC (pp. 141-143), e de “Planejamento, Programas em Estudo” (2,9%), destinados a pesquisas de levantamento de dados (pp. 145-147).

Assim, pode-se dizer que o I PBDCT confere uma visão do estado da institucionalidade construída pelo Estado brasileiro para o apoio da CTI no início dos Anos 70, a permitir uma fotografia do catálogo das entidades, meios e objetivos setorialmente acionados para colocar em prática o fomento estatal no assunto.

Para exemplificar essas considerações, colocam-se em destaque as abordagens conferidas pelo I PBDCT a dimensões dos tópicos “Tecnologia Industrial” (Capítulo V) e “Pesquisa Fundamental e Pós-Graduação” (Capítulo VIII), duas das temáticas às quais o Plano reservou a maior parcela dos seus dispêndios.

Com relação à “Tecnologia Industrial”, além do que se ponderou acima e o destaque ao envolvimento das Forças Armadas,⁹³⁹ parece oportuno fazer um registro do “Programa do Ministério das Minas e Energia” (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 75-76).

Considerando o que já se ponderou nesta tese com relação à esta unidade ministerial, no exame da organização da CNEN, o MME parece ser um exemplo de organicidade da União Federal que, a despeito de não ter entre as suas atribuições precípua o fomento à CTI, apoiou-se nesta temática para fortalecer suas atuações no setor produtivo industrial.

Criado pelo artigo 5º, da Lei nº 3.782/60, cabia ao MME “o estudo e despacho de todos os assuntos relativos à produção mineral e energia”. Como já se viu, ao subordinar a CNEN à estrutura deste Ministério (art. 8º, IV, Lei nº 3.782/60), pelo que se observou quanto à exploração nuclear e a sua intensa relação com a CTI, não há dúvidas de que, desde a sua constituição, o MME teve que lidar com a temática da produção de conhecimento, pesquisa e inovação em suas atividades.

Sob o I PBDCT, esta interação ficou expressa também para outras de suas organicidades dedicadas à atividade produtiva.

Com “dispêndios programados” em “Cr\$ 32 milhões, sendo Cr\$ 16 milhões em 1973 e Cr\$ 16 milhões em 1974”, o Plano elencava projetos prioritários envolvendo duas

⁹³⁹ Cf. nota de rodapé nº 937.

empresas estatais vinculadas ao MME: a CPRM⁹⁴⁰ e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)⁹⁴¹.

Quanto à CPRM, o I PBDCT almeja instalar, no “Complexo Tecnológico” da Guanabara,⁹⁴² um “Centro de Pesquisas” para a entidade, a fim de servir como “órgão principal responsável pelos estudos técnico-científicos e econômicos relacionados com os programas de prospecção mineral do Ministério” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 76).⁹⁴³

⁹⁴⁰ Quanto à instituição da CPRM em 1969 e sua relação com a atividade de CTI, ver, nesta tese, a nota de rodapé nº 574.

⁹⁴¹ Criada pelo Decreto-Lei nº 4.352, de 1º de junho de 1942, a CVRD notabilizou-se, no curso de sua história, como uma das maiores empresas mineradoras do mundo, detentora de uma ampla rede de negócios para apoiar a sua atividade de extração mineral, como estradas de ferro e portos, sobretudo com vistas à exportação. Lembra-se que, pelo Decreto nº 1.510, de 1º de junho de 1995, a CVRD foi incluída no PNDes da Lei nº 8.031/90 e privatizada em 1997. Contudo, esse aspecto não interrompeu a relação entre a empresa e o Estado brasileiro não só pelas *golden shares*, detidas pela União Federal, mas pela considerável presença da BNDESPar, em sua composição acionária – além dos fundos de pensão de servidores públicos, como os do BB, que detém indiretamente ações da empresa e conformam também certa gerência estatal à empresa. Em 2008, a CVRD teve a sua denominação alterada para VALE S.A. Com relação às informações institucionais da VALE S.A., ver, no seu portal de “Investidores”, a seção *A empresa* (disponível em <<http://www.vale.com/brasil/PT/investors/company/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 30 jun. 2020). Ademais, para um aprofundamento histórico da entidade, ver CPDOC-FGV. *Companhia Vale do Rio Doce (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/companhia-vale-do-rio-doce-cvrd>>. Acesso em 30 jun. 2020. No que tange às suas ações relativas à CTI, parece possível afirmar, embora não tenha sido um tema central, a VALE S.A. relacionou-se com a matéria no curso da sua história. Atualmente, não só a “pesquisa” consta do seu objeto social (art. 2º, VI, *Estatuto Social da VALE S.A.*), com a VALE S.A. reserva destaque em sua comunicação social a iniciativas envolvendo a atividade de inovação, como o (i) Centro de Tecnologia de Ferrosos, que, instituído em 2008, dedica-se a projetos de pesquisa e desenvolvimento para o uso dos minérios de ferro e carvão no processo siderúrgico, realizados em parcerias com diversas instituições de pesquisas e universidades nacionais e estrangeiras; ou (ii) o Instituto Tecnológico da Vale, associação civil, criada em 2009 e mantida pela VALE S.A., dedicada a programas de ensino e pesquisa na área mineração e desenvolvimento sustentável (para essas e outras iniciativas, cf. <http://www.vale.com/brasil/PT/initiatives/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 30 jun. 2020). Para um debate crítico sobre experiência da atividade de inovação na Vale S.A., ver o evento *Desafios Jurídicos à Inovação nas Empresas: a Experiência do Caso Vale*, com a participação de Cristina Theodore ASSIMAKOPOULOS, Gerência Executiva de Tecnologia e Inovação da Vale S.A., organizado pelo OIC-IEA/USP, em 6 de outubro de 2017, disponível em <<http://www.iea.usp.br/eventos/desafios-juridicos-vale>>. Acesso em 30 jun. 2020).

⁹⁴² Sobre a pretensão do I PND de constituir esse ambiente de CTI na Ilha do Fundão (RJ), ver nota de rodapé nº 912, *supra*.

⁹⁴³ Conforme consulta à CPRM, por meio do Pedido ao e-SIC nº 99935000068202067, de 30 de junho de 2020, a Companhia instalou-se na Ilha do Fundão, mediante parceria com o MME e a sua estrutura interna de tecnologia para aproveitamento de recursos minerais que, anos depois, viria a constituir o CETEM (ver, *infra*, nota de rodapé nº 439) – para esse registro, cf. também “Histórico”, na seção *Institucional* do site do CETEM (disponível em <https://www.cetem.gov.br/institucional>>. Acesso em 21 jul. 2020). Ademais, destaca-se que, até a atualidade, o CETEM tem sua sede na Cidade Universitária da UFRJ, conforme artigo 3º do seu *Regimento Interno* (Anexo da Portaria do MCTIC nº 5.144, de 14 de novembro de 2016, disponível em <<https://www.cetem.gov.br/images/institucional/regimento-interno.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2020).

No que tange à CVRD, além de também pretender instituir o “Centro de Pesquisas” da entidade no ambiente da Ilha do Fundão (RJ), para “executar pesquisas tecnológicas de beneficiamento e enriquecimento de minérios ferrosos e não-ferrosos” (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 75-76), o I PBDCT listava os projetos de pesquisa tecnológica desenvolvidos pela empresa estatal.⁹⁴⁴

Portanto, ao aliar o uso da pesquisa como meio de dinamizar o setor nacional de exploração de recursos minerais, o “Programa” do MME em matéria de tecnologia industrial ilustra a estratégia adotada pelo Estado brasileiro com o I PBDCT de aproximação da CTI ao setor produtivo.

Veja-se que essa mesma diretiva parece estar na abordagem conferida pelo Plano para as ações da União Federal em termos de “Pesquisa Fundamental e Pós-graduação” (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 123-139).

Como visto, desde as primeiras iniciativas adotadas na Década de 50, sobretudo com a organização da CAPES, o Estado brasileiro orientou parte dos seus esforços de fomento à CTI à preparação e qualificação de pessoal para executar essa atividade.

Ao seguir essa trajetória, o I PBDCT previu dispêndios na ordem de “Cr\$ 923 milhões, sendo Cr\$ 439 milhões em 1973 e Cr\$ 484 milhões em 1974”, arrolando, entre seus “projetos prioritários”, programas de pós-graduação e pesquisa, nas áreas de engenharia, informática (ciência da computação e centros de computação), geociência, ciências agropecuárias, química, biociências, física e astronomia, matemática, ciência econômicas.⁹⁴⁵

⁹⁴⁴ “Este programa de pesquisas vem sendo desenvolvido nos laboratórios do Centro de Pesquisas de Minério, da Divisão de Desenvolvimento da CVRD, localizado em Belo Horizonte. Abrange principalmente as seguintes pesquisas: processo de concentração dos itabiritos das minas do Cauê e Piçarrão (MG); enriquecimento de minérios de ferro de teor médio; estudos de características de minérios de ferro de Morro Escuro, Timbopeba, Guanhães e Dois Córregos; determinação das características do minério de titânio das jazidas de Tapira e Salitre; pesquisas com calcário; pesquisas com minérios de ferro e manganês da serra dos Carajás.” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 76)

⁹⁴⁵ Para esse “elenco”, ver *I PBDCT: 1973-1974*, p. 123. Além das ações orientadas por campos científicos, o Capítulo VIII, da Parte IV, do I PBDCT, estabelecia entre as iniciativas desta seção o “Programa Especial do CNPq”, destinado à “seleção de Pesquisadores-Conferencistas, no âmbito do qual cientistas brasileiros de alto nível prestam, por convite do CNPq, colaboração especial na pesquisa. [§] Além de designados para desenvolver programas de pesquisa nas respectivas especialidades, destinam os Pesquisadores-Conferencistas, anualmente, 30 dias para ministrar cursos intensivos e pronunciar conferências em centros científicos do País

Destes campos de atenção, parece ter havido por parte do I PBDCT um prestígio aos ramos científicos das ciências naturais, a ditas “ciências duras”, cujas aplicações, sobretudo no setor produtivo, são mais imediatas.⁹⁴⁶

Para explorar esse aspecto, destaca-se o tratamento delegado pelo Plano às “engenharias”, o “projeto prioritário” que foi mais exhaustivamente detalhado pelo Capítulo VIII do *I PBDCT: 1973-1974* (pp. 123-128).

Este campo de aplicação do conhecimento que, como visto, guarda importante relação com a capacidade de uma nação de desenvolver-se economicamente,⁹⁴⁷ tendo sido tema de atenção específica do Estado brasileiro desde os Anos 60,⁹⁴⁸ recebeu cuidadosa atenção do I PBDCT.

O Plano radiografou a situação da “pós-graduação e pesquisa associada” em engenharia no Brasil do início dos Anos 70,⁹⁴⁹ apontando os setores e subsetores de sua

escolhidos de comum acordo. Os benefícios do programa justificam a sua ampliação. [§] Atualmente, participam do Programa 214 Pesquisadores, abrangendo as áreas de Agricultura, Biologia e Ciências Médicas, Ciências Sociais, Ciências da Terra, Física e Astronomia, Matemática, Química, Tecnologia e Veterinária.” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 139)

⁹⁴⁶ Veja-se que esse debate acompanha a literatura das políticas de CTI, notadamente por parte das ciências humanas (categorizadas de “moles” nesta classificação) em busca da afirmação de suas utilidades e, conseqüentemente, legitimidade em termos políticos, econômicos e sociais. Além deste valor político, vislumbram-se reflexos desse prestígio às ciências naturais no arranjo jurídico-institucional. Entre outros pontos exemplificativos deste aspecto, lembra-se que, na gestão do sistema de proteção industrial, com fundamento no artigo 227 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, o INPI adota como base para a organização de suas patentes a “Classificação Cooperativa de Patentes” que, de suas oito seções (“A – Necessidades Humanas”; “B – Operações de Processamento; Transporte”; “C – Química; Metalurgia”; “D – Têxteis; Papel”; “E – Construções Fixas”; “F – Engenharia Mecânica; Iluminação; Aquecimento; Armas; Explosão”; “G – Física”; “H – Eletricidade”), duas diretamente adotam ramos científicos das ciências “duras” (química, física) e nenhuma as consideradas ciências “moles”. Para a adoção pelo INPI da Classificação Cooperativa de Patentes, ver o *Memorando de Entendimentos nº 2013/0360, celebrado entre o INPI e o Escritório Europeu de Patentes* (documento obtido pelo Pedido ao e-SIC nº 03006012992202016, de 15 de julho de 2020).

⁹⁴⁷ Nesse sentido, ver SALERNO, Mario Sergio; *et. alii*. Escassez de engenheiros no Brasil? Uma proposta de sistematização do debate, *ob. cit.*

⁹⁴⁸ Quanto a essas iniciativas no âmbito da União Federal, lembra-se da ênfase do COSUPI e do PROTEC às engenharias, tratados nos itens 2.2.1.2.1 e 2.2.1.2.2, *supra*, da tese.

⁹⁴⁹ “Presentemente os programas de pós-graduação e pesquisa associada têm matriculados cerca de 2500 alunos de nível de mestrado e, em certas áreas e instituições, em nível de doutorado, possibilitando a diplomação de 400 pós-graduados por ano. O corpo docente compreende cerca de 400 mestres e 250 doutores, inclusive estrangeiros.” (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 124)

abrangência,⁹⁵⁰ bem como os “principais”⁹⁵¹ estabelecimentos de ensino e pesquisa nacionais responsáveis por essas atividades.

Quanto a estas organicidades, o I PBDCT estabeleceu como meta que,

[n]o seu conjunto, as instituições mencionadas reunirão condições técnicas no período 1973/74 – corpo técnico-científico e de apoio, laboratórios e facilidades diversas, inclusive de processamento de dados – para realizar pesquisas aplicadas e de desenvolvimento experimental, bem como proporcionar consultoria especializada, segundo os setores e linhas de pesquisa discriminadas no quadro a seguir,⁹⁵² obedecendo a decisões próprias ou respondendo a solicitações de entidades governamentais e privadas. (I PBDCT: 1973-1974, p. 124)

Em que pese a abordagem acadêmica, natural para uma seção que se dedica à “Pesquisa Fundamental e Pós-Graduação”, o destaque conferido às engenharias parece ser um outro exemplo de como o I PBDCT procurou conferir à sua estratégia de formação de pessoal em nível de “pós-graduação” e de organização dos ambientes de produção de “pesquisa fundamental” direcionamento a campo de aplicação do conhecimento mais intensamente vinculados ao setor produtivo.

⁹⁵⁰ O I PBDCT relacionava, como setores cobertos pelo programa de engenharia existente no país na Década de 70: química, mecânica, elétrica, metalúrgica-materiais, civil, industrial, naval, nuclear e aeroespacial. O Plano também esmiuçava esses programas em seus subsetores. Por exemplo, segundo o I PBDCT, constituíam subsetores da engenharia aeroespacial: aerodinâmica, transporte aéreo, infraestrutura aeronáutica, estruturas aeroespaciais, propulsão aeroespacial, projetos e metrologia. Para esse detalhamento, cf. *I PBDCT: 1973-1974*, p. 124.

⁹⁵¹ *I PBDCT: 1973-1974*, p. 124. Foram listadas pelo Plano como “[p]rincipais instituições participantes do programa” de engenharia: COPPE-UFRJ; PUC/RJ; ITA-CTA; Escola Politécnica e Escola de Engenharia de São Carlos, ambos da USP; Instituto Militar de Engenharia; Escola de Engenharia e Instituto de Pesquisas Hidráulicas, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Escola Politécnica de Campina Grande, da UFPB (atualmente, a Escola Politécnica integra a Universidade Federal de Campina Grande); Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); e Escola de Engenharia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

⁹⁵² O referido “quadro” detalhou, dentro de cada setor e subsetor da engenharia, as “linhas de pesquisa” cobertas pelo *I PBDCT: 1973-1974* (pp. 125-128). A título ilustrativo, prosseguindo no destaque ao setor de engenharia aeroespacial (ver, *supra*, nota de rodapé nº 950), o Plano arrolava como linhas de pesquisa para o subsetor de aerodinâmica os seguintes temas de pesquisa: “Mecânica dos Fluidos e Dinâmica dos Gases”; “Cinética dos Gases e Teorias dos Gases Rarefeitos”; “Magneto-Fluidodinâmica”; “Aerodinâmica dos Processos Geofísicos e Interplanetários”; “Aerodinâmica das Máquinas de Fluxo”; “Escoamentos com Reações Químicas”; “Aerodinâmica de Aviões, Mísseis e Veículos Espaciais”; “Aerodinâmica de Edifícios e Automóveis”; e “Dinâmica do Voo” (p. 128).

Enfim, os dois “programas” destacados nesta seção – de “Tecnologia Industrial” do MME e de “Pesquisa Fundamental e Pós-graduação” das engenharias – parecem dimensionar a fotografia conferida pelo I PBDCT à institucionalidade da CTI e a tentativa de, como previa o I PND, fazer desta temática um dos “Fatores da Expansão” da estratégia de desenvolvimento nacional.

Para encerrar o exame de conteúdo do I PBDCT, explora-se a EMBRAPA pela síntese que a sua instituição parece conferir ao contexto institucional de elaboração do Plano para a CTI.

3.3.2.2.4. “Implantação” da EMBRAPA como síntese de projeto prioritário do I PBDCT

Conforme acima registrado, a EMBRAPA teve a sua criação autorizada pela Lei nº 5.851/72, enquanto empresa estatal vinculada ao Ministério da Agricultura⁹⁵³(art. 1º), para o fomento do desenvolvimento agrícola pela ciência, tecnologia e inovação (art. 2º).

Ainda nos termos da Lei nº 5.851/72 (art. 7º), o chefe do Poder Executivo editou o Decreto nº 72.020, de 28 de março de 1973, aprovando os “Estatutos” da entidade (art. 1º) e determinando sua instalação “dentro de 20 (vinte) dias” (art. 2º).

Nesse sentido, a estruturação da empresa estatal foi contemporânea à vigência do I PBDCT.⁹⁵⁴ Tanto foi assim que o primeiro “projeto prioritário” para a seção destinada à “Tecnologia Agrícola” do *I PBDCT: 1973-1974* pretendia a “implantação” da EMBRAPA (pp. 80-82).

⁹⁵³ Ante as diversas nomenclaturas detidas por este órgão da União Federal, criado pelo Decreto Imperial nº 1.067, de 28 de junho de 1860, como “Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Commercio e Obras Públicas” e atualmente denominado “Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” (arts. 19, I, 21 e 22, Lei nº 13.844/19), optou-se, nesta pesquisa, por “Ministério da Agricultura”, para se referir a esta unidade ministerial.

⁹⁵⁴ Sobre essa etapa inicial de organização da entidade, cf. “História da Embrapa” em *Memória Embrapa* (disponível em <<https://www.embrapa.br/memoria-embrapa/a-embrapa>>. Acesso em 01 jul. 2020).

Para se compreender o caráter dessa entidade da União Federal, estruturada no curso do I PBDCT, é oportuno explorar os fundamentos relacionados à questão agropecuária que mobilizaram o Estado brasileiro.⁹⁵⁵

Uma base para essa abordagem, focada na dimensão de CTI, parece ser as *Sugestões para formação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, o Livro Preto*.⁹⁵⁶

Fruto de grupo de trabalho, instituído pela Portaria do Ministro da Agricultura nº 143, de 18 de abril de 1972 (Portaria nº 143/72-MA),⁹⁵⁷ o *Livro Preto* destacava a situação da pesquisa agropecuária no período, recomendando a organização do fomento pela União Federal na matéria mediante, entre outras recomendações, a criação de uma empresa estatal com essa finalidade (pp. 42-44, 49-ss, 74, 108-ss).

A opção de uma empresa estatal como institucionalidade chave da proposta de organização de um “Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária”⁹⁵⁸ foi um ponto de atenção do *Livro Preto*. Para este,

[a] indicação desta alternativa fundamentou-se na idéia de que esse tipo de instituição, por seus próprios fundamentos legais – órgão da administração indireta – conta com as condições essenciais e intrínsecas para dar

⁹⁵⁵ Para um retrato da conjuntura da época, apontando, pela perspectiva da exploração do solo brasileiro, a limitada compreensão técnica disponível nos anos 60 e 70 para implementar os objetivos governamentais de colonização do território e aumento da exploração agropecuária, ver o depoimento do engenheiro agrônomo Humberto Gonçalves dos Santos em “Os Desbravadores” (disponível em <https://sistemas.sede.embrapa.br/40anos/index.php/linha_do_tempo>. Acesso em 02 jul. 2020).

⁹⁵⁶ *Sugestões para formação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária*, edição especial do documento original de junho de 1972. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. Disponível em <<http://www.sct.embrapa.br/memoria/colecao/LivroPreto.pdf>>. Acesso em 2 jul. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Livro Preto*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

⁹⁵⁷ *Livro Preto*, páginas iniciais não numeradas. Entre os seus “considerandos”, a Portaria nº 143/72-MA apontava “a importância do progresso tecnológico da agropecuária no contexto do desenvolvimento sócio-econômico da Nação”, “a participação fundamental da pesquisa agropecuária na evolução tecnológica da agricultura” e “a necessidade de adaptar o sistema da pesquisa agropecuária federal ao melhor atendimento desses interesses nacionais”. Com relação aos seus objetivos, a Portaria estabelecia que o grupo de trabalho apresentasse uma linha de ação à pesquisa agropecuária “em consonância com as necessidades do desenvolvimento nacional”, sugerisse diretivas à “expansão dessas atividades, especialmente ao que se refere à coordenação, programação e recursos humanos” e elaborasse “legislação adequada para assegurar a dinamização desses trabalhos”.

⁹⁵⁸ O *Livro Preto* propunha, entre os seus anexos, minuta de decreto com vistas à instituição do “Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária” (pp. 102-106), para atender à organização do sistema setorial de agricultura, nos termos do artigo 3º do Decreto nº 70.553/72.

flexibilidade e eficiência especialmente àqueles aspectos relacionados com captação e manejo de recursos financeiros e humanos. [§] De outro lado, convém chamar a atenção para a recente orientação do Governo, que vem buscando soluções institucionais eficientes para setores importantes do desenvolvimento nacional, mediante a transformação de certas autarquias em empresas públicas da administração indireta. (Livro Preto, p. 43)

Nota-se que, embora não tenha posto nestes termos, o *Livro Preto* não foi silente quanto à possível tensão entre a constituição de uma entidade com finalidade lucrativa, para o exercício de atividade de pesquisa, cujos resultados econômicos são, usualmente, indiretos.⁹⁵⁹ Desse modo, o documento propunha que a empresa estatal orientasse a produção de conhecimento à solução de problemas, integrando a experimentação investigativa, mediante corpo técnico qualificado, à atividade produtiva.⁹⁶⁰

Essas considerações do *Livro Preto* serviram de fundamentos para a proposição pelo chefe do Poder Executivo do projeto de lei de criação da EMBRAPA.

Por meio da MCN-PR nº 347, de 8 de novembro de 1972, o Presidente da República encaminhou esta proposta legislativa acompanhada da *Exposição de Motivos nº 187, de 1972, assinada pelos Ministros da Agricultura e do Planejamento* (EM nº 187/72-

⁹⁵⁹ Em todo o caso, o reconhecimento dos efeitos econômicos da atividade de pesquisa não é episódico. Para esse destaque, lembra-se que a Comissão Nacional de Classificação, criada pelo Presidente da República no âmbito do Ministério do Planejamento, sob a secretaria-executiva do IBGE, pelo Decreto nº 1.264, de 11 de outubro de 1994, e atualmente regida pelo Decreto nº 3.500, de 9 de junho de 2000, com vistas à gestão do Sistema de Classificação das Estatísticas Nacionais estabelece entre as classificações das atividades econômicas – a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) – divisão destinada à “pesquisa e desenvolvimento científico”, compreendendo “três tipos de atividades de pesquisa e desenvolvimento: as atividades de pesquisas básicas, de trabalhos experimentais ou teóricos, desenvolvidos com o objetivo de obtenção de novos conhecimentos sobre causas de fenômenos ou efeitos observáveis, sem a previsão de aplicação ou de uso determinado; as atividades de pesquisa aplicada, de investigação original, que têm por objetivo a aquisição de novos conhecimentos direcionados, principalmente, para um objetivo ou finalidade específicos; e as atividades de pesquisa experimental, de trabalho sistemático baseado em conhecimentos prévios, envolvendo pesquisas ou experiências com o objetivo de criar ou aperfeiçoar materiais, produtos, dispositivos, processos, sistemas e serviços.” (disponível em <<https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?divisao=72&tipo=cnae&versao=10&view=divisao>>. Acesso em 3 jul. 2020)

⁹⁶⁰ *Livro Preto*, pp. 34-ss. Com relação às reservas à orientação produtiva das entidades de pesquisa em matéria agrícola, o documento ainda alertava que “[n]os países em vias de desenvolvimento existe a idéia de que não compete à instituição de pesquisa testar ou difundir seus ‘packages’ tecnológicos a nível de empresa agrícola. Enquanto persistir esta idéia, relativamente pouco progresso poder-se-á esperar com relação ao aumento de produtividade da agricultura.” (p. 35)

MA-MP).⁹⁶¹ Segundo esta, a constituição da EMBRAPA pretendia, por meio da CTI, estabelecer uma diretiva de desenvolvimento de longo prazo para o setor agrícola. Nesse sentido, a organicidade representaria a unidade “central do Governo para promover e executar tarefas de pesquisa no país” em matéria agropecuária, atuando como “instrumento operativo indispensável ao funcionamento” deste sistema setorial, conforme orientação do Decreto nº 70.553/72.⁹⁶²

Autuado como o PL nº 1.004, de 1972, na Câmara dos Deputados, em menos de um mês, a proposta do chefe do Poder Executivo foi aprovada pelo Congresso Nacional sem qualquer modificação e sancionada pelo Presidente da República.⁹⁶³

Com a edição da Lei nº 5.851/72, estabeleceu-se uma institucionalidade com autonomia administrativa e financeira tanto para apoiar tecnicamente a formulação de “políticas de ciência e tecnologia no setor agrícola”, como para executar, coordenar e promover essas atividades de pesquisa (art. 2º).⁹⁶⁴

Quanto ao aspecto financeiro, além das tradicionais receitas provenientes do orçamento da União Federal (IV e V) e daquelas decorrentes de suas atividades operacionais enquanto empresa (III, VIII e X), o artigo 4º da Lei nº 5.851/72 vinculou duas outras fontes de recursos à EMBRAPA: (i) nos termos do seu inciso I, uma contribuição por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA⁹⁶⁵) para pesquisas agropecuárias, a ser estabelecida pelo Ministro da Agricultura, no limite de cinco por cento da receita orçamentária líquida do INCRA; e, conforme o seu inciso II,

⁹⁶¹ Cf. *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, Ano XXVII, N. 126, de 10 de novembro de 1972, pp. 4907-4909.

⁹⁶² Para os trechos transcritos, ver itens 12 a 14 da EM nº 187/72-MA-MP. Para a relação da proposta legislativa com o *Livro Preto*, ver itens 8 e 9 da EM nº 187/72-MA-MP. Por oportuno, vale observar que o Anexo 4 do *Livro Preto* (pp. 107-111) indicara apenas “sugestões” para a organização da EMBRAPA, de modo que o seu formato de norma jurídica parece ter sido produto de trabalho no âmbito do Poder Executivo, por intermédio dos Ministérios da Agricultura e do Planejamento.

⁹⁶³ Quanto a esse destaque temporal, ver a *Ficha do PL nº 1.004, de 1972, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=185813>>. Acesso em 2 jul. 2020).

⁹⁶⁴ A despeito da autonomia conferida, o artigo 6º da Lei nº 5.851/72 reiterava a competência de controle do TCU quanto à regularidade das contas da EMBRAPA, ante o disposto no artigo 42 do Decreto-Lei nº 199/67.

⁹⁶⁵ O INCRA é uma autarquia federal, criada pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970 no âmbito do Ministério da Agricultura, que reuniu uma série de organicidades existentes na União Federal, para promover e executar medidas relacionadas à reforma agrária e ao desenvolvimento agrário.

parcela dos dividendos da União Federal relativa ao lucro líquido anual apurado no Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A. (BNCC⁹⁶⁶), na Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL⁹⁶⁷) e na Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM⁹⁶⁸).

Nesse sentido, por intermédio de entidades estatais com atuação no setor agrícola, a Lei nº 5.851/72 constituiu um fluxo de financiamento ao desenvolvimento da pesquisa, da tecnologia e da inovação.

Com relação à dimensão patrimonial, o artigo 3º da Lei nº 5.851/72 incorporou ao capital inicial da EMBRAPA os bens afetados à estrutura do Ministério da Agricultura relativos às atividades de pesquisa, tecnologia e experimentação agropecuárias, como aqueles do Departamento Nacional de Pesquisas Agropecuárias (DNPEA), constituído de “uma estrutura composta de 92 bases físicas: 9 sedes dos institutos regionais, 70 estações experimentais, 11 imóveis e 2 centros nacionais.”⁹⁶⁹

Nesses termos, pode-se dizer que a entidade foi constituída para o exercício de suas finalidades sob o histórico institucional de interação do Estado brasileiro com a atividade agropecuária.

⁹⁶⁶ O BNCC foi constituído por transformação da Caixa de Crédito Cooperativo, realizada pela Lei nº 1.412, de 13 de agosto de 1951. Vinculado ao Ministério da Agricultura, o Banco tinha por finalidade fornecer apoio financeiro às cooperativas e operou até 1990, quando foi dissolvido pelo Decreto nº 99.192, de 15 de março de 1990, conforme autorização prevista na Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

⁹⁶⁷ A COBAL teve a sua instituição autorizada enquanto empresa estatal pela Lei Delegada nº 6, de 26 de setembro de 1962, para “participar diretamente, da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo” (art. 2º). No início dos Anos 90, o artigo 19, II, da Lei nº 8.029/90, autorizou que a empresa fosse objeto de fusão societária, de modo que a COBAL teve seus direitos e obrigações sucedidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa estatal vinculada, até a atualidade, ao Ministério da Agricultura, nos termos do artigo 2º, V, “b”, “1”, do Anexo I do Decreto nº 9.667, de 2 de janeiro de 2019. Segundo o artigo 67 desse diploma normativo, que estabelece a estrutura regimental vigente do Ministério da Agricultura, CONAB e EMBRAPA são responsáveis por prestar apoio técnico à Secretaria de Política Agrícola do Ministério, órgão responsável pela formulação da atuação governamental no setor agrícola.

⁹⁶⁸ A CIBRAZEM teve a sua constituição autorizada pela Lei Delegada nº 7, de 26 de setembro de 1962, para “participar diretamente da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo governo, relativamente ao armazenamento dos produtos agropecuários e da pesca e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas em regime competitivo” (art. 2º). A Lei nº 8.029/90 conferiu mesmo destino à CIBRAZEM que o estabelecido para a COBAL (ver nota de rodapé nº 967, *infra*), sendo aquela sucedida pela CONAB.

⁹⁶⁹ Ver “Infraestrutura” em *Memória Embrapa*.

O *I PBDCT: 1973-1974*, por sua vez, esclarecia as pretensões com a implantação da empresa estatal. Segundo este documento, a EMBRAPA agiria

nos moldes de suas congêneres dos setores mineral e de tecnologia nuclear, em forma tal que possibilite a promoção e execução de planos, programas e projetos de pesquisa que criem inovações tecnológicas destinadas a apoiar o Governo e a atividade privada na consecução de suas metas de desenvolvimento no setor agrícola. (I PBDCT: 1973-1974, p. 81)

Nesse sentido, sob a direção do “sistema de planejamento” estatal e articulações com as organicidades existentes, como o CNPq, FINEP e BNDES, cabia à entidade observar as “prioridades” do Governo e agir sob a “demanda” do setor privado, a fim de executar “projetos de caráter integrado” destinados, sobretudo, à “difusão tecnológica” da pesquisa agropecuária,⁹⁷⁰ por um rigoroso sistema de “avaliação de resultados”⁹⁷¹ e ordenada estrutura de financiamento (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 81).

É essa abordagem que organiza o fomento à CTI no âmbito da União Federal, para a sua aplicação em termos produtivos, vistos com a estruturação da EMBRAPA, que, entende-se, parece sintetizar os esforços do Estado brasileiro com o *I PBDCT*.

Por oportuno, vale dizer que esse esforço não foi episódico.

Desde então, mantendo sua regência pela Lei nº 5.851/72 e sua vinculação ao Ministério da Agricultura, a EMBRAPA constitui um virtuoso exemplo de entidade setorial dedicada à CTI, cujas atividades de pesquisa são frequentemente associadas ao sucesso do agronegócio brasileiro.⁹⁷²

⁹⁷⁰ Lembra-se que, na literatura, o processo de “difusão” das tecnologias e inovações ganhou maturidade por meio de observações dos programas de estímulo ao desenvolvimento agrícola. Entre estes estudos, destacam-se os trabalhos de Everett Mitchell ROGERS, inclusive pelas suas análises da estrutura agrícola brasileira no final dos Anos 60 e início da Década de 70, portanto, em período contemporâneo à instituição da EMBRAPA. Nesse sentido, ver ROGERS, Everett Mitchell. *Diffusion of innovations*, 5th ed. New York: Free Press, 2003.

⁹⁷¹ Para o acompanhamento como uma questão do sistema de planejamento estatal, lembra-se do disposto no Decreto nº 68.993/71 e sua extensão ao PND, em razão do Decreto nº 70.852/72, mencionados *infra* (nota de rodapé nº 899).

⁹⁷² Sobre o assunto, cf. BARROS, José Roberto Mendonça de; BARROS, Alexandre Lahóz Mendonça de. A geração de conhecimento e o sucesso do agronegócio brasileiro. In: *Revista de Política Agrícola*, ano XIV, n. 4, 2005, pp. 5-14, disponível em <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/546>>. Acesso em: 26 jul. 2019. Entre as “forças” da agricultura brasileira, os autores registram o “sistema de pesquisa federal,

Em tempos recentes, vale destacar que o Estado brasileiro incorporou ao arranjo jurídico-institucional da EMBRAPA importantes mecanismos, para lastrear pela perspectiva do Direito a ampliação o campo de ação das atividades da empresa.

Nesse sentido, por intermédio da Lei nº 12.383, de 1º de março de 2011, fruto da conversão em lei da MP nº 504, de 22 de setembro de 2010, facultou-se à EMBRAPA a possibilidade de exercer suas atividades fora do território brasileiro. Com a inclusão do parágrafo 2º, ao artigo 1º da Lei nº 5.851/73 e a consequente supressão da disposição que limitava a atuação da EMBRAPA a “qualquer ponto do território nacional”, constante do outrora parágrafo único do dispositivo, o Presidente da República ratificara proposta do Ministro da Agricultura que projetava a empresa estatal

*para além das fronteiras nacionais, no espírito da vocação brasileira para a relevância no cenário mundial, seja no aprimoramento científico, seja no compartilhamento das tecnologias desenvolvidas no país com os povos que delas necessitam para o seu próprio crescimento.*⁹⁷³

Outro ponto de realce é a incorporação explícita do tema da “inovação” entre os objetos sociais da EMBRAPA, por ocasião da sua última alteração estatutária realizada por sua Assembleia Geral, nos termos da Lei das Estatais.⁹⁷⁴

Segundo o artigo 5º do seu vigente Estatuto Social, aprovado em 4 de dezembro de 2019,⁹⁷⁵ uma série de medidas com vistas à promoção da inovação foram incluídas no objeto social da EMBRAPA, como a possibilidade de participação minoritária da entidade no capital social de empresas nos termos do artigo 5º da Lei de Inovação.⁹⁷⁶

liderado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)”, responsável por realizar “pesquisas em todo o País, englobando diferentes condições edafoclimáticas e distintos produtos” (p. 9).

⁹⁷³ Cf. item 3 da *Exposição de Motivos nº 33, de 20 de agosto de 2010, assinadas pelos Ministros da Agricultura e do Planejamento* (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Exm/EM33-MAPA-Mpv-504-10.htm>. Acesso em 02 jul. 2020), adotada pelo Presidente da República para a edição da MP nº 504/10.

⁹⁷⁴ Veja-se que o último Estatuto da EMBRAPA aprovado pelo Presidente da República, Decreto nº 7.766, de 25 de junho de 2012, não mencionava taxativamente a “inovação” entre os objetivos da empresa, constantes do artigo 4º do Anexo do diploma normativo.

⁹⁷⁵ Cf. *Diário Oficial da União (Seção 1), Ano CLVIII, N. 12, de 17 de janeiro de 2020*, pp. 4-9.

⁹⁷⁶ É oportuno destacar que, mesmo antes dessa inclusão expressa no seu Estatuto Social, a empresa aprovava a sua *Política de Inovação da EMBRAPA*, por intermédio da Resolução nº 179, de 17 de dezembro de 2018, do seu Conselho de Administração da (disponível em <<https://www.embrapa.br/politica-de-inovacao>>. Acesso

Enfim, no que tange ao setor agrícola, não parece haver dúvidas do sucesso alcançado pelo Estado brasileiro com a sinergia, almejada no I PBDCT e conformada na EMBRAPA, entre as atividades de CTI e a sua aplicação produtiva.

3.3.3. II PBDCT (1976-1978), no contexto do II PND (1975-1979)

3.3.3.1. II PND (Lei nº 6.151, em 4 de dezembro de 1974)

3.3.3.1.1. Elaboração e vigência

Sob o aspecto de sua elaboração e vigência, o II PND, como o Plano que lhe antecedeu, jungiu-se ao conteúdo do ACp nº 43/69.

Assim, seguindo esse diploma normativo, o Presidente da República, no primeiro ano do seu mandato quinquenal, iniciado em 1974, submeteu o projeto de segundo Plano Nacional para deliberação parlamentar, por meio da MCN-PR nº 65, de 10 de setembro de 1974.⁹⁷⁷

Deliberado no âmbito do Congresso Nacional em 28 de novembro de 1974, a proposta normativa foi aprovada, dentro do prazo de 90 dias estabelecido pelo artigo 2º da ACp nº 43/69, seguindo para sanção do Presidente da República, com nove ressalvas ao texto original, dentre as quais, quatro alterando trechos da seção dedicada à CTI do projeto de Plano Nacional.⁹⁷⁸

em 2 jul. 2020). Além do mérito de explicitar legislações de referência à atividade de pesquisa e inovação do setor agrícola, como a Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997, destinada a conferir direito de propriedade sobre as variedades vegetais decorrentes de melhoramentos genéticos, a *Política de Inovação da EMBRAPA* dimensiona no âmbito da estrutura organizacional da empresa estatal, por intermédio das suas “Diretrizes”, as previsões de fomento à inovação constantes da Lei nº 10.973/04, com as alterações promovidas Lei nº 13.243/16 (para um destaque dessas modificações, ver, *infra*, item 4.3.2).

⁹⁷⁷ Para os detalhes de proposição e tramitação do II PND, ver dados da *Ficha da Mensagem (CN) nº 65, de 1974, no Senado Federal* (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/9777>>. Acesso em 7 jul. 2020). Nota-se que, nas “Informações Complementares” desta *Ficha*, a proposta relativa ao projeto de II PND é também referenciada como a “MSG 430/1974”.

⁹⁷⁸ Veja-se que, na ocasião do *I PND: 1972-1974* (pp. 73-74), nenhuma das seis modificações aprovadas pelo Poder Legislativo tinha por objetivo o tema da CTI. Quanto ao II PND, além das quatro ressalvas na seção de “Política Científica e Tecnológica” (Ressalvas nºs 5 a 8), trechos dos Capítulos da “Estratégia de Desenvolvimento Social” (Ressalva nº 1), da “Política de Energia” (Ressalvas nºs 2 a 4) e dos “Instrumentos

Sancionada pelo Presidente da República, com a “reformulação das partes ressalvadas” pelo Poder Legislativo (art. 2º, § 1º, ACp nº 43/69), o II PND teve as suas “diretrizes e prioridades” aprovadas “na forma do texto e ressalvas” do anexo⁹⁷⁹ da Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974 (art. 1º).

Por sua vez, o Congresso Nacional aprovou o texto final do II PND, publicado pelo Poder Executivo em 6 de dezembro de 1974, com a RCN nº 1, de 23 de abril de 1975 – provavelmente, como ocorrera com o I PND, aproveitando-se do silêncio da ACp nº 43/69, quanto ao início da contagem do prazo de sessenta dias, estabelecido no parágrafo 2º, do seu artigo 2º.

Em todo o caso, também conforme observado quando da tramitação do I PND, a validação pelo Poder Legislativo por intermédio da RCN nº 1/75 das reformulações realizadas pelo Poder Executivo, não parece ter gerado maiores tensões entre os Poderes no trâmite de aprovação do II PND.

Ademais, em linha com a Lei nº 5.727/71, que aprovava o I PND, a Lei nº 6.151/74 delegava ao Poder Executivo a competência para adaptar o II PND às “circunstâncias emergentes” e atualizar seus “elementos quantitativos” (art. 2º).

Vale dizer que, com a sua vigência quinquenal, entre 1º de janeiro de 1975 e 31 de dezembro de 1979 (art. 1º, Lei nº 6.151/74), o II PND foi complementado em sua dimensão financeira por dois orçamentos plurianuais (cf. art. 5º, ACp nº 43/69).

Para os anos de 1975 a 1977, esteve em vigor o orçamento plurianual aprovado pela Lei nº 6.188, de 16 de dezembro de 1974 (OPI 1975-1977); e, entre 1978 e 1980, aquele estabelecido pela Lei nº 6.485, de 6 de dezembro de 1977 (OPI 1978-1980).

de Ação Econômica” (Ressalva nº 9) também foram alterados pelo Congresso Nacional. O conteúdo das quatro ressalvas relativas à CTI no II PND é destacado na próxima seção desta tese.

⁹⁷⁹ Para o conteúdo do II PND, ver “*II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*”, publicado anexo à Lei nº 6.151/74 (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em 7 jul. 2020). As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*II PND: 1975-1979*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

Em ambos, distintamente do que ocorrera com o OPI 1972-1974 (Lei nº 5.753/71), os OPIs de 1975-1977 e 1978-1980 não arrolaram a “Ciência e Tecnologia” como um programa específico do orçamento plurianual.⁹⁸⁰ Seguindo uma outra abordagem, os Anexos das Leis nºs 6.188/74 e 6.485/77 especificaram os dispêndios relacionados à matéria como uma rubrica de programas nas áreas de administração e planejamento; agricultura; desenvolvimento regional; educação e cultura; energia e recursos minerais; indústria, comércio e serviços; saúde e saneamento; e transporte.⁹⁸¹

Assim, em que pesem as ressalvas realizadas pelo Congresso Nacional no projeto de segundo Plano Nacional do Poder Executivo, tratando da temática da CTI, e a distinta abordagem financeira do assunto nos OPIs vigentes no período, do ponto de vista formal de elaboração e vigência do II PND, pode-se dizer que ocorreu uma certa continuidade ao arranjo-jurídico que fora conformado por ocasião do I PND.

Contudo, em termos de conteúdo, os desafios econômicos e sociais que se impunham em meados da Década de 70 parecem ter aportado temas aos esforços de desenvolvimento pretendido pelo Estado brasileiro com o II PND, cujos efeitos em termos de CTI tiveram múltiplos sentidos.

3.3.3.1.2. Conteúdo

3.3.3.1.2.1. Uma nova conjuntura e seu impacto determinante no II PND

A crise energética mundial, com o primeiro choque do petróleo em 1973, parece ter constituído o pano de fundo de elaboração do II PND.

Com as altas taxas de crescimento econômico entre 1967 e 1973 obtidas, entre outros fatores, por meio de uma considerável expansão das importações de bens

⁹⁸⁰ Em todo o caso, vale registrar que todos os OPIs (1972-1974, 1975-1977 e 1978-1980) expressamente arrolavam nos artigos 3º das suas legislações de base a soma das “despesas à conta” do FNDCT.

⁹⁸¹ Para esse detalhamento, ver, no OPI 1975-1977, “Resumo Anual da Despesa por Função e Programa” (pp. 13-17) no *Anexo da Lei nº 6.188/74* (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/anexo/Anl6188-74.pdf>. Acesso em 6 jul. 2020), e, no OPI 1977-1980, “Consolidação Geral” no *Anexo da Lei nº 6.485/77* (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/anexo/anl6485.pdf>. Acesso em 6 jul. 2020).

intermediários de capital e matérias-primas, como o petróleo,⁹⁸² a crise envolvendo essa matriz energética em 1973 e os seus impactos na expansão da dívida externa brasileira⁹⁸³ incluiu novos elementos à estratégia de desenvolvimento apresentada no II PND.

Assim, além das temáticas trabalhadas no I PND, foram acrescentadas às “árduas tarefas” do II PND fazer com que o Brasil adaptasse “a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo” e incluísse como “peça decisiva da estratégia nacional” a “Política de Energia” (*II PND: 1975-1979*, pp. 4 e 5, sem os grifos do original)

Para tanto, o II PND pretendia orientar os seus esforços para, por um lado, aumentar a capacidade de exportação da economia brasileira, sobretudo por intermédio da agropecuária, e, por outro lado, “reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia” (*II PND: 1975-1979*, p. 5).

Embora a conjuntura de crises e desafios de meados dos Anos 70 tenha sido pontuada ao longo de todo o II PND, o Capítulo I do *II PND: 1975-1979* (pp. 9-17), intitulado o “Sentido da Tarefa Nacional”, sintetizou o contexto em que o Plano traçara seus objetivos.

Logo no início desta seção, o II PND registra que

⁹⁸² Para essa base de sustentação do modelo de crescimento do período do “milagre” econômico (cf. essa referência, *supra*), ver CPDOC-FGV (LAGO, Luís Aranha Correia do). *Milagre econômico brasileiro (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>>. Acesso em 7 jul. 2020).

⁹⁸³ Quanto aos choques do petróleo e seus impactos na expansão da dívida externa brasileira ao longo da década de 70, Francisco Eduardo Pires de SOUSA destaca que “[a] dívida acumulada até 1973, montando a 12,6 bilhões de dólares, já começava, então, a ganhar uma dinâmica própria: seu serviço (amortizações + juros) crescia rapidamente, e não podendo ser pago com exportações, era financiado com novas dívidas, as quais por sua vez ampliavam os encargos financeiros para os anos posteriores, e assim por diante. [§] Esta tendência auto-expansiva da dívida foi imensamente agravada pelo choque do petróleo em finais de 1973. A quadruplicação dos preços deste insumo vital para a economia brasileira abriu uma enorme brecha no balanço comercial brasileiro. A manutenção do fluxo normal de importações essenciais de bens de serviços e do pagamento dos encargos financeiros exigiu a captação de enorme massa de recursos externos a partir de então, elevando a dívida para o nível de 43,5 bilhões de dólares em finais de 1978.” (cf. a seção “Crescimento com endividamento: a longa jornada e a crise”, em CPDOC-FGV (SOUSA, Francisco Eduardo Pires de). *Dívida Externa (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/divida-externa-2>>. Acesso em 7 jul. 2020)

[o]s eventos mundiais dos últimos meses vieram encontrar o Brasil em explosão de crescimento, caminhando para integrar-se no mundo industrializado. Havendo ultrapassado, na última década, suas próprias e ambiciosas metas econômicas, e, em grande parte, também as sociais, e tendo antecipado, de um ano, os objetivos globais do I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (PND), estava o País entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento. [...] Foi nesse impulso para construir uma economia industrial moderna, e superar desequilíbrios, que o País, no esforço de maior sintonia com a economia mundial, se viu alcançado pela conjuntura internacional. (II PND: 1975-1979, pp. 9-10)

O epicentro dessa “distensão política” e “instabilidade econômica” seria a crise energética, produzida pela explosão dos preços do petróleo.⁹⁸⁴ Sob esses termos, o II PND arrolou uma série de estratégias, sem relacionar, entre elas, nenhuma menção específica à CTI.

Assim, eliminação de subsídios relacionados ao uso do petróleo e à insumos importados; bem como ênfase em setores industriais aptos a aumentar exportações e substituir importações foram apontados com vistas ao enfrentamento da crise.⁹⁸⁵

Ademais, ao relacionar os “objetivos” e as “opções nacionais” para o período de 1975 a 1979 (II PND: 1975-1979, pp. 14-15), novamente, o II PND silenciou quanto à temática da CTI, em que pese temas antigos do I PND terem sido reiterados – como a pretensão de formação de uma indústria e de um empresariado nacionais, mediante intervenção estatal – e novas dimensões acrescidas à estratégia, com destaque ao controle da inflação e da balança de pagamento, bem como a tentativa de incorporar uma dimensão social à estratégia de desenvolvimento.⁹⁸⁶

⁹⁸⁴ Os termos “distensão política” e “instabilidade econômica” compõem o título da primeira seção do Capítulo I do II PND: 1975-1979.

⁹⁸⁵ Cf. II PND: 1975-1979, pp. 13-14. Registra-se que o detalhamento das ações estatais para o atingimento dessas estratégias, nas seções seguintes do II PND, incorporou aspectos relacionados à CTI. Contudo, merece destaque a ausência de referências a estas matérias nesse título de síntese da estratégia de desenvolvimento do Plano.

⁹⁸⁶ Nesse sentido, é a síntese do II PND: 1975-1979: “[t]al orientação, na prática significa: • Manter o crescimento acelerado dos últimos anos, com taxas de aumento das oportunidades de emprego da mão-de-obra

Portanto, a despeito do particular momento de crise e da emergência de novas questões, parece eloquente o fato do título síntese do *II PND: 1975-1979*, o “Sentido da Tarefa Nacional”, não tratar de modo explícito da CTI como uma das respostas à estratégia de desenvolvimento econômico e social, notadamente pela posição de destaque que o I PND havia conferido ao tema.

Isso não significa, ressalta-se, que CTI tenha sido uma temática abundada pelo II PND. De todo modo, a premência de novas condicionantes conjunturais parece ter reposicionado os esforços governamentais na matéria. Esse aspecto é aprofundado na seção seguinte.

3.3.3.1.2.2. A “Política Científica e Tecnológica” no contexto da estratégia de desenvolvimento do II PND: a continuidade com perda de centralidade

De início convém pontuar que a “Política Científica e Tecnológica” também foi arrolada como uma das “tarefas árduas” do Capítulo I do *II PND: 1975-1979*.

Além de mencionar o PBDCT como braço de execução desta Política, o II PND realçava que

[e]m nenhuma outra época do desenvolvimento brasileiro o progresso científico e tecnológico teve a função básica que lhe é atribuída, no próximo estágio, com equilíbrio entre pesquisa aplicada e pesquisa fundamental [...]. Na área tecnológica, embora o grosso do esforço deva orientar-se no sentido de atualizar a tecnologia de grande número de setores, e de fazer adaptações de tecnologia, maiores ou menores, será viável executar um certo número de projetos de vanguarda, com esforço de inovação tecnológica. (II PND: 1975-1979, p. 6)

superiores às da década passada, que já superaram a do crescimento da mão-de-obra que ocorre ao mercado de trabalho. • Reafirmar a política de contenção da inflação pelo método gradualista. • Manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos. • Realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico. • Preservar a estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento, nas suas diferentes manifestações. • Realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País.” (pp. 14-15)

Quanto à sua dimensão financeira, o Plano almeja aumentar os dispêndios com o “desenvolvimento científico e tecnológico” em 71%, de Cr\$ 3,1 bilhões em 1975 para Cr\$ 5,3 bilhões em 1979 (*II PND: 1975-1979*, pp. 80-89).

No âmbito do “Programa de Investimentos” do II PND, isso significava Cr\$ 22 bilhões em dispêndios programados para o quinquênio 1975-1979, ou seja, o destaque para as atividades de CTI de 1,25% do total de Cr\$ 1.747 bilhões, pretendidos para dispêndios da União Federal (*II PND: 1975-1979*, pp. 80-89).⁹⁸⁷

Desse modo, seja pelo destaque da Política Científica e Tecnológica no rol de “tarefas” do Plano, seja pelo engajamento do Estado brasileiro com a sua execução financeira, ciência, tecnologia e inovação remanesciam como um aspecto de atenção da estratégia de desenvolvimento do II PND.

Contudo, um olhar atento ao Capítulo XIV do *II PND: 1975-1979* (pp. 110-115), destinado a detalhar os termos da Política Científica e Tecnológica prevista para o Plano, parece reforçar o descolamento da CTI dos desafios da conjuntura do período, pontuados no item anterior.

Embora o *II PND: 1975-1979* expressasse que “[n]a atual situação internacional, é imperativo atentar para o uso da tecnologia com vistas a garantir ao Brasil mais amplas fontes internas de energia” (p. 110), ao detalhar as ações para a CTI, essa seção do Plano não mencionava nenhuma medida, por exemplo, para a redução da dependência de fontes de energia internacionais – nem mesmo na subseção dedicada ao “Programa Nuclear”, assunto tradicionalmente relacionado à questão energética (p. 115).

Com isso, a Política Científica e Tecnológica desconectava-se das questões prementes do período.

⁹⁸⁷ Veja-se os valores trabalhados no parágrafo referem-se apenas aos gastos enquadrados no item “Desenvolvimento Científico e Tecnológico” do “Programa de Investimentos” do II PND que, em seus termos, consistiam nos recursos federais destinados à “aplicação em pesquisa fundamental e aplicada” (*II PND: 1975-1979*, p. 93). Em todo o caso, vale lembrar que, em comparação com o I PND (ver nota de rodapé nº 907, *supra*), no qual a parcela relativa ao “desenvolvimento científico e tecnológico” representava, aproximadamente, 0,98% do total do programa de investimentos daquele Plano, de modo que o II PND aumentava o esforço financeiro da União Federal com o tema da CTI.

Por consequência, o papel central que ocupara no I PND, como “fator da expansão”, parece ter dado lugar, com o II PND, a uma narrativa que colocava em voga a dinâmica interna deste setor.

Nota-se que esse acento não fora produto exclusivo do Poder Executivo. As ressalvas realizadas pelo Congresso Nacional ao projeto de segundo Plano Nacional encaminhada pelo Presidente da República também sinalizavam no mesmo sentido.

De fato, nenhuma das alterações propostas pelo Poder Legislativo procurava correlacionar CTI ao contexto de crise que se colocava como condicionante do processo de desenvolvimento do período.

Todas abordavam temas tradicionais à CTI do período: (i) o “Programa Nuclear”, para realçar os anseios à habilitação da tecnologia nuclear para geração de energia elétrica e aplicação em setores produtivos e sociais; (ii) o “Programa Espacial”, destacando sua importância e o papel da COBAE na sua coordenação; (iii) e a formação de pessoal no contexto da produção da “pesquisa fundamental”, para o “treinamento pós-graduado de técnicos e professores brasileiros no exterior nos campos do conhecimento especializado de que ainda carece o País”.⁹⁸⁸

Aliás, parece ilustrativo do acento às preocupações internas à área, esta ênfase à “pesquisa fundamental” no II PND, abordagem que não figurava entre os pontos de atenção do I PND.

Assim, dividindo as suas prioridades da Política Científica e Tecnológica entre o “campo da Tecnologia” (pp. 111-112) e o “campo da pesquisa fundamental” (pp. 113-114), *II PND: 1975-1979* entendia ser

necessário preservar o equilíbrio entre pesquisa fundamental, pesquisa aplicada e desenvolvimento. [§] A ausência desse equilíbrio levará necessariamente a distorções. [§] A ênfase excessiva na formação de pessoal e na pesquisa básica conduz à evasão de cérebros e ao

⁹⁸⁸ Para a íntegra dessas alterações realizadas pelo Congresso Nacional ao projeto de Plano Nacional, mencionadas no parágrafo, ver, respectivamente, as ressalvas 7, 6, 8 e 5 (*II PND: 1975-1979*, pp. 118-119).

isolacionismo do sistema científico. A fixação em tecnologia gera o imediatismo e o desbalanceamento das prioridades sociais. (II PND: 1975-1979, p. 110)

Contudo, em que pese o destaque a uma inquietação que orbita até a atualidade a formulação das políticas de CTI, é oportuno destacar que, efetivamente, o II PND pouco avançava em suas medidas ao que fora elencado no I PND.

No “campo da pesquisa fundamental”, o Plano reafirmava a pretensão sistêmica para o setor; o papel central do CNPq⁹⁸⁹ e do PBDCT na execução da estratégia; o estímulo à participação empresarial “no esforço de modernização e inovação tecnológica”⁹⁹⁰, com a indicação dos instrumentos⁹⁹¹ para esse objetivo; o apoio a programas de pós-graduação em nível nacional ou internacional; e o interesse governamental com a melhoria das condições de trabalho aos pesquisadores públicos.

Quanto ao “campo da Tecnologia”, o II PND reiterava o direcionamento do Plano anterior aos esforços de absorção, adaptação e atualização da capacidade tecnológica da empresa nacional, com vistas, inclusive, à criação autônoma de tecnologia, destacado ações nos setores da tecnologia industrial, de infraestrutura, agropecuária,⁹⁹²

⁹⁸⁹ O II PND: 1975-1979 (p. 113) noticiava a transformação do CNPq em fundação que, como visto acima, fora realizada com a Lei nº 6.129/74, portanto, pouco antes da edição do II PND.

⁹⁹⁰ II PND: 1975-1979, p. 113. Por oportuno, lembra-se que são recorrentes definições teóricas distinguindo “inovação” e “modernização”. Este último é frequentemente associado a aperfeiçoamentos produtivos, mediante, por exemplo a aquisição de equipamentos ou a adoção de práticas já existentes no mercado, enquanto a inovação compreenderia a introdução no mercado de novos produtos, processos ou serviços. Contudo, entende-se que a diferença de mercados (internacional, nacional ou regional) e de capacidades tecnológicas entre países ou empresas parece aproximar as duas noções, de modo que determinadas medidas de modernização podem ser consideradas inovações em determinada realidade. Ademais, veja-se que a noção de “inovação” adotada para fins desta tese da Lei nº 10.973/04, parece acolher essa compreensão, aproximando as duas noções, ao considerar inovação não só a introdução de novos produtos, processos e serviços, mas também “a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho” (art. 2º, IV).

⁹⁹¹ O II PND: 1975-1979 (pp. 113-114) elencava os seguintes meios de “engajamento da empresa, privada e governamental” nos esforços de pesquisa: política de absorção tecnológica do exterior, para a sua difusão nacional; incentivos financeiros e fiscais para a produção de pesquisa e inovação em nível empresarial, inclusive a constituição de centros de pesquisa nessas entidades; e estímulo à engenharia nacional.

⁹⁹² Quanto ao referido setor, o II PND: 1975-1979 almejava a “[f]ormação de um novo modelo operacional para o setor público no tocante aos programas de pesquisa e experimentação agrícola (com programas regionais e por produtos nitidamente definidos), extensão rural, educação para o setor agropecuário e desenvolvimento da tecnologia de alimentos. [§] Nesse sentido, é importante a ação das novas empresas ligadas ao Ministério da Agricultura: EMBRAPA (pesquisa agropecuária) e EMBRATER (extensão rural)”. A Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) teve a sua criação no âmbito do Ministério da

bem como suas aplicações para o desenvolvimento regional e nas áreas de saúde e educação.⁹⁹³

Se, por um lado, a Política de Ciência e Tecnologia do II PND não avançou para incorporar os desafios econômicos e sociais que se colocavam no período, marcando-se pela continuidade da estratégia do I PND com um realce a problemáticas internas ao setor; por outro lado, ciência, tecnologia e inovação não deixaram de ser um instrumento de ação estatal recorrente do Governo Federal para o seu plano de desenvolvimento entre 1975 e 1975.

Assim, ainda que longe do centro da estratégia, ciência, tecnologia e inovação tiveram presença para além do Capítulo XIV do *II PND: 1975-1979*.

3.3.3.1.2.3. A ciência, tecnologia e inovação como um instrumental espraído na estratégia de desenvolvimento do II PND

Muito embora a Política Científica e Tecnológica parece ter seguido uma tendência inercial no âmbito do *II PND: 1975-1979*, não se relacionando com as problemáticas latentes do período, a temática da CTI esteve presente em diversas dimensões do Plano.

Como um instrumental para a “[c]onsolidação, no País, de uma economia moderna”⁹⁹⁴ e em linha com o que ocorrera no contexto do I PND e sua pretensão de associar

Agricultura, autorizada pela Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974, para, entre outras atribuições, a execução de atividades “de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social” (art. 4º, II). Instituída pelo Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975, a empresa estatal atuou em estreita parceria com a EMBRAPA na promoção do fomento à CTI no setor agropecuário, inclusive em articulação com entidades regionais de outros entes federados dedicados à assistência técnica e extensão rural até sua extinção, pelo Decreto s/nº de 5 de setembro de 1991. Embora o tema da assistência técnica e extensão rural não tenha deixado de ser uma atribuição do Ministério da Agricultura, em 2013, o Poder Executivo foi autorizado pela Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, a constituir, sob a forma de serviço social autônomo, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), que, seguindo com o papel outrora realizado pela EMBRATER, executa suas atribuições com a assistência técnica e a extensão rural apoiada na CTI (cf. art. 1º, § 2º, I a III).

⁹⁹³ “Na área tecnológica, cabe reconhecer que, na fase considerada, o grosso do esforço deve orientar-se no sentido de atualizar a tecnologia de grande número de setores, fazendo-os beneficiar-se do conhecimento já existente em países desenvolvidos (transferência de tecnologia) e realizando adaptações de tecnologia, maiores ou menores. E isso já é uma tarefa enorme. [§] Sem embargo, em alguns campos, a exemplo de projetos como o da EMBRAER, é possível criar tecnologia própria, mesmo em áreas complexas, com espírito seletivo e senso de racionalidade econômica.” (*II PND: 1975-1979*, p. 111)

⁹⁹⁴ “No esforço de consolidar, até o fim da década, uma economia industrial moderna, irá o País enfrentar uma problemática em que cabe destacar: a necessidade de criar e adaptar tecnologia, continuamente, e não apenas de produzir bens, mesmo os mais sofisticados; a execução de projetos de vanguarda, em setores de ponta,

produção de conhecimento à atividade produtiva, o assunto constava das “Estratégias Industrial e Agropecuária” (*II PND: 1975-1979*, pp. 22-30).

Quanto à primeira, nota-se que houve certa atenção à conjuntura da época, de modo que a CTI fora mencionada para conferir “maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial, inclusive com preocupação de evitar dispêndios excessivos nos pagamentos por tecnologia” (*II PND: 1975-1979*, p. 25).⁹⁹⁵

Veja-se que, a despeito deste alerta, o *II PND: 1975-1979* assentou, entre as suas “opções básicas” da sua “estratégia econômica” (pp. 31-39), a absorção externa de tecnologia, “sem as quais dificilmente construiremos, em prazo relativamente curto, uma potência industrial moderna” (p. 31).

Aliás, nessas “opções” apontava certas diretivas e preocupações ao papel da CTI na agenda de desenvolvimento do Plano.

Por exemplo, ao proclamar a pretensão pela incorporação tecnológica à estrutura industrial, como forma de aumentar a capacidade de competição da economia brasileira, o *II PND* manifestava ciência de que, “[a]lém do problema de emprego, é preciso atentar para os efeitos de poluição e, em geral, de agressão ao meio-ambiente” (*II PND: 1975-1979*, p. 31).

significando a capacidade brasileira de dominar, em áreas bem definidas, tecnologias de alta sofisticação, embora se reconheça que o grosso do esforço inovador deva dizer respeito a adaptações de tecnologia; abertura de novos campos, tecnologicamente mais refinados, na exportação de manufaturas; uso de soluções gerenciais modernas, em vários campos, a exemplo da formação de conglomerados e do programa de Corredores de Exportação; implantação efetiva das nove Regiões Metropolitanas já criadas; ajustamento das empresas multinacionais à estratégia nacional.” (*II PND: 1975-1979*, p. 20)

⁹⁹⁵ Embora a produção interna de tecnologia não tenha sido uma dimensão estranha ao conteúdo do *I PND: 1972-1974* (p. 23), sua associação à salvaguarda das contas públicas, ante os custos de importação de tecnologia, foi uma novidade do *II PND*.

Além de explorar dos dilemas do emprego⁹⁹⁶ e do meio-ambiente⁹⁹⁷ *vis-à-vis* a tecnologia, o II PND também fizera escolhas de fomento à CTI, em razão do porte da empresa nacional⁹⁹⁸.

Assim, com relação à “grande empresa”, pretendia-se direcionar o fomento estatal, para engajá-la em “setores [...] de tecnologia de ponta”, seja por meio do apoio “financeiro e fiscal” às alianças empresariais com objetivos comerciais, como *joint ventures*, seja “permitindo às empresas maiores dispor de centros de pesquisa ou [...] receber os resultados de pesquisas feitas por instituições governamentais” (*II PND: 1975-1979*, pp. 35-36).

No que tange ao “apoio à pequena e média empresa”, abordagem que não constava do Plano de 1972-1974, o II PND objetivava “criar a pequena empresa moderna, atualizada em sua tecnologia e em sua estrutura e métodos administrativos”, centrando suas ações na “transferência de conhecimentos técnicos, assim como de administração e gerência”, por meio, entre outros, de “programas de crédito orientado, ligados ao Sistema CEBRAE⁹⁹⁹” (*II PND: 1975-1979*, p. 36).

⁹⁹⁶ Veja-se que o debate entre aplicações tecnológicas e o “problema do emprego” persiste até à atualidade. Muito embora aquelas tenham evidenciado consequentes assimetrias nas condições de trabalho, sobretudo nas ocupações sem exigência de qualificação específica, pela qual grande parte da população mundial obtém seu sustento, as inovações tecnológicas não parecem inconciliáveis com o trabalho humano. Assim, não parecendo viável interromper as mudanças trazidas pela inovação no mercado de trabalho, pensa-se que uma adequada reflexão sobre o assunto, em termos de desenvolvimento, pressupõe um conjunto de medidas públicas com vistas a controlar a velocidade das transformações decorrentes do impacto da tecnologia, a fim de conferir tempo aos indivíduos e à sociedade para que se preparem a essa nova fase da histórica econômica e social. Para uma reflexão cuidadosa sobre o assunto, cf. BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. *A segunda era das máquinas*, pp. 193-ss.

⁹⁹⁷ Para o destaque conferido pelo II PND à questão ambiental, cf., *infra*, nessa seção.

⁹⁹⁸ Em linha com a abordagem proposta para o I PND, no que tange à empresa estrangeira, o *II PND: 1975-1979* (p. 36) continuava a vislumbrar sua contribuição ao desenvolvimento brasileiro. Além da “transferência de tecnologia e de capacidade gerencial (inclusive pelo treinamento de técnicos e executivos nacionais)”, o Plano esperava que as multinacionais participassem dos esforços brasileiros de CTI, destinando “orçamento próprio de pesquisa” e contratando serviços de engenharia instalados no país.

⁹⁹⁹ O Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (CEBRAE) foi criada como “uma sociedade civil, sem fins lucrativos” pelo BNDES, FINEP e ABDE, em 5 de julho de 1972 (ver extrato da “Ata de Constituição” da entidade em *Memória SEBRAE*, disponível em <<https://memorial.sebrae.com.br/historia/?ano=1972#lg=1&slide=0>>. Acesso em 9 jul. 2020), na esteira de uma trajetória de mobilização do Poder Executivo para tratar da situação da empresa de pequeno e médio porte, iniciada com a edição do Decreto nº 48.738, de 4 de agosto de 1960. Nesta qualidade de entidade do terceiro setor constituída por organicidades da União Federal, o CEBRAE operou uma série de programas de fomento do Estado brasileiro destinados à capacitação, inclusive tecnológica, de empresas de micro, pequeno e médio porte, no curso da vigência da estratégia de desenvolvimento representada pelos PNDs-PBDCTs. Por ocasião da Lei nº 8.029/90, o Poder Executivo federal foi autorizado a “desvincular” o CEBRAE da sua estrutura

Portanto, se, para a grande empresa, havia a pretensão de habilitá-la à criação de tecnologia, com relação à pequena e média empresa, o II PND parece ter se focado na transferência e absorção de tecnologia.¹⁰⁰⁰

Outra dimensão em que ciência, tecnologia e inovação podem ter atuado como um instrumento para as ambições do II PND é na sua estratégia de integração nacional. No caso, o tema que já constava do I PND passa a incorporar a

[c]onsciência de que o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste dependerão, de forma essencial, da aplicação da ciência e tecnologia a regiões tropicais, com preocupação de evitar a devastação de recursos naturais. [§] Assim, serão desenvolvidos o Programa de Trópicos Semi-Árido, o Programa de Trópico Úmido e o Programa de Cerrados, através de centros e núcleos de pesquisa que deverão alcançar nível internacional. (II PND: 1975-1979, p. 44)

Com isso, a perspectiva de “integração” eminentemente econômica do Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste que parece ter predominado no *I PND: 1972-1974* (pp. 27-31 e 57), agregou, com o II PND, “consciência” ambiental, sob o suporte da CTI.¹⁰⁰¹

Destaca-se que ao mencionar os ecossistemas e a estrutura de pesquisa a eles relacionados, o II PND dialoga com os “Projetos Especiais Integrados” do *I PBDCT*:

administrativa e transformá-lo em “serviço social autônomo” (art. 8º, *caput*). Assim, com o Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990, o CEBRAE teve a sua denominação alterada para Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Na qualidade de serviço social autônomo, o SEBRAE é, até a atualidade, um importante ator do SNCTI que, por destinação legal (art. 8º, §§ 3º e 4º, Lei nº 8.029/90), utiliza-se de recursos de origem pública, com o objetivo de apoiar “micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica”, mediante uma atuação regionalmente descentralizada, orientada por uma ampla estrutura de governança público-privada (cf. arts. 2º e 3º, Decreto nº 99.570/90).

¹⁰⁰⁰ Nesse sentido, embora a pequena e médio empresa tenham entrado no foco de atenção das medidas de fomento do Governo Federal, essas entidades não ocupavam o papel de destaque que atualmente lhes é conferido, enquanto atores do dinamismo econômico, como geradores de conhecimento, tecnologia e inovação, inclusive em articulação com a grande empresa. Para um destaque dessa inflexão, como um produto da revolução digital e das tecnologias da informação iniciado nos Anos 70, ver FREIRE, Carlos Torres; MARUYAMA, Felipe Massami; POLLI, Marco. Inovação e empreendedorismo: políticas públicas e ações privadas. In: *Novos estudos CEBRAP*, vol. 36, n. 3, 2017, pp. 51-76. Disponível em <<http://ref.scielo.org/72ry6d>>. Acesso em 12 jul. 2020.

¹⁰⁰¹ Para a incorporação da agenda ambiental no II PND, inclusive enquanto preocupação da sua Política Científica e Tecnológica, cf., *supra*, nota de rodapé nº 997.

1973-1974 (pp. 99-103) que arrolavam as ações prioritárias para os programas do Trópico Úmido e dos Cerrados, reiterando uma estratégia persistente do Estado brasileiro de se apoiar em institucionalidades de CTI, para orientar o conhecimento, a integração, a ocupação e a exploração do território nacional.¹⁰⁰²

Enfim, nota-se que essa perspectiva da CTI, como um instrumento de resposta a desafios do II PND, também foi pontuada em temas de conjuntura do Plano.

Assim, ainda que, conforme se disse, a Política Científica e Tecnológica do Plano não estivesse intimamente conectada às condicionantes econômicas e sociais¹⁰⁰³ vividas pelo Brasil em meados da Década de 70, a CTI não deixou de ser tratada como um recurso da estratégia de desenvolvimento do Estado brasileiro.

É o que ocorre, por exemplo, na seção do *II PND: 1975-1979*, nominado “GRANDES TEMAS DE HOJE E DE AMANHÃ” (pp. 61-ss), dividida nas temáticas “Política de Energia” (Capítulo VIII, pp. 62-65) e “Desenvolvimento Urbano. Controle da Poluição e Preservação do Meio Ambiente” (Capítulo IX, pp. 66-76).

Assim, em resposta à dependência nacional ao petróleo como fonte energética – sobretudo, para o transporte – e matéria-prima industrial – com destaque à indústria química – (p. 62), a Política de Energia do *II PND: 1975-1979* apoiava-se na CTI, para,

¹⁰⁰² Para a persistência desse modelo de uso da CTI como ferramenta à compreensão dos ecossistemas brasileiros, com vistas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental das regiões brasileiras em que estão inseridos, além do precursor INPA, o Estado brasileiro acentuou essa agenda no Século XXI com a criação do Instituto Nacional do Semi-Árido (INSA), pela Lei nº 10.860, de 14 de abril de 2004; e do Instituto Nacional de Pesquisa do Pantanal (INPP) e do Instituto Nacional de Águas (INA), pela Lei nº 12.954/14. Veja-se que esta Lei também conferiu a denominação de “Instituto Nacional da Mata Atlântica” (INMA) para o antigo Museu de Biologia Professor Mello Leitão. Nos termos do Decreto nº 9.677/19, todas essas organicidades estão atualmente incorporadas à estrutura do MCTI como suas unidades de pesquisa. Contudo, conforme informação obtida pelo Pedido ao e-SIC nº 01390001819202062, de 12 de julho de 2020, segundo o Coordenador-Geral de Gestão de Unidades de Pesquisa da Subsecretaria de Unidades Vinculadas do MCTI, o INPP funciona como um “Campus Avançado” do MPEG, no município de Cuiabá (MT), atuando com recursos humanos e estruturas de outras unidades de pesquisa do Ministério e de instituições de ensino e pesquisa parceiras; já o INA ainda não foi instituído, tendo em vista as restrições orçamentárias e o disposto no artigo 4º da Lei nº 12.954/14 que limitara o “provimento dos cargos em comissão criados por esta Lei [...] à existência de dotação orçamentária e à alteração da estrutura regimental” do MCTI.

¹⁰⁰³ Contudo, em reforço ao argumento da ausência de centralidade, destaca-se que temas considerados críticos ao *II PND: 1975-1979*, como a superação dos problemas relacionados à pobreza e à desigual distribuição da renda (Capítulo VI, pp. 52-56), ou a integração da economia brasileira, como resposta à crise internacional (Capítulo VII, pp. 57-60) não conferiram nenhum papel à CTI.

no longo prazo,¹⁰⁰⁴ internalizar a produção desse insumo e encontrar formas de substituí-lo, especialmente enquanto fonte energética.

Para a produção nacional do petróleo, lembrando do “monopólio legal para produção, transporte e refino” da PETROBRÁS,¹⁰⁰⁵ o Plano atribuía à empresa estatal engendrar um “[p]rograma maciço de prospecção (na plataforma, em áreas sedimentares em terra e no exterior) e de produção”.¹⁰⁰⁶

Com relação à busca de outras fontes energéticas, o II PND elencava uma ampla agenda de alternativas, envolvendo a aplicação da CTI.

Assim, “além de amplo programa de pesquisa do potencial hidroelétrico da Amazônia (notadamente os rios Xingu, Tapajós e Madeira)”, “pesquisas para utilização do carvão”, enquanto matéria-prima industrial, e “[p]rodução de minerais energéticos nucleares” (*II PND: 1975-1979*, p. 65), o Plano pretendia, com o apoio da CTI, avançar em fontes não convencionais de energia.

Para tanto, fora de suas atividades em regime de monopólio, o II PND atribuía à PETROBRÁS o “[d]esenvolvimento do programa de xisto”.¹⁰⁰⁷

¹⁰⁰⁴ Para o curto prazo, o *II PND: 1975-1979* (p. 64) almejava tanto reduzir os subsídios aos derivados do petróleo, como, pelo uso do poder de política do Estado, “evitar desperdício, ou onerando o uso supérfluo de combustíveis”, mediante a “limitação ao horário de funcionamento dos postos de gasolina, maior tributação sobre lanchas de passeio, punição a ônibus ou caminhões de motor desregulado, estímulo aos veículos com melhor rendimento de combustível”.

¹⁰⁰⁵ Para o monopólio conferido à empresa estatal para a exploração do petróleo, cf. artigo 2º, II, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Para um aprofundamento sobre a PETROBRÁS nesta tese ver item 3.3.3.2.2.4.

¹⁰⁰⁶ *II PND: 1975-1979*, p. 63. Segundo o Plano, para o quinquênio 1975-1979, previa-se um esforço de investimento 225% superior, “em termos reais”, ao período anterior, entre 1970 e 1974.

¹⁰⁰⁷ Além da previsão de investimentos na “primeira usina industrial” no município de São Mateus do Sul (Paraná) para a exploração de xisto no Brasil, cuja atividade operacional segue até os dias atuais (cf. detalhes da Unidade de Industrialização do Xisto da PETROBRÁS em <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/unidade-de-industrializacao-do-xisto-six.htm>>. Acesso em 13 jul. 2020), o II PND registrava que “poderão ser autorizados empreendimentos conjuntos (*joint ventures*), em outras áreas, para acelerar a absorção de tecnologia e permitir que, em 1980, o óleo obtido através do xisto já represente parcela significativa da produção nacional de óleo bruto” (*II PND: 1975-1979*, pp. 63-64). Em que pese essa pretensão, a exploração do xisto como alternativa energética não se concretizou no Brasil. Assunto de considerável controvérsia ante os seus impactos ambientais, o uso do xisto como fonte energética é constantemente trazido à agenda política brasileira em épocas de aumento do custo energético no país. Para uma visão crítica do uso dessa fonte energética no Brasil, ver RIBEIRO, Wagner Costa. Gás “de xisto” no Brasil: uma necessidade? In: *Estudos avançados*, vol. 28, n. 82, 2014, pp. 89-94. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142014000300006>>. Acesso em 13 jul. 2020.

Ademais, o Plano mencionava a estratégia de “[p]rodução de álcool, para adição à gasolina”¹⁰⁰⁸, bem como a constituição de um “Programa de Pesquisa de Fontes Não Convencionais de Energia, com financiamento do FNDCT, voltado principalmente para a economia do hidrogênio (uso como combustível em veículos e em residências) e a energia solar” (*II PND: 1975-1979*, p. 65, sem os grifos do original).

Para encerrar, avança-se para o outro tema “de hoje e de amanhã” do II PND: a preocupação ambiental.

Mencionada como uma “opção básica” da sua Política Científica e Tecnológica,¹⁰⁰⁹ a dimensão ambiental é esmiuçada no Capítulo IX do *II PND: 1975-1979*, sob a ótica do controle da poluição industrial, da urbanização e da exploração dos recursos minerais.

Nesta seção, o Plano delegava à CTI a função de apoio na definição de “padrões de emissões de diferentes tipos de resíduos [...] de regiões industriais”, no “[d]esenvolvimento de tecnologia de controle da poluição” e no “[s]ensoreamento das águas e do ar atmosférico”, em busca de agentes poluidores (*II PND: 1975-1979*, pp. 75-76).

¹⁰⁰⁸ *II PND: 1975-1979*, p. 64. Em diálogo com esta pretensão do II PND, lembra-se do Programa Nacional do Álcool (PROÁLCOOL), instituído pelo Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975. Por meio deste Programa, o chefe do Poder Executivo federal visava, essencialmente, estimular a produção de álcool para suprir as necessidades do mercado brasileiro em termos de combustíveis automotivos. Com uma engenhosa medida de fomento, constituída para, por um lado, incentivar a expansão da oferta de matérias-primas e da capacidade produtiva desse insumo energético, e, por outro lado, apoiar a sua inserção no mercado, o PROÁLCOOL destinava especial atenção à CTI. Segundo o artigo 9º do Decreto nº 76.593/75, os recursos decorrentes da comercialização deste produto deveriam, entre outras finalidades prioritárias, “atender [...] a projetos visando ao aprimoramento da tecnologia do uso do álcool carburante à pesquisa e à assistência técnica à produção de matérias-primas”. O PROÁLCOOL, em que pesem os seus percalços, não só foi exitoso em sua finalidade de prover o país de uma fonte alternativa ao combustível automotivo, como também gerou impactos positivos no ambiente brasileiro de CTI. Para uma narrativa desta trajetória de domínio do conhecimento e da exploração econômica dessa bioenergia a base de cana-de-açúcar, remete-se à coletânea de artigos, organizada por Luís Augusto Barbosa CORTEZ *et al.* (*Universidades e empresas: 40 anos de ciência e tecnologia para o etanol brasileiro*. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em <<https://openaccess.blucher.com.br/download-pdf/310/20041>>. Acesso em 17 ago. 2020.). Segundo a “Introdução” deste trabalho coletivo, a sinergia entre governos, setor empresarial e comunidade científica constituiu “um conjunto de ações que resultaria no maior programa de energia renovável do mundo, uma iniciativa inédita em um país sem tradição em inovação” (p. 11).

¹⁰⁰⁹ “A política científica e tecnológica deverá também preocupar-se em evitar o desperdício na utilização dos recursos naturais, particularmente os não-renováveis, bem como procurar aumentar o conteúdo tecnológico daqueles que se destinam ao mercado externo; e, ao mesmo tempo, orientar a adoção de práticas racionais contra a poluição, sem tolher, necessariamente, o desenvolvimento das atividades produtivas.” (*II PND: 1975-1979*, p. 111)

Em que pese o foco na conciliação da exploração ambiental com o desenvolvimento econômico de base industrial, o II PND também enunciava interações da CTI com a recuperação e preservação do meio-ambiente, como a pretensão de instituir uma “rede de Estações Ecológicas” (*II PND: 1975-1979*, p. 75).

Nesse sentido, ao evidenciar a dimensão ambiental na estratégia de desenvolvimento, evoluindo no assunto com relação aos Planos que lhe antecederam,¹⁰¹⁰ o II PND fez esse alinhamento sustentando suas pretensões, entre outros aspectos, na CTI – assentando uma aproximação temática com efeitos até os atuais.¹⁰¹¹

Com esse quadro em mente, de uma Política Científica e Tecnológica que se afasta das preocupações centrais das ações de desenvolvimento, mas que continua a servir como um ferramental para a implementação dos diversos objetivos estratégicos do II PND, avança-se para o exame da conformação do II PBDCT.

¹⁰¹⁰ Veja-se que, sem maiores desenvolvimentos, I PND fizera menção ao problema da “poluição ambiental” entre os pontos essenciais do seu “modelo econômico” (ver, *supra*, nota de rodapé nº 900) e o I PBDCT expressava sua preocupação com a “preservação do equilíbrio ecológico” (cf., entre outras menções, a descrição do *Programa Trópico Úmido*, dos “Projetos Especiais Integrados” do *I PBDCT: 1973-1974*, p. 99). De todo modo, em ambos, as preocupações em termos ambientais tinham em vista, muito mais a racionalidade da exploração econômica desses “recursos”, do que um cuidado com a sua preservação em si. Essa dimensão, entende-se, é trazida com o II PND.

¹⁰¹¹ Nota-se que essa aproximação tem amplo respaldo no Direito brasileiro vigente. A título exemplificativo, lembra-se que, sob o influxo do artigo 225 da Constituição de 1988, o Estado brasileiro editou diversos diplomas normativos, colocando em evidência a relação entre meio ambiente e CTI. Entre eles: (i) a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (para os objetivos e diretrizes deste Sistema, envolvendo a “pesquisa científica”, ver arts. 4º, X, e 5º, IV); (ii) a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, estabelecendo as normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades sobre organismos geneticamente modificados (quanto ao “avanço científico” como base para o tratamento seguro destas espécies de organismos, cf. art. 1º); e (iii) a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, tratando do acesso ao patrimônio genético do país (sobre a tecnologia como um vetor da “conservação e a utilização da diversidade biológica”, ver art. 1º, III). Destas legislações, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), constituída pela Lei nº 11.105/05, é um exemplo de institucionalidade que reflete a complexa relação entre meio ambiente e CTI. Nos termos dos artigos 10 e seguintes da Lei nº 11.105/05, a CTNBio é uma “instância colegiada multidisciplinar de caráter consultivo e deliberativo”, composta por 27 membros e vinculada ao MCTI, com o fim de apoiar o Governo Federal em suas atividades de poder de polícia relacionadas à “pesquisa e uso comercial” de organismos geneticamente modificados, tendo, entre as suas atribuições, a responsabilidade de “acompanhar o desenvolvimento e o progresso técnico e científico nas áreas de biossegurança, biotecnologia, bioética e afins, com o objetivo de aumentar sua capacitação para a proteção da saúde humana, dos animais e das plantas e do meio ambiente.”

3.3.3.2. II PBDCT (Decreto nº 77.355, de 31 de março de 1976)

3.3.3.2.1. *Elaboração e vigência*

O II PBDCT foi estabelecido pelo Decreto nº 77.355, de 31 de março de 1976, e, portanto, sob a vigência das regras gerais estabelecidas tanto no Decreto nº 70.553/72, que já orientara o I PBDCT, como naquelas do Decreto nº 75.225/75, que formalmente instituíra o SNDCT.

Nos seus três dispositivos, o Decreto nº 77.355/76 aprovou, como anexo, o texto do II PBDCT,¹⁰¹² contendo as “diretrizes e prioridades” para área até 1979 e o seu orçamento até 1977 (art. 1º); determinou que este orçamento seria revisto anualmente pelo Poder Executivo, tendo por base o artigo 4º do Decreto nº 70.553/72 (art. 2º); e, por fim, conferiu vigência imediata para o Plano (art. 3º).

Desse arranjo normativo, pode-se dizer que se, por um lado, o Decreto nº 77.355/76 procurou alinhar temporalmente as orientações para o setor de CTI à vigência do II PND, até 1979; por outro lado, como ocorrera com o I PBDCT, não atendeu à perspectiva orçamentária trienal estabelecida para os PBDCTs pelos artigos 4º dos Decretos nºs 70.553/72 e Decreto nº 75.225/75, já que, publicado em 5 de abril de 1976, “consubstanciando o orçamento de ciência e tecnologia até 1977” (art. 1º, Decreto nº 77.355/76), a dimensão orçamentária do II PBDCT não era superior a um ano e nove meses.

Nota-se que a *Exposição de Motivos nº 53, de 31 de março de 1976, do Ministro do Planejamento (EM nº 53/76-MP)*¹⁰¹³ não fez nenhum esclarecimento à limitação orçamentária do Plano “até 1977”, ou ainda às razões para a ausência de estratégia quanto à CTI no ano de 1975.

¹⁰¹² Para o conteúdo do II PBDCT, ver BRASIL (Presidência da República). *II PBDCT: II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1976. A versão digital do documento foi obtida por meio do Pedido ao e-SIC nº 01390001434201961, de 19 de julho de 2019. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “II PBDCT: 1976-1979”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹⁰¹³ Para a EM nº 53/76-MP, cf. *II PBDCT: 1976-1979*, p. V.

A EM nº 53/76-MP, por seu turno, limitou-se a reforçar a participação de diversas unidades da União Federal na elaboração do Plano, bem com a sua vinculação ao II PND e ao I PBDCT, nos seguintes termos,

[a]s normas propostas não tem, naturalmente, sentido autônomo, representando a continuidade da ação iniciada com o I PBDCT, mas já considerando a Estratégia de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo [...], consubstanciada nas diretrizes globais de política estabelecidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND. (II PBDCT: 1976-1979, p. V)

Sob essa perspectiva expressa do Poder Executivo de alinhamento do II PBDCT com as medidas institucionais que lhe precederam, examina-se o conteúdo do Plano em busca de notas que lhe foram peculiares.

3.3.3.2.2. Conteúdo

O II PBDCT parece ter sido o documento normativo que melhor expressou a institucionalidade do fomento estatal à CTI no contexto dos PNDs-PBDCTs.

Mantendo a noção de “fotografia”, apontada na análise do I PBDCT, com a relação dos projetos e programas em curso no período pelas diversas unidades governamentais da União Federal (cf. item 3.3.2.2.2.3., *supra*), o II PBDCT foi além.

Trata-se de um documento de “maturidade” daquilo que o Decreto nº 75.225/75 chamara de SNDCT.

Para explorar essa ideia, divide-se esse item da tese dedicado ao conteúdo do II PBDCT em quatro seções.

A primeira dedica-se ao exame da Parte IV – e seus Capítulos IX e X – do *II PBDCT: 1976-1979*, intitulada “Organização Institucional e Atividades de Apoio para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico”, cujo tom metalinguístico parece fornecer um retrato da articulação do sistema do setor de CTI, após duas décadas de esforços pelo Estado brasileiro.

As seções seguintes trabalham como o Poder Executivo articulou o II PBDCT ao II PND: a segunda enfatiza o acento realizado pela estratégia de CTI a aspectos da conjuntura, como a questão energética; e a terceira discorre sobre o engrandecimento das preocupações internas ao setor, decorrente da preocupação de “equilíbrio entre pesquisa fundamental, pesquisa aplicada e desenvolvimento”, expressa pelo *II PND: 1975-1979* (p. 110).

Por fim, a última seção apresenta a PETROBRÁS, para destacar como a crise do período de edição do II PBDCT se relacionou com os esforços em CTI empreendidos por esta empresa estatal que é, atualmente, uma entidade central da institucionalidade brasileira de fomento destas atividades no país.

3.3.3.2.2.1. A metalinguagem do II PBDCT: o relato do Plano sobre o engajamento estatal na atividade de ciência, tecnologia e inovação

O *II PBDCT: 1976-1979* dedica a sua última seção (Parte IV, pp. 173-202) a expor a paisagem institucional da CTI do país em meados do Anos 70, sob duas abordagens, uma cuidando da sua “Organização Institucional” (Capítulo IX, pp. 175-183) e outra das suas “Atividades de Apoio” (Capítulo X, pp. 185-202).

No Capítulo IX, o Plano expressa, em tom metalinguístico, o papel do PBDCT de instrumento de atuação integrada do SNDCT.

Nesta linha, que ecoa o disposto nos artigos 4º dos Decretos nºs 70.553/72 e 75.225/75, o documento sumariza o “programa de ação formulado pelo II PBDCT”, mas que, muito bem, sintetiza toda a trajetória exposta, até então, por esta tese, para a interação do Estado brasileiro com o tema da CTI. São destacados “três grandes propósitos” para o Plano: aumentar a capacidade de pessoal para operar o SNDCT; empregar o conhecimento produzido para a solução dos problemas sociais do país; e disponibilizar os meios gerados pela atividade ao setor produtivo nacional (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 177).

Para tanto, segundo o II PBDCT, o Estado brasileiro deveria dirigir sua institucionalidade para atender a duas necessidades: por um lado, a “consolidação da estrutura interna do complexo de científico e tecnológico”; e, por outro lado, a

definição de “fluxos” à comunicação deste “complexo” com o sistema produtivo e de promoção social.¹⁰¹⁴

Quanto a esta troca de informações, o Plano pretendia abrir o SNDCT às “necessidades concretas do desenvolvimento econômico e social do País” e assegurar a “garantir a rápida difusão e a utilização da produção científica e tecnológica do referido complexo” (*II PBDCT: 1976-1979*, pp. 177-178).

Nesse retrato do II PBDCT sobre o seu próprio objeto (o setor de CTI), o Plano, como fizera o Plano Decenal dos Anos 60, distinguia a imperatividade dos seus comandos, conforme o setor concernido, ante a distinção de imperatividade dos comandos normativos.¹⁰¹⁵

Assim, para o setor público, o II PBDCT pretendia “aproximar” a oferta de CTI das demandas da estratégia governamental de desenvolvimento e das necessidades de insumos tecnológicos por parte das empresas estatais; e, quanto ao setor privado, almejava “articulá”-lo com as ações “das universidades e dos institutos de pesquisa, em geral situados na esfera dos Governos Federal e Estaduais¹⁰¹⁶” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 178).

Como suporte para essa interação entre atores públicos e privados, o II PBDCT citou as Leis n°s 6.036/74 e 6.129/74.¹⁰¹⁷

Conforme já se viu, a primeira não só submeteu a “política de desenvolvimento científico e tecnológico” ao Ministério do Planejamento, mas também arregimentou sob a tutela deste órgão as entidades com destacado papel para a estratégia de CTI, como BNDES, FINEP, IPEA, IBGE e CNPq (arts. 7º, III, e 8º, Lei n° 6.036/74). A

¹⁰¹⁴ *II PBDCT: 1976-1979*, pp. 177-178. Além dessa perspectiva nacional, o Plano mencionava o vínculo “exterior, de modo a aumentar a contribuição externa não apenas ao desenvolvimento econômico e social da Nação mais ainda ao processo de progressiva capacitação nacional para a criação científica e tecnológica” (p. 178).

¹⁰¹⁵ “Em particular, salienta-se que a política científica e tecnológica, que tem caráter imperativo no caso das ações na esfera pública, é de natureza indicativa no que diz respeito à sua orientação ao setor privado” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 178). Para esse destaque no Plano Decenal, cf., *supra*, item 3.1.2.

¹⁰¹⁶ A referência aos “Governos Estaduais” nesse excerto parece ilustrativa do que se mencionou acima (ver item 3.2.1) quanto à pretensão de articulação nacional da União Federal de sua estratégia de CTI.

¹⁰¹⁷ Para um aprofundamento dessas duas legislações nesta tese, ver, *supra*, item 2.1.5.3.

segunda, além de ratificar a desvinculação do CNPq da Presidência da República para o Ministério do Planejamento, foi responsável por transformar a nomenclatura e a personalidade jurídica da entidade.

Destes rearranjos legais, o II PBDCT dedicou especial atenção à organização estatutária do CNPq, estabelecida pelo Decreto nº 75.241/75, em decorrência da estruturação realizada pela Lei nº 6.129/74.

Após registro das competências estabelecidas para a entidade e da sua dupla função de formulador e executor do SNDCT (ver *II PBDCT: 1976-1979*, p. 180), o Plano centra sua atenção no Conselho Científico e Tecnológico, órgão de governança do CNPq instituído pelo Decreto nº 75.241/75 (art. 13).¹⁰¹⁸ Segundo o II PBDCT, este seria um

foro aprimorado à coordenação do Sistema [...]. Em seu funcionamento, o Conselho Científico e Tecnológico-CCT se desdobrará em Comissões, que constituirão elemento de integração dos diversos segmentos do complexo científico e tecnológico, e permitirão ainda articular este complexo com os setores utilizadores. Em outras palavras, buscando o ajustamento entre a oferta e a demanda de ciência e de tecnologia. (II PBDCT: 1976-1979, p. 181)

Portanto, o II PBDCT atribuía ao Conselho Científico e Tecnológico do CNPq o papel de organicidade central da interação comunicativa do SNDCT com o setor público¹⁰¹⁹ e privado¹⁰²⁰.

¹⁰¹⁸ Quanto à conformação do Conselho Científico e Tecnológico, cf., *supra*, itens 2.1.5.3.3 e 2.1.5.4.

¹⁰¹⁹ “No que diz respeito à demanda de conhecimentos científicos e tecnológicos do setor público, vale dizer aquela requerida pelos programas de desenvolvimento social e pelas empresas públicas, a interação entre oferta e demanda no âmbito dessas Comissões é simplificada pela circunstância de que o CNPq, no seu órgão colegiado (CCT [Conselho Científico e Tecnológico]), reúne ambos os lados num mesmo plenário.” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 181)

¹⁰²⁰ Observa-se que, além do Conselho Científico e Tecnológico do CNPq, o II PBDCT informava que, “[q]uanto à articulação entre as entidades do complexo governamental de pesquisas e o setor privado, embora deva ter lugar também no âmbito do CNPq, será facilitada pela mediação prévia realizada por outros organismos. Aqui, cabe distinguir entre a tecnologia agrícola e a tecnologia industrial.” Revelando o espraiamento da agenda de CTI no âmbito do setor produtivo, o Plano apontava, no setor agrícola, a EMBRAPA e a EMBRATER, ambas vinculadas ao Ministério da Agricultura, e, para o diálogo com a indústria, o SNT, o CDI, o INT, o INMETRO, CONMETRO e o INPI, todos ligados ao MIC. Para as citações e o destaque das organicidades arroladas, ver *II PBDCT: 1976-1979*, pp. 181-182.

Além deste concreto exemplo de arranjo jurídico-institucional, constituído pelo Estado para comunicar a CTI com o ambiente econômico e social, o Capítulo X do II PBDCT fez um outro relato da estrutura estatal relacionada ao SNDCT, ao abordar as “atividades de apoio para o desenvolvimento científico e tecnológico”.

Veja-se que esse tema não fora uma novidade do II PBDCT, tendo o Plano anterior seção análoga (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 141-147).

Em todo o caso, ao apresentar o assunto, o II PBDCT parece ter aprofundado a sua abordagem, ofertando notável quadro da capilaridade – e, conseqüente maturidade – alcançado pelo SNDCT.

Para ilustrar esse ponto, destacam-se as medidas previstas em termos de informação científica e tecnológica.

Se no I PBDCT, em consonância com o I PND, havia uma predileção pelas componentes de dados aptas a subsidiar o sistema produtivo,¹⁰²¹ o II PBDCT avançou sobre diversas outras temáticas da estratégia de desenvolvimento, encarregando uma extensa relação de organicidades estatal na colheita e consolidação de informações de CTI.

Além do CNPq, responsável pelas “informações centralizadas”¹⁰²², o *II PBDCT: 1976-1979* (pp. 189-192) arrolava os órgãos e entidades do Estado brasileiro responsáveis por aquelas “informações descentralizados”: “Informação Tecnológica Industrial” (STI, MIC); “Informação sobre Propriedade Industrial” (INPI, MIC); “Informações para a Educação e Cultura” (MEC e CNPq-IBICT); “Informação Agropecuária” (EMBRAPA); “Disseminação de Informações de Origem Externa” (MRE); “Informações sobre o Meio-Ambiente e Recursos Naturais” (vários órgãos); “Centro

¹⁰²¹ Para o destaque nessa tese ao I PND, ver nota de rodapé nº 911. Especificamente no *I PBDCT: 1973-1974*, cf. pp. 141-142.

¹⁰²² Compunham esse conjunto os: “Cadastro de Programas, Projetos e Atividades”, “Cadastro de Entidades”, “Cadastro de Recursos Humanos”, “Cadastro de Equipamentos e Instalações”, “Cadastro de Disseminação”, “Informação Técnico-Científica”, “Acervos Básicos”, “Periódicos”, “Relatórios, Teses, Monografias” e “Informações para o Planejamento do Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 188).

de Informática” (IBGE); “Teleprocessamento de Dados para Atividades Espaciais” (vários órgãos); “Centro de Informação e Documentação Científica e Tecnológica na Área de Informática” (SERPRO¹⁰²³); “Informação Científica e Tecnológica em Petróleo” (CENPES-PETROBRÁS); “Informações sobre Fontes e Formas Não-Convencionais de Energia” (FINEP); “Núcleo de Informação e Documentação Científica e Tecnológica em Assuntos Aeronáuticos e Espaciais” (CTA); “Informação Rodoviária” (IPR); “Informações sobre Recursos Pesqueiros” (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca [SUDEPE]¹⁰²⁴ e CNPq-INPA); “Informações Biomédicas” (FIOCRUZ); “Informações sobre o Trópico Semi-Árido” (CNPq/SUDENE/ABC/EMBRAPA/universidades); “Informações sobre o Trópico Úmido” (CNPq-INPA); “Informações em Matemática Pura e Aplicada” (CNPq-IMPA); “Informações Econômicas sobre a Indústria Farmacêutica” e “Informações Econômicas sobre a Indústria Química” (ambas, sob a responsabilidade do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento do Estado-membro da Bahia [CEPED]¹⁰²⁵ e, nesse sentido, extravasando as organicidades da União Federal).

¹⁰²³ Trata-se do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda para a prestação de serviços e assistência no tratamento e processamento de dados e informações por meio da computação, criado pela Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964, e, até a atualidade, regida pela Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970.

¹⁰²⁴ A SUDEPE foi criada, como autarquia, vinculada ao Ministério da Agricultura, pela Lei Delegada nº 10, de 11 de outubro de 1962, com o objetivo de elaborar e executar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca que, nos termos do seu artigo 14, § 2º, daria “destaque à realização de pesquisas e de experimentos básicos ao desenvolvimento da piscicultura, à organização e expansão da infra-estrutura da pesca, à formação e capacitação de mão-de-obra especializada e à assistência técnica e financeira àqueles que exerçam atividade relacionada com a pesca ou seus produtos”. Por ocasião de acordo celebrado entre o Estado brasileiro e a ONU, no âmbito das ações desta organização internacional para a alimentação e a agricultura, o Decreto nº 60.401, de 11 de março de 1967, aprovou o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil, engajando o Ministério da Agricultura e a SUDEPE nas atividades de pesquisa do setor. O “Programa”, que gozava de “autonomia administrativa, técnica, financeira e gozará das prerrogativas da Fazenda Pública, no que concerne à isenção tributária” (art. 2º, Decreto nº 60.401/67), passou a ser denominado “Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro”, sendo integrado à estrutura da SUDEPE, com a atribuição de fomento à CTI na atividade pesqueira, pelo Decreto nº 85.394, de 25 de novembro de 1980. Em que pese a SUDEPE tenha sido extinta pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a União Federal continua a atribuir à sua organicidade dedicada à pesca a promoção da pesquisa no setor – tenha essa estrutura caráter de Ministério autônomo (cf. art. 27, XXIV, “I”, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003) ou enquanto matéria de competência do Ministério da Agricultura, como atualmente (ver art., 21, VII, 13.844/19).

¹⁰²⁵ Para o histórico desta organicidade, instituída sob a forma de fundação em 1969, cf. “CEPED” no *site* da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (disponível em <http://www.secti.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=67>). Acesso em 15 jul. 2020).

Portanto, com o objetivo de “fornecer elementos para decisão, tanto a nível político-administrativo, como a nível técnico-científico”, mediante “dados estatísticos e cadastrais” e “informações especializadas” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 187), o Plano noticia o estado do engajamento estatal na atividade de CTI em meados dos Anos 70.

Enfim, tendo em vista esse extrato da maturidade da CTI, narrado pelo próprio II PBDCT, avança-se para trabalhar como o Estado brasileiro fez uso deste setor ramificado em diversos segmentos econômicos e sociais, para enfrentar a crise internacional com o choque do petróleo.

3.3.3.2.2. A aderência do II PBDCT ao contexto de crise da primeira metade da Década 70

Em linha com a EM nº 53/76-MP, o II PBDCT procurou explicitamente se alinhar às “diretrizes globais de políticas” definidas no II PND (*II PBDCT: 1976-1979*, p. V), de modo que o seu Capítulo I, da Parte I, foi intitulado “O II PND E A POLÍTICA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA” (*II PBDCT: 1976-1979*, pp. 7-19).

Além de refutar o caráter “autônomo”¹⁰²⁶ do setor e afirmar que o seu conteúdo era produto “das necessidades de natureza científica e tecnológica decorrentes do projeto de desenvolvimento” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 9), o II PBDCT parece apontar para um ajuste de rota quanto à Política Científica e Tecnológica do II PND, contextualizando-a à crise vivido pelo país em meados dos Anos 70. Por oportuno, transcreve-se passagem do Plano que enuncia esse alinhamento:

[n]a verdade, do ponto de vista da maximização das taxas de crescimento no contexto da conjuntura da economia mundial dos últimos anos, o que se requeria era a continuidade do fluxo de conhecimentos tecnológicos para o sistema produtivo, independentemente da origem desse suprimento. Desta forma, os demais objetivos da política de ciência e tecnologia, ainda que articuláveis às diretrizes mais gerais de política econômica, não se apresentavam como indispensáveis à viabilidade do modelo brasileiro de

¹⁰²⁶ “[U]ma política de ciência e tecnologia não define autonomamente seus objetivos mas antes os deriva da própria estratégia nacional de desenvolvimento” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 9).

crescimento. [§] Entretanto, a evolução das diretrizes de política econômica – ajustadas à nova etapa do processo de desenvolvimento do País e às mudanças ocorridas na economia mundial –, ao contemplar não só a correção das distorções e desbalanceamentos ainda existentes na estrutura produtiva e na distribuição da renda mas também a redução da dependência externa, estabelece, como requisitos para seu cumprimento, ademais da continuidade do fluxo de transferência de tecnologia externa, o avanço no processo de geração própria e significativa de conhecimentos técnicos, a par do uso consciente da ciência e da tecnologia na solução dos problemas específicos da realidade brasileira. (II PBDCT: 1976-1979, pp. 9-10)

Em outras palavras, o II PBDCT fez o que o II PND não fizera: atualizava a estratégia para a CTI à conjuntura do período.

Assim, de partida, para corrigir as “distorções e desbalanceamentos” do ambiente econômico produtivo, o II PBDCT refinava suas medidas de fortalecimento da empresa nacional. Com isso, diante dos sinais de desinteresse da empresa estrangeira em internalização no país a sua atividade de pesquisa e inovação,¹⁰²⁷ almejada nas estratégias anteriores, a empresa nacional teria o seu ponto de apoio na participação direta do Estado no processo produtivo industrial.¹⁰²⁸

Já, a fim de tratar dos desequilíbrios na estrutura social, o II PBDCT incorporou as temáticas de desenvolvimento nesse campo realçadas no II PND, bem como suas

¹⁰²⁷ Nos termos do *II PBDCT: 1976-1979*, “as empresas multinacionais podem não contemplar a realização de investigações mais complexas em suas subsidiárias em países de menor desenvolvimento.” (p. 10)

¹⁰²⁸ Conforme o *II PBDCT: 1976-1979*, “[a] presença de entidades estatais no âmbito mesmo do sistema produtivo enseja formas diretas de atuação governamental na criação e na difusão de tecnologia no País. Indique-se, dentre essas formas, ao lado da realização de pesquisas tecnológicas pelas próprias empresas estatais, aquelas propiciadas pela posição dessas empresas como utilizadoras de máquinas, equipamentos e insumos e pela prática de associação com capitais privados, nacionais e estrangeiros, a que se tem crescentemente recorrido”; sendo que “as empresas estatais deverão habilitar-se a operar, seja na condução dos seus programas de investimentos, seja na realização de programas e projetos de pesquisa e desenvolvimento experimental, de modo que a empresa privada nacional tenha reforçada a sua própria capacidade de crescimento, de absorção e de inovação tecnológicas” (pp. 10 e 27, respectivamente)

preocupações em termos de emprego¹⁰²⁹, distribuição de renda¹⁰³⁰ e poluição do meio-ambiente¹⁰³¹ 1032.

De todo modo, foi ao trabalhar a questão energética que o II PBDCT aproximou, de modo mais evidente, a estratégia de CTI da conjuntura de crise da época.

Enunciando a sua política energética, o Plano previa como resposta à “elevação dos preços internacionais do petróleo” e à necessidade de “redução da dependência em relação a fontes externas de energia”, o “aumento da oferta interna de petróleo, redução da demanda interna desse produto e diversificação das fontes internas de energia” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 16).

Embora, como visto acima, também fosse esta a abordagem constante do II PND, importa acentuar que este Plano não relacionava o assunto à sua Política Científica e Tecnológica. Tal aproximação, por sua vez, ficou a cargo do II PBDCT.

¹⁰²⁹ “[C]aberá ter presente, sempre que possível, a adoção de soluções tecnológicas que não se oponham à política de expansão do emprego, o que, no entanto, não significa se aceite restringir o dinamismo da economia brasileira em nome daquele objetivo. Pelo contrário, [...] é justamente esse dinamismo que pode garantir a absorção progressiva da mão-de-obra subempregada no País.” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 12). Quanto a essa tensão, ver considerações realizadas na nota de rodapé nº 996.

¹⁰³⁰ Nesta dimensão, ciência, tecnologia e inovação serviriam a “compensar a má distribuição de renda através de investimentos em educação, saúde e assistência médica, saneamento e nutrição”, mediante, “a realização de pesquisas referentes à medicina preventiva e ao controle e combate às doenças, notadamente as endêmicas; a capacitação do País para a produção de medicamentos e, em particular, de seus constituintes básicos; o desenvolvimento de programas de alimentação e nutrição, contemplando inclusive a realização de pesquisas científicas e tecnológicas nestas áreas e na da produção e industrialização de gêneros alimentícios essenciais; e o empreendimento de programas de tecnologia educacional tendentes a identificar métodos avançados de comunicação e ensino e ajuizar da sua aplicabilidade no Brasil.” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 13)

¹⁰³¹ Reproduzindo a estratégia do *II PND: 1975-1979* (pp. 75-76), o *II PBDCT: 1976-1979* estabelecia que: “[a]s implicações, do ponto de vista da ciência e da tecnologia, da política de prevenção e combate à poluição consistem principalmente na preocupação com a adoção de técnicas produtivas de pequeno efeito poluidor e no desenvolvimento de tecnologia de controle da poluição nos setores mais importantes, bem como na implementação de programas específicos de pesquisas que busquem conhecer a situação ambiental, o comportamento e a quantidade de agentes poluentes no seio das comunidades e, ao mesmo tempo, procurem identificar a presença desses elementos nos principais rios e águas interiores, nas águas da costa e no ar atmosférico das regiões metropolitanas, do mesmo modo que busquem a preservação dos recursos naturais renováveis.” (p. 12)

¹⁰³² Por oportuno, lembra-se que a temática social no âmbito do *I PBDCT: 1973-1974* (pp. 106-119), limitara-se aos eixos da “saúde” e da “tecnologia educacional”, sendo, portanto, menos abrangente do que a conformação conferida pelo *II PBDCT: 1976-1979*, com suas preocupações também em aspectos como “meio-ambiente”, “habitação e saneamento” e “alimentação e nutrição” (pp. 118-132).

Além do reconhecimento das condicionantes de conjuntura à utilização do petróleo, o *II PBDCT: 1976-1979* foi explícito ao assentar que a “atuação governamental na área de tecnologia do petróleo traduz-se no Plano Global de Pesquisas da PETROBRÁS e suas subsidiárias” (p. 57). Nesse sentido, o *II PBDCT* não deixou dúvidas de que a estratégia de CTI para superar a crise do petróleo perpassava os objetivos, a estrutura de pesquisa e os investimentos dessa empresa estatal – detalhados, *infra*, em seção específica desta tese (cf. item 3.3.3.2.2.4).

Vale observar que o desafio imposto pela conjuntura também se expressou no *II PBDCT* com a ênfase às fontes alternativas de energia.

Em consonância com o que dispunha *II PND*, o *II PBDCT: 1976-1979* em sua seção dedicada ao “desenvolvimento de novas tecnologias” incorporou às temáticas nuclear, especial e oceanográfica, tratadas no *I PBDCT: 1973-1974* (pp. 19-29), a busca por “Fontes e Formas não-convencionais de energia”.

Tendo por fundamento tanto a crise do petróleo, como a preocupação aos impactos ambientais da exploração energética,¹⁰³³ o *II PBDCT* incluiu na agenda nacional de pesquisa temas como o aproveitamento enérgico do sol, dos ventos e dos mares. Para tanto, projetando ações de curto, médio e longo prazo, o Plano articulava a FINEP e o MME, para a coordenação e o financiamento dessas iniciativas, mediante, sobretudo, a mobilização de centros de pesquisa e universidades na “organização de grupos técnico-científicos de alta qualidade” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 47).

Nota-se, por este último trecho transcrito, que o *II PBDCT*, mesmo nas temáticas de forte acento econômico, como a questão energética, não deixou de prestigiar a vertente acadêmica da CTI.

¹⁰³³ “Verifica-se atualmente intensa busca por fontes e processos não-convencionais para obtenção de energia, ou pela utilização não-convencional de fontes e processos tradicionais que passaram recentemente a ser economicamente competitivos, com a crise do petróleo, ao lado de técnicas de utilização de energia que reduzam ou neutralizem os efeitos colaterais da poluição. [§] A pesquisa de novas fontes de energia deve, portanto, focalizar não só a tecnologia da geração de energia, mas também, e com igual ênfase, buscar a utilização racional e ordenada da energia gerada e, do mesmo modo, considerar seu impacto sobre o meio-ambiente.” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 47)

Aliás, tal dimensão académica, tradicionalmente assimilada às bases internas da CTI (pela íntima relação com as atividades de produção de conhecimento e de formação de pessoal), também recebeu especial atenção do II PBDCT.

Para o significado deste destaque, avança-se à próxima seção.

3.3.3.2.2.3. A inflexão do II PBDCT às questões internas do setor de ciência, tecnologia e inovação

Se o I PBDCT chama atenção pelo destaque da agenda econômica da CTI, um olhar sobre o conteúdo do II PBDCT indica que, sem se afastar da relação do setor com a atividade produtiva, este Plano parece ter também voltado a sua atenção para a dinâmica interna do SNDCT.

Conforme se sustentou acima, um prenúncio dessa “inflexão” estava na pretensão de “equilíbrio entre pesquisa fundamental, pesquisa aplicada e desenvolvimento”, constante da Política Científica e Tecnológica do *II PND: 1975-1979* (pp. 6 e 110).

Para essa análise, importa, de início, observar que o II PBDCT não enfrenta diretamente essa questão, dando, inclusive, pistas em sentido contrário, com o repúdio que fez a uma atividade científica, tecnologia e de inovação autônoma.¹⁰³⁴ Contudo, o efetivo detalhamento das medidas para o setor sugerem que o prolatado “equilíbrio” significava um fortalecimento dos tradicionais elementos desta atividade: produção de conhecimento, por intermédio da pesquisa básica, e formação de pessoal para execução desta tarefa.

Para ilustrar essa consideração, convém explorar o Capítulo VIII do *II PBDCT: 1976-1979*, dedicado ao “DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A PESQUISA” (pp. 137-171).

Essa seção é a única seção do Plano que ressalta a importância do “adequado balanceamento entre a pesquisa fundamental, a pesquisa aplicada e o desenvolvimento

¹⁰³⁴ Cf., *supra*, nota de rodapé nº 1026.

experimental”. Em seus termos, a “pesquisa fundamental e o correlato desenvolvimento científico”:

- *cria as condições necessárias à formação e ao aprimoramento dos recursos humanos solicitados pelo Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-SNDCT e pelo próprio sistema produtivo, em geral. [§]*
- *constitui a base indispensável às atividades de pesquisa aplicada e de desenvolvimento experimental. [§]*
- *assegura ao SNDCT condições para uma real contribuição ao progresso científico e tecnológico mundial.*¹⁰³⁵

Deste excerto, vislumbra-se que o apelo ao “equilíbrio” ocorreria pelo fortalecimento dos atributos intrínsecos à atividade de CTI de capacitação de recursos humanos e suporte à pesquisa fundamental.

É certo que o Capítulo VIII do Plano tem a pretensão de trabalhar o tema da CTI “para a pesquisa”, de modo que há coerência na perspectiva adotada.

Todavia, o que chama atenção desta seção, é o destaque aos desafios endógenos de organização e articulação do setor, operada pelo II PBDCT, sob a pretensão de equilibrar pesquisa fundamental, pesquisa aplicada e desenvolvimento.

Sob o aspecto comparativo, conforme se ponderou sobre a perspectiva dos programas de pós-graduação no campo das engenharias, o I PBDCT, praticamente, limitou-se a arrolar as organicidades e descrever as linhas de pesquisa, ao tratar das suas estratégias em sede de “pesquisa fundamental e pós-graduação” (*I PBDCT: 1973-1974*, pp. 123-139). Por seu turno, o II PBDCT foi muito mais detalhado e profundo quanto aos desafios existentes à formação de pessoal nos mais diversos ramos científicos.¹⁰³⁶

¹⁰³⁵ Para todas as citações contidas no parágrafo, cf. *II PBDCT: 1976-1979*, p. 137.

¹⁰³⁶ *II PBDCT: 1976-1979*, pp. 146-170. Por ilustrativo, transcreve-se o que este Plano dizia sobre o “Direito” (ramo científico que não constava do I PBDCT): “[e]xistem cursos de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado, mas até agora nenhum ainda credenciado pelo CFE [Conselho Federal de Educação]. Nessas instituições pode-se indicar um total de 30 doutores, dos quais 11 em tempo integral. De outro lado, dos 721 alunos dos cursos de mestrado e doutorado matriculados em 1973, somente 19 se encontravam em regime de tempo integral e apenas 12 detinham bolsas de estudos, 10 das quais concedidas por instituições estrangeiras. [...] Tendo em vista que, nos termos definidos pelo CFE, não se espera a concessão de títulos de doutor pelas

De todo modo, foi ao explorar os constrangimentos institucionais à produção de ciência, tecnologia e inovação que, no balanço entre a intensificação das aplicações econômicas e sociais da CTI e as preocupações aos fundamentos dessa atividade, o II PBDCT acentuou a última dimensão.

Deste modo, ainda que sejam citados pontos de diálogo com outras preocupações nacionais,¹⁰³⁷ tiveram especial atenção do *II PBDCT: 1976-1979* aqueles problemas tipicamente internos à CTI, como: (i) a disponibilidade nacional de insumos para pesquisa, recomendando o uso do “CNPq, articulado com os órgãos governamentais competentes”, para estimular “todas as possibilidades de fabricação nacional” e agilizar “a sistemática de importação quando inevitável” (p. 139);¹⁰³⁸ ou (ii) a existência de fontes de financiamento estáveis para as atividades de pesquisa e formação de pessoal que, à época, estavam sob “excessiva dependência de recursos extraorçamentários, provindos de diversos mecanismos financeiros, para a manutenção dos quadros regulares de pesquisadores e técnicos” (p. 140).

Para encerrar, vale dizer que esse acréscimo às dimensões estruturais do setor refletiu-se na distribuição do orçamento para a CTI previsto II PBDCT, em comparação àquele que lhe antecedeu.

Como visto acima, no quadro de “Destinação dos Recursos – 1973/1974” do *I PBDCT: 1973-1974* (pp. 15-17), o engajamento deste Plano com a dimensão produtiva respondia por 39,1% (somando “tecnologia industrial” e “tecnologia agrícola”), enquanto a

instituições brasileiras antes de 1977 e que, nos anos subsequentes, a formação deverá ser limitada, especial ênfase será dada à concessão de bolsas para obtenção de doutorado no exterior.” (p. 170).

¹⁰³⁷ “Quanto à pesquisa, além dos programas de pesquisa fundamental, serão implementados programas integrados de pesquisa centrados em problemas ou oportunidades de interesse nacional para cujas soluções a ciência e a tecnologia possam dar colaboração de relevo. São exemplos, já em andamento, os programas nas áreas de Doenças Endêmicas, de Genética e de Computação” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 140). Em que pesem os mencionados esforços aos “programas integrados de pesquisa centrados em problemas ou oportunidades” ainda na Década de 70, acredita-se que, até os dias atuais, o Brasil não forjou um modelo ótimo para a solução de desafios nacionais por intermédio da CTI. Nesse sentido, veja-se que a auspiciosa iniciativa empreendida pelo Poder Executivo com o *Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento*, instituído pelo Decreto nº 8.269, de 25 de junho de 2014, com base no instrumentos das encomendas tecnológicas do artigo 20 da Lei nº 10.973/04, não foi, até então, implementada, sendo a sua estrutura de governança, prevista para conferir respaldo técnico e operacional à execução do *Programa*, objeto de revogação, sem nunca ter sido experimentada, pelo Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019 (art. 1º, XXXVI).

¹⁰³⁸ Para a persistência dessa realidade, ver a atenção recente conferida pelo Direito brasileiro ao assunto nos artigos 71 e 72 do Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, que regulamentou a Lei de Inovação.

“pesquisa fundamental e pós-graduação” por 22% da aplicação dos recursos previstos. Somando-se este valor às “atividades de apoio” (4,9%), chegava-se a 26,9%, sendo que a soma das demais aplicações econômicas e sociais do setor¹⁰³⁹ computava 70,2% da previsão de destino dos recursos do I PBDCT.¹⁰⁴⁰

Quanto ao II PBDCT, conforme o “Quadro III – Distribuição das aplicações no triênio 1975/1977¹⁰⁴¹” (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 29), os dispêndios com o “desenvolvimento científico e formação de recursos humanos para a pesquisa” e “atividades de apoio para o desenvolvimento científico e tecnológico” avançaram para 35% do total.

Esse aumento proporcional em relação ao I PBDCT, ainda que sutil, pode corroborar a linha argumentativa de aumento do comprometimento da agenda interna de CTI no II PBDCT. Assim, embora a mobilização dos recursos do Plano continuasse majoritariamente comprometidos com aplicações econômicas e sociais da ciência, tecnologia e inovação, é certo que a pilotagem financeira do II PBDCT passou a dedicar uma maior atenção à produção de conhecimento básico e finalidades de formação de pessoal do setor.

Enfim, a maturidade do engajamento do Estado brasileiro com a atividade de CTI, inicialmente projetado para lastrear a estratégia de desenvolvimento, sobretudo econômica, parece também ter recolocado na agenda do setor preocupações que lhe são estruturais e estiveram na origem das movimentações institucionais do país com a temática.

Esse olhar para si, como consequência de um setor amadurecido, conferido pelo II PBDCT, parece ter se acentuado com o agravamento da crise econômica e a perda da capacidade de planejamento estratégico do Estado brasileiro nos Anos 80.

¹⁰³⁹ Quais sejam: “Desenvolvimento de novas tecnologias” (energia nuclear, atividades espaciais e oceanografia), “Tecnologia de Infraestrutura” (energia, transportes e comunicação) e “Projetos especiais integrados, tecnologia aplicada ao desenvolvimento social” (envolvendo ações de integração, ocupação e exploração regional e medidas para a área da saúde e da tecnologia educacional).

¹⁰⁴⁰ Os dispêndios previstos com ações de “Planejamento, Programas em Estudo”, com 2,9%, encerravam a totalidade do orçamento previsto para o I PBDCT.

¹⁰⁴¹ Veja-se que, embora o Decreto nº 77.355/76 fora aprovado em meados de 1976, o quadro orçamentário do II PBDCT teve dimensão trienal – 1975, 1976 e 1977 – em observância, portanto, do artigo 4º do Decreto nº 75.225/75.

Antes desse aprofundamento, reflete-se sobre o que pode ter sido uma consequência da crise do petróleo nos Anos 70: a PETROBRÁS como um ator central do SNCTI.

3.3.3.2.2.4. O impulso do período ao esforço da PETROBRÁS em matéria de ciência, tecnologia e inovação

Com a criação autorizada pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, para executar o monopólio da União Federal para a exploração do petróleo como empresa estatal, a PETROBRÁS já interagiu com o tema da CTI, antes da planificação da estratégia de desenvolvimento dos PNDs-PBDCTs.

Nesse sentido, lembra-se do já mencionado CENPES.

Sucedendo o Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo da PETROBRÁS (CENAP), instituído em 1955, com vistas à formação de pessoal para o exercício das atividades fim da empresa estatal, o CENPES foi estruturado após uma série de estudos realizados pela PETROBRÁS apontando para a necessidade de um órgão interno da sua estrutura empresarial dedicado exclusivamente para a pesquisa.¹⁰⁴²

Conforme a decisão do Conselho de Administração da PETROBRÁS de 4 de dezembro de 1963 (Ata nº 238, item 2), a constituição do CENPES foi motivada pelas seguintes razões:

1 – a PETROBRÁS necessita implantar a pesquisa tecnológica para possibilitar o desenvolvimento de técnicas próprias, libertando o país de pagamentos de regalías e ‘know-how’ estrangeiros; 2 – com a importação de produtos químicos para o conjunto Petroquímico Presidente Vargas foram despendidos, no ano de 1962, cerca de US\$ 900,000.00; 3 – no licenciamento do processo de craqueamento catalítico a PETROBRÁS despendeu US\$ 2,550,000.00; 4 – na importação de chumbo tetraetila a PETROBRÁS despende US\$ 2,000,000.00, anualmente; 5 – a PETROBRÁS

¹⁰⁴² Para um aprofundamento das “pesquisas tecnológicas pioneiras” na PETROBRÁS, ver MORAIS, José Mauro de. Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore. Brasília: Ipea / Petrobras, 2013, pp. 57-ss. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18251>. Acesso em 17 ago. 2020.

já possui, nos campos de refino e petroquímica, condições que possibilitam o aproveitamento dos trabalhos de pesquisa; 6 – a experiência mundial tem mostrado que os investimentos em pesquisa apresentam alta rentabilidade quando longos períodos de tempo são considerados; 7 – os gastos com pesquisas tecnológicas nas companhias de petróleo podem ser estabelecidos como percentagem das rendas da Companhia. A PETROBRÁS, em 1962, investiu 0,056% de suas vendas em pesquisa, o que representa o pequeno esforço desenvolvido neste campo; 8 – há centenas de problemas de pesquisa na indústria de petróleo que poderiam ser estudados e equacionados em um Centro de Pesquisas; 9 – o CENAP possui um Setor com incumbência de desenvolver os trabalhos de pesquisa tecnológica na empresa. A lotação do Setor é de 67 funcionários, 18 dos quais técnicos de nível superior; 10 – o Setor, acima referido, que atende todas as atividades do Curso de Refinação, está impossibilitado de se expandir por condições materiais e falta de espaço.¹⁰⁴³

A única questão oposta pelo Conselho de Administração foi quanto à localidade do CENPES, com certos Conselheiros opinando pela sua instalação na zona urbana do Rio de Janeiro e outros preferindo regiões mais periféricas. Como visto, esse aspecto do Centro parece apenas ter sido pacificada com a sua instalação na Ilha do Fundão no início da Década de 70, para atuar em colaboração com a COPPE-UFRJ.¹⁰⁴⁴

De toda forma, ainda nos Anos 60, essa sinergia entre a empresa estatal e a academia, característica do setor de petróleo até a atualidade,¹⁰⁴⁵ foi objeto de atenção normativa por parte do Presidente da República que, mediante o Decreto-Lei nº 523, de 8 de abril de 1969, obrigou a PETROBRÁS a destinar parcela decorrente das suas atividades de

¹⁰⁴³ Trecho do Parecer DHR/DIRETIVA/642/63, de 12 de novembro de 1963, do Conselheiro-Diretor Hugo Regis dos Reis. Este Parecer e o extrato da decisão do Conselho de Administração da PETROBRÁS, constituindo o CENPES, foram obtidos pelo Pedido ao e-SIC nº 99909002941202073, de 21 de julho de 2020.

¹⁰⁴⁴ Sobre essa interação com a COPPE-UFRJ, ver, *supra*, nota de rodapé nº 912.

¹⁰⁴⁵ Para um destaque do sucesso desta parceria em curso até os dias atuais, seja para o dinamismo do setor de petróleo e gás brasileiro, seja como exemplo de interação entre ensino e pesquisa e atividade produtiva, ver LIMA, Marcos Ferreira da Costa; SILVA, Marconi Aurélio e. Inovação em petróleo e gás no Brasil: a parceria Cenpes-Petrobras e Coppe-UFRJ. In: *Revista Sociedade e Estado*, vol. 27, n. 1. 2012, pp. 97-115. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000100007>>. Acesso em 17 jul. 2020.

extração em plataforma continental para o MEC, com vistas ao “incremento da pesquisa e do ensino de nível superior no campo das geociências”¹⁰⁴⁶.

Em que pese este histórico de alinhamento da empresa estatal com as atividades de CTI, como lembram Fabio Stefano ERBER e Leda U. AMARAL,

*os denominados “choques do petróleo” tiveram um papel importante no direcionamento do esforço tecnológico da empresa. Com a mudança dos cenários macroeconômico e setorial, a PETROBRÁS redefiniu sua política, ao adotar a busca da auto-suficiência em petróleo como meta principal. [§] A necessidade de conhecer melhor o potencial das jazidas, a importância em aumentar a produção interna de petróleo, a modificação radical no perfil da demanda de derivados e a entrada em mercados externos, aliadas à escassez de recursos, determinaram novos desafios para o desenvolvimento da pesquisa e da tecnologia na Empresa, tanto a nível nacional quanto internacional, exigindo respostas rápidas à crise que se apresentava.*¹⁰⁴⁷

Como visto, o II PBDCT colocara a PETROBRÁS e seu “Plano Global de Pesquisas” no centro da estratégia para superar a crise energética do petróleo no período.

¹⁰⁴⁶ Trecho do artigo 27, § 4º, da Lei nº 2.004/53, nos termos da alteração pelo Decreto-Lei nº 523/69. Muito embora essa disposição tenha sido revogada pelo chefe do Poder Executivo por intermédio do Decreto-Lei nº 1.785, de 13 de maio de 1980, a ideia de uso dos resultados da exploração do petróleo para financiar as atividades de CTI remanesceu na institucionalidade brasileiro. Assim, não parece um acaso do Direito brasileiro que “o valor de *royalties* sobre a produção de petróleo ou gás natural” tenha sido incluído entre as fontes de receitas do FNDCT (art. 10, II, Lei nº 11.540/07) – para o *royalty*, como um asituação jurídica em que “a produção, e a conseqüente apropriação, do petróleo gerar para a companhia petrolífera uma *obrigação de pagar* dinheiro (pecúnia) ao titular dos recursos, firmada por meio de contrato”, ver FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. *Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 111. Disponível em <<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/royalties-do-petroleo-e-orcamento-publico-uma-nova-teoria-1234>>. Acesso em 20 jul. 2020; ou ainda que “ciência e tecnologia” figurem entre as áreas contempladas pelo Fundo Social, criado pela Lei nº 12.351/10, a partir das receitas advindas da exploração do petróleo e seus derivados (ver, entre outros, arts. 47, V, e 49).

¹⁰⁴⁷ Os centros de pesquisa das empresas estatais: um estudo de três casos. In: *Ciência e Tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global (estudo realizado pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas por solicitação do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Banco Mundial, dentro do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, PADCT II)*, [s.d.], p. 2. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/centros.pdf>>. Acesso em 17 jul. 2020.

Segundo essa estratégia governamental para a CTI, a empresa estatal deveria, no nível interno, adotar medidas visando a transferência de conhecimento e a capacitação técnica do corpo funcional, para solução dos seus problemas operacionais; no âmbito da indústria nacional do petróleo, responder às demandas de tecnologias específicas do setor produtivo; e, para o mercado interno, adaptar processos e produtos à realidade nacional (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 57).

Por oportuno, cogita-se que a lista de “projetos prioritários” arrolados pelo II PBDCT foi menos ambicioso do que a criticidade do período poderia supor, na medida em que repetia muitas das iniciativas indicadas no *I PBDCT: 1973-1974* (pp. 33-36), baseando-se as soluções de CTI para a questão energética do petróleo no CENPES ou na industrialização do xisto.¹⁰⁴⁸

Em todo o caso, o esforço financeiro indicado no II PBDCT parece demonstrar que o Estado brasileiro colocou ênfase no setor de petróleo,¹⁰⁴⁹ de modo que, invariavelmente, a PETROBRÁS posicionou-se como peça chave da estratégia de resposta à crise do período.

Ademais, como lembra José Mauro de MORAIS, com o acirramento da crise econômica do país no final da Década de 70 e no curso dos Anos 80, a busca da autossuficiência do petróleo empurrou a PETROBRÁS para novos campos de exploração, como a produção *offshore*, demandando uma intensificação da agenda de CTI para o sucesso desta empreitada.

¹⁰⁴⁸ Uma das poucas diferenças do *II PBDCT: 1976-1979*, para o Plano que lhe antecedeu, era o projeto de “Construção do Laboratório de Análises e Pesquisas do CNP [Conselho Nacional do Petróleo]”, para o controle de “qualidade dos produtos derivados de petróleo” (p. 59). O Conselho, criado pelo Decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938, era, à época, responsável pela “orientação e fiscalização” do monopólio estatal da União Federal do petróleo (art. 2º, I, Lei nº 2.004/53). Deste modo, embora o II PBDCT afirmasse que a estratégia de CTI para a área do petróleo “traduzia-se” nas ações da PETROBRÁS (p. 57), vislumbrava-se, em realidade, ao menos o CNP como outra institucionalidade estatal atuando com finalidades de pesquisa nesse setor.

¹⁰⁴⁹ Comparado com o *I PBDCT*, o *II PBDCT* adotava uma nova ordem de grandeza em termos dos dispêndios previstos para o setor do petróleo. Se no último programava-se gastos públicos de Cr\$ 648 milhões, a preços de 1975 (*II PBDCT: 1976-1979*, p. 28); no primeiro, tais dispêndios giravam em torno de Cr\$ 103 milhões, a preços de 1973 (*I PBDCT: 1973-1974*, p. 15) – ou aproximados Cr\$ 164 milhões, atualizados monetariamente, entre janeiro/1973 e janeiro/1975, pelo índice de correção do IGP-DI (FGV), mediante consulta à *Calculadora do cidadão do BACEN* (disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores#>>. Acesso em 20 jul. 2020).

Nota-se que, nem mesmo o fim do monopólio da empresa estatal em 1997 alterou essa ligação entre o negócio da PETROBRÁS e a CTI.

Em face da já mencionada flexibilização do monopólio da União Federal sobre a exploração do petróleo com a EC nº 9/95, a Lei nº 9.478/97, revogou a Lei nº 2.004/53 (art. 83), estabelecendo que as atividades de pesquisa, lavra, refinação, processamento, comércio e transporte de petróleo seriam realizadas pela empresa estatal (art. 62), “em caráter de livre competição com outras empresas” (art. 61).

Veja-se que, mesmo sob este arranjo jurídico-institucional de reorganização do setor do petróleo, a PETROBRÁS não perdeu sua posição estratégica no fomento da atividade de CTI.

Assim, como lembram José Mauro de MORAIS e Lenita TURCHI, em que pese a emergência de novas institucionalidades dedicadas à atividade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com a abertura deste mercado ante a edição da Lei nº 9.478/97, como a Agência Nacional do Petróleo (ANP)¹⁰⁵⁰ ou a estrutura de financiamento para a atividade de CTI,¹⁰⁵¹ a PETROBRÁS remanesce no centro deste sistema.¹⁰⁵²

¹⁰⁵⁰ A ANP foi instituída pelo artigo 7º da Lei nº 9.478/97 com regime jurídico de autarquia especial e função de “órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis”. Entre as suas atribuições regulatórias neste setor, a Lei nº 9.478/97 estabeleceu que compete à ANP “estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento” (art. 8º). Um exemplo de exercício desta competência foi a edição da Resolução ANP nº 50, de 25 de novembro de 2015, estabelecendo cláusulas contratuais de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, para que os delegatários dos serviços de exploração de petróleo e gás destinem parcela de suas receitas brutas para o financiamento de projetos de CTI. Para reflexões sobre a atividade administrativa de regulação e o fomento à inovação, entendendo que “tanto a regulação pode se mostrar favorável à inovação, como diversas técnicas regulatórias podem ser adotadas para fazer desta atividade administrativa um meio de estímulo à emergência de novos produtos, processos e serviços”, ver MONTEIRO, Vítor. Regulação estatal e promoção da atividade de inovação. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (coord.). *Direito regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 200.

¹⁰⁵¹ Os autores referem-se, especificamente, ao primeiro dos “fundos setoriais” constituído pelo Estado brasileiro, por meio do artigo 49, I, “d” e “f”, da Lei nº 9.478/97, destinando parcela do *royalty* incidente sobre a produção de petróleo e gás natural “para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo”.

¹⁰⁵² Sistema de Inovação Tecnológica no Setor de Petróleo e Gás. In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 24, 2013, pp. 19-25. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 20 jul. 2020. Segundo os autores, há certa mudança na posição da PETROBRÁS. Se, entre 1970 e 1990, tinha-se um “sistema bastante fechado, sob a coordenação de apenas um ator” (p. 24), com o final do monopólio, a empresa estatal passou a partilhar os esforços de CTI com outros operadores privados, sendo esta partilha de atribuições uma necessidade, tendo em vista que “a exploração do pré-sal e a produção e o transporte

Ademais, considerada, atualmente, uma das empresas mais inovadoras do país,¹⁰⁵³ a PETROBRÁS reserva especial atenção ao tema da CTI em sua estrutura institucional, com seu Estatuto Social, por exemplo, admitindo a possibilidade da sua participação em sociedades de propósito específicos, nacionais ou internacionais com o objetivo de “reunir tecnologias” (art. 15); ou ainda com a destinação de 0,5% do seu lucro líquido para a “constituição de reserva especial, destinada ao custeio dos programas de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico da Companhia” (art. 56).¹⁰⁵⁴

Enfim, embora a trajetória da PETROBRÁS esteja, desde os momentos iniciais da sua estruturação, relacionada com a CTI, parece que a conjuntura dos Anos 70, sobretudo do período correspondente ao II PND e II PBDCT, impôs desafios a essa entidade que, alcançados sob intensa relação da sua missão com a pesquisa e inovação, fizeram da empresa estatal um pilar do fomento ao sistema de CTI brasileiro.

3.3.4. III PBDCT (1980-1985), no contexto do III PND (1980-1985)

3.3.4.1. III PND (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 20 de maio de 1980)

3.3.4.1.1. Elaboração e vigência

Se os dois PNDs anteriores representaram um movimento de ascensão do planejamento nacional de longo prazo, o III PND parece ter adiantado o fim dessa estratégia de desenvolvimento.

de hidrocarbonetos na nova fronteira geológica vêm exigindo o desenvolvimento de novas tecnologias nas perfurações, na ação de completação de poços, na extração e no processamento dos hidrocarbonetos nas plataformas. Esforços tecnológicos intensos vêm sendo exigidos, também, na instalação das novas refinarias, com vistas ao aumento da capacidade produtiva e à obtenção de combustíveis menos poluentes para atender ao crescimento do consumo de derivados de petróleo” (p. 25).

¹⁰⁵³ Segundo a acima mencionada 5ª edição do *Prêmio Valor Inovação Brasil 2019* (cf. nota de rodapé nº 827), a PETROBRÁS foi considerada a sexta empresa mais inovadora do país.

¹⁰⁵⁴ Para o vigente *Estatuto Social da PETROBRÁS de 9 de julho de 2020*, cf. <<https://www.investidorpetrobras.com.br/governanca-corporativa/estatuto-social/>>. Acesso em 20 jul. 2020. Registra-se que esse comprometimento de parcela do lucro da PETROBRÁS para o desenvolvimento de suas atividades de CTI teve a sua inclusão no Estatuto Social da empresa estatal aprovada pelo chefe do Poder Executivo, por intermédio do Decreto nº 70.711, de 13 de junho de 1972.

Nesse sentido, a espécie normativa utilizada para a sua edição pode ser vista como um sinal inicial da perda de prestígio dessa orientação planificadora por parte do Poder Executivo.

No caso, o III PND foi aprovado pela RCN nº 1, de 20 de maio de 1980. Nos termos do seu Artigo único, foram “aprovadas as partes reformuladas do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para os exercícios de 1980 a 1985, publicadas no Suplemento do Diário Oficial nº 31, de 13 de fevereiro do corrente ano.”

Ou seja, diferentemente dos I e II PNDs, o Poder Executivo não submeteu ao Congresso Nacional projeto de lei específico para acolher a proposta de III PND, preferindo apresentar uma versão reformulada do II PND, para aprovação pelo Congresso Nacional nos termos do artigo 2º, § 2º, da ACp nº 43/69.

É certo que o artigo 1º da ACp nº 43/69 não requeria lei para aprovação dos PNDs, bastando a elaboração – ainda que por reformulação – de um Plano pelo Presidente da República, no primeiro ano do seu mandato, para vigência por um período de igual duração ao exercício de suas funções.

Embora esses aspectos formais tenham sido observados, vislumbra-se, na distinção ao rito adotado para as estratégias anteriores, um sinal de menor engajamento por parte do Poder Executivo com o III PND.

Ademais, registra-se que, em seu “Artigo único”, a RCN nº 1/80 não tratou da relação do Plano aprovado com o OPI.

De todo modo, durante o período de vigência do III PND, foram aprovados dois OPIs: o orçamento plurianual estabelecido pela Lei nº 6.866, de 3 de dezembro de 1980 (OPI 1981-1983) e aquele definido pela Lei nº 7.154, de 5 de dezembro de 1983 (OPI 1984-1986).¹⁰⁵⁵

¹⁰⁵⁵ Registra-se que o OPI 1984-1986 foi o penúltimo orçamento plurianual adotado pelo Brasil. Após ele, o Estado brasileiro editou a Lei nº 7.545, de 3 de dezembro de 1986, para orientar os gastos públicos no triênio 1987-1989. Veja-se que, nesta última peça orçamentária de OPI, substituído pela sistemática dos PPAs com a Constituição de 1988, já constava a discriminação das despesas de capital para o MCT, criado em 1985, conforme destaque no próximo item desta tese.

Tanto o OPI 1981-1983, como o OPI 1984-1986 seguiram a forma do último OPI do II PND (Lei nº 6.485/77), organizando as despesas de capital pela estrutura orgânica da União Federal. Com isso, embora sem um programa específico de “Ciência e Tecnologia” no orçamento plurianual, dispêndios relativos à matéria constavam como rubricas de ações de diversas outras áreas da Administração Pública federal.¹⁰⁵⁶

Feitas essas considerações quanto ao processo de elaboração e vigência do III PND, segue-se para o exame do seu conteúdo.

3.3.4.1.2. Conteúdo

Um olhar geral sobre o conteúdo do *III PND: 1980-1985*¹⁰⁵⁷ revela uma estratégia de desenvolvimento muito menos detalhada que os documentos que lhe antecederam, baseada em diretrizes gerais.

É possível apenas cogitar de razões para esse pouco empenho por parte do Poder Executivo na elaboração dessa estratégia, já que o III PND oferta poucas pistas para essa orientação.

Diante disso, essa seção divide-se em duas partes: uma para discorrer sobre uma hipótese do esfacelamento do modelo estruturado e conduzido pelo Estado brasileiro no curso da Década 70, qual seja, o agravamento da crise econômica no início dos Anos 80; e outra para acentuar o caráter acessório conferido pelo III PND para a CTI, sacramentando, inercialmente, uma orientação que se observou no Plano Nacional anterior.

3.3.4.1.2.1. O acento da questão macroeconômica e a “carta de intenções” do planejamento setorial

¹⁰⁵⁶ Nesse sentido, por exemplo, cf. “Demonstrativo Anual da Despesa por Funções, Programas e Subprogramas” (pp. 13-25) *Anexo da Lei nº 6.866/80* (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/anexo/ANL6866-80.pdf>. Acesso em 21 jul. 2020).

¹⁰⁵⁷ BRASIL. *III PND – III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/85*. [S.l.: s.n.]. 1980. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/figueiredo/iii-pnd-80_85>. Acesso em 21 jul. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*III PND: 1980-1985*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

Não há dúvidas de que a persistência da crise internacional dos Anos 70 enfrentada pelo Estado brasileiro impactou profundamente a estratégia de desenvolvimento do III PND.

Nesse sentido, “contenção da inflação”, “equilíbrio da balança de pagamentos e controle do endividamento externo” e “desenvolvimento do setor energético” foram arrolados entre “OS GRANDES OBJETIVOS NACIONAIS” do *III PND: 1980-1985* (pp. 16-20).¹⁰⁵⁸ As razões dessas escolhas foram assim sintetizadas pelo Plano:

[a]s transformações da economia mundial, decorrentes da crise do petróleo, a partir de 1973, impuseram pesado tributo à economia brasileira, fazendo ressurgir o estrangulamento externo como uma das restrições mais severas ao desenvolvimento do País. Crescentes déficits de transações correntes exigiram o recurso cada vez mais intenso ao endividamento externo. (III PND: 1980-1985, p. 19)

Diante disso, o III PND enfatizou sua estratégia nas “políticas macroeconômicas”. Como exemplo deste foco do Plano, destaca-se a sua “Política Antiinflacionária” (*III PND: 1980-1985*, pp. 33-40).

Ciente das deletérias consequências aos “investimentos de longa maturação”, “funcionamento dos mercados”, “administração das finanças do Tesouro Nacional” e na “distribuição de renda” (p. 36), o *III PND: 1980-1985* detalhou suas pretensões em termos de política monetária, creditícia, fiscal e de controle de preços (pp. 37-40).¹⁰⁵⁹

¹⁰⁵⁸ Além desses objetivos de ordem nitidamente econômicos, o *III PND: 1980-1985* indicava também desafios social como aumento da renda e do emprego; melhoria da distribuição de renda, redução da “pobreza absoluta” e elevação do poder aquisitivo das classes menos favorecidas; e diminuição das desigualdades regionais (pp. 17-19).

¹⁰⁵⁹ Em que pese a centralidade dessa agenda, o Governo brasileiro não teve resultados satisfatórios no combate da inflação no período de vigência do III PND. Como registram Plínio de Abreu RAMOS e Marcelo COSTA, tratando do mandato de João Batista Figueiredo, Presidente da República entre 1979 e 1985, para o CPDOC-FGV: “[o] montante da dívida externa, o déficit do balanço de pagamentos, a tendência à queda na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e o retorno da inflação a níveis inéditos desde 1964 foram os principais problemas enfrentados pelo novo governo, forçado a atuar em meio a uma grave crise internacional. [...] O governo conseguiu obter altas taxas de crescimento do PIB em 1979 e 1980 (6,4% e 7,9%), mas perdeu o controle sobre a inflação, que saltou de 77% para o elevado índice de 110% nesse período, e assistiu a uma grave deterioração na relação entre o valor das exportações e o montante da dívida externa, de 54 bilhões de dólares. O quadro se agravou durante o ano de 1981, quando a alta taxa de inflação (95%) e o aumento da dívida para 61 bilhões de dólares se combinaram com um crescimento negativo do PIB (-1,9%), que inaugurava

Em face deste cenário e das incertezas ao ambiente econômico e sociais, as medidas setoriais de planejamento, demandantes seja de previsibilidade de longo prazo, seja de capacidade de investimento do Estado, foram tratadas sem aprofundamentos pelo III PND.

Assim, uma contraparte do assento às questões macroeconômicas parece ter sido a abordagem praticamente esquemática e inercial adotada pelo III PND para as suas dimensões setoriais, repetindo, de modo sintético, o que já constava dos Planos que lhe antecederam.

Diante disso, além das episódicas novas temáticas agregadas pelo *III PND: 1980-1985* à estratégia nacional, como “segurança pública” (pp. 73-74) e “desportos” (pp. 95-96), é notável a ausência nesse documento de metas e objetivos, outrora presentes no *I PND: 1972-1974* (pp. 41-53) e no *II PND: 1975-1979* (pp. 100-122).

Por ilustrativo dessa constatação, veja-se que o *III PND: 1980-1985* não detalha suas pretensões em termos financeiros. Portanto, de modo absolutamente distinto dos Planos da Década de 70, o III PND não explicitou as finalidades, os meios e as organicidades para a satisfação dos seus objetivos estratégicos.

Enfim, esse formato de “carta de intenções”, reafirmando interesses setoriais genéricos do Estado brasileiro, sem detalhamento dos esforços institucionais necessários à sua satisfação, parece ter sido a tônica do III PND, inclusive para o tema da CTI.

3.3.4.1.2.2. O caráter inercial e acessório da ciência, tecnologia e inovação no III PND

Em linhas gerais, pode-se dizer que o III PND acentuou a tendência de perda da centralidade da CTI na estratégia de desenvolvimento nacional, capturada por ocasião do exame do II PND.

no Brasil a ‘estagflação’ [...]. A política econômica do governo Figueiredo teve como resultados mais visíveis os quatro anos consecutivos de uma inflação de aproximadamente 100%, a grande recessão e o agravamento do quadro de miséria, além da maior visibilidade assumida pelo peso da dívida externa” – em CPDOC-FGV (RAMOS, Plínio de Abreu; COSTA, Marcelo). *João Batista de Oliveira Figueiredo (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joao-batista-de-oliveira-figueiredo>>. Acesso em 22 jul. 2020.

Mesmo considerando que todo o III PND perdeu robustez e operacionalidade com relação aos Planos anteriores, as menções a CTI consolidam o fim do papel de “fator da expansão” que o I PND havia lhes delegado.

Para ilustrar essa consideração, veja-se a emergência da CTI nas políticas setoriais de destaque do *III PND: 1980-1985*: “agricultura e abastecimento, o energético e o social” (p. 59).

No primeiro setor, os registros “à adoção de tecnologias apropriadas” resumiram-se às atividades de pesquisas exploratórias em termos de conhecimento de “solo, espécies e sementes”, além do uso de “fertilizantes e outros insumos modernos” (*III PND: 1980-1985*, p. 60). Ainda que se pretendesse o uso de “instrumentos de política econômica”, para favorecer a pesquisa no setor agrícola, a generalidade da abordagem não esclarece quais os meios empregados para concretizar esse interesse estatal (*III PND: 1980-1985*, p. 61).

O mesmo pode ser dito quanto à política energética. Nesta outra prioridade, o III PND fez menções à temática de CTI, ao tratar do PROÁLCOOL¹⁰⁶⁰, da PETROBRÁS¹⁰⁶¹ e do uso de fontes de energia não-convencionais¹⁰⁶². Em todo o caso, pelo que já se viu nesta tese, o III PND pouco avançou com relação à abordagem conferida ao setor energético pelo Plano de desenvolvimento anterior.

O terceiro setor prioritário prosseguiu na mesma linha. Desse modo, na dimensão social do *III PND: 1980-1985*, ciência, tecnologia e inovação emergem como elementos acessórios das preocupações em termos de “educação e cultura”, sob a genérica fórmula do “apoio ao desenvolvimento das pesquisas, notadamente tecnológicas, com vistas às

¹⁰⁶⁰ “[A]celerar o Programa Nacional do Alcool, mediante desenvolvimento de pesquisas no campo de sua produção, transporte, conservação e uso, para incorporar o respectivo progresso tecnológico, além do indispensável estímulo e apoio aos respectivos programas agroindustriais” (*III PND: 1980-1985*, p. 64). Nesta tese, sobre o PROÁLCOOL, cf. também a nota de rodapé n° 1008.

¹⁰⁶¹ “[A]locar, através da PETROBRÁS, a maior proporção possível de recursos aos projetos de pesquisa e exploração de petróleo, bem como expandir as áreas abertas aos contratos de serviço com cláusula de risco.” (*III PND: 1980-1985*, p. 64). Para maiores detalhamentos dessa empresa estatal, ver, *infra*, item 3.3.3.2.2.4.

¹⁰⁶² “[I]ntensificar a pesquisa quanto ao aproveitamento do xisto e de fontes não convencionais, a exemplo da energia solar, eólica, maremotriz, hidrogênio e combustíveis extraídos da madeira e outros vegetais, sempre considerando-se as políticas de proteção e de preservação dos recursos naturais do País” (*III PND: 1980-1985*, pp. 64-65).

necessidades do País” (p. 67); e de “trabalho”, pela consideração de que os “problemas ocupacionais do País” tem relação com “as tecnologias adotadas para a produção de bens e serviços nos diferentes setores econômicos” (p. 70).

Esse caráter inercial fica ainda mais evidente na seção dedicada à CTI do III PND.

Constante da Seção 1, “Temas Especiais”, do Capítulo VI, “Outras Políticas Governamentais”, o III PND conferia à CTI incidência transversal a todos os demais setores do Plano.

Em que pese esse aparente destaque que, por si, revela a abordagem acessória conferida à temática, o *III PND: 1980-1985* limitou-se a trabalhar “Ciência e Tecnologia” (pp. 91-92) sob a perspectiva de “linhas gerais”.

Tendo por objetivo “diminuir a dependência científica do País” e a pretensão de relacionar CTI “com objetivos e prioridades nacionais nos diversos campos do desenvolvimento”, o Plano anotava seis eixos para a sua estratégia no setor: (i) capacidade de absorção, geração e negociação de tecnologia, para a sua assimilação pela empresa nacional; (ii) estímulo à pesquisa de novas fontes de energia; (iii) reforço da capacidade de ação dos institutos de pesquisas, com vistas à sua relação com a empresa nacional; (iv) incentivo à demanda de tecnologia nacional, por meio da “orientação dos investimentos governamentais e utilizando o poder de compra das empresas estatais”; (v) atuação sobre o campo da produção acadêmica do conhecimento, mediante “programas de pós-graduação e pesquisa das universidades”; e (vi) expansão do conhecimento produzindo em pós-graduação, para os níveis de graduação e ensino técnico.

Em suma, esses sucintos direcionamentos constantes do III PND apenas expressam os lugares comuns da orientação adotada pelo Estado brasileiro nos Planos que lhe antecederam para a CTI. Isto é, transferência e absorção tecnológica, capacitação da empresa nacional, destaque setorial à área energética e, como já se acentuou, sobretudo com o II PND, um reforço à sua dimensão acadêmica do setor – *vis-à-vis* à preocupação com a sua implicação produtiva, mais notável no I PND.

Portanto, sob esse contexto de enfraquecimento da estratégia de planificação do desenvolvimento, vistos em todas as dimensões do III PND, inclusive na sua abordagem para a CTI que se avança para o exame do terceiro e último PBDCT elaborado pelo Estado brasileiro.

3.3.4.2. III PBDCT (Decreto nº 85.118, de 3 de setembro de 1980)

3.3.4.2.1. Elaboração e vigência

O Decreto nº 85.118, de 3 de setembro de 1980, aprovou as “diretrizes e prioridades [...] até 1985” para a CTI, constantes do III PBDCT, anexo ao diploma normativo (art. 1º),¹⁰⁶³ e determinou a sua entrada em vigor a partir da data da sua publicação (art. 2º), ou seja, 4 de setembro de 1980.

Assim, de partida, observa-se que, distintamente do I e II PBDCTs, o Decreto nº 85.118/80 não só foi editado contemporaneamente ao III PND (publicado em maio de 1980), como teve vigência a ele correspondente (até 1985).

Outro ponto de destaque foi a ausência de referência no Decreto nº 85.118/80 à dimensão orçamentária dos PBDCTs, em alusão aos artigos 4º dos Decretos nºs 70.553/72 e 75.225/75, como fizeram os Planos que lhe antecederam.

As razões para a ausência de prescrição do III PBDCT “como esquema financeiro” parecem ter sido dadas pelo Presidente do CNPq,¹⁰⁶⁴ no texto de “Apresentação” do *III PBDCT: 1980-1985* (pp. 7-8). Segundo ele, o III PBDCT foi elaborado distintamente dos Planos que lhe antecederam. No caso, o Conselho Científico e Tecnológico do CNPq, organicidade central na preparação deste Plano, optou por “um documento de diretrizes de política”. Assim, ao invés de relacionar “as ações do governo sob a forma

¹⁰⁶³ Para este documento, ver BRASIL (Presidência da República). *III PBDCT – III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Brasília: CNPq, 1980. A versão digital do documento foi obtida por meio do Pedido ao e-SIC nº 01390001909201910, de 30 de agosto de 2019. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*III PBDCT: 1980-1985*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹⁰⁶⁴ Trata-se de Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque, Presidente do CNPq entre 1980 e 1985. Para sua biografia, cf. a seção “Dirigentes” do *Centro de Memória do CNPq* (disponível em <<http://centrodememoria.cnpq.br/lynaldo-cavalcanti.html>>. Acesso em 22 jul. 2020).

de programas, projetos e atividades prioritárias”, o III PBDCT optou por delegar esse detalhamento para a “Ação Programada em Ciência e Tecnologia” e seu “respectivo orçamento-programa, revistos anualmente através de acompanhamentos e avaliações físico-financeiras”, formulados como decorrência da execução do Plano.

Para explorar essa distinta orientação, que limitou o conteúdo do III PBDCT a indicar as diretrizes e prioridades para a CTI e não mais representar uma “fotografia” das iniciativas adotadas pelo Estado brasileiro na matéria, convém trabalhar o texto de memórias do Presidente do CNPq, publicado em 2004: *Ações Programadas do CNPq - III PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 1980/85)*¹⁰⁶⁵.

Conforme Lynaldo Cavalcanti ALBUQUERQUE, as “Ações Programadas do CNPq” foram criadas para acentuar o foco setorial do III PBDCT e habilitar o CNPq à coordenação do SNDCT. Em suas palavras, essas iniciativas constituiriam

*[e]spécie de capítulos do Plano Nacional, elas deveriam indicar as ações e providências, organizadas na forma de programas e projetos específicos, a serem implementados, durante os anos seguintes, pelos diversos órgãos de governo, universidades, institutos de pesquisa, empresas estatais e agências de promoção e fomento, diretamente interessadas. [§] Sempre que possível, o detalhamento das ações prioritárias deveria estar acompanhado dos respectivos valores estimativos de investimentos, da indicação de responsáveis pela execução e de sugestões de esforços conjuntos. Ao lado de apontar áreas de pesquisa e desenvolvimento de produtos, processos e serviços, as Ações Programadas também deveriam elencar providências para assegurar a consolidação de avanços institucionais já obtidos, para estimular atitudes que resultassem na criação de demandas e no aproveitamento de mercados potenciais.*¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶⁵ ALBUQUERQUE, Lynaldo Cavalcanti de. Ações Programadas do CNPq - III PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 1980/85). In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 3, n. 1, 2004, pp. 201-211. Disponível em <<https://doi.org/10.20396/rbi.v3i1.8648896>>. Acesso em 22 jul. 2020.

¹⁰⁶⁶ ALBUQUERQUE, Lynaldo Cavalcanti de. Ações Programadas do CNPq - III PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 1980/85), p. 205.

Assim, em que pese as aspirações ao fortalecimento da articulação sistêmica do setor, sob a diretiva das “Ações Programadas”, o Poder Executivo postergava as definições quanto ao engajamento da União Federal com os investimentos em CTI.

Essa opção, que marcou o esquema de elaboração do III PBDCT, ecoava a crise do período¹⁰⁶⁷ e o espírito de “carta de intenções” do III PND, afastando a estratégia de CTI para o quinquênio entre 1980 e 1985 não só dos Planos que lhe antecederam, mas do arranjo jurídico-institucional que conferia caráter de orçamento-programa para os PBDCTs (ver arts. 4º dos Decretos nºs 70.553/72 e 75.225/75).

Além desta particularidade em termos orçamentários, ao orientar o detalhamento da ação estatal para a fase de execução do III PBDCT, a dinâmica das “Ações Programadas”, a cargo do CNPq, acentuou a distância entre as medidas de fomento à CTI e o núcleo central do Governo.

Por mais louváveis que tenham sido os motivos para esse rearranjo em termos de formatação de política, como a busca por legitimidade para a agenda de CTI no setor público,¹⁰⁶⁸ e profícuos os seus resultados, ante a elaboração de 30 “Ações Programadas”, o III PBDCT parece ter sido elaborado como uma estratégia de linhas gerais, carente de engajamento do Poder Executivo com seu escopo financeiro e de validação, sobretudo pelo Presidente da República, dos projetos e programas específicos para o setor.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁷ Como registra Lynaldo Cavalcanti de ALBUQUERQUE, anos depois: “na década de 1980, o sistema de C&T passou a enfrentar grande instabilidade, associada à recessão econômica, à incerteza quanto às dotações orçamentárias, ao acirramento da competição por recursos públicos e ao crescente clientelismo político.” (Ações Programadas do CNPq - III PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 1980/85), p. 201)

¹⁰⁶⁸ Para essa legitimidade, por intermédio da revisão do papel do CNPq na coordenação do SNDCT, ver ALBUQUERQUE, Lynaldo Cavalcanti de. Ações Programadas do CNPq - III PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 1980/85), pp. 204-206.

¹⁰⁶⁹ As trinta “Ações Programadas em Ciência e Tecnologia” focaram-se nos seguintes setores: (i) agroindústria e engenharia agrícola; (ii) produção animal; (iii) produção vegetal; (iv) desenvolvimento urbano, habitação e saneamento; (v) educação; (vi) saúde e nutrição; (vii) trabalho; (viii) indústria de bens de capital; (ix) indústria de bens de consumo; (x) instrumentação; (xi) indústrias químicas, petroquímicas e farmacêuticas; (xii) indústria de material de transporte; (xiii) indústrias metalúrgicas básicas e de produtor intermediários metalúrgicos; (xiv) indústria de produtos intermediários não-metálicos, cimento, papel e celulose; (xv) transportes; (xvi) tecnologia mineral; (xvii) comunicações, eletrônica e informática; (xviii) energia; recursos naturais (xix) edáficos e água do solo, (xx) hídricos, (xxi) vegetais, (xxii) faunísticos, (xxiii) pesqueiros; (xxiv) meteorologia e climatologia; (xxv) meio ambiente; (xxvi) desenvolvimento científico e formação de recursos

Com esta consideração em mente sobre o distinto processo de elaboração do III PBDCT, quanto ao exame dos Planos que lhe antecederam, segue-se para o exame do seu conteúdo.

3.3.4.2.2. Conteúdo

3.3.4.2.2.1. Efeitos da opção pelas “Ações Programadas” do CNPq no III PBDCT: uma estratégia de ciência, tecnologia e inovação de generalidades

Conforme se anotou acima, o processo de elaboração do *III PBDCT: 1980-1985* procurou consolidá-lo como um “documento de diretrizes de política” (p. 7), com a especificação da estratégia a cargo das “Ações Programadas” conduzidas pelo CNPq, por intermédio do seu Conselho Científico e Tecnológico.

Nesta linha, o *III PBDCT: 1980-1985* dividiu-se em seis Capítulos destinados a apresentar as suas diretrizes gerais (pp. 9-43) e um “Anexo”, arrolando, ilustrativamente, as linhas de ação do Plano (pp. 47-75).

Ainda que condizente com a pretensão governamental para o III PBDCT, essa diretiva programática e “flexível”,¹⁰⁷⁰ mas pouco operacional, resumiu o Plano a uma estratégia de intensões. Nessa medida, o III PBDCT afastou-se dos Planos que lhe antecederam, especialmente dos esforços destes em detalhar os projetos e programas, os recursos comprometidos e as organicidades¹⁰⁷¹ encarregadas de suas implementações.

humanos; (xxvii) indústria do setor elétrico; (xxviii) desenvolvimento industrial; (xxix) informação em ciência e tecnologia; e (xxx) cultura. Para os detalhes de edição de cada uma destas “Ações Programadas” em 1982, ver Anexo em ALBUQUERQUE, Lynaldo Cavalcanti de. *Ações Programadas do CNPq - III PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 1980/85)*, pp. 210-211.

¹⁰⁷⁰ Para essa característica do III PBDCT, cf. a argumentação do Presidente do CNPq na “Apresentação” do Plano, de modo que este “seja um roteiro flexível de atuação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT), possibilitando, por conseguinte, reajustes a situações emergentes.” (*III PBDCT: 1980-1985*, p. 8)

¹⁰⁷¹ Uma dessas exceções foi o tratamento conferido ao Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPqD) da Telecomunicações Brasileiras S.A. (TELEBRÁS), empresa estatal criada pela Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972 (cf. *III PBDCT: 1980-1985*, p. 67). Instituído em 1976, no âmbito da TELEBRÁS, o CPqD pretendia desenvolver capacidades tecnológicas nacionais para o serviço de telecomunicações. Com a privatização da TELEBRÁS em 1998, o CPqD ganhou autonomia, como fundação de direito privado, instituída pelo chefe do Poder Executivo, como forma de garantir a “preservação da capacidade em pesquisa e desenvolvimento tecnológico existente na empresa [TELEBRÁS]”, nos termos do artigo 190 da Lei nº 9.472/97. Para um aprofundamento da trajetória do CPqD, especialmente após o processo de privatização do setor, ver MENARDI, Fabrício Benedito de Sousa. *O Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da TELEBRÁS frente à*

Ademais, vislumbra-se nessa orientação adotada pelo III PBDCT uma estratégia baseada na institucionalidade do CNPq. Por ilustrativo, transcreve-se o item dedicado ao “Financiamento a Ciência e Tecnologia”, constante do Capítulo 3, “Instrumentos de Ação” do Plano:

[s]erá mantida a ação descentralizada das agências e fontes de financiamento, promovendo-se sua melhor articulação e maior coordenação. [§] Sob a coordenação do CCT, serão tomadas as seguintes medidas: - assessoramento na elaboração de um Orçamento de Ciência e Tecnologia, em articulação com o Sistema Federal de Programação e Orçamento detalhado ao nível setorial, envolvendo as principais fontes de recursos federais e que será acompanhado e divulgado anualmente; - explicitação e divulgação das dotações do Orçamento da União para Ciência e Tecnologia, devendo evoluir tais trabalhos, no sentido de participação do CCT no dimensionamento dos recursos destinados à área; - estímulo à ampliação da participação dos Governos estaduais e empresas privadas no financiamento da atividade científica e tecnológica de modo a complementar os recursos da área federal. (III PBDCT: 1980-1985, p. 19)

Ou seja, pelo seu Conselho Científico e Tecnológico, o CNPq colocava-se no centro da execução da estratégia de CTI.

É certo que o arranjo jurídico-institucional da época lhe conferia a atribuição de participar da direção da política científica e tecnológico. Contudo, a responsabilidade dessa medida estava juridicamente a cargo do Ministério do Planejamento (cf., entre outros, o art. 2º, Lei nº 6.129/74).

Se, por um lado, arvorando-se nessa atribuição de dinamizar a ciência, tecnologia e inovação, o CNPq procurava afirmar seu papel no âmbito do SNDCT, por outro lado, ao estabelecer suas medidas a partir dessa histórica entidade vinculada com a atividade

reforma no setor de telecomunicações no Brasil. Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000, pp. 70-ss. Disponível em <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286995>>. Acesso em 18 ago. 2020).

de pesquisa, o III PBDCT parece acentuar a tendência de insulamento desta agenda setorial, observada no II PBDCT (cf., *supra*, item 3.3.3.2.2.3).

Aliás, esta atenção às preocupações internas do setor parece ser uma outra importante característica do *III PBDCT: 1980-1985*.

3.3.4.2.2.2. Ratificação da agenda tradicional de produção de conhecimento e formação de pessoal da ciência, tecnologia e inovação no III PBDCT

Embora o Plano para 1980-1985 partisse do diagnóstico de que o enfoque adotado pelo I e II PBDCT não teriam sido suficientes para a transferência e absorção de CTI pelo setor produtivo,¹⁰⁷² o *III PBDCT: 1980-1985* focava seus esforços em termos de capacitação científica e autonomia tecnológica – objetivos gerais da sua “Política de Ciência e Tecnologia” – na “formação de recursos humanos” e consolidação de uma “infra-estrutura de apoio ao desenvolvimento tecnológico” (pp. 13-15).

Com este acento, o Plano pretendia reverter “[a] descontinuidade no processo de consolidação de uma estrutura científica e tecnológica, a insuficiente articulação do SNDCT e a carência de recursos humanos qualificados na produção, no uso e difusão do conhecimento científico e tecnológico” (*III PBDCT: 1980-1985*, p. 9).

Essa ênfase parece ser reforçada pela centralidade das prioridades do “domínio do conhecimento científico” *vis-à-vis* aquelas do domínio produtivo, como a “política tecnológica industrial”¹⁰⁷³ (*III PBDCT: 1980-1985*, pp. 21 e 33, respectivamente).

¹⁰⁷² “Na última década [Década de 70], ocorreu no Brasil, significativo avanço das atividades de Ciência e de Tecnologia. Todavia, esse avanço não foi acompanhado, na medida desejável, de transferência e absorção, pelos setores produtivos nacionais e outros segmentos da sociedade, das tecnologias desenvolvidas internamente ou adquiridas no exterior.” (*III PBDCT: 1980-1985*, p. 9)

¹⁰⁷³ Por óbvio, a relação com o sistema produtivo não se faz necessariamente a partir da “Indústria”. Setores com apelo social podem também incitar usos produtivos da CTI. Contudo, pela tradicional relação entre setor produtivo e “Indústria”, adota-se esta atividade econômica para ilustrar a argumentação de prestígio pelo III PBDCT da dimensão acadêmica da CTI. Para um exemplo de tema social no III PBDCT, mobilizando o setor produtivo, transcreve-se trecho da sua estratégia para a “Habitação”: “[a]s pesquisas e estudos no setor serão articulados por um planejamento urbano-rural integrado, que facilite a reorientação da indústria de construção e de materiais no sentido da melhor utilização dos fatores de produção, localmente abundantes, da padronização e produção seriada de materiais de construção, que vise a atingir faixas da população de baixa renda. [§] Assim, serão destacadas as ações que promovam a utilização, em larga escala, de tecnologias adequadas, que recorram a recursos humanos e materiais, localmente disponíveis, utilizem menos energia e envolvam as indústrias de pequeno porte. Ao mesmo tempo, será incentivado o fortalecimento dos centros de pesquisa regionais,

Posicionado no Capítulo 4 do *III PBDCT: 1980-1985* (pp. 21-23), as preocupações com o “desenvolvimento científico e formação de recursos humanos” precederam aquelas de natureza industrial do Plano, configurado como um item do seu Capítulo 6, dedicado a “outros setores de atuação da política de ciência e tecnologia” (pp. 33-36).

Ainda que se considere o III PBDCT um documento normativo, como se faz nesta tese, deve-se relativizar essa avaliação “topográfica” do Plano. Em todo o caso, parece se tratar de constatação que reflete uma opção do III PBDCT, sobretudo quando comparada com os Planos anteriores de CTI, que conferiram destaque à “tecnologia industrial” em suas seções dedicadas aos programas setoriais.

Nesse sentido, entende-se que o *III PBDCT: 1980-1985* (p. 21) não hesitou ao focar sua atenção nos “principais problemas que afetam, em diferentes níveis, o processo de produção científica no país”, como “instabilidade institucional e financeira”, “condições adequadas ao trabalho de pesquisa” e “formação e aperfeiçoamento de pesquisadores”, agendas que até a atualidade são enquadradas como demandas *interna corporis* do setor científico.

De todo modo, muito embora a indústria não fosse uma de suas prioridades,¹⁰⁷⁴ deve-se ressaltar o destaque conferido pelo III PBDCT ao setor de informática.

Historicamente alinhado com a CTI, esta atividade não só foi incluída pelo III PBDCT em sua estratégia industrial, como parece ter sido um assunto transbordando o SNDCT esteve no epicentro do debate nacional da primeira metade da Década 80, quanto ao papel do Estado na economia.

3.3.4.2.2.3. Informática: uma exceção de notoriedade na estratégia de ciência, tecnologia e inovação do III PBDCT

De partida, vale registrar que o tema da informática já constava dos PBDCTs dos Anos 70, sobretudo como uma área de apoio à pesquisa.

reforçando estudos sobre a organização espacial do habitat residencial, pesquisas sobre materiais e processos construtivos e formação de recursos humanos.” (*III PBDCT: 1980-1985*, p. 30)

¹⁰⁷⁴ Observa-se que, em conformidade com o III PND, foram considerados como prioritários pelo *III PBDCT: 1980-1985* (pp. 25-31) os setores de energia, agricultura e desenvolvimento social (educação e cultura, saúde e nutrição, assistência social, e habitação e saneamento).

Por exemplo, no *I PBDCT: 1973-1974*, esse assunto emergia no contexto da, à época, recém-criada Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE). Instituída pelo Presidente da República no âmbito do Ministério do Planejamento, por intermédio do Decreto nº 70.370, de 5 de abril de 1972, a CAPRE pretendia conferir “racionalização dos investimentos governamentais” e “elevação da produtividade na utilização dos equipamentos de processamento de dados instalados e a instalar” (art. 1º).

Embora as disposições do Decreto nº 70.370/72 pudessem ser vistas como um ensaio preliminar por parte do Presidente da República de uma política para o setor de processamento de dados e infraestrutura computacional,¹⁰⁷⁵ o *I PBDCT: 1973-1974* (ver pp. 128-130 e 146) limitara-se a trabalhar esse tema nas vertentes de formação de pessoal (com a ênfase aos cursos de ciência da computação), instituição de centros de processamento de dados e como uma base de apoio ao levantamento dos dados socioeconômicos nacionais, realizados pelo IBGE.

Já o *II PBDCT: 1973-1974*, na esteira do acento que conferiu à dimensão interna da CTI, tratou da informática como uma “atividade de apoio para o desenvolvimento científico e tecnológico” (pp. 192-194).

Assim, em que pese a mobilização de organicidades como o SERPRO¹⁰⁷⁶, o *II PBDCT: 1973-1974* manteve sua atenção ao setor de informática circunscrita à organização estrutural, agregando à dimensão de formação de quadros (pp. 147-148) e infraestruturas (pp. 192-193) presentes no *I PBDCT*, o estabelecimento de normas e especificações técnicas (pp. 193-194).

Nesse sentido, foi apenas com o *III PBDCT* que parece ter ficado nítida a compreensão estratégica da área de informática como um setor econômico, dotado de usuários e aspectos produtivos e comerciais próprios, para além da função de apoio ao *SNDCT*.

¹⁰⁷⁵ Nesse sentido, lembra-se das competências da CAPRE, constantes do artigo 2º do Decreto nº 70.370/72, para mapear o “parque computacional privado e governamental”, ordenar as aquisições públicas desses “equipamentos”, elaborar iniciativas de “financiamento governamental ao setor privado” e organizar cursos de formação de pessoal “em todos os níveis das técnicas computacionais, fazendo uso dos recursos já existentes nas universidades, escolas e centros de pesquisa”.

¹⁰⁷⁶ Cf., *supra*, nota de rodapé nº 1023.

Desse modo, nas suas pretensões para a atividade industrial, o Plano de CTI enunciara que

[o]s setores de instrumentação, informática e de componentes e materiais semicondutores recebem atenção especial por seu potencial como indutor de acréscimos na produtividade e qualidade em toda a indústria, e por sua importância estratégica para a segurança nacional. Leva-se em conta, também, que a tendência atual de aperfeiçoamento das técnicas de controle de processos industriais, viabilizado pelos progressos em eletrônica e em instrumentação, contribuirá ainda para a economia de energia e para o aumento da produtividade. Em particular, os componentes e materiais semicondutores são destacados porque o domínio de sua tecnologia e sua produção no País, por empresas nacionais, são fundamentais para garantir o êxito dos esforços de desenvolvimento da eletrônica em suas aplicações estratégicas. Estes progressos tendem a alterar profundamente o amplo espectro de atividades humanas, incluindo o ensino e a pesquisa, a assistência médica, os sistemas de transportes, as comunicações, a controle ambiental, e a agricultura, entre outros. (III PBDCT: 1980-1985, pp. 35-36)

As razões para essa inflexão na abordagem do setor de informática, sobretudo em face do contexto de “generalização” e “internalização” da agenda de CTI com o III PBDCT, apontado nos itens anteriores desta tese, parecem estar nas “indicativas” diretivas do “Anexo” deste Plano.

Segundo o *III PBDCT: 1980-1985*, caberia ao Plano “fomentar, de forma sistêmica, as atividades necessárias ao desenvolvimento tecnológico do setor, em consonância com o Plano Nacional de Informática” (p. 63).

Com esta referência às pretensões governamentais para o setor de informática, o III PBDCT parece ter dialogado com a institucionalidade constituída em torno da Secretaria Especial de Informática (SEI), criada pelo chefe do Poder Executivo por meio do Decreto nº 84.067, de 8 de outubro de 1979.

Nos termos deste diploma normativo, substituindo a CAPRE (art. 11), a SEI ocupava destacado papel estratégico no setor: (i) pela sua constituição, como “órgão complementar” do CSN (art. 1º), com estrutura autônoma (art. 7º),¹⁰⁷⁷ dotado de um “fundo especial de natureza contábil” para “atender às suas necessidades” (art. 8º); (ii) pela sua ampla representação de membros do Governo na sua estrutura de governança (art. 4º); e (iii) pelo seu vasto espectro de competências, para, assessorando o Presidente da República, coordenar, executar, orientar, planejar, supervisionar e fiscalizar o setor de informática (arts. 1º e 5º).

Nesta tarefa, de modo muito mais explícito do que previa o arranjo jurídico-institucional da CAPRE, o Decreto nº 84.067/79 estabelecia como finalidade das atribuições da SEI, “especialmente, o desenvolvimento científico e tecnológico no setor”¹⁰⁷⁸ (art. 1º).

Ainda que o fomento à CTI na área de informática tenha mobilizado o Presidente da República à constituição de organicidades por intermédio da sua função normativa, como o Centro Tecnológico para Informática por intermédio do Decreto nº 88.010, de 30 de dezembro de 1982,¹⁰⁷⁹ o tom estratégico para a política do setor foi enunciado pelo *III PBDCT: 1980-1985*, com a sua pretensão de

apoiar-se nos mecanismos e instrumentos de reserva do mercado e controle de importações nas faixas de computadores de porte micro, mini, pequeno

¹⁰⁷⁷ O Presidente da República atribuiu à SEI a roupagem de “órgão autônomo” do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200/67, apresentado acima nesta tese, quando se discorreu sobre a CAPES.

¹⁰⁷⁸ Veja-se que, além desta missão geral, o Decreto nº 84.067/79 conferia à SEI uma série de atribuições diretamente vinculadas à atividade de CTI, como “[p]romover e incentivar a pesquisa científica e tecnológica no setor da Informática”; “[m]anifestar-se, tecnicamente, sobre a averbação de contratos de transferência de tecnologia na área da Informática” e “os pedidos de patente que envolvam Informática” (em ambos, sem prejuízo às funções do INPI); realizar “cadastro de empresas do setor, acompanhando sua evolução no que respeita ao controle acionário, produtos e tecnologia”; e cuidar da “implantação de sistema de informações científicas e tecnológicas para o setor” (art. 5º, XII, XIX, XXIV, XXXII, XXXIII).

¹⁰⁷⁹ Nos termos do Decreto nº 88.010/82, o Centro Tecnológico para Informática foi constituído no âmbito da SEI para “promover o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica no setor de Informática”, por meio de incentivos à articulação entre “a Universidade e as Empresas” e estímulos à “introdução das tecnologias da Informática no processo produtivo” e à “nacionalização dos produtos do setor” (art. 1º). Para essa finalidade, o diploma normativo atribuiu ao Centro Tecnológico para Informática a qualidade de “órgão autônomo” da União Federal (art. 2º), detalhando o “regime de autonomia limitada” de funcionamento do órgão (art. 3º).

e médio e seus periféricos, visando a assegurar, desta forma, ambiente propício ao desenvolvimento tecnológico nacional (p. 63).

Essa orientação redundou em uma das mais importantes mobilizações do Estado brasileiro envolvendo a temática da CTI na primeira metade da Década de 80: a edição da Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984.

Portanto, apoiado no arranjo jurídico-institucional forjado a partir do início dos Anos 70 para o setor de informática,¹⁰⁸⁰ o Estado brasileiro atuou decisivamente para a constituição de um setor econômico, mediante o modelo da reserva de mercado.

Nota-se que essa direção foi produto de um acirrado debate político nacional que, distintamente da predominância do Poder Executivo na agenda de CTI durante a estratégia de planificação e programação da intervenção estatal na atividade econômica (Décadas de 60 e 80), teve como palco de sua formatação o Congresso Nacional.

Como sintetizou Nice Menezes de FIGUEIREDO, “[o] grande debate sobre a política de informática é essencialmente o resultado de posições divergentes sobre o modelo para o desenvolvimento econômico adotado pelo País: com ou sem capital estrangeiro”, complementada pelo “ponto de vista do consumidor brasileiro: deve ele pagar por unidades mais caras, pagando o preço do desenvolvimento da indústria/nação?”¹⁰⁸¹

Embora a proposta que veio a ser convertido na Lei nº 7.232/84 tenha sido de autoria do Presidente da República, o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 10, de 1984,¹⁰⁸² os membros do Congresso Nacional atuaram ativamente sobre essa matéria.

¹⁰⁸⁰ Para a Lei nº 7.232/84 como uma decorrência “cronológica” da interação normativa do Estado brasileiro com o setor de informática, cf. FIGUEIREDO, Nice Menezes de. *Legislação de Informática no Brasil: Desenvolvimento e Debates*. In: *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, vol. 14, n. 2, 1986, pp. 287-297. Disponível em <<http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/74465>>. Acesso em 25 jul. 2020. Segundo a autora (pp. 288-289 e 294-296), a trajetória de apropriação desta temática pelo Estado brasileiro significou “um neologismo técnico” para “a palavra informática”, de muitos significados. Assim, com a instituição da CAPRE, em 1972, buscava-se “restringir a importação de *hardware* estrangeiro pelas instituições governamentais”; com a sua sucessão pela SEI em 1979, estabelecia-se, entre outras medidas, a obrigatoriedade do “registro do *software* existente no País”; e, enfim, com a criação do Centro Tecnológico para Informática, em 1982, o Estado avançava para o “desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica na área de informática”.

¹⁰⁸¹ Legislação de informática no Brasil: desenvolvimento e debates, pp. 290 e 291, respectivamente.

¹⁰⁸² Sobre os detalhes da proposição e da tramitação do PLN nº 10/84, ver *Ficha da Mensagem (CN) nº 77, de 1984, do Senado Federal* (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/10141>>. Acesso em 25 jul. 2020).

Nota-se que essa movimentação do Poder Legislativo deu-se em dois momentos.

Antes do PLN nº 10/84, com a apresentação de diversas propostas normativas de origem parlamentar, pressionando o Governo e antagonizando as perspectivas para os rumos da política de informática, como o PL nº 1384, de 1983,¹⁰⁸³ de autoria da Deputada Cristina Tavares¹⁰⁸⁴ e o PLS nº 48, 1984,¹⁰⁸⁵ de autoria do Senador Roberto Campos¹⁰⁸⁶.

Após o envio do PLN nº 10/84 pelo chefe do Poder Executivo, com uma ativa mobilização dos parlamentares que, submetendo 261 emendas,¹⁰⁸⁷ aprovaram um texto normativo objeto de diversos vetos por parte do Presidente da República.¹⁰⁸⁸

Assim, conforme apontam Abdo I. BAAKLINI e Antônio Carlos Pojo do REGO, “o exame do papel desempenhado pelo Congresso brasileiro na formulação da política de informática entre os anos de 1971 e 1985 revela algumas surpresas”, avançando “da mera crítica às posições do governo, em 1971, a uma participação efetiva na elaboração

¹⁰⁸³ Nos termos da sua “justificação”, aproveitando-se das medidas normativas adotadas pela SEI, o PL nº 1384/83 pretendia “a construção da independência tecnológica em informática” pelo “fórum adequado para se discutir e se implementar uma política industrial da mais alta importância para a Nação, como é a de informática”, de modo que “este Projeto será uma abordagem necessária, nestes tempos de descompressão do processo político e administrativo brasileiro, para que a política de informática deixe os gabinetes e passe a ser considerada e decidida pelo seu fórum natural, que é o Congresso.” (*Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XXXVIII, N. 72, de 21 de junho de 1983, p. 5538, sem grifos*)

¹⁰⁸⁴ Para um destaque das atividades parlamentares de Cristina Tavares, especialmente, nas suas atividades, no final da Década de 80, como Relatora da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação na ANC 1987-1988, ver, *infra*, nota de rodapé nº 1171.

¹⁰⁸⁵ Orientado pelo “interesse do usuário final” e da “iniciativa privada” (art. 1º, Parágrafo único) e na vedação à constituição de práticas monopolistas (art. 5º), o PLS nº 48/84 tinha por objetivo, segundo sua “justificação”, reverter a política de informática em curso “fundada no arbítrio do Poder Executivo e não em decisão legislativa apropriada”, na medida em que “[r]estringe o mercado interno, porque a chamada ‘reserva de mercado’ tem um efeito prático de ‘redução do mercado’. De um lado, reduz o mercado pela prática de preços monopolísticos e oligopolísticos, que se situam numa faixa de entre duas a dez vezes os praticados no mercado internacional. De outro, reduz também o mercado, pela rejeição ou expulsão de potenciais investidores. De tudo isso resulta uma redução do nível de eficiência da sociedade, e uma perda da capacidade competitiva dos usuários”. Para o PLS nº 48/84 e sua “justificação”, cf. *Diário do Congresso Nacional (Seção II), Ano XXXIX, N. 21, de 5 de abril de 1984, pp. 489-494.*

¹⁰⁸⁶ Sobre Roberto Campos, cf., *supra*, nota de rodapé nº 779.

¹⁰⁸⁷ Cf. tramitação de 11 de setembro de 1984 na *Ficha da Mensagem (CN) nº 77, de 1984, do Senado Federal.*

¹⁰⁸⁸ Para os vetos lançados pelo Presidente da República, muitos para afirmar a competência do Poder Executivo sobre a direção da Política Nacional de Informática, cf. MCN-PR nº 112, de 1984 (*Diário do Congresso Nacional, Ano XXXIX, N. 157, de 27 de novembro de 1984, pp. 3180-3181*).

da política do setor, em 1985”.¹⁰⁸⁹ Os autores ainda destacam que entre os temas enfatizados pelo Congresso Nacional, nessa bastante particular movimentação do Poder Legislativo durante o Regime Militar,¹⁰⁹⁰ esteve a questão do “uso da tecnologia e quais segmentos da população se beneficiariam dela”¹⁰⁹¹.

O resultado final desse intenso debate, que, inclusive, extravasou o cenário nacional,¹⁰⁹² foi a constituição de uma complexa institucionalidade para a capacitação da empresa nacional do setor de informática brasileiro, por intermédio da proteção do mercado interno.

Com a competência conferida ao Poder Executivo para estabelecer “restrições de natureza transitória à produção, operação, comercialização, e importação¹⁰⁹³ de bens e serviços técnicos de informática” (art. 9), a Política Nacional de Informática (PNI) da Lei nº 7.232/84, deveria atuar, entre outras finalidades, “em proveito do desenvolvimento [...] tecnológico” (art. 2º, *caput*).

¹⁰⁸⁹ O Congresso e a Política Nacional de Informática. In: *Revista de Administração Pública*, vol. 22, n. 2, 1988, p. 88. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9438>>. Acesso em 27 jul. 2020.

¹⁰⁹⁰ “O caso da política de informática no Brasil representa um exemplo da relação entre Congresso e militares, diferente das relações entre Legislativo e Executivo num regime constitucional e democrático. A estrutura constitucional peculiar ao regime autoritário limitou enormemente o papel do Congresso na condução dos negócios de governo no Brasil. Todavia, a estrutura relativamente descentralizada do autoritarismo brasileiro, com seus grupos de interesse, conflitos entre organismos burocráticos e diversos centros de poder, teve um papel importante para permitir a participação do Congresso no processo decisório, na medida em que não se alcançava consenso no Executivo. De fato, o envolvimento gradual do Congresso no setor resultou, em grande parte, de uma reação a divisões no Executivo sobre qual seria a política apropriada.” (BAAKLINI, Abdo I.; REGO, Antônio Carlos Pojo do. *O Congresso e a Política Nacional de Informática*, p. 104)

¹⁰⁹¹ BAAKLINI, Abdo I.; REGO, Antônio Carlos Pojo do. *O Congresso e a Política Nacional de Informática*, p. 102.

¹⁰⁹² No plano internacional, o Brasil sustentou a sua política para o setor de informática da Lei nº 7.232/84 nas previsões à “ajuda do Estado em favor de desenvolvimento econômico”, constantes do Artigo XVIII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 (GATT 47), internalizado no Brasil pela Lei nº 313, de 30 de julho de 1948 (para a versão atual do GATT 47, ver *Acordos da OMC*, no site do Ministério da Economia, disponível em <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1885-omc-acordos-da-omc>>. Acesso em 27 jul. 2020). Veja-se que essa visão sustentada pelo Brasil não foi pacificamente aceita por outras nações, com destaque para os EUA. Para um resgate histórico deste conflito, cf. VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa Omega / EdUSP, 1995, pp. 83-ss.

¹⁰⁹³ Especificamente quanto à importação, a Lei nº 7.232/84 estabelecia prazo de oito anos para as medidas de restrição ao mercado brasileiro de bens e serviços de informática (art. 4º, VIII). Antes do decurso desse prazo, a Lei nº 8.248/91, revogou diversas das suas medidas protetivas tratadas na Lei nº 7.232/84, admitindo a abertura internacional do setor. Como se verá adiante, a Lei nº 8.248/91 funciona como um importante parâmetro, até a atualidade, para o fomento à CTI no setor de informática.

Diante disso, além de um dos objetivos da PNI (cf., também, art. 2º, III e XI), a Lei nº 7.232/84 considerou aspectos da CTI como intrínsecos à atividade de informática.

Por exemplo, para os efeitos da Lei, foi considerada “atividades de informática”, a “pesquisa” e o “desenvolvimento” de componentes eletrônicos a “semicondutor, optoeletrônicos” e seus insumos; bem como a “pesquisa” relacionada a “máquinas, equipamentos e dispositivos baseados em técnica digital [...], seus respectivos insumos, eletrônicos, partes, peças e suporte físico para operação” (ver art. 3º, I e II, Lei nº 7.232/84).

Neste contexto, a PNI naturalmente enfatizava o fomento à CTI ao impulsionar a empresa nacional do setor de informática (cf. art. 2º, XI, Lei nº 7.232/84).

Veja-se que, mesmo para a noção de empresa nacional, a Lei nº 7.232/84 atribuía qualificativos relacionados à CTI.

Assim, para ser “nacional”, o “controle tecnológico” da entidade deveria ser de pessoa física, residente e domiciliada no Brasil, ou entidade de direito público interno que, “em caráter permanente, exclusivo e incondicional”, realizasse “o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir e transferir e variar de tecnologia de produto e de processo de produção” (art. 12, II).¹⁰⁹⁴

Para as empresas categorizadas como nacionais, a Lei nº 7.232/84 arrolava uma série de mecanismos de fomento por parte do Estado brasileiro, entre os quais, diversos, especificamente, destinados à CTI.

Segundo o artigo 13 da Lei nº 7.232/84, em termos tributários, essas medidas envolviam, além da possibilidade de deduções e depreciações aceleradas dos bens destinados ao ativo fixo, um amplo sistema de isenções e/ou reduções de alíquotas, envolvendo diversos tributos federais, para a “realização de projetos de pesquisa,

¹⁰⁹⁴ Como visto à nota de rodapé nº 797, *supra*, o texto constitucional vigente à época não tratava da empresa nacional, sendo o tema incorporado à Constituição de 1988, inclusive com proteções especiais em razão de questões de “desenvolvimento tecnológico” (cf. o revogado art. 171, § 1º, II). Pelo que se verá adiante (especialmente no item 4.1.3.3, *infra*), a noção de “controle tecnológico” da Lei nº 7.232/84 parece ter servido de inspiração à definição de empresa nacional para a ANC 1987-1988.

desenvolvimento e produção de bens e serviços de informática” (incisos I a VI). Já, sob o aspecto financeiro, o dispositivo previa que tais projetos gozariam de “prioridade nos financiamentos [...] concedidos por organicidades federais [...] para custeio dos investimentos em ativo fixo, inclusive bens de origem externa sem similar nacional” (inciso VII).

É oportuno observar que o aspecto da CTI também orientava as exceções, pelo Estado brasileiro, à produção de bens e serviços de informática no país.

Segundo o artigo 22 da Lei nº 7.232/84, admitia-se a oferta desses bens e serviços por empresas estrangeiras, inclusive mediante aquisição externa de tecnologia, nas situações consideradas “de relevante interesse para as atividades científicas”. Já, nos termos do artigo 24 da Lei nº 7.232/84, “em havendo a disponibilidade da correspondente tecnologia no País”, empresa estrangeira poderia se utilizar de tecnologia internacional para a produção destinada ao mercado externo, desde que instalada em determinados municípios compreendidos nas Regiões Norte e Nordeste do país, considerados como distritos de exportação de informática, pelos fins da Lei.¹⁰⁹⁵

Vale notar que, no centro do arranjo jurídico-institucional de fomento do PNI, estava o Conselho Nacional de Informática e Automação (CONIN), criado pela Lei nº 7.232/84, como órgão de assessoramento, diretamente vinculado à Presidência da República (arts. 5º e 6º).¹⁰⁹⁶

¹⁰⁹⁵ Entre essas localidades, o artigo 29 da Lei nº 7.232/84 fazia expressa menção à Zona Franca de Manaus. Criada pelo Decreto-Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957, para impulsionar o comércio na Região Amazônica, desde 1967, a Zona Franca de Manaus é considerada uma “área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento” (art. 1º, Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967). Entre as principais atividades estimuladas na localidade, estão aquelas relativas ao setor de informática e automação que, até a atualidade, gozam de uma série de benefícios tributários, inclusive com vistas ao estímulo à atividade de CTI no setor de TICs – cf. o disposto no artigo 14 da Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019, alterando previsões da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

¹⁰⁹⁶ Registra-se que a Lei nº 7.232/84 atribuía à Presidência do CONIN ao “Secretário de Ciência e Tecnologia” (art. 6º, § 1º), sugerindo a existência de uma organicidade no âmbito da União Federal dedicada diretamente à matéria em 1984. Contudo, dispondo sobre a estrutura do CONIN, o Decreto nº 90.754, de 27 de dezembro de 1984, esclareceu, ante a ausência de um Secretário com esta denominação no âmbito da estrutura da União Federal, que a Presidência do CONIN seria exercida por um dos Ministros integrantes do órgão, designado pelo chefe do Poder Executivo (art. 8º).

Com a SEI subordinada à sua estrutura, para prestar-lhe “apoio técnico e administrativo” (art. 8º), cabia ao CONIN não só estabelecer os parâmetros para os benefícios fiscais (art. 12) e os incentivos concedidos pelas instituições financeiras (art. 20) na promoção da CTI no setor,¹⁰⁹⁷ mas também a “criação e a extinção de Centros de Pesquisa Tecnológica e de Informática, em qualquer parte do Território Nacional e no exterior” (art. 6º, § 2º).

Em que pese essa competência genérica, os artigos 1º e 32 da Lei nº 7.232/84 autorizaram, de imediato, a criação da “Fundação Centro Tecnológico para Informática” (Fundação CTI).

Vinculada à CONIN e gozando de autonomia administrativa e financeira (artigo 32, § 1º), a entidade de direito privado¹⁰⁹⁸ tinha por objetivos atuar no “desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica no setor de informática”, mediante articulação com os “programas de nacionalização” do Governo, empresas e universidades (art. 33, III, IV e V).

Como ocorrera na ocasião de transformação do CNPq em fundação (ver, *supra*, item 2.1.5.3.2), o artigo 35, Parágrafo único, da Lei nº 7.232/84, afastava a obrigatoriedade de integralização e concorrência de recursos privados para a instituição e custeio das atividades da entidade, previstas no artigo 2º, “b”, do Decreto-Lei nº 900/69.

Sob esta roupagem, a Fundação CTI sucedia o Centro Tecnológico para Informática do Decreto nº 88.010/82 em seus bens, direitos e pessoal (arts. 34 e 37, § 1º, Lei nº 7.232/84), de modo que a constituição da Fundação CTI pode ser vista como um movimento pelo Estado brasileiro de aumento da autonomia outrora detida pelo CTI.

¹⁰⁹⁷ Nos termos do artigo 17 da Lei nº 7.232/84, as empresas beneficiárias das medidas tributárias e financeiras de fomento obrigavam-se a contrapartidas sob a forma de “programas de criação, desenvolvimento ou adaptação tecnológica”, cujo valor deveria ser fixado no ato de concessão do estímulo sobre porcentagem da “receita trimestral de comercialização de bens e serviços do setor, deduzidas as despesas de frete e seguro, quando estruturadas em separado no documentário fiscal e corresponderem aos preços correntes no mercado”. Nesse sentido, ao se beneficiarem do estímulo estatal, as empresas nacionais participariam dos esforços de capacitação do país em CTI no setor de informática.

¹⁰⁹⁸ Para o destaque à instituição civil da Fundação CTI, o artigo 32, § 2º, da Lei nº 7.232/84 estabelecia que o “Presidente da República designará representante da União nos atos constitutivos da Fundação”.

Essa pretensão parece clara nas disposições do Decreto nº 90.756, de 27 de dezembro de 1984, responsável por aprovar como seu Anexo o Estatuto da Fundação CTI, autorizando-a “a criar e extinguir estabelecimentos próprios em qualquer parte do território nacional e no exterior, bem como participar de empresas nacionais no setor de informática” (art. 4º) ou a “contratar empréstimos internos e externos para financiar atividades previstas nos seus planos de atividades” (art. 6º).¹⁰⁹⁹

Enfim, muito embora esse sofisticado arranjo jurídico-institucional, no curso da Década de 80, as críticas à incapacidade do PNI para agregar conteúdo tecnológico do setor de informática acentuaram-se, culminando com a sua reversão no início dos Anos 90 pela Lei nº 8.248/91 –¹¹⁰⁰ de toda a sorte, como se verá a seguir, o tema da informática remanesceu na estrutura institucional do Estado brasileiro intimamente vinculada à CTI.

Para encerrar, retomando o que se ponderou nas seções precedentes, pode-se dizer que a muito particular ênfase produtiva conferida pelo III PBDCT ao setor de informática

¹⁰⁹⁹ Ainda que sem a estrutura que lhe fora conferida pela Lei nº 7.232/84, até a atualidade o Estado brasileiro mantém organicidade dedicada à produção de CTI para o setor de informática. No final dos Anos 90, o Presidente da República editou a MP nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999, com vistas a obter autorização legal para a extinção da Fundação CTI (art. 5º). Em face dos efeitos conferidos pelo artigo 2º da EC nº 32/01, essa pretensão objeto de diversas reedições pelo Presidente da República, remanesceu no Direito brasileiro (cf. MP nº 2.261-37, de 31 de agosto de 2001, e a alteração realizada no art. 19-B, I, Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998) de modo que a Fundação CTI foi extinta pelo chefe do Poder Executivo por intermédio do Decreto nº 3.563, de 17 de agosto de 2000, com seu passivo incorporado ao MCT. Pouco mais de um ano depois, por ocasião do artigo 6º do Decreto nº 4.043, de 4 de dezembro de 2001, a extinta Fundação CTI “foi sucedida” pelo “Centro de Pesquisas Renato Archer”, órgão organizado pelo Presidente da República no MCT por intermédio do mesmo documento normativo (art. 2º e 3º, Decreto nº 4.043/01). Atual Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer (CTI Renato Archer), compete a essa unidade de pesquisa “gerar, aplicar e disseminar conhecimentos em Tecnologia da Informação, em articulação com os agentes socioeconômicos, promovendo inovações que atendam às necessidades da sociedade.” (cf. artigo 5º do seu vigente *Regimento Interno*, aprovado pela Portaria do MCTIC nº 5.146, de 14 de novembro de 2016, disponível em <<http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/legislacao/240474.pdf>>. Acesso em 28 jul. 2020).

¹¹⁰⁰ Por ilustrativo, transcreve as considerações de Tullo VIGEVANI quanto ao apoio da comunidade científica à PNI da Lei nº 7.232/84: “[m]esmo os intelectuais e profissionais foram gradativamente arrefecendo o seu engajamento. A política de informática teve nestes setores um núcleo poderoso na fase inicial. Inúmeras entidades a apoiaram: a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), os institutos de engenharia, Sociedade de Física, etc. Algumas delas mantiveram a adesão permanentemente, em particular a SBPC, mas foram se manifestando gradações. Até na aprovação da Lei de Informática havia um engajamento ativo da intelectualidade e de cientistas, que ressoava uma opinião pública ampla, que ia além das organizações mais militantes. Pouco a pouco, porém, as dificuldades afrouxaram o engajamento de setores da intelectualidade, até o seu virtual desinteresse.” (*O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*, p. 98)

– distinta dos Planos que lhe antecederam – e a política construída pelo Estado brasileiro em torno desta atividade econômica foram mais uma exceção do que a regra da estratégia estatal de fomento à CTI da primeira metade da Década de 80.

Nesse período, ainda que o SNDCT estivesse suficientemente amadurecido, penetrando com suas institucionalidades em diversas atividades econômicas e sociais por intermédio da planificação e programação da intervenção estatal – com a informática, sendo um dos últimos arcos deste percurso –, os III PND e III PBDCT parecem ter encerrado um ciclo.

Este esgotamento do modelo, traduzido em documentos de “diretrizes”, distanciaram a CTI da dimensão produtiva, que havia movimentado esta temática para além dos seus campos tradicionais de produção do conhecimento e formação de pessoal.

Com isso, sem essa perspectiva indutora e em face da consolidação do SNDCT, as preocupações internas da atividade de CTI parecem ter naturalmente levado o chefe do Poder Executivo a verter sua atenção à dinâmica interna do setor.

Assim, distintamente do que se poderia supor, o favorável contexto de formatação da PNI, sustentado pelo imbricamento entre informática e CTI, forjaram o impulso que parecia faltar ao Presidente da República para dedicar unidade ministerial exclusivamente à ciência e à tecnologia no âmbito da União Federal.¹¹⁰¹

Segue-se para explorar as características dessa estrutura.

¹¹⁰¹ Também vislumbrando a mobilização nacional em torno da informática como um dos fatores catalizadores da organização do MCT, ver AZEVEDO, Katherine Nunes de. *Ciência e tecnologia no processo de redemocratização: da criação do Ministério da Ciência e Tecnologia à Assembleia Nacional Constituinte (1985-1988)*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Rio de Janeiro, 2017, p. 15. Disponível em <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/24008>>. Acesso em 31 jul. 2020.

3.4. O DECRETO Nº 91.146, DE 15 DE MARÇO DE 1985, E O INSULAMENTO DA TEMÁTICA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA UNIÃO FEDERAL

Um resultado do amadurecimento institucional do SNDCT foi a criação pelo Presidente da República do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) por intermédio do Decreto nº 91.146, de 15 de março de 1985.

Contudo, pelo que se observou no curso deste item 3 da tese, a instituição desta unidade ministerial pode também ser explicada como uma consequência adversa do alinhamento da CTI à estratégia de desenvolvimento dos Anos 70 e 80. Explica-se.

Após o acoplamento da CTI enquanto vetor de desenvolvimento, sobretudo econômico, com o I PND e I PBDCT, o SNDCT amadurecera, demandando uma série de mobilizações do arranjo jurídico-institucional pelo Estado brasileiro para constituir as bases de suas atividades. Por conseguinte, com o esfacelamento do planejamento econômico de longo prazo pela crise energética internacional e o acréscimo de novas temáticas à estratégia de desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação tanto perderam posição relativa na dimensão global dos IIs e IIIs PNDs-PBDCTs, como as suas problemáticas internas ganharam notoriedade, em comparação à sua função de expansão do desenvolvimento na estratégia dos Planos Nacionais.

Deste modo, não parece ocasional que o MCT tenha sido constituído apenas no declínio das mobilizações planificadoras e programáticas dos PNDs-PBDCTs.

Assim, ainda que sob a vigência formal dos III PND e o III PBDCT, o Ministério foi constituído no dia da posse do Governo de 1985-1989, um dos marcos da redemocratização e do fim do Regime Militar.¹¹⁰²

¹¹⁰² Para essa noção de Governo civil e fim do Regime Militar, ver CPDOC-FGV (LAMOUNIER, Bolívar). *Redemocratização (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/redemocratizacao>>. Acesso em 29 jul. 2020.

Entre os auspiciosos “considerandos” do Decreto nº 91.146/85 sobre a importância da CTI para a melhoria das condições da vida humana e para a importância dessas atividades no desenvolvimento do país e dos setores econômicos, dois ecoaram aspectos da interação do Estado brasileiro com a atividade de CTI:

CONSIDERANDO que, embora já exista na estrutura da Administração Pública Brasileira uma série de órgãos e de instituições de pesquisa e fomento voltados ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, trata-se de um conjunto disperso e desarticulado, sem supervisão e orientação unificadas, circunstância que inviabiliza a formulação e a execução de uma estratégia de ação política firme e consistente no setor; [...]

CONSIDERANDO, enfim, que um Ministério da Ciência e Tecnologia estabeleceria os instrumentos e os canais indispensáveis a uma política nacional no setor, capaz de servir aos mais altos interesses econômicos, sociais e políticos da comunidade brasileira.

Nesse sentido, sob a radiografia de uma aparente maturidade da atuação estatal no setor, para o chefe do Poder Executivo, o MCT serviria como articulador das institucionalidades de ciência, tecnologia e inovação da União Federal, atuando como seu centro de comunicação, com vistas à formulação das políticas nacionais para a área.

Assim, de partida, pode-se dizer que o primeiro Governo “civil” vislumbrava que o Ministério do Planejamento, responsável pela coordenação desta temática desde a Lei nº 6.036/74, não realizava de modo suficientemente essa tarefa.

Com atribuições recebidas deste órgão da União Federal (art. 3º), a versão inicial do Decreto nº 91.146/85 atribuiu ao MCT a “política de ciência e tecnologia” (art. 1º, II) e a tutela do “patrimônio científico e tecnológico” (art. 1º, I). Além destas competências, na esteira do que se viu no item anterior (cf., *supra*, item 3.3.4.2.2.3), o MCT também ficou responsável pela “política nacional de informática” (art. 1º, III).

Para o exercício de suas atividades, foram colocados sob a supervisão do MCT o CNPq – e suas unidades vinculadas (ver, acima, item 2.1.5.4) – e a FINEP, bem como as

organidades dedicadas ao setor de informática, como o CONIN, a SEI e a Fundação CTI.

Veja-se que, salvo a institucionalidade relativa à informática e a genérica competência de formular a política e proteger o patrimônio da CTI, o Decreto nº 91.146/85 não prescrevia nenhum ponto de articulação do MCT com as diversas organidades setoriais que, impulsionadas pelos Decretos nºs 70.553/72 e 75.225/75, espalhavam essas atividades por diversas estruturas da União Federal.

Por essa razão, Antonio Marcio BUAINAIN, Solange CORDER e Carlos Américo PACHECO sustentam que o MCT foi, em realidade, uma mobilização no contexto político de redemocratização para atender a interesses do setor científico que, sem vínculos com uma estratégia econômica, tiveram por resultado afastar a agenda da CTI do núcleo do poder político e econômico do Governo.¹¹⁰³

De todo modo, é oportuno destacar que, ainda em 1985, o Presidente da República alterou o Decreto nº 91.146/85.

Por intermédio do Decreto nº 91.582, de 29 de agosto de 1985, o chefe do Poder Executivo expandiu o rol de temas sob atribuição do MCT, atribuindo ao órgão a missão institucional sobre, por exemplo, a atividade de biotecnologia (art. 1º, V, Decreto nº 91.146/85).

Ademais, parece ter havido a tentativa do Presidente da República de corrigir a ausência de articulação do MCT com as demais estruturas setoriais de CTI da União Federal.

¹¹⁰³ “La creación del MCT, aunque en condiciones precarias, con pocos instrumentos y escasa autonomía financiera, permitió otorgar poderes a los actores más organizados del sistema de CyT, que pasaron a tener un representante y una voz en el Planalto, que operaba como correa de transmisión de las reivindicaciones y presiones que venían de la base —las sociedades científicas, las universidades, los institutos de investigación y las propias agencias del ministerio—, para las instancias que detenían poder efectivo en la República, como el Ministro de Hacienda y Planificación y la propia Presidencia de la República.” (BUAINAIN, Antonio Marcio; CORDER, Solange; e PACHECO, Carlos Américo. Brasil: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico. In: RIVAS, Gonzalo; ROVIRA, Sebastián (ed.). *Nuevas instituciones para la innovación: prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014. p. 92. Disponível em <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37084>>. Acesso em 29 jul. 2020.

Com isso, foi incluído no arranjo jurídico-institucional de criação do MCT que a política de ciência e tecnologia, a cargo desta unidade ministerial, abrangeria “inclusive a coordenação de políticas setoriais” (art. 1º, I, Decreto nº 91.146/85, com redação dada pelo Decreto nº 91.582/85). Na mesma linha, destaca-se, sob o aspecto orgânico, o desmembramento¹¹⁰⁴ do Conselho Científico e Tecnológico do CNPq,¹¹⁰⁵ para servir como um órgão colegiado do MCT (art. 2º, VI, Decreto nº 91.146/85, com redação dada pelo Decreto nº 91.582/85).

A despeito desta modificação normativa e de outras que se seguiram na segunda metade dos Anos 80,¹¹⁰⁶ procurando consolidar a estrutura ministerial do órgão, o MCT foi extinto e institucionalizado como uma Secretaria da Presidência da República pela Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990 (conversão em lei da MP nº 150, de 15 de março de 1990), regulamentada pelo Decreto nº 99.618, de 17 de outubro de 1990.

Em que pese essa relação com o núcleo do Poder Executivo e o amplo rol de competências estabelecidas para a Secretaria da Ciência e Tecnologia, inclusive em termos de tecnologia industrial,¹¹⁰⁷ o primeiro Governo instituído sob a égide da Constituição de 1988 não alterou as preocupações internas desta organicidade

¹¹⁰⁴ Além deste “desmembramento”, o Decreto nº 91.582/85 transformou o INPE, de unidade do CNPq, em órgão autônomo do MCT, iniciando, assim, um contínuo processo de migração de Institutos do CNPq, para o Ministério, de modo que todas aquelas organicidades outrora vinculadas ao CNPq (INPA, MPEG, IMPA, INPE, IBICT, CBPF, CETEM, ON, MAST, LNA e LNCC) estão, atualmente, subordinadas ao MCTI (art. 2º, III, Anexo do Decreto nº 9.677/19).

¹¹⁰⁵ Lembra-se que, nos termos do artigo 8º, I, do Decreto nº 75.241/75, integravam o Conselho Científico e Tecnológico do CNPq, representantes deste Conselho, da FINEP, do Ministério do Planejamento, do BNDES, do EMFA, da sociedade civil (ABC) e os “Secretários Gerais ou titulares dos Órgãos Setoriais de Ciência e Tecnologia” do MIC, MEC, MME, Agricultura, Saúde, Comunicações, Interior, Transportes e Relações Exteriores.

¹¹⁰⁶ Destaca-se, por exemplo, o Decreto nº 93.483, de 29 de outubro de 1986, por meio do qual o Presidente da República atribuiu ao MCT a competência sobre as matérias meteorológica e climatológica, assuntos que, até a atualidade, figuram entre as competências do MCTI – ver, nos termos do artigo 2º, IV, “a”, do Anexo do Decreto nº 9.677/19, a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia, organizada pelo Presidente da República pelo Decreto nº 6.065, de 21 de março de 2007.

¹¹⁰⁷ Em que pese a competência “inclusive tecnologia industrial básica” ter sido incluída no artigo 11 da Lei nº 8.028/90 pela MP nº 222, de 11 de setembro de 1990 (reeditada na MP nº 245, de 12 de outubro de 1990 e convertida na Lei nº 8.090, de 13 de novembro de 1990), entende-se que a Secretaria da Ciência e Tecnologia, na oportunidade de sua instituição já detinha atribuições relativas à tecnologia industrial, conquanto o INT, constituído no âmbito do MIC (para mais detalhes sobre Instituto nesta tese, ver, *supra*, item 3.2.2), foi atribuído à estrutura da Secretaria da Ciência e Tecnologia na oportunidade de edição da Lei nº 8.028/90 (art. 11, IX) – vinculando-se, definitivamente, com a institucionalidade da União Federal dedicada à CTI (cf. art. 2º, III, “h”, Anexo do Decreto nº 9.677/19).

governamental: fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, salvaguarda do “patrimônio científico e tecnológico”, formação de pessoal para a atividade e divulgação de informações sobre ciência e tecnologia (art. 2º, *caput*, II, IV, V, VI, Decreto nº 99.618/90).

Salvo pela possibilidade de se articular com outras organicidades dos SNDCT, notadamente por intermédio do outrora Conselho de Ciência e Tecnologia do CNPq e do CONIN (art. 2º, *caput*, I e III), o Decreto nº 99.618/90 pouco avançou quanto à articulação da Secretaria da Ciência e Tecnologia com outras estruturas da União Federal.

Essa conformação foi mantida até 1992, quando em reorganização da estrutura da Presidência da República, a Secretaria da Ciência e Tecnologia foi transformada no MCT (art. 21, Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, fruto da conversão em lei da MP nº 309,¹¹⁰⁸ de 16 de outubro de 1992).

Desde então, a União Federal continua a dedicar uma estrutura ministerial para lidar com o tema da CTI.

Nesse percurso, este Ministério agregou competências em áreas como:

- (i) “biossegurança” – para uma das primeiras menções normativas desta competência, ver a redação original do artigo 14, IV, “d”, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, fruto de conversão de MP, objeto de sucessivas reedições pelo Presidente da República;¹¹⁰⁹

¹¹⁰⁸ Trata-se de diploma legal editado como decorrência da posse interina de Itamar Franco, como Presidente da República, por ocasião do processo de *impeachment* de Fernando Collor de Mello. Para um destaque desse episódio na história brasileira, ver “O caso Collor de Melo” em CPDOC-FGV (BADIN, Luís Armando; HIPOLITO, Regna). *Impeachment (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/impeachment>>. Acesso em 31 ago. 2020.

¹¹⁰⁹ Nota-se que antes da previsão desta competência em sede legal, o Decreto nº 1.753, de 20 de dezembro de 1995, já previa a “política nacional de biossegurança” entre as atribuições desta unidade governamental (art. 1º, IV, Anexo I do Decreto nº 1.753/95). Até a atualidade, o MCTI detém competência sobre esta matéria, atuando, sobretudo, por intermédio da CTNBio (sobre esse colegiado multidisciplinar, ver, *supra*, nota de rodapé nº 1011).

(ii) “espacial”, “nuclear” e “controle de exportação de bens e serviços sensíveis” – nesse sentido, cf. o artigo 14, II, “e”, “f” e “g”, da Lei nº 9.649/98, com a redação dada pela MP nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, também objeto de diversas reedições pelo Presidente da República.

Vale observar que, na esteira do engajamento do Estado brasileiro com a inovação, o Decreto nº 5.314, de 17 de dezembro de 2004, poucos dias após a promulgação da Lei de Inovação em 2 de dezembro de 2004, acrescentou expressamente ao MCT a competência sobre a “política nacional de [...] inovação” (art. 1º, I, Anexo I do Decreto nº 5.314/04).

Em nível legal, o acréscimo da palavra “inovação” ao nome do Ministério também foi realizado pelo Presidente da República, pela MP nº 541, de 2 de agosto de 2011, responsável por alterar a Lei nº 10.683/03, atribuindo também ao, doravante, Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) a competência sobre as “políticas nacionais” e os “planejamento, coordenação, supervisão e controle” das atividades do Governo Federal relativas à inovação (art. 27, IV, “a” e “b”, Lei nº 10.683/03).

Ressalvado um período recente, em que o referido Ministério foi transformado, por iniciativa do Presidente da República,¹¹¹⁰ em Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), respondendo também pelo tema das

¹¹¹⁰ Nesse sentido, cf. artigo 2º, II, da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, decorrente da conversão em lei da MP nº 726, de 12 de maio de 2016. Lembra-se que a MP nº 726/16 foi o diploma legal editado na ocasião da posse interina de Michel Temer, como Presidente da República, por ocasião do processo de impeachment de Dilma Rousseff. Para este segundo processo de destituição de um Presidente da República sob a égide da Constituição de 1988, ver “O caso Dilma Rousseff” em CPDOC-FGV (BADIN, Luís Armando; HIPOLITO, Regna). *Impeachment (temático)*, cit.

comunicações,¹¹¹¹ pode-se dizer que o, atualmente, MCTI é a organicidade que responde pela ciência, tecnologia e inovação no âmbito da União Federal.¹¹¹²

Nesse período, diversas iniciativas foram empreendidas por esta unidade ministerial para organizar a atividade administrativa de fomento no setor. Entre aquelas de natureza estratégica, lembram-se das Conferências Nacionais, realizadas em 1985, 2001, 2005 e 2010, do Plano de Ação para 2007 e 2010, e das Estratégias Nacionais, elaboradas para os períodos 2012-2015 e 2016-2022 – esta, em vigor.

Como lembra Carlos Américo PACHECO, examinando as políticas nacionais de CTI em curso no país desde 2007,¹¹¹³ além da carência de uma “direção estratégica clara”, as medidas formuladas pela unidade ministerial dedicada à ciência, tecnologia e inovação evidenciam “mais atores e clientes da política”, de modo que “[p]redomina um diagnóstico que independentemente da natureza dos desafios, a solução sempre recai na expansão do sistema de pesquisa, como se nossos problemas pudessem ser resumidos à falta de densidade deste sistema”. E, continuando o autor,

[f]ica claro a dissintonia que continua a existir entre o MCTIC, voltado a suas clientelas internas e externas, e a agenda econômica ou mesmo a agenda da política industrial e tecnológica, e das ações da própria Finep e do BNDES. O que não dizer dos Ministérios setoriais e da área econômica. E mesmo quando o documento aponta para a complexidade deste sistema,

¹¹¹¹ Por diversos aspectos, entre os quais as razões expostas a seguir, quando do exame do contexto de elaboração da Constituição de 1988 (ver, especialmente, item 4.1.3.3), essa aproximação temática entre CTI e comunicações não é totalmente estranha à paisagem política nacional. De toda a sorte, essa fusão de outrora dois distintos Ministérios (Ciência, Tecnologia e Inovação e Comunicações), foi duramente criticada por diversas entidades representativas da comunidade científica brasileira, entendendo tratar-se de “medida artificial que prejudicaria o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação do País”, ante a “grande diferença de procedimentos, objetivos e missões desses dois ministérios”, ver *Manifesto contra fusão do MCTI com Comunicações* de 11 de maio de 2016 (disponível em <<http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-e-13-instituicoesquebramanifesto-contrafusao-do-mcti-com-comunicacoes/>>. Acesso em 31 ago. 2020).

¹¹¹² Quanto ao restabelecimento do MCTI, cf. a Lei nº 14.074, de 14 de outubro de 2020 (conversão da MP nº 980, de 10 de junho de 2020).

¹¹¹³ No caso, Carlos Américo PACHECO tece considerações ao Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 (PACTI 2007-2010) e às Estratégias Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação de 2012-2015 (ENCTI 2012-2015) e 2016-2022 (ENCTI 2016-2022).

*parece desconsiderar a dimensão gravíssima da crise em curso e a necessária agenda de reformas que se impõe a este sistema.*¹¹¹⁴

Em suma, desta avaliação, pode-se dizer que, até a atualidade, o MCTI continua a atender aos anseios internos do setor de CTI que animaram a sua constituição enquanto órgão superior da União Federal.

Essa persistente inflexão aos “atores e clientes” do SNCTI, vale ponderar, afasta essa unidade ministerial do núcleo político e econômico do Governo, limitando a capacidade de ação setorial do Estado brasileiro na matéria, com certos observadores recomendando outros arranjos para o tratamento da CTI no âmbito da União Federal, sobretudo para aproximá-la da Presidência da República.¹¹¹⁵

Nesse sentido, lembra-se que, ainda no início da Década de 90, o chefe do Poder Executivo procurara corrigir essa distância da agenda de CTI, apresentando projeto de lei para a criação do Conselho Nacional de Ciência Tecnologia (CCT), aproveitando-se da institucionalidade do antigo Conselho Científico e Tecnológico do CNPq que,

¹¹¹⁴ Para todas as citações do parágrafo PACHECO, Carlos Américo. *Dimensões Institucionais das Políticas de Inovação no Brasil: Avanços e Gargalos de um Sistema Nacional de Inovação Incompleto*, no prelo. O texto foi gentilmente disponibilizado por Carlos Américo PACHECO ao autor desta pesquisa, por ocasião da banca de qualificação desta tese no Programa de Pós-graduação da FDUSP, realizada em 3 de julho de 2018.

¹¹¹⁵ Sobre o assunto, registram-se as reflexões de Glauco ARBIX, Presidente da FINEP entre 2011 e 2015, sobretudo como forma de dinamizar os esforços estatais de fomento à inovação. Em 2010, portanto, antes desta sua experiência na Administração Pública, entendia o autor que “[p]ara acelerar e dar maior consistência a esse processo [de “choque de inovação”, nas palavras do autor], sugerimos a criação de uma super Agência de Inovação, dedicada ao desenvolvimento, à coordenação e à implementação de políticas voltadas para a elevação do patamar de competitividade da economia brasileira. Uma nova agência poderá construir uma nova forma de governança da inovação, com foco preciso e vinculação direta com a presidência da República, seguindo os exemplos bem-sucedidos de vários países. [...] A estreita proximidade com a presidência da República ajudaria a conferir legitimidade para o desenvolvimento do diálogo interno e externo ao governo necessário, a começar do empresariado e das universidades” (ARBIX, Glauco. *Caminhos cruzados: rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação*. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 85, 2010, pp. 32-33. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200002>>. Acesso em 31 ago. 2020). Após sua passagem pela FINEP, Glauco ARBIX manteve a mesma orientação, com o acento de que “[a]s atividades de cunho multiinstitucionais só ganham sentido de urgência quando estão diretamente ligadas aos centros efetivos de poder. Na maior parte dos países avançados, órgãos de assessoria que respondem diretamente ao presidente da República (como nos EUA) ou ao primeiro-ministro (como no Reino Unido) ou a Ministérios fortes (como na Alemanha) executam essa integração entre ministérios e agências e coordenam planos e programas relevantes para o país. No Brasil, coerente com a prioridade merecida pela inovação, um avançado mecanismo de governança precisa ser instalado diretamente ligado à Presidência da República” (ARBIX, Glauco. *Diretrizes para desenvolvimento de políticas de inovação no Brasil*. In: *Friedrich-Ebert-Stiftung-Brasil – Perspectivas*, n° 09, 2017, pp. 13-14. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13240.pdf>>. Acesso em 31 ago. 2020).

com a reorganização do MCT pela Lei nº 8.090/90, subordinava-se a essa estrutura ministerial.¹¹¹⁶

Aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República como a Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996, o CCT foi estabelecido como órgão de assessoramento do Presidente da República no que tange à “formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico” (art. 1º).

Não há que se dizer que o CCT rivalize com o MCT, não só por este Ministério participar legalmente da governança deste órgão,¹¹¹⁷ mas também pelo fato da sua institucionalidade não servir, constantemente, como esteio de assessoramento do Presidente da República em matéria de ciência, tecnologia e inovação.¹¹¹⁸ Deste modo,

¹¹¹⁶ Para as razões e origens do CCT, destaca-se o seguinte trecho da *Exposição de Motivos nº 35, de 20 de agosto de 1993, assinada pelo Ministro do MCT*, que acompanhava a MCN-PR nº 546, de 1993, submetendo à apreciação do Poder Legislativo o PL nº 4.108, de 1993: “2. Recordo que o estabelecimento, em 1974, de um Conselho Científico e Tecnológico (CCT) constituiu a primeira tentativa de criar um colegiado que formulasse a política nacional de C&T e que coordenasse o aparato institucional existente. Este Conselho foi acoplado à estrutura do CNPq, cujas funções executivas eram vastas e marcantes e cujo nível hierárquico de fundação subordinada à SEPLAN, na época, mostrou-se incapaz de exercer a coordenação nacional do sistema. Apesar de a idéia apontar na direção correta, o CCT não conseguiu atuar substantivamente além do limite do desenvolvimento da ciência propriamente dita, nem atingiu o nível de atuação política que se quis propiciar, ao dar a representação aos antigos Secretários-Gerais dos Ministérios. [§] 3. Faltou e falta ao CCT, o antigo e o atual – ligado ao MCT – o poder de articular e planejar o desenvolvimento científico e tecnológico dentro das políticas de desenvolvimento do País. [§] 4. O novo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT), que ora submeto à elevada consideração de Vossa Excelência, deverá ligar-se à estrutura da Presidência da República, constituindo-se em órgão superior de formulação das políticas nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse sentido, servirá de assessoramento ao Presidente da República, através de comissões setoriais temáticas que estudarão a pauta por este determinada.” (*Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLVIII, N. 164, de 1º de outubro de 1993*, pp. 21161-21162)

¹¹¹⁷ Nos termos do artigo 4º da Lei nº 9.257/96, o MCTI é responsável por secretariar o CCT.

¹¹¹⁸ Essa consideração fundamenta-se no fato de que a plenária do CCT reuniu-se apenas treze vezes entre 1996 e 2020, conforme informa o MCTI (Pedido ao e-SIC nº 01217007437202053, de 12 de dezembro de 2020), sendo que, neste período, as normas regulamentadoras do Conselho, editadas pelo chefe do Poder Executivo, ora atribuíam periodicidade às reuniões ordinárias do CCT (duas vezes ao ano, pelo vigente Decreto nº 10.057, de 14 de outubro de 2019; ou trimestral, pelo Decreto nº 6.090, de 24 de abril de 2007), ora determinavam que os seus encontros ocorreriam por determinação do Presidente da República (Decreto nº 2.107, de 24 de dezembro de 1996). Ainda segundo o Ministério, muito embora instituído em 1996, a primeira reunião da plenária do CCT ocorreu apenas em 2004, após a edição do Decreto nº 4.838, de 11 de setembro de 2003, que se destinara a revisar a composição do Conselho estabelecida em 1996. Assim, infere-se que nem as disposições normativas estabelecidas pelo Presidente da República foram observadas pela Administração Pública federal, nem se pode dizer que o chefe do Poder Executivo fez uso recorrente desta organicidade, para formular ou implementar a política de CTI no país.

a fragilidade de articulação do MCT/MCTI, que o CCT procurara remediar, remanesce como uma questão no âmbito da União Federal.

Enfim, o MCTI parece ilustrar, até os dias atuais, a trajetória vislumbrada nesse item 3 da tese, sendo, portanto, produto do amadurecimento institucional do setor de CTI decorrente da sua aproximação com a estratégia de desenvolvimento econômico, sobretudo nos Anos 70 com os PNDs-PBDCTs, em que a complexidade de finalidades, instrumentos e, sobretudo, organicidades dedicadas à CTI no âmbito da União Federal acirraram a agenda de preocupações internas à dinâmica da atividade e a necessidade dos sucessivos Governos pós-Regime Militar de conferirem espaço no âmbito do Estado à vocalização das demandas e interesses do setor.

É certo que, embora essa orientação constitua as bases do repertório das estratégias do Ministério, a inclusão do tema da inovação e o arcabouço jurídico-institucional estabelecido no Século XXI para orientar a interação do Estado com o setor privado – especialmente aquele motivado pela finalidade lucrativa – na promoção desta atividade, pode impor novos desafios ao tradicional agir do MCTI.

A formatação deste sistema jurídico de fomento à inovação é um dos temas do próximo capítulo desta tese.

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO III À TESE DA PESQUISA

O percurso realizado neste Capítulo III da tese aponta como os esforços empreendidos pelo Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento nacional – ensaiados no curso da Década de 60, robustecidos ao longo dos Anos 70 e esgotados na Década de 80 – foram decisivos para o amadurecimento do setor de CTI na paisagem institucional da União Federal.

Quanto a este resultado da pesquisa, convém registrar, de início, que a estratégia de desenvolvimento sustentada entre os Anos 60 e 80 pelo Estado brasileiro não pretendia estruturar o setor de CTI.

Por certo, como revelam os PBDCTs editados no período, almejava-se o desenvolvimento destas temáticas. De toda a sorte, tais estímulos – ao menos inicialmente – visavam antes fazer da ciência, da tecnologia e da inovação ferramentas para o desenvolvimento econômico e social do país, do que robustecê-las enquanto campo de ação estatal.

É nesse sentido que se vislumbra, primeiramente, o alinhamento da CTI à estratégia de desenvolvimento nacional e, apenas como consequência deste arranjo, o fortalecimento institucional do fomento à CTI.

Para ilustrar essa compreensão, destaca-se que, na planificação do desenvolvimento realizada pelo Estado brasileiro na Década de 60, o tema da CTI tinha nítido caráter acessório.

Dessa forma, basta lembrar que, para o *Plano Trienal* (p. 7), “a ação do Govêrno no campo [...] da pesquisa científica e tecnológica” buscava “assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento”; no que tange ao *PAEG* (p. 47), “os conhecimentos tecnológicos oriundos do exterior podem desempenhar a desejável função de aumentar a produtividade dos fatores de produção nacional”; sendo que, apenas com o PED (“*Diretrizes de Govêrno: PED*”, p. 47), o “[e]stímulo à pesquisa científica e tecnológica” foi visto “como instrumento de aceleração do desenvolvimento”.

Ademais, a investigação realizada sugere que foi tão somente com o realce da CTI como “fator da expansão”, especialmente, da capacidade econômica nacional, atribuída pelo I PND, que as medidas estatais relacionadas à CTI iniciaram o seu percurso de amadurecimento institucional no âmbito da União Federal.

Quanto a essa maturação, o exame dos documentos estratégicos editados pelo Estado brasileiro entre as Décadas de 60 e 80 aponta para um distinto impulso daquele observado no Capítulo II, quando o foco do Estado foi a constituição de organicidades de fomento à CTI.

Pelo percurso realizado neste Capítulo III, pode-se dizer que a promoção do desenvolvimento nacional atuou como o vetor da formação da institucionalidade estatal de CTI. Com isso, a pesquisa indica que, no referido período, a estruturação desse agir estatal de fomento foi carregada por uma finalidade: o desenvolvimento nacional.

Quanto a este realce finalístico, é oportuno ponderar que uma “finalidade” não é suficiente para conformar o agir administrativo que, além de objetivos, demanda organicidades e instrumentos que operacionalizem a ação estatal.

Desse modo, no curso do período examinado, foram mobilizados órgãos e entidades, como destacado no exame dos esforços de CTI realizados no âmbito da PETROBRÁS, para superar os desafios impostos pela crise internacional do petróleo. Também foram estabelecidos instrumentos de fomento à CTI para o agir do Estado, entre os quais, os incentivos fiscais previstos na Lei de Informática.

De toda a sorte, o exame realizado neste Capítulo III indica que o centro dessas movimentações foi o desenvolvimento econômico e social almejado pelo Governo federal. É, nesse sentido, que a tese sustenta que uma finalidade (o desenvolvimento nacional) animou a trajetória de amadurecimento da CTI nos Anos 60 e 80.

Por oportuno, convém ressaltar que as fontes de pesquisa adotadas, muito embora possam ter colaborado para essa percepção, na medida em que se tratam de estratégias de desenvolvimento, não parecem anular o resultado obtido com a investigação.

Vale pontuar a notoriedade conferida pela literatura aos planos e programas formatados pelo Estado brasileiro entre os Anos 60 e 80, enquanto exemplos do entrelaçamento da CTI à proposta de desenvolvimento. Esses mesmos analistas também sustentam que os planos editados no período conferem um retrato das políticas elaboradas pelo Governo federal para o setor de CTI.¹¹¹⁹

Além de um relato suficientemente abrangente, o processo de elaboração e aprovação dessas estratégias, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, observado no curso deste Capítulo III, ratifica a pertinência dos documentos analisados para o exame do arranjo jurídico-institucional de CTI.

Nesse sentido, ao possibilitarem a captura do papel exercido pelos Poderes Executivo e Legislativo, a investigação aponta que, muito embora a transição de enfoque – das organicidades para as finalidades –, o Poder Executivo continuou, tendo em vista o constatado no Capítulo II, a ser o principal responsável pela conformação do arranjo jurídico-institucional de CTI no país.

É oportuno destacar que há certa naturalidade no protagonismo do Poder Executivo nesta etapa em que se vislumbra o amadurecimento da institucionalidade de CTI, como decorrência do alinhamento dessas atividades à planificação e programação do desenvolvimento nacional, conquanto – ao menos, idealmente – o planejamento integra o agir administrativo.

Em todo o caso, a investigação realizada sugere outra razão para essa organização normativa do agir estatal de fomento pelo Poder Executivo: a conjuntura política dos Anos 60 e 80, em que vigorou o Regime Militar brasileiro, época de notória proeminência da figura do Presidente da República, inclusive em termos de produção normativa.

Além da edição de Decretos-Leis, abordado quando do exame da EMBRAER, o Capítulo III apontou que, para a estratégia de desenvolvimento do período, o Presidente

¹¹¹⁹ Entre outras, cf. a indicação bibliográfica na nota de rodapé nº 863. Pelo observado nesse Capítulo III, essa tese faz eco a essas considerações da literatura.

da República utilizou-se de normas editadas com fundamento em diplomas normativos de nítido caráter autoritário, que estabeleciam competências excepcionais ao chefe do Poder Executivo, para, por exemplo, colocar o Congresso Nacional em recesso e, no curso dessa suspensão das atividades parlamentares, legislar e exercer todas as atribuições previstas no texto constitucional.

Entre os diplomas normativos estabelecidos sob essas condições, decisivos para a estratégia de planificação do período, registra-se a ACp nº 43/69, editada tendo por fundamento o AI nº 5/68 e responsável por fixar o quadro normativo para a elaboração dos Planos Nacionais e dos documentos que lhe conferiam a sua “expressão financeira”, os OPIs.

Vale observar que, também como ocorrera na fase inicial de estruturação do agir estatal de fomento à CTI, foi possível capturar a participação do Poder Legislativo na formação desse arranjo jurídico-institucional, conforme ilustram a Lei nº 5.851/72, que autorizou a criação da EMBRAPA; a aprovação do III PND pela RCN nº 1/80; ou ainda, de modo bastante intenso, os debates em torno da elaboração da Lei de Informática.

Contudo, a pesquisa apontou que mesmo essas manifestações normativas do Estado brasileiro com a atuação do Poder Legislativo decorreram, em maior ou menor medida, de ação ou omissão do Poder Executivo:

- a Lei nº 5.851/72 foi resultado de formulações realizadas no âmbito do Ministério da Agricultura – e consolidadas no chamado *Livro Preto* – para lastrear a organização de um “Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária”;
- a RCN nº 1/80 simbolizou o abandono por parte do Poder Executivo da estratégia de desenvolvimento mediante Planos Nacionais; e
- a Lei nº 7.232/84 que, muito embora produto de uma acalorada tensão no Congresso Nacional em torno da proteção ou abertura do mercado nacional de informática, não deixou de ser uma consequência de um arranjo jurídico-institucional forjado pelo Poder Executivo com o Decreto nº 70.370/72,

constituindo a CAPRE, e, posteriormente, com o Decreto 84.067/79, estabelecendo a SEI.

Diante disso, a pesquisa vislumbra o Poder Executivo como o principal responsável pela formação da institucionalidade estatal de CTI entre os Anos 60 e 80.

Além desse traço geral do período, no qual a finalidade de promoção do desenvolvimento nacional serviu como motor da estruturação do agir estatal de fomento à CTI, as manifestações normativas do Poder Executivo realçam dois outros movimentos sucessivos que parecem ter definido a compreensão da CTI na institucionalidade da União Federal.

Trata-se da pretensão inicial do Governo Federal de aproximar a CTI do setor produtivo que se seguiu à emergência de uma persistente preocupação com a dinâmica interna do setor, notadamente a sua capacidade de produção de conhecimento.

Ainda que a ciência, tecnologia e inovação convivam naturalmente com a geração-aplicação do saber humano, sendo esta dualidade, aliás, essencial para a retroalimentação e desenvolvimento daquelas atividades, como aponta a literatura especializada,¹¹²⁰ é inegável que na definição das prioridades estatais – e, conseqüentemente, na partilha de recursos públicos – estas dimensões rivalizam.

Muito embora não se tenha vislumbrado uma direção deliberada por uma ou outra orientação, os documentos examinados no Capítulo III expressaram esses dois polos da CTI, com ênfases distintas no curso do tempo.

Pelo que se observou ao longo dessa investigação, entre o final dos Anos 60 e início dos 70, quando ciência, tecnologia e inovação, definitivamente, alinharam-se à estratégia de desenvolvimento nacional, as manifestações normativas do Estado brasileiro (essencialmente, por criação ou impulso do chefe do Poder Executivo), ao exaltarem a perspectiva sistêmica da atividade (cf. Decretos n^{os} 70.553/72 e

¹¹²⁰ Cf., *supra*, notas de rodapé n^{os} 191 e 192.

75.225/75), colocaram em voga o aspecto aplicado da CTI, acentuando a sua utilização em setores produtivos.

Para essa percepção, veja-se o realce conferido pela União Federal à dimensão “tecnológica” da sua agenda de CTI, ao adotar o SNT do Decreto-Lei nº 239/67, como o referencial de organização setorial da matéria no âmbito da sua estrutura. Ademais, lembra-se dos esforços de estímulo à emergência da CTI no setor produtivo, realçados pelo foco do I PBDCT (Decreto nº 72.527/73), em linha com o I PND, no fomento às capacidades de produção e incorporação de tecnológica pelas empresas nacionais.

Contudo, ainda que essa pretensão tenha remanescido nos Planos editados pelo Estado brasileiro a partir da segunda metade da Década de 70 e início dos 80, o agravamento da crise internacional do petróleo e suas repercussões na econômica brasileiro trouxeram outras prioridades ao Governo.

Em que pese a pesquisa tenha vislumbrado traços de adequação da estratégia do II PBDCT (Decreto nº 77.355/76) à conjunta de crise do período, a fim de que a CTI fosse utilizada na busca de alternativas para a elevação dos preços do petróleo, algo que o II PND não fizera, o principal achado da investigação foi uma inflexão da agenda nacional de CTI para as suas questões internas, vinculadas às suas capacidades humanas e estruturais de produção de conhecimento.

Com o III PND e suas preocupações macroeconômicas de contenção da inflação e do déficit da balança de pagamento, a pesquisa aponta como a ciência, a tecnologia e a inovação perderam relevância na agenda de prioridades nacionais.

Por ilustrativo, destaca-se a proeminência do CNPq na formulação do III PBDCT, quando os dois documentos que lhe antecederam contavam com a participação direta do Ministério do Planejamento. Ademais, conforme a pesquisa revela, apesar de aprovado pelo Presidente da República com o Decreto nº 85.118/80, o III PBDCT ratificava a agenda tradicional de produção de conhecimento e formação de pessoal da CTI, ensaiada pelo II PBDCT.

É pela observação desse percurso que se relacionam os aparentemente contraditórios movimentos (i) de consolidação da CTI como um “setor” de interesses no âmbito do

Estado brasileiro (ii) com a perda de centralidade desta temática na estratégia pretendida pelo núcleo do Governo com os Planos de desenvolvimento.

Por essa razão, a pesquisa realizada neste Capítulo III encerra-se com o que parece ter sido a manifestação normativa que sintetiza, no eclipse do Regime Militar brasileiro pela redemocratização do país, o percurso de maturação da CTI na paisagem da União Federal: a criação do MCT pelo Presidente da República com o Decreto nº 91.146/85.

Assim, cogita-se que o fortalecimento estrutural da CTI no âmbito do Estado brasileiro, como decorrência do acoplamento dessas atividades à estratégia de desenvolvimento, tenha acirrado dinâmicas e tensões próprias do setor que tornaram necessário o destaque de uma unidade ministerial dedicada à matéria.

Nesse sentido, pela análise realizada, pode-se dizer que o alinhamento da CTI à estratégia de desenvolvimento dos Anos 60 e 80 conformou um arranjo jurídico-institucional no âmbito da União Federal que, em suma, insulou a CTI do núcleo político e econômico do Governo, sendo este um aspecto marcante e com profundas consequências no modelo vigente de organização da ação de fomento estatal àquelas atividades.

**CAPÍTULO IV – DENSIFICAÇÃO NORMATIVA COM A
CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ORIENTAÇÃO DOS
ESFORÇOS DO FOMENTO À ATIVIDADE DE
INOVAÇÃO**

SÍNTESE DO PLANO DE INVESTIGAÇÃO DO CAPÍTULO IV

Após o percurso realizado nos dois Capítulos anteriores que, respectivamente, apresentaram as primeiras mobilizações realizadas pelo Estado brasileiro, para atuar, persistentemente, a partir dos Anos 50, no fomento à CTI e a aproximação desta temática da estratégia de desenvolvimento econômico e social do país entre os anos 60 e 80, o Capítulo IV explora a densificação normativa desta atividade administrativa.

O pano de fundo de toda a trajetória investigativa do Capítulo é o processo de redemocratização brasileiro, iniciado em meados da Década de 80 com o fim do Regime Militar brasileiro e a emergência da ordem constitucional de 1988, vigente até os dias de hoje.

Tendo em vista a tese deste trabalho, o Capítulo IV explora o papel exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo na organização do arranjo jurídico-institucional de fomento à CTI sob a égide da Constituição de 1988 e do Estado Democrático de Direito por ela estabelecido.

Para tanto, o Capítulo inicia-se com o exame dos trabalhos de elaboração da seção “da Ciência e Tecnologia” da atual Constituição pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC), instaurada em 1987 e encerrada em 1988 (item 4.1).

A fim de realçar a importância da atenção dedicada à CTI pela ANC, cuja consequência são os artigos 218 e 219 da Constituição de 1988, esse item da tese inicia-se com uma breve apresentação do tratamento conferido ao tema da CTI pelas Constituições de 1824; Constituição de 1891; Constituição de 1934; Constituição de 1937; Constituição de 1946; e a Constituição de 1967, seja o seu texto original, seja a redação conferida pela EC nº 1/69.

A investigação segue para colocar em contexto a ANC, realçando o seu significado político de reencontro do Estado brasileiro com o regime democrático.

Ao examinar a EC nº 26, de 27 de novembro de 1985, responsável por convocar a ANC 1987-1988, são pontuados aspectos relativos à metodologia dos trabalhos da

Constituinte, realçando os seus anseios de participação do “povo brasileiro” na elaboração do texto constitucional.

Assim, em que pese a opção da ANC por não acolher um texto base para a preparação da Constituição, o Capítulo IV analisa a proposta de Constituição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, estabelecida pelo chefe do Poder Executivo, mediante o Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.

São observadas as prescrições relativas à temática de CTI, constantes neste projeto de Constituição, elaborado entre 1985 e 1986, por entender que tais disposições prenunciam a abordagem que viria a ser explorada pela Constituinte de 1987-1988.

Feitas essas notas contextuais, o Capítulo IV avança para explorar os trabalhos da ANC.

Primeiramente, busca-se esclarecer a metodologia adotada para o exame das atividades da Constituinte. Nesse sentido, são precisados (i) o foco, qual seja, a elaboração da seção constitucional dedicada à CTI; (ii) os documentos analisados (projetos, anteprojetos e emendas, além das respectivas motivações); e (iii) o percurso da análise, compreendendo as etapas cronológicas de elaboração do texto constitucional de 1988.

Assim, o trabalho persegue as propostas de matéria constitucional de CTI suscitadas, nas sucessivas fases da Constituinte:

- “Preliminar”, dedicada à instalação da ANC e apresentação do seu Regimento Interno;
- das Subcomissões Temáticas, com a análise dos trabalhos da “Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação”;
- das Comissões Temáticas, pelo exame das atividades realizadas pela “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”;
- da Comissão de Sistematização, quando as propostas provenientes das Comissões Temáticas foram organizadas em um único projeto de Constituição;

- de “Plenário”, quando o texto foi objeto de deliberação pelos constituintes; e
- de “Promulgação”, por meio da qual a CTI constituiu o Capítulo IV (Da Ciência e Tecnologia), do Título VIII (Da Ordem Social), da Constituição de 1988.

Após realizar considerações aos diversos elementos à atividade administrativa de fomento à CTI aprovados pela ANC, a pesquisa prossegue para examinar o exercício normativo dos Poderes Legislativo e Executivo com o início da vigência da Constituição de 1988.

Para isso, a pesquisa coloca em destaque a reorientação do caráter da intervenção estatal em CTI, observado no que se qualifica como o “hiato” dos Anos 90 (item 4.2).

Inicialmente, procura-se contextualizar o que se vislumbra como um período de descontinuidade ao caráter dos esforços estatais anteriores quanto à CTI, de modo que o Estado brasileiro deixa de agir diretamente, para se articular à iniciativa privada, com vistas ao estímulo da matéria.

Com isso, a pesquisa examina alguns diplomas normativos, editados sob a forma de lei no curso da Década de 90, destinados a assentar bases jurídicas para a utilização de estruturas não-estatais no fomento à CTI.

Deste modo, são analisadas: (i) a revisão do modelo de estímulo ao setor de informática, pela Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (ii) a utilização das Fundações de Apoio da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, para o suporte à gestão do fomento à CTI; e (iii) o uso das Organizações Sociais da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, para a execução de atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Trabalhadas essas notas de transformação do agir estatal de fomento, a pesquisa avança para destacar a ênfase à inovação do Direito produzido em matéria de CTI, no Século XXI (item 4.3).

Para explorar esse realce da inovação na atividade de fomento à CTI, o Capítulo IV examina o processo de elaboração da Lei nº 10.973/04 e, em seguida, a mudança na paisagem normativa relacionada à matéria, com a proposição do PL nº 2.177, de 2011.

Quanto à Lei de Inovação, o trabalho analisa o PL nº 3.476/04, apresentado pelo Presidente da República, dando destaque às influências normativas do projeto, como o PL nº 7.282, de 2002, também formatado pelo Poder Executivo.

A fim de averiguar o papel do Poder Legislativo na conformação da Lei nº 10.973/04, percorre-se a tramitação da proposta legislativa no Congresso Nacional, para, ao final, lançar considerações às prescrições legais estabelecidas pela Lei de Inovação.

Essa mesma linha de investigação foi adotada para tratar do conjunto de alterações constitucionais e legais que conformam o vigente sistema jurídico de fomento à CTI.

Assim, a última seção do Capítulo IV explora a modificação normativa provocada pelo PL nº 2.177/11, o projeto de “Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”.

Destaca-se como essa proposição originada dos atores nacionais de CTI vocalizava interesses de órgãos, entidades e servidores públicos, constrangidos em suas atividades pelos aspectos tradicionais do modo de ser e agir da Administração Pública.

Mostra-se, como, encampado pelos parlamentares, o projeto de “Código” provocou uma ampla reformulação constitucional (EC nº 85/15) e legal (Lei nº 13.243/16) do sistema jurídico de CTI, cuja consequência, além do realce à ação estatal de estímulo à inovação, foi o engajamento do Poder Legislativo na conformação normativa de faculdades ao agir estatal de fomento à ciência, tecnologia e inovação.

4.1. CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ELABORAÇÃO DA SEÇÃO DEDICADA À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Este item da tese pretende evidenciar a emergência na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988 do Capítulo IV (Da Ciência e Tecnologia), do Título VIII (Da Ordem Social), da Constituição de 1988, dedicado à temática do fomento estatal à CTI.

Preliminarmente, lembra-se que a referida seção constitucional foi profundamente alterada pela EC nº 85/15. Tal modificação será tratada mais adiante neste trabalho.¹¹²¹ Por ora, o foco é investigar os debates da ANC que resultaram na redação original dos artigos 218 e 219 do texto constitucional promulgado em 1988, a seguir transcritos:

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

¹¹²¹ Sobre a EC nº 85/15, cf. *infra* item 4.3.2.2.

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.

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

Para explorar esse momento da história jurídica brasileira, são trabalhados os documentos de caráter prescritivos editados no âmbito da ANC.¹¹²²

Busca-se conhecer das pretensões originárias do constituinte de 1987-1988, manifestadas em sede de política legislativa, que ensejaram o conteúdo dos artigos 218 e 219, com vistas a conformar a relação do Estado brasileiro com a atividade de CTI e, ante a tese desta pesquisa, perquirir o que se vislumbrou para a função normativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo na estruturação da ação estatal.

Previamente ao aprofundamento no complexo processo de formatação do conteúdo prescritivo do Capítulo IV, do Título VIII, da Constituição de 1988, aponta-se como a temática da CTI fora abordada pelos textos constitucionais brasileiros anteriores a 1988.

Em seguida, procura-se assentar uma visão geral sob o contexto jurídico de início dos trabalhos da ANC, com a promulgação da EC nº 26, de 27 de novembro de 1985, pelo Congresso Nacional, e a convocação da Constituinte.

¹¹²² Para uma visão geral dos documentos consultados para o exame da ANC, cf. os *Anais da Assembleia Constituinte* no *site* do Senado Federal (disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em 5 ago. 2020).

Nesta oportunidade, além de realizar certos apontamentos sobre a organização dos trabalhos da ANC, trabalha-se o conteúdo do Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), instituída pelo Presidente da República, mediante o Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.

Publicado entre a convocação (1985) e a instalação da ANC (1987), entende-se que, embora o referido trabalho da CPEC não tenha sido acolhido pelas institucionalidades políticas para servir de base formal à elaboração da nova Constituição, o documento enuncia uma abordagem para a CTI no texto constitucional, cujo resultado, de alguma maneira, estaria nos acima transcritos artigos 218 e 219 da Constituição promulgada em 1988.

Diante disso, com foco exclusivo nos debates constituintes do que, posteriormente, seria a seção dedicada à CTI da Constituição de 1988, são examinados os conteúdos prescritivos, e suas fundamentações, apresentados e deliberados nas “fases” da ANC.

Por fim, encerra-se esse item da tese com uma última seção, destinada a pontuar algumas considerações conclusivas às prescrições relativas à CTI no texto promulgado da Constituição de 1988.

4.1.1. Antecedentes constitucionais

Para se observar a presença do tema da CTI, nos textos constitucionais anteriores a 1988, foram analisadas todas as Constituições elaboradas pelo Brasil, após a sua independência: Constituição de 1824; Constituição de 1891; Constituição de 1934; Constituição de 1937; Constituição de 1946; e a Constituição de 1967, seja o seu texto original, seja a redação conferida pela EC nº 1/69.

Registra-se que, no exame destes documentos normativos, acolheu-se uma percepção meramente estática e circunscrita.

Isso significa dizer que não foram considerados os contextos políticos e sociais de sua edição, tampouco as condições de sua aplicação, ou ainda dispositivos que pudessem favorecer ou limitar o estímulo estatal à CTI.¹¹²³

Assim, embora esses elementos sejam essenciais para a compreensão do significado do arranjo-jurídico institucional ensejado por uma Constituição, a investigação almejada neste item limitou-se a disposições em que os termos “ciência”, “tecnologia” e “inovação”, bem como “pesquisa”, foram citados pelos textos constitucionais brasileiros anteriores a 1988.

Com isso, ciente do risco de anacronismo, almeja-se verificar como essas palavras haviam sido utilizadas pelas diversas Constituições brasileiras até a ANC de 1987-1988, por entender que tais termos guardam certos signos aptos a um diálogo com as noções da Década de 80 (e atuais, diga-se) sobre CTI.

Deste modo, ainda que exclusivamente pela dimensão normativa, vislumbra-se valor investigativo nesta análise, na medida em aponta aspectos do tratamento da CTI na trajetória constitucional do Direito brasileiro.

Isto posto, veja-se que, na Constituição de 1824, o tema manifestou-se associado à questão do ensino.¹¹²⁴ Segundo o seu artigo 179, inciso XXXIII,¹¹²⁵ destinado a arrolar os direitos e garantias civis e políticos, competia aos colégios e universidades o ensino de elementos das ciências.

¹¹²³ Para um exame da “ciência” e “tecnologia” nas Constituições brasileiras, explorando aspectos contextuais de cada um desses textos constitucionais, ver SILVA, Rosa Eliane Dias Rodrigues. *Ciência e Tecnologia nas Constituições Brasileiras. Da vinculação de receitas: O caso das Fundações de Apoio à Pesquisa - FAPs*. Dissertação (Mestrado). Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília, 2008, pp. 21-37. Disponível em <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4160/1/RosaEliane_orig.pdf>. Acesso em 5 ago. 2020.

¹¹²⁴ Mesmo que fora do espectro de critérios desta pesquisa, registra-se a previsão de proteção dos direitos de propriedade intelectual no artigo 179, inciso XXVI, da Constituição de 1824.

¹¹²⁵ “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes” (Constituição de 1824).

Com a Constituição de 1891, o assunto foi mencionado no âmbito da competência do Poder Legislativo. Nos termos do artigo 35, 2º, caberia ao Congresso Nacional “animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências”.¹¹²⁶

Essa competência, partilhada com os Governos locais, reiterava relações da Constituição anterior, ao trabalhar as “ciências” em articulação com as noções de ensino (“letras”) e cultura (“artes”). Além do vocábulo “desenvolvimento”,¹¹²⁷ o termo “animar” parece atribuir ao Estado brasileiro o papel de fomento às “ciências”, quando o texto constitucional anterior limitava a um escopo protetivo – de garantia – da matéria.

Tais direções de estímulo foram reforçadas na Constituição de 1934. Segundo seu artigo 148, constante do Capítulo II (“Da Educação e da Cultura”), do Título V (“Da Família, da Educação e da Cultura”), cabia a todos os entes federados brasileiros “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências”.¹¹²⁸

Quanto à Constituição de 1937, embora remanescessem a “ciência” em seção constitucional dedicada à educação e à cultura e o fomento da atividade científica um dever do Estado, o artigo 128 da Constituição de 1937 qualificava a matéria como livre à iniciativa privada.¹¹²⁹

Ademais, no que tange ao estímulo estatal, percebe-se um viés econômico ao estímulo da atividade, com o destaque atribuído ao “Conselho da Economia Nacional”, órgão

¹¹²⁶ “Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: [...] 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais” (Constituição de 1891). Embora o artigo 35 da Constituição de 1891 tratasse das atribuições do Congresso Nacional, não parece correto dizer que o Poder Legislativo detinha essa atribuição executiva sobre a matéria, mas que poderia, por intermédio da sua função normativa, estabelecer prescrições de fomento para implementação pela estrutura administrativa do Poder Executivo.

¹¹²⁷ Por certo, sem o complexo feixe de sentidos que lhe confere a literatura atual, como é ilustrativo o trabalho de Amartya SEN, relacionando desenvolvimento e liberdade (*Desenvolvimento como liberdade*, trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000).

¹¹²⁸ “Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.” (Constituição de 1934)

¹¹²⁹ “Art 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.” (Constituição de 1937)

responsável pela direção da atividade produtiva pela Constituição de 1937, para “preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas” (art. 61, “f”,¹¹³⁰).

Ainda que estas organicidades tivessem preponderantes funções de pesquisas socioeconômicas (ver, por exemplo, art. 61, “f”, II), não parece irrelevante essa aproximação realizada pela Constituição de 1937 entre o tema da ciência e a atuação econômica do Estado.

Contudo, com a Constituição de 1946, o tema da CTI retraiu-se, manifestando-se apenas na dimensão da educação e da cultura.

Em todo o caso, esse texto constitucional conferiu duas novas ênfases ao tratamento do assunto: (i) a determinação de que as “ciências [...] são livres” (art. 173¹¹³¹) e, desse modo, ampliando a noção de liberdade de exploração da Constituição de 1937, para uma liberdade de exercício da atividade; e, (ii) sob o âmbito do fomento à cultura, fixando preferencialmente os “institutos de pesquisas [...] junto aos estabelecimentos de ensino superior” (art. 174, Parágrafo único).¹¹³²

Por fim, o texto da Constituição de 1967 e aquele da EC nº 1/69 mantiveram o tratamento da CTI em um dispositivo único do Título “Da Família, da Educação e da Cultura”.

Além da compreensão das “ciências” como atividade livre, alinhada à educação e à cultura, vislumbrada nos diplomas constitucionais anteriores, o artigo 171 da Constituição de 1967 incorporou a “pesquisa científica e tecnológica” como dever de fomento do Estado brasileiro.

¹¹³⁰ “Art. 61 - São atribuições do Conselho da Economia Nacional: [...] f) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto: I - racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria; II - estudar os problemas do crédito, da distribuição e da venda, e os relativos à organização do trabalho” (Constituição de 1937, na sua redação original, cujo conteúdo foi transferido para alínea “e”, do artigo 61, com a alteração realizada pela Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945).

¹¹³¹ “Art 173 - As ciências, as letras e as artes são livres.” (Constituição de 1946)

¹¹³² “Art 174 - O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único - A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.” (Constituição de 1946)

Nota-se que essa expressão, refletindo certa assimilação do “paradigma moderno” da CTI pelo Estado brasileiro,¹¹³³ não foi objeto de modificação com a EC nº 1/69.

Em todo o caso, por esta alteração constitucional, incluiu-se a palavra “ensino” à expressão,¹¹³⁴ de modo que caberia ao Estado não só o fomento à pesquisa científica e tecnológica, mas também a formação quadros com essas qualificações.

Ademais, observa-se que, refletindo o quadro político do Regime Militar da época, a liberdade de exercício das ciências foi constitucionalmente condicionada, na medida em que, por intermédio de suas atividades, não seriam “toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.”¹¹³⁵

Assim, até a Década de 80 do Século XX, as Constituições brasileiras, ao expressamente tratarem da CTI, constantemente vincularam essa temática à educação e à cultura – em alguns casos, topograficamente organizadas em seções também dedicadas a tratar da “família”, ainda que esta relação não tenha tido qualquer relevância em termos prescritivos.

Além disso, a questão da liberdade no âmbito da atividade científica também foi um assunto persistente nos textos constitucionais brasileiros, sobretudo aqueles do Século XX.

Em que pesem outros assuntos episódicos, como a emergência da “pesquisa” enquanto instrumento para a intervenção estatal na economia prevista na Constituição de 1937, uma constante das Constituições do período republicano (Constituição de 1891, em diante) parece ter sido a função administrativa de fomento atribuída ao Estado para com a atividade de CTI.

¹¹³³ Refere-se, aqui, a Donald STOKES (cf. destaque realizado à nota de rodapé nº 851, *supra*).

¹¹³⁴ “Art. 179. As ciências, as letras e as artes são livres, ressalvado o disposto no parágrafo 8º do artigo 153. Parágrafo único. O Poder Público incentivar a pesquisa e o ensino científico e tecnológico.” (Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/69)

¹¹³⁵ Parte final do artigo 153, § 8º, do Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/69.

Portanto, foi com esse histórico constitucional, em que o assunto não era completamente estranho às Constituições brasileiras anteriores, atribuindo, inclusive, diretivas de fomento à interação entre Estado e atividade de CTI, que se iniciaram os trabalhos da ANC 1987-1988.

4.1.2. O contexto jurídico-institucional de instituição da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988

4.1.2.1. Convocação da Assembleia Nacional Constituinte pela EC nº 26, de 27 de novembro de 1985 e a sua complexa metodologia de trabalho

De início, registra-se que a elaboração da Constituição de 1988 significava um reencontro do Estado brasileiro com o regime democrático, como, expressamente, manifestou o Presidente da República ao encaminhar ao Congresso Nacional a PEC nº 43, de 1985, à Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/69.¹¹³⁶

Assim, pela MCN-PR nº 330, de 28 de junho de 1985, ao Congresso Nacional,¹¹³⁷ o chefe do Poder Executivo afirmava ser

com a mais profunda confiança no discernimento e na vocação do povo brasileiro, para organizar-se pacificamente em regime de liberdade e

¹¹³⁶ O modo de instituição da ANC de 1987-1988 por Emenda à Constituição anteriormente vigente e foi objeto de debate na doutrina constitucional da época, quanto à natureza, originária ou derivada, do Poder Constituinte estabelecido. Para uma síntese dessas reflexões, ver PORTO, Walter Costa. A Constituição de 1988. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 45, n. 179, 2008, pp. 299-300. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160343>>. Acesso em 17 ago. 2020. Ofertando algumas razões para essa controversa opção para a formulação do texto constitucional de 1988, o autor aponta que, “[d]esde o início da década de 80, quando se iniciara o retorno, que se programou como ‘lento e gradual’, à normalidade democrática, opunham-se os que, de um lado, pregavam a convocação de uma Constituinte ou a transformação, em Constituinte, do Congresso de então; e, de outro, os que entendiam não ser essa uma questão prioritária: o povo estaria mais interessado em problemas como o do controle da inflação e contenção de preços, sempre em desordenada espiral ascendente. [...] O desacordo resultou, afinal, em um diálogo enriquecedor de nossa cena política, tão diferente de outros, alicerçados somente em uma base frágil de emoção e despreparo. Mas nenhuma das teses prevaleceu, sendo substituídas, mais tarde, por reparos à Emenda nº 26, por ter dado uma natureza ‘congressual’, não ‘exclusiva’, à Assembléia Constituinte, e por tentativas de respaldar, nas palavras daquela Emenda, que falavam de uma Assembléia ‘livre e soberana’, a verdadeira autonomia cuja ausência tantos deploravam.” (p. 300)

¹¹³⁷ No Congresso Nacional, a MCN-PR nº 330/85 foi recebida como *Mensagem nº 48, de 1985-CN* (disponível em <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>>. Acesso em 06 ago. 2020).

justiça, que proponho a Vossas Excelências a convocação da Assembléia Nacional Constituinte. [§] Compromisso histórico firmado no curso do movimento cívico que congregou brasileiros de todas as condições, com o propósito de democratizar a sociedade e o Estado, é a convocação da Assembléia Nacional Constituinte ato de coragem e fé.” (sem grifos do original)

A proposta do Presidente da República foi deliberada pelo Congresso Nacional e promulgada como a EC nº 26, de 27 de novembro de 1985.

Nesse sentido, o contexto político e social de instituição da ANC impulsionava para que o processo de formulação do texto constitucional representasse um primeiro sinal da participação do “povo brasileiro” no documento de base da organização do Estado e da sociedade.

Diante disso, embora a EC nº 26/85 limitasse-se a definir o caráter da ANC (“livre e soberana”) e determinar sua instalação pela reunião dos membros da Câmara e do Senado Federal em assembleia unicameral para, a partir de 1º de fevereiro de 1987, discutir e votar em dois turnos pela maioria de seus membros o texto constitucional (arts. 1º a 3º), o processo de formulação da Constituição de 1988 foi bastante complexo.

Como lembra Mauro Márcio OLIVEIRA,

[o]s números que registram a tarefa constitucional são impressionantes. Como exemplos podem ser citados os mais de 212 mil registros eletrônicos relativos a emendas, projetos e destaques [...]; as mais de 2 mil caixas com documentos originais da Assembléia; os 308 exemplares do Diário da Assembléia Nacional Constituinte, reunidos em uma coleção sintética de 16 e em outra expandida de 39 volumes; as 215 fitas de videocassete, as 1.270 fotos e as 2.865 fitas sonoras de gravação dos trabalhos constituintes; e uma extensa coleção de documentos catalogados pelas bibliotecas.¹¹³⁸

¹¹³⁸ OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde busca-las e como usá-las*. Brasília, Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993,

Veja-se que o autor dimensiona em números um laborioso processo envolvendo diversas fases, desde discussões temáticas sobre os conteúdos a serem objeto de matéria constitucional até a atividade de revisão e harmonização das propostas de disposições prescritivas.

Para dificultar ainda mais o conjunto de atividades que se desenvolveu ininterruptamente entre fevereiro de 1987 e outubro de 1988, lembra-se que a ANC não acolheu um documento comum básico para orientar a elaboração do texto constitucional.

Isso não significa que não tenham existido propostas preliminares que serviram de norte aos trabalhos da Constituinte.

Entre estas, seja pela sua origem governamental, seja pela atenção conferida à CTI, convém examinar o texto de Constituição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), instituída pelo Presidente da República, mediante o Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985.

4.1.2.2. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, e o prenúncio de uma cuidadosa abordagem da ciência, tecnologia e inovação no texto constitucional

Sob os “considerandos” de que “todas as instituições representativas da sociedade” deveriam participar da ANC e de que “o Poder Executivo tem o dever de participar desse trabalho coletivo”, o Presidente da República editou o Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, instituindo a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC).

Composta por cinquenta membros de livre nomeação pelo Chefe do Poder Executivo (art. 1º), a CPEC ficou responsável por realizar “pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para futura colaboração aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte” (art. 2º).

p. 9. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/fontes.pdf>>. Acesso em 6 ago. 2020.

Com seus trabalhos iniciados em 20 de agosto de 1985 e encerrados em 18 de setembro de 1986,¹¹³⁹ com a apresentação do *Anteprojeto da CPEC*¹¹⁴⁰, a Comissão reuniu juristas e não juristas, sob a Presidência de Afonso Arinos de Melo Franco.

Sobre a CPEC, o CPDOC-FGV oferta a seguinte síntese:

“[e]fetivado na chefia do Executivo, Sarney manteve a comissão presidida por Arinos, a qual era composta por 50 integrantes entre juristas, advogados, professores de direito, empresários, cientistas sociais e jornalistas, além de um médico e um economista. O grupo, apelidado inicialmente de ‘comissão de notáveis’ e depois ‘Comissão Afonso Arinos’, sofreu pesadas críticas da parte de entidades da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), por seu suposto caráter conservador e elitista. [§] Afonso Arinos procurou manter-se alheio a esse tipo de pressão argumentando que na condição de ‘emanação do governo federal’ sua comissão deveria receber sugestões de indivíduos e dos vários setores da sociedade como vinha acontecendo, mas não tomar a iniciativa de consultá-los. Sustentava, ademais, que só as elites podiam fazer política e que jamais uma Constituição fora elaborada pelas massas. Em contrapartida, defendeu o direito popular de veto às leis aprovadas pelo Congresso como forma de instituir-se a participação direta dos cidadãos no processo de elaboração da nova Carta. [§] A Comissão de Estudos Constitucionais trabalhou durante um ano e, em setembro de 1986, concluiu o anteprojeto de Constituição composto de 468 artigos.”¹¹⁴¹

¹¹³⁹ Instituída em 20 de agosto de 1985, para durar dez meses e, assim, encerrar os seus trabalhos em 20 de junho de 1986, a CPEC teve o seu prazo de finalização dos trabalhos prorrogado até 20 de setembro de 1986 pelo Decreto nº 92.771, de 11 de junho de 1986.

¹¹⁴⁰ CPDOC-FGV (LEMOS, Renato). *Afonso Arinos (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/afonso-arinos-de-melo-franco>>. Acesso em 5 ago. 2020.

¹¹⁴¹ Para a íntegra do *Anteprojeto da CPEC*, inclusive a lista dos membros integrantes da CPEC, cf. *Diário Oficial (Suplemento ao Nº 185) de 26 de setembro de 1986* (disponível em <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em 5 ago. 2020). As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Anteprojeto da CPEC*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

Contudo, o *Anteprojeto da CPEC* não serviu de base à ANC para a elaboração do texto constitucional.

Manifestamente, o chefe do Poder Executivo preferiu não se imiscuir¹¹⁴² no que considerou ser um trabalho do Poder Legislativo, nem endossar as opções acolhidas pela CPEC.¹¹⁴³

De todo modo, o cuidado do *Anteprojeto da CPEC* com a questão da CTI parece anunciar a mudança de rumos para a abordagem da temática no âmbito constitucional brasileiro.¹¹⁴⁴

Nesse documento, atribuiu-se à CTI uma seção (Capítulo VI), do Título V, dedicado à educação, cultura, comunicação social, ciência e tecnologia. Foram propostos três artigos que, sem afastar a atuação da iniciativa privada na matéria, pretendiam estabelecer os seguintes deveres e prerrogativas ao Estado brasileiro no fomento à CTI (*Anteprojeto da CPEC*, p. 54):

Art. 404 – Cabe ao Estado, sem prejuízo da iniciativa privada, prover ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, na forma da lei, com o estímulo

¹¹⁴² Em seu discurso no ato de entrega dos trabalhos da Comissão, o Presidente da República informou que “[o] aproveitamento de ricas sugestões [da CPEC] será obra da Constituinte em sua indelegável soberania.” (*Anteprojeto da CPEC*, p. 1).

¹¹⁴³ Para essas razões, ver CPDOC-FGV (LEMONS, Renato). *Afonso Arinos (biográfico)*. Conforme sintetiza o verbete, eram propostas do *Anteprojeto da CPEC*: “adoção do sistema parlamentar de governo; instituição do sistema de voto distrital misto para eleição de deputados federais; criação da figura do ‘defensor do povo’ para proteção de cidadãos que se considerassem atingidos por atos abusivos de autoridades públicas; descentralização tributária em benefício dos municípios; reforma do poder Judiciário com a criação de novos tribunais e descentralização da Justiça Federal; ampliação da intervenção do Estado na economia; adoção de medidas de restrição à entrada de capitais externos na economia nacional combinadas com outras de estímulo à nacionalização de empresas estrangeiras.”

¹¹⁴⁴ Ressalva-se que esta atenção vislumbrada no *Anteprojeto da CPEC* não foi comum a todos os anteprojeto de Constituição apresentados à época. Por ilustrativo lembra-se daquele elaborado por Fabio Konder COMPARATO (para o seu conteúdo, cf. COMPARATO, Fabio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986) e endossado naquela oportunidade pelo Partido dos Trabalhadores (cf. *Constituição petista quer ‘soberania popular’*, em “1º Caderno – Política”, do jornal Folha de São Paulo, de 30 de março de 1986, com extrato disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/44365/1/noticia.htm>>. Acesso em 6 ago. 2020). No caso, o referido anteprojeto dedicara um único dispositivo, diretamente, à temática da CTI: “*Ingresso de técnicos e cientistas estrangeiros – Art. 216 – A lei facilitará o ingresso no país e a permanência, temporária ou definitiva, de estrangeiros dotados de competência técnica ou científica*” (COMPARATO, Fabio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*, p. 142, para a transcrição, e pp. 58-59, para as razões do dispositivo no anteprojeto).

à pesquisa, à disseminação do saber e ao domínio e aproveitamento adequado do patrimônio universal de inovações.

Art. 405 – Competem ao Estado o estímulo e a orientação do desenvolvimento tecnológico, obedecendo aos seguintes princípios; I – incentivo às universidades, centros de pesquisa e indústrias nacionais, com a destinação dos recursos necessários; II – integração no mercado e no processo de produção nacional; III – subordinação as necessidades sociais, econômica, políticas e culturais dando-se prioridade ao esforço para a completa incorporação dos marginalizados na sociedade moderna; IV – respeito às característica[s] sociais e culturais do País e plena utilização de seus recursos humanos e materiais. V – reserva do mercado interno nos casos em que a exija o desenvolvimento econômico e tecnológico. § 1º – As empresas que atuem em setores industriais dependentes de processos tecnológicos de continua atualização são obrigadas a investir em pesquisas, na forma que a lei estabelecer, incorporando-se o conhecimento que delas resulte no patrimônio nacional. § 2º – As empresas estatais e de economia mista aplicarão não menos do que cinco por cento dos seus lucros, através de fundo específico, no desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

Art. 406 – Os Poderes Públicos utilizarão, preferencialmente, bens e serviços nacionais, na área da informática, observados os critérios legais que assegurem adequação tecnológica e econômica aos objetivos visados. Parágrafo único – E vedada a transferência de informações para centrais estrangeiras de armazenamento e processamento, salvo nos casos previstos em tratados e convenções, com cláusula de reciprocidade.

Conforme se observou na análise dos PNDs-PBDCTs, a proposta da CPEC não pretendia estabelecer limites desconhecidos pelo Estado brasileiro para a sua relação com a atividade de CTI. Contudo, o *Anteprojeto da CPEC* parece ter sido precursor em vislumbrar, no texto constitucional, uma série de medidas de fomento sustentadas em sede legal e, sobretudo, infralegal.

Assim, tendo em vista a tradição constitucional brasileira, o tema da CTI ganhava notoriedade em termos de *status* normativo. Mas, não só.

O *Anteprojeto da CPEC* também procurou conferir papel de destaque ao Poder Legislativo na definição do fomento à matéria, ao, por exemplo, prever no seu artigo 404 que a ação estatal de “desenvolvimento da ciência e da tecnologia” seria conformada “na forma da lei”.

A CPEC, ainda, pretendia fixar constitucionalmente uma finalidade à política de CTI, atribuindo instrumentos para a satisfação desses objetivos como a reserva de mercado (art. 405, V) e as compras públicas (art. 406, *caput*).

Ademais, destaca-se que o *Anteprojeto da CPEC* também almejava estabelecer um modelo de financiamento para a CTI, baseando-se na atividade econômica empresarial. Segundo o artigo 405, § 1º, a lei estabeleceria a forma de obrigação de investimento em pesquisa às empresas de “setores industriais dependentes de processos tecnológicos de continua atualização”. Para as empresas estatais, o artigo 405, § 2º, propunha que um fundo específico, para a promoção da atividade, recebesse “não menos do que cinco por cento” dos lucros das referidas entidades públicas.

Enfim, embora o *Anteprojeto da CPEC* não tenha sido endossado pelo Presidente da República ou acolhido como um documento de base para os trabalhos da ANC, seu conteúdo serve como um retrato do espírito do momento histórico de elaboração da Constituição de 1988.¹¹⁴⁵

Pode-se dizer que o detalhado regime para a interação do Estado brasileiro com a CTI, pretendido pela *Anteprojeto da CPEC*, renunciava uma forma de tratamento da matéria que, ao final dos trabalhos da ANC, constaria dos artigos 218 e 219 da Constituição.

¹¹⁴⁵ Observa-se que não se tratava de um “espírito” de sentido único. Quanto ao caráter extensivo e programático vislumbrado no *Anteprojeto da CPEC*, lembra-se das críticas à “ampliação do ‘campo’ constitucional” e à emergência de “padrões heterodoxos de constituição”, realizada por Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, em estudo contemporâneo aos trabalhos da ANC, (A idéia de constituição no mundo contemporâneo. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 169, 1987, pp. 12-29. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45569>>. Acesso em 06 ago. 2020).

Isto posto, passa-se a explorar o percurso na ANC que ensejou a formulação dos referidos dispositivos constitucionais.

4.1.3. Ciência, tecnologia e inovação nas etapas da Assembleia Nacional Constituinte

4.1.3.1. Ponderações metodológicas

Com o apoio dos trabalhos dedicados a esclarecer a organização das atividades da ANC,¹¹⁴⁶ divide-se a Constituinte em sete etapas,¹¹⁴⁷ cronologicamente sucessivas¹¹⁴⁸: Preliminar; Subcomissões Temáticas; Comissões Temáticas; Comissão de Sistematização; Plenário; Comissão de Redação; e Epílogo.¹¹⁴⁹

Ante a ausência de um texto comum básico para orientar a elaboração do texto constitucional, de modo que se pudesse, *a priori*, acompanhar o percurso específica de certas propostas prescritivas, são observadas as referências à temática da CTI no curso das sete etapas acima mencionadas da ANC.

¹¹⁴⁶ Além do acima mencionado trabalho de Mauro Márcio OLIVEIRA (*Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*, ob. cit.), essa pesquisa apoia-se também nos três volumes de BRUSCO, Dilsson Emílio; e RIBEIRO, Ernani Valter. *O processo histórico da elaboração do texto constitucional: mapas demonstrativos*. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 1993. Os Volumes, uma “Errata” e um documento intitulado “Orientações ao Leitor” encontram-se na seção “Obras Correlatas” dos *Anais da Assembleia Constituinte* (disponível em <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em 6 nov. 2020). Para reflexões prévias realizadas sobre os trabalhos da constituinte, cf. também reflexões realizadas pelo autor desta tese, em sua dissertação de mestrado, por ocasião do exame da dimensão político-legislativa da expressão “normas gerais [...] de contratação” do artigo 22, XXVII, do texto constitucional, cujas considerações estruturais de pesquisa foram acolhidas para a elaboração desta seção da tese (ver MONTEIRO, Vítor. *Limites constitucionais à autonomia dos entes federados em matéria de contratos administrativos*, pp. 57-60).

¹¹⁴⁷ Para essa organização dos trabalhos da ANC, acolhe-se a organização proposta por Mauro Márcio OLIVEIRA (*Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*, pp. 11-13).

¹¹⁴⁸ Quanto às datas de início e encerramento de cada uma das etapas da Constituinte, ver OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*, pp. 14-16). No caso, ainda que sucessivas, ressalta-se que o término de uma etapa não foi condição necessária ao início dos trabalhos procedimentais de instalação da etapa seguinte.

¹¹⁴⁹ Essa perspectiva de observação das fases da ANC dialoga com as previsões dos Regimentos Internos da ANC, como se verá adiante (cf., *infra*, item 4.1.3.2.).

Assim, parte-se da elaboração do Regimento da ANC, a fim de explicitar o enquadramento da matéria da CTI na fase Preliminar da Constituinte. Segue-se para o exame das Subcomissão e Comissão que se encarregaram da Temática de Ciência e Tecnologia. Avança-se para a Comissão de Sistematização, quando os anteprojetos provenientes das diversas Comissões Temáticas foram organizados em um projeto de Constituição. Em seguida, explora-se o processo de deliberação ocorrido no Plenário da ANC e, enfim, os trabalhos da Comissão de Redação que condensou o texto final da Constituição. Para encerrar, aproveita-se a fase do Epílogo, para, diante da conclusão dos trabalhos da ANC, realizar certas considerações à Constituição promulgada.

Considerando os objetivos desta tese, são investigadas nessa trajetória aquelas manifestações de caráter normativo formuladas pelos constituintes. Ou seja, a avaliação realizada em cada fase centra-se nos projetos, anteprojetos e emendas, além das respectivas motivações, que acompanham essas manifestações, sob a forma de relatórios e justificativas, com vistas a compreender os fundamentos da proposição da matéria constitucional.

Para o acesso a estes documentos, inicialmente, utilizou-se do sistema de busca “Avançada” das *Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988*¹¹⁵⁰. Deste modo, foram consultados os 23 marcos do campo “Fase” que consolidam os trabalhos das Subcomissões Temáticas, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização, Plenário e Comissão de Redação, organizados pela Seção de Documentação Parlamentar do Congresso Nacional.

Assim, para:

- (i) a fase das Subcomissões Temáticas, a pesquisa baseou-se nos documentos fornecidos nas fases: “A – Anteprojeto do Relator da Subcomissão”; “B – Emenda ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão”; e “C – Anteprojeto da Subcomissão”;

¹¹⁵⁰ Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/search?smode=advanced>>. Acesso em 9 ago. 2020.

(ii) a fase das Comissões Temáticas, a pesquisa baseou-se nos documentos fornecidos nas fases: “E – Emenda ao Anteprojeto do Relator da Comissão”; “F – Substitutivo do Relator da Comissão”; “G – Emenda ao Substitutivo do Relator da Comissão”; e “H – Anteprojeto da Comissão”;

(iii) a fase da Comissão de Sistematização, a pesquisa baseou-se nos documentos fornecidos nas fases: “I – Anteprojeto de Constituição”; “J – Emenda CS de Mérito ao Anteprojeto de Constituição”; “K – Emenda CS de Adequação do Anteprojeto de Constituição”; “L – Projeto de Constituição”; “M – Emendas 1P ao Projeto de Constituição”; “N – Primeiro Substitutivo do Relator”; “O – Emendas ES ao Primeiro Substitutivo do Relator”; e “P – Segundo Substitutivo do Relator”;

(iv) a fase de Plenário, a pesquisa baseou-se nos documentos fornecidos nas fases: “Q – Projeto A. Terceiro Substitutivo do Relator”; “R – Ato das Disposições Transitórias”; “S – Emendas de Plenário – 2P”; “T – Projeto B. Projeto Aprovado no Primeiro Turno”; “U – Emendas – 2T – ao Projeto B”; e “V – Projeto C. Projeto Aprovado no Segundo Turno”;

(v) a fase da Comissão de Redação, a pesquisa baseou-se nos documentos fornecidos nas fases: “W – Proposta de Redação” e “X – Redação Final”.

Dos resultados obtidos, focou-se nos documentos de tipo “Avulso”, que consolidam todas as proposições normativas apresentadas pelos constituintes em cada etapa da ANC. A busca individualizada de “Emendas” elaboradas pelos constituintes, também disponível à consulta a partir do campo “Fase” das *Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988*, apenas foi realizada quando estas acrescentaram, suprimiram ou alteraram significativamente disposições normativas aos “Anteprojeto/Projetos”, apresentados pelos relatores dos trabalhos constituintes.¹¹⁵¹

¹¹⁵¹ “Avulso”, “anteprojeto/projetos” e “emendas” constituem as indexações disponíveis no campo “Fase” de busca “Avançada” da *Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988*.

Isto posto, avança-se para o exame do percurso de elaboração da seção dedicada à ciência, tecnologia e inovação no texto constitucional de 1988.

4.1.3.2. Etapa “Preliminar” e o Regimento da ANC

A ANC instalou-se em 1º de fevereiro de 1987, junto com a legislatura decorrente das eleições de 15 de novembro de 1986.

Nesse sentido, para a compreensão da complexidade do processo constituinte, é oportuno registrar que os trabalhos da Constituinte transcorreram concomitantemente às atividades parlamentares ordinárias do Congresso Nacional, de modo que os deputados e senadores eleitos no pleito para 48ª legislatura (1987-1991) e os senadores provenientes das eleições gerais de 1982 (47ª legislatura, 1983-1987),¹¹⁵² atuaram como constituintes.¹¹⁵³

Em sua fase inicial, a ANC dedicou-se à organização dos seus trabalhos, como a eleição da sua Mesa Diretora e a elaboração do seu Regimento Interno.

No que tange ao Regimento Interno, observa-se que a ANC editou três normas tratando do seu funcionamento.

¹¹⁵² A participação dos Senadores eleitos no pleito de 1982 e, portanto, antes da convocação da ANC pela EC nº 26/85, foi objeto de debate na 2ª sessão dos trabalhos da Constituinte, de 2 de fevereiro de 1987. Sob fundamento de que o artigo 1º da EC nº 26/85 enunciava, sem referência ao processo eleitoral, que todos membros da Câmara e do Senado reunir-se-iam unicameralmente para os trabalhos da ANC, os constituintes deliberaram por 394 votos favoráveis (contra 124 e 17 abstenções) à participação dos Senadores da 47ª legislatura na ANC. Nesse sentido, cf. *Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Plenário, de 02 de fevereiro de 1987 a 27 de fevereiro de 1987*, pp. 6-13 (disponível em <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N001.pdf>>. Acesso em 9 ago. 2020).

¹¹⁵³ Tratando dos números precisos dos integrantes da ANC, Mauro Márcio OLIVEIRA informa que “os parlamentares eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986 - 487 Deputados Federais e 49 Senadores – e mais 23 dos 25 Senadores eleitos em 1982, num total de 559, deram início ao trabalho constituinte, na modalidade congressional.” (*Fontes de informações sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*, p. 11) Em sentido diverso, a Câmara dos Deputados arrola a existência de 593 constituintes, entre 512 Deputados (disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/deputados-constituintes>. Acesso em 9 ago. 2020) e 81 Senadores (disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/senadores-constituintes>. Acesso em 9 ago. 2020).

Na etapa “Preliminar”, foram editadas a Resolução ANC n° 1, de 6 de fevereiro de 1987, estabelecendo as normas preliminares até a aprovação do Regimento Interno; e a Resolução ANC n° 2, de 25 de março de 1987, dispendo, efetivamente, sobre o *Regimento Interno da ANC*. O terceiro documento normativo de organização dos trabalhos internos da Constituinte foi a Resolução ANC n° 3, de 5 de janeiro de 1988, com vistas a alterar disposições do *Regimento Interno da ANC* relativas à etapa de tramitação em “Plenário” do projeto de Constituição.¹¹⁵⁴

Portanto, destes documentos, este item da tese, centra-se no *Regimento Interno da ANC*. Nele, a par de toda a sua prescrição, convém realizar dois destaques.

Primeiramente, o revestimento de forma para as disposições de “matéria constitucional” na ANC. Sem definir o conteúdo dessas proposições, o artigo 37 do *Regimento Interno da ANC* determina que as

deliberações sobre matéria constitucional serão, sempre, tomadas pelo processo nominal¹¹⁵⁵ e por maioria absoluta de votos dos membros da Assembléia. As demais serão tomadas por maioria simples de votos, adotando-se o processo simbólico, salvo disposição regimental expressa ou deliberação do Plenário em outro sentido.

Com isso, pode-se dizer que, dimensionando a qualidade de “livre e soberana” da ANC, nenhum assunto estaria vedado à incorporação ao texto constitucional, sempre que vencido o rito de votação.

Quanto ao segundo destaque, realça-se o acento conferido à CTI nos trabalhos da Constituinte.

¹¹⁵⁴ Todos os documentos normativos mencionados no parágrafo são encontrados na seção *Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte* do site da Câmara dos Deputados (disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional>. Acesso em 9 ago. 2020).

¹¹⁵⁵ Nos termos do artigo 67 do *Regimento Interno da ANC*, “processo nominal” é aquele “feito pela chamada dos Constituintes, utilizando-se listagem especial de votação, elaborada em ordem alfabética.”

Conforme o artigo 15, VIII, “b”, do *Regimento Interno da ANC*, a temática integrou a “Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”, da “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”.

Ressalta-se que “Ciência e Tecnologia” não constavam do *Projeto de Regimento Interno* inicialmente apresentado na ANC pelos líderes dos partidos.¹¹⁵⁶ A inclusão desta temática decorreu de substitutivo apresentado pelo Relator do *Projeto*, na 18ª sessão da ANC, de 21 de fevereiro de 1987.¹¹⁵⁷

Em face das 970 emendas apresentadas ao seu texto inicial, o Relator optou pela proposição de um primeiro substitutivo integral ao *Projeto de Regimento Interno*, prevendo a “Subcomissão de Ciência e Tecnologia”, da “Comissão de Educação, Cultura, Saúde, Esporte, Comunicação, Ciência e Tecnologia” (art. 15, VIII, “c”).¹¹⁵⁸

Portanto, sem uma justificativa explícita,¹¹⁵⁹ “Ciência e Tecnologia” passaram a figurar como temática da ANC.

¹¹⁵⁶ Segundo o artigo 15 dessa proposta, o projeto de Constituição seria elaborado pelas seguintes quatro comissões temáticas: “1º – Comissão da declaração dos Direitos e Garantias; 2º – Comissão da Organização Federal; 3º – Comissão de Organização dos Poderes; 4º – Comissão da Ordem econômica e social, família, educação e cultura”. Para a íntegra deste *Projeto de Regimento Interno*, ver *Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Plenário, de 02 de fevereiro de 1987 a 27 de fevereiro de 1987*, cit., pp. 24-32).

¹¹⁵⁷ *Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Plenário, de 02 de fevereiro de 1987 a 27 de fevereiro de 1987*, cit., pp. 415-ss.

¹¹⁵⁸ *Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Plenário, de 02 de fevereiro de 1987 a 27 de fevereiro de 1987*, cit., p. 463.

¹¹⁵⁹ Em suas considerações ao substitutivo, o Relator do *Projeto de Regimento Interno*, constituinte Fernando Henrique Cardoso, limitara-se a expressar que, da “antiga idéia de formação de uma Comissão única para elaboração prévia do texto da Constituição, evolui-se, no Projeto de Resolução nº 2 de 1987 [*Projeto de Regimento Interno*], para a criação das várias Comissões temáticas, além da de Sistematização, culminando, agora, neste Substitutivo, com a possibilidade de todo Constituinte participar dos debates de qualquer Comissão, restrito apenas o direito de voto àquela a que, pertença e àquela em que atue como suplente, se for o caso, ou à de Sistematização, quando integrá-la”. Em busca das motivações para a inclusão da “Ciência e Tecnologia”, recorreu-se ao pronunciamento realizado pelo referido Relator, tratando das razões para a apresentação do substitutivo ao *Projeto de Regimento Interno*: “o número e a designação das Comissões, que não há de prefigurar a Constituição, certamente influenciará sobre os capítulos da Constituição. Foi até certo ponto, uma acomodação diante das inúmeras propostas recebidas. E por isso mesmo, para que cada um pudesse sentir que nas comissões encontrará um nicho onde vai poder expor seu ponto de vista, achei mais conveniente subdividi-las em três subcomissões. Serão, portanto, oito comissões – dispenso-me de ler seus títulos, porque V. Ex.^a dispõem dos textos – que se subdividem em 24 outras subcomissões.” Observando-se a lista de emendas apresentadas ao *Projeto de Regimento Interno*, registra-se que ao menos 66 pretendiam, em seu título, alterar aspectos das propostas de Comissões da ANC. Para essas observações, ver *Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Plenário, de 02 de fevereiro de 1987 a 27 de fevereiro de 1987*, cit., respectivamente, p. 459 (para a transcrição das considerações do Relator ao substitutivo), p. 420 (para a intervenção do Relator em Plenário) e pp. 435-459 (para a lista de emendas apresentadas).

Já a configuração final, que alinhava essa temática à “Comunicação”, teve origem no *Projeto de Resolução nº 2-B*,¹¹⁶⁰ apresentado pelo Relator do *Projeto de Regimento Interno*, na 23ª seção da ANC, de 24 de fevereiro de 1987.

Novamente, não são claras as razões que levaram à aproximação da CTI e das comunicações em uma mesma subcomissão temática, já que, ao tratar do assunto o Relator apenas enunciara que “[p]ropomos, ainda, nova distribuição das Subcomissões, visando atender a emendas e sugestões dos Senhores Constituintes”.¹¹⁶¹

Ainda que não se tenha conseguido precisar as razões levantadas para o tratamento temático da “Ciência e Tecnologia” em nível de projeto de Constituição, é certo que a formatação final juntando esse tema à “Comunicação” não fora pacífica.¹¹⁶²

Em todo o caso, pode-se dizer que a presença da “Ciência e Tecnologia” entre as comissões e subcomissões da ANC expressa, logo no início dos trabalhos da Constituinte, um interesse entre os constituintes de tratar desse assunto no texto constitucional em elaboração.

¹¹⁶⁰ *Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Plenário, de 02 de fevereiro de 1987 a 27 de fevereiro de 1987*, cit., pp. 547-ss.

¹¹⁶¹ *Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Plenário, de 02 de fevereiro de 1987 a 27 de fevereiro de 1987*, cit., p. 548. O Relator da proposta de regimento interno destacou, nos seguintes termos gerais, as razões da sua proposta de distribuição das comissões e submissões da ANC, decorrentes da apresentação de 693 emendas, “[i]nfelizmente não pudemos acolhê-las na proporção do que gostaríamos. Não por motivos de sua eventual inadequação ao Regimento, mas porque tivemos que ater-nos à preservação da estrutura já discutida do Substitutivo anterior, que, por sua vez, guarda muitos pontos de contacto com o projeto inicial enviado ao Plenário pelos Líderes dos partidos. E também porque algumas delas demandam alterações que têm implicações políticas que ultrapassam os limites da competência de um Relator, posto que requerem negociações impossíveis de serem feitas em poucas horas.” (p. 547)

¹¹⁶² Para essa assertiva, refere-se aqui ao pronunciamento realizado pelo constituinte Mário Lima, na 25ª sessão da ANC, de 25 de fevereiro de 1987: “lamentavelmente, muita coisa inexplicável está acontecendo na elaboração do Regimento. Muitas decisões são tomadas nos bastidores, e nós, aqui no plenário, recebemos os chamados ‘pratos feitos’. Quero registrar a minha discordância. Sei, que terá pouco efeito, mas é preciso que alguém a faça. O ilustre Relator Fernando Henrique Cardoso faz novas modificações no substitutivo. [...] Em outra modificação, que também nos parece inoportuna, S. Ex.^a junta em apenas uma as subcomissões de Ciências, Tecnologia e Comunicação. E o que mais causa estranheza é que as modificações se chocam com a própria justificativa, no parecer sobre as emendas de Plenário ao substitutivo do Relator, ao Projeto de Resolução nº 2. Diz S. Ex.^a que não pôde acolher maior número de emendas para ater-se à preservação da estrutura já discutida no substitutivo anterior. [...] Portanto, de público, desta tribuna, pedimos ao ilustre Relator Fernando Henrique Cardoso que nos dê uma explicação, sem se preocupar com filigranas regimentais. Que S. Ex.^a dê uma explicação política, partidária e ética do motivo que o levou a tais modificações que, a meu juízo, pioram o Regimento. (Palmas.)” (*Diários da Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Plenário, de 02 de fevereiro de 1987 a 27 de fevereiro de 1987*, cit., p. 580)

Ademais, pode-se realizar algumas observações da conformação final do *Regimento Interno da ANC*, na qual a “Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação” integrava a “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”.

No caso, ressalta-se que, sob o arranjo aprovado do *Regimento Interno da ANC*, a CTI não integrara nem a “Comissão da Ordem Econômica” (art. VI), nem a “Comissão da Ordem Social” (art. 15, VII).

Ainda que nada definitivo possa ser tirado desse aspecto, entende-se que a ANC preferiu conferir dimensão própria ao tema da CTI, não submetendo seu tratamento aos debates realizados, por exemplo, na “Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade e da Atividade Econômica” da “Ordem Econômica” (art. 15, VI, “a”, do *Regimento Interno da ANC*); ou ainda, relacioná-la, de início, à temática da “Ordem Social”, cujo Título viria a agrupar, no texto final da Constituição de 1988, os conteúdos tratados tanto da Comissão homônima¹¹⁶³, como daquela abrangendo o “Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”.

Enfim, quanto à presença da CTI no âmbito desta Comissão do artigo 15, VIII, do *Regimento Interno da ANC*, a escolha da ANC parece dialogar com aspectos da trajetória de interação do Estado brasileiro com a temática.

Conforme apresentado nesta tese, lembra-se que os textos constitucionais anteriores a 1988 (cf. item 4.1.1) tratavam da CTI correlacionados à educação e à cultura, sendo que muitas das Constituições anteriores abordaram esses temas em seções também dedicadas à “família”.

No mesmo sentido, é a relação com a “comunicação”. Entende-se que não se trata de uma aproximação ocasional realizada pela ANC, já que diversas ações realizadas pelo

¹¹⁶³ A “Comissão da Ordem Social” (art. 15, VII, *Regimento Interno da ANC*) tinha por Subcomissões: “dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos”; “de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente”; e “dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias”.

Estado brasileiro, observadas no curso desta tese, aproximaram comunicações da atividade de CTI.

Entre outros aspectos dessa interação,¹¹⁶⁴ resgata-se o realce realizado anteriormente ao “setor de informática”.

Além da associação à temática da CTI, certas derivações desse setor também guardam relação com aspectos das “comunicações”.

Assim, em que pese o sentido particular à noção de comunicações, sobretudo em termos de tratamento constitucional, frequentemente relacionados a um amplo conjunto de liberdades individuais, já na Década de 80 compreendia-se que a evolução dos meios para a transmissão de informações perpassava uma aproximação das comunicações à ciência, tecnologia e inovação – vislumbrada, atualmente, na genérica expressão “Tecnologias da Informação e Comunicação” (TICs).

Foi, portanto, em um grupo temático alinhando CTI e comunicações que se iniciou o processo de elaboração do Capítulo IV, do Título VIII, da Constituição de 1988.

4.1.3.3. Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Com seus trabalhos iniciados em 7 de abril de 1987, a Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação realizou dezessete sessões, encerrando-se em 22 de maio de 1987.¹¹⁶⁵

Para explorar essa fase da ANC, trabalham-se três documentos da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: (i) o *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*,

¹¹⁶⁴ Ainda que bem posterior à Década de 80, lembra-se da recente reforma ministerial que, entre 2016 e 2020, organizara sob uma mesma unidade ministerial, o MCTIC, as atividades de CTI e de comunicações (cf. também as considerações realizadas no item 3.4, *supra*). Para um destaque específico das ações de fomento do Estado brasileiro à CTI na área das comunicações, lembra-se do CPqD, apresentado à nota de rodapé nº 1071.

¹¹⁶⁵ Para as *Atas das Reuniões da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação da ANC*, ver <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8b_Sub_Ciencia_E_Tecnologia_E_Da.pdf>. Acesso em 9 ago. 2020.

apresentado em 13 de maio de 1987;¹¹⁶⁶ (ii) as *Emendas da Subcomissão* à proposta da Relatora;¹¹⁶⁷ e (iii) o *Anteprojeto da Subcomissão*, aprovado em 22 de maio de 1987.¹¹⁶⁸

Considerando o objetivo desta pesquisa, focou-se, exclusivamente, nos conteúdos relativos à CTI dos trabalhos da Subcomissão.

Para ilustrar o contexto em que se colocaram os debates da Subcomissão, registram-se três manifestações realizadas pelo seu respectivo Presidente, constituinte Arolde de Oliveira.¹¹⁶⁹

Com relação ao objeto da Subcomissão, o constituinte informava que “a nossa subcomissão é muito restrita”, sendo que “[s]obre ciência e tecnologia nós encontramos muito pouca coisa a nível constitucional, nós temos alguma coisa a nível de legislação ordinária, mas a nível constitucional não temos praticamente nada, a não ser na área de pesquisa e na área do ensino superior”. Quanto ao caráter do texto, opinava pela pretensão de uma proposta de texto constitucional “a mais sintética possível, que não seja analítica, e nela estabelecer um conjunto de leis complementares que venham a ser realmente votadas e aprovadas pelo Congresso Nacional, e daí resultar todas as legislações ordinárias, regulamentos, etc., em forma piramidal”. No seu entender, essa direção seria a mais adequada, na medida em que

devemos ter muita inteligência, competência e sensibilidade para que, realmente, possamos interpretar, adequadamente, o que deve constar como

¹¹⁶⁶ ANC. *Fase A – Anteprojeto do Relator da Subcomissão: Volume 210 – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-210.pdf>>. Acesso em 9 ago. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹¹⁶⁷ ANC. *Fase B – Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão: Volume 211 – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-211.pdf>>. Acesso em 9 ago. 2020.

¹¹⁶⁸ ANC. *Fase C – Anteprojeto da Subcomissão: Volume 213 – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-213.pdf>>. Acesso em 9 ago. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Anteprojeto da Subcomissão*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹¹⁶⁹ Para a trajetória política e profissional de Arolde de Oliveira, vinculada ao setor de telecomunicações, ver CPDOC-FGV (VELOSO, Verônica). *Arolde Oliveira (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/oliveira-arolde>>. Acesso em 9 ago. 2020.

texto constitucional para orientar toda uma política e um processo de pesquisa científica e tecnológica dentro do nosso País. Considerando-se que o ciclo tecnológico hoje é extremamente curto e que poderíamos correr o risco de colocarmos mordanças e de mantermos a nossa sociedade, dentro desta área, se colocarmos inadequadamente um texto constitucional que seja capaz de castrar um desenvolvimento no futuro, porque é provável que o que hoje é muito importante para nós, como reserva de mercado, que é uma coisa fundamental, pois estamos iniciando, mas é provável que amanhã tenhamos que usar a mesma reserva de mercado como instrumento de barganha internacional, para impormos alguma outra coisa que seja mais importante, nesse momento, para nós. Como vamos colocar isto na Constituição? Em que termos? É a nossa tarefa! Vamos ter que descobrir como colocá-lo, deve-se colocar alguma coisa? Talvez sim, talvez não, vamos decidir aqui. Agora, em que termos, para que não fiquemos castrados no futuro de usar esse instrumento.¹¹⁷⁰ (3ª reunião, de 21 de abril de 1987, p. 24)

Quanto aos documentos produzidos nessa fase da ANC, há uma marcante semelhança entre aquele inicialmente apresentado pela Relatora¹¹⁷¹ e aquele aprovado pela Subcomissão.

Nesse sentido, veja-se que os títulos dedicados à CTI nos *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão* e *Anteprojeto da Subcomissão* são idênticos: (i) “Da Ciência e Tecnologia”; (ii) “Do impacto do desenvolvimento científico e tecnológico:” “na

¹¹⁷⁰ Para esses pronunciamentos do Presidente da Subcomissão, cf., nas *Atas das Reuniões da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação da ANC* (cit.), a 2ª reunião, de 9 de abril de 1987 (p. 12), e a 3ª reunião, de 21 de abril de 1987 (pp. 22 e 24).

¹¹⁷¹ Trata-se da constituinte Cristina Tavares, mencionada à nota de rodapé nº 1084, por ocasião das suas atividades parlamentares, relacionadas à legislação do setor de informática, no início dos Anos 80. No âmbito da ANC, o CPDOC-FGV destaca que Cristina Tavares, “[a] longo de sua atuação na Constituinte, destacou-se pelas articulações com setores nacionalistas, em defesa da Lei de Informática, pela defesa da revisão do Código Nacional de Telecomunicações e pelas mudanças no regime de propriedade dos meios de comunicação. Também defendeu as principais bandeiras do movimento feminista, como a legalização do aborto, a instalação obrigatória de creches nas empresas e a ampliação dos direitos da mulher trabalhadora.” (CPDOC-FGV (TOSTE, Alexandra; MONTALVÃO, Sérgio. *Cristina Tavares (biográfico)*). Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/maria-cristina-de-lima-tavares-correia>>. Acesso em 9 ago. 2020)

privacidade” e “no trabalho”; (iii) “Dos Recursos em Ciência e Tecnologia”; e (iv) “Energia Nuclear”.

Contudo, as sutis modificações entre a proposta apresentada pela Relatora e o texto aprovado pela Subcomissão também merecem destaque, sobretudo pelos conteúdos suprimidos.

Para aprofundar essas considerações, remete-se à [Tabela II](#), contendo o *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão* e o *Anteprojeto da Subcomissão*, realizando certas observações aos aspectos idênticos e às diferenças entre os dois documentos, a partir dos quatro títulos da seção dedica à CTI.

No primeiro título, “Da Ciência e Tecnologia”, a Subcomissão consagrou a função de fomento do Estado brasileiro nessa matéria.

Assim, no seu artigo 1º do *Anteprojeto da Subcomissão*, estabelecia a função promocional do Estado para o “desenvolvimento científico” e a “capacidade tecnológica”, para a “melhoria das condições de vida e de trabalho da população e a preservação do meio ambiente”. Ainda, no documento aprovado pela Subcomissão, a pesquisa fomentada pelo Estado deveria refletir as “prioridades nacionais, regionais, locais, sociais e culturais” (art. 1º, § 1º).

Veja-se que, muito embora essa orientação “social” da ciência, tecnologia e inovação, o artigo 1º, § 2º, do *Anteprojeto da Subcomissão*, informava que a lei asseguraria os direitos de propriedade intelectual.

Nota-se que o texto final da Subcomissão suprimiu a ideia de “autonomia científica” das obrigações ao fomento estatal, constante do artigo 1º, *caput*, do *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*.

Muito embora a Relatora procurasse afastar uma visão isolacionista e xenofóbica para justificar a expressão, parece claro o conteúdo protecionista da expressão, na medida em que, segundo ela, “[a]utonomia significa o direito básico de decidir sobre os

objetivos nacionais”.¹¹⁷² Ainda nas palavras da Relatora,¹¹⁷³ essa autonomia fundamentaria a “liberdade de opção dos pesquisadores, instrumentada pelo incentivo à investigação, criatividade e invenção” (art. 1º, §1º, *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*).

Portanto, ao não incluir essa dimensão nacionalista no seu texto final, a Subcomissão da Ciência e Tecnologia optou por uma linha menos protetiva do Estado brasileiro à CTI, do que almeja a Relatora em sua proposta inicial.

De toda sorte, esse aporte nacionalista esteve presente no tratamento conferido pela Subcomissão à questão do “mercado interno”. Quanto ao conteúdo original atribuído a esta expressão, constante do artigo 2º da sua proposição inicial, a Relatora explicitara que,

[n]o que refere ao mercado nacional, não se constitui em uma novidade apresentá-lo como um recurso e como um instrumento fundamental para o desenvolvimento científico e, sobretudo, tecnológico de uma nação. A história dos povos mais avançados do mundo assim o demonstra. [...] Nestas condições, deter um mercado real, ou até mesmo potencial, de maior vulto coloca o país em condições extre[ma]mente favoráveis no tocante às articulações em termos de tecnologia com os países mais avançados. Um mercado nacional do porte do brasileiro é um estímulo fundamental ao desenvolvimento tecnológico e ao investimento produtivo no país constituindo-se, portanto, num recurso que temos por obrigação defender sempre que isto se tonar imprescindível ao desenvolvimento, à garantia de

¹¹⁷² “Ao se falar de autonomia não se está defendendo um isolacionismo irreal e indesejável no mundo moderno. Autonomia significa o direito básico de decidir sobre os objetivos nacionais, os rumos da política interna e as formas de condução desta política e da utilização dos recursos nacionais a partir e tendo em vista a nação brasileira, não significa xenofobismo mas condições de dividir internamente que tecnologia utilizar, como absorvê-la, onde e como obtê-la.” (*Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*, p. 2)

¹¹⁷³ “Torna-se necessário garantir a liberdade da pesquisa básica e a objetividade da pesquisa aplicada de forma que o país detenha e defenda uma estrutura científica capaz não somente de acompanhar o que se desenvolve nos países avançados, mas também em condições de gerar conhecimentos nas diversas áreas.” (*Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*, p. 2)

investimentos, e da soberania. (Anteprojeto da Relatora da Subcomissão, p. 2)

Nesse sentido, reproduzindo a proposta inicialmente apresentada, o artigo 2º do *Anteprojeto da Subcomissão* estabelecia que o mercado interno seria um ativo do “patrimônio nacional”, cabendo ao Estado, por meio de lei, a instituição de reservas de mercado e de preferências para aquisição de bens e serviços fornecidos por “empresa nacional”.

No caso, o *Anteprojeto da Subcomissão* aprofundou a dimensão protetiva constante do documento inicialmente apresentado pela Relatora, ao estabelecer, como critério para a concessão de incentivo pelo Estado em termos ao acesso ao mercado brasileiro e às preferências nas compras públicas, a “capacitação científica e tecnológica nacional” (art. 2º, § 2º, *Anteprojeto da Subcomissão*).

Veja-se que, com relação às compras públicas, o *Anteprojeto da Subcomissão*, além de vislumbrá-las como mecanismo para privilegiar a capacitação nacional em termos de ciência, tecnologia e inovação (art. 2º, § 2º), entendia que as aquisições estatais deveriam servir ao estímulo da “empresa nacional” (art. 2º, § 3º).¹¹⁷⁴

Essa noção, por sua vez, constava dos artigos 3ºs do *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão* e *Anteprojeto da Subcomissão*. Assim, novamente, os trabalhos da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação faziam emergir a tendência protetiva do fomento estatal à CTI.

Além de estabelecer os critérios de enquadramento da “empresa nacional”, que posteriormente vieram a compor o conteúdo da “empresa brasileira de capital nacional” do texto constitucional promulgado (cf. art. 171, II), a Subcomissão, nos termos da

¹¹⁷⁴ Desde já, destaca-se que se o mecanismo de fomento à CTI constante do artigo 2º, § 3º, do *Anteprojeto da Subcomissão* constou, com algumas modificações, do texto constitucional promulgado de 1988 (art. 171, § 2º); aquele constante do artigo 2º, § 3º, não resistiu aos trabalhos da ANC. De todo modo, a partir do Século XXI, critérios de preferência às compras estatais, em razão de aspectos de ciência, tecnologia e inovação, foram incluídos na Lei 8.666/93, em seu artigo 3º, § 2º, IV (pela Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005), e § 6º, inciso III, e § 7º (pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010).

proposta originária da Relatora, ratificava uma particularidade às “empresas em setores aos quais a tecnologia seja fator de produção determinante”.

Nesses casos, para gozarem da condição de “empresa nacional” e, assim, estarem aptas a usufruírem das possibilidades de estímulos a estas espécies de empresas, tais entidades precisavam estar “em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sujeitas ao controle tecnológico nacional”, sendo este controle considerado o “poder de direito e de fato, para desenvolver gerar, adquirir e transferir tecnologia de produto e de processo de produção”.

Muito embora o Relatório não tenha trazido maiores justificativas para essa opção pelos constituintes, que dialoga com o que fora previsto no artigo 12 da Lei nº 7.232/84, informações constantes do *Anteprojeto da Subcomissão* apontam para um interesse no tratamento do assunto por todos os atores envolvidos no processo de elaboração do texto constitucional: constituintes, entidades e cidadãos.¹¹⁷⁵

Em seguida, as prescrições propostas e aprovadas pela Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação dedicara-se a tratar do “impacto do desenvolvimento científico e tecnológico” em duas áreas: “privacidade” e “trabalho”.

Quanto à primeira, os documentos da Subcomissão assentavam garantias em termos de privacidade individual, estabelecendo limites ao uso e à divulgação de informações dessa natureza. Ademais, atribuíam ao Estado o dever de assegurar esse direito e fornecer tanto informações pessoais aos seus titulares,¹¹⁷⁶ como divulgar as fontes e técnicas adotadas para levantamento dos dados de caráter público.¹¹⁷⁷

Com relação aos impactos da CTI “no trabalho”, o tratamento conferido pela Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação foi muito similar àquele delegado à privacidade. No caso, as propostas normativas preocuparam-se em proteger

¹¹⁷⁵ *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*, pp. 8 e 11-12, para as proposições dos constituintes; e p. 7, para as sugestões de entidades e cidadãos relativas ao tema da “empresa nacional”.

¹¹⁷⁶ No caso, a Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação tratava do remédio constitucional do *habeas data*, cujas disposições viriam, posteriormente, a constar do artigo 5º, LXXII, da Constituição de 1988.

¹¹⁷⁷ Esse direito de acesso à informação acabou contido no artigo 5º, XXXIII, do texto constitucional promulgado em 1988 e objeto de regulamentação pela Lei nº 12.527/11.

os trabalhadores das consequências da tecnologia no ambiente de trabalho, especialmente com a partilha dos ganhos económicos auferidos pela “automação” e a capacitação da mão-de-obra para lidar com os novos processos produtivos. Ademais, embora um pouco mais enxuto, o *Anteprojeto da Subcomissão* mantivera a tendência do trabalho inicialmente apresentado pela Relatora de salvaguardar os trabalhadores dos efeitos negativos da CTI.

Deste modo, pode-se dizer que, sob a perspectiva da privacidade e do trabalho, a Subcomissão não se mostrara indiferente aos riscos à sociedade de determinadas aplicações da CTI – preocupação, esta, evidente até os dias atuais, sobretudo em face da digitalização da sociedade.¹¹⁷⁸

Outro assunto tratado pela Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação foi a questão dos “recursos em ciência e tecnologia”.

Assim, tanto o *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*, como o *Anteprojeto da Subcomissão* pretendiam que o Estado, “na forma da lei”, estabeleceria medidas de estímulos “específicas” aos produtores de CTI – “instituições de ensino e pesquisa, a Universidades e Empresas Nacionais” – em consonância os “objetivos e prioridades nacionais”.

Nesse sentido, a Subcomissão definia uma série de vinculações para que, complementando o texto constitucional por intermédio da sua função normativa, o Poder Legislativo constituísse receitas para a atividade de CTI. No caso, se *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão* procurava engajar o setor público e privado (nacional e

¹¹⁷⁸ Para estes aspectos, lembra-se, em matéria de privacidade, das discussões que animaram a edição do Marco Civil da Internet, a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Quanto aos impactos no trabalho, além das ponderações já realizadas nesta tese (ver nota de rodapé nº 996), destacam-se duas outras reflexões académicas em torno do assunto, que expressam os desafios impostos pela ciência, tecnologia e da inovação às relações de trabalho e à proteção do indivíduo: (i) CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *A proteção jurídica do emprego frente às inovações tecnológicas: uma proposta sistêmica*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017; e (ii) KALIL, Renan Bernardi. *Capitalismo de plataforma e direito do trabalho: crowdwork e trabalho sob demanda por meio de aplicativos*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

internacional) nesse esforço financeiro (cf. art. 8º, § 1º), a proposta aprovada pelos constituintes limitara-se a comprometer financeiramente o Estado.

Dentre essas obrigações de investimento previstas no *Anteprojeto da Subcomissão*, além de parcela do orçamento da União Federal (art. 8º, § 1º), empresas estatais e “organismos públicos de desenvolvimento regional” deveriam destinar percentuais mínimos de seus recursos para a promoção da CTI.

Já quanto às empresas privadas, o *Anteprojeto da Subcomissão*, ao invés de lhes conferir obrigações de contribuir com os recursos para CTI, como pretendia a Relatora na sua proposição original, estabeleceu que estas “receberão incentivos, na forma da lei, para que apliquem recursos nas Universidades, instituições de ensino e pesquisa, visando o desenvolvimento do conhecimento científico, da autonomia tecnológica e a de recursos humanos” (art. 8º, § 3º).

Ou seja, estrategicamente, o *Anteprojeto da Subcomissão* direcionava o incentivo estatal à interação entre o setor produtivo e aquele gerador de conhecimento.

Por fim, a Subcomissão destinou atenção à questão da energia nuclear. Para este tradicional tema da CTI, o texto do *Anteprojeto da Subcomissão* foi sensivelmente diferente daquele apresentado pela Relatora.

No *Anteprojeto da Relatora da Subcomissão*, vedava-se “a fabricação, o trânsito, o transporte, a guarda ou o armazenamento de armas nucleares em todo o território nacional, seja qual for a procedência” (art. 9º), bem como estabelecia que a construção de centrais ou usinas para fins de geração de energia elétrica ou de beneficiamento de urânio ou outro material atômico, dependeria de “prévia consulta mediante plebiscito”.

Dedicando um único artigo ao assunto (art. 9º), o *Anteprojeto da Subcomissão* não só suprimiu a orientação pacifista,¹¹⁷⁹ como retirou a necessidade de direta manifestação

¹¹⁷⁹ Para a votação do artigo 9º do *Anteprojeto da Subcomissão*, cf. 17ª reunião, de 22 de maio de 1987, *Atas das Reuniões da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação da ANC*, p. 208. Entre os argumentos apresentados, para a supressão do dispositivo, transcreve a manifestação do constituinte Antônio Gaspar: “Sr. Presidente, eu tenho uma emenda supressiva do art. 9º. Quero me confessar, inicialmente, um pacifista. Na verdade, se eu fosse consultado pessoalmente sobre o fabrico de qualquer tipo de arma, eu lhe diria que sou

popular¹¹⁸⁰ para a exploração do material atômico, submetendo essa decisão ao Congresso Nacional.

Essa orientação, portanto, reforça o que parece ter sido uma constante dos trabalhos da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: colocar o Poder Legislativo como centro irradiador da estratégia estatal de CTI.

Embora possa se tratar de uma dinâmica aparentemente natural para um momento de Constituinte,¹¹⁸¹ as prescrições debatidas na Subcomissão colocavam a lei, manifestação típica do Poder Legislativo, como a espécie normativa responsável por dirigir a ação administrativa de fomento à CTI, uma atividade que, até a Década de 80, conforme visto nesta tese, tinha a manifestação normativa do Poder Executivo, como a arranjo jurídico-institucional.

Com essa consideração em mente, segue-se para a próxima etapa dos trabalhos da ANC.

4.1.3.4. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

Antes de se adentrar ao exame do conteúdo dos trabalhos desta Comissão relativos à ciência, tecnologia e inovação, convém realizar algumas observações quanto aos procedimentos dessa fase da ANC.

contra. Entretanto, acho que a decisão do não-fabrico e do não-armazenamento de armas nucleares deve ser uma decisão da sociedade brasileira como um todo. E essa decisão será, evidentemente, feita em cima de uma circunstância, e de uma circunstância que pode mudar. Por isso, Sr. Presidente, sou a favor de que se retire e de que não se proíba alguma coisa que possa vir a ser necessária a qualquer época.” Em todo o caso, convém lembrar que o artigo 21, XXIII, “a”, da Constituição de 1988 determinou que “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional.”

¹¹⁸⁰ Vale registrar que, regulamentando o artigo 14 da Constituição, a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, tratou o plebiscito como uma modalidade de exercício da soberania popular, exercida por sufrágio universal e pelo direto e secreto, em que cabe “ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” (art. 2º, § 1º).

¹¹⁸¹ Veja-se que a “soberania” da ANC não se realizou sem pressões externas. Em que pese o tom de embate político, ilustra-se essa consideração com a manifestação realizada pela Relatora da Subcomissão, acusando membro do Poder Executivo de ingerência nos trabalhos constituintes: “[t]enho elementos para acreditar na interferência direta do Ministro das Comunicações corrompendo, fraudando e constringendo Parlamentares. De maneira que este jogo sujo que se costuma fazer... Eu tenho os nomes.” (ver a 17ª reunião, de 22 de maio de 1987, em *Atas das Reuniões da Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação da ANC*, p. 215).

Com foco nas proposições de natureza normativa, foram examinados os seguintes documentos produzidos pela Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia: (i) *Emendas aos anteprojetos aprovados pelas Subcomissões Temáticas*;¹¹⁸² (ii) *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*;¹¹⁸³ e (iii) *Emendas ao Substitutivo da Comissão Temática*.¹¹⁸⁴

Ocorre que essa Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação não aprovou seu Anteprojeto, de modo que a elaboração deste ficou a cargo do Relator da Comissão de Sistematização, próxima fase da Constituinte, nos termos do artigo 14, § 4º,¹¹⁸⁵ *Regimento Interno da ANC*.

Conforme explicou, por ofício, o Presidente da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação ao Presidente da Comissão de Sistematização,

[a]pós o encaminhamento regimental, foi submetido à votação em bloco o último Substitutivo do Relator, ressalvados os Destaques e as Emendas, verificando-se o seguinte resultado: votos favoráveis - 26 (vinte e seis); votos contrários - 37 (trinta e sete); tendo sido, portanto, rejeitada a Proposição. [§] Repetiu-se o procedimento em relação ao primeiro Substitutivo do Relator e este foi igualmente rejeitado, por idêntica contagem de votos: 26 (vinte e seis) a favor e 37 (trinta e sete) contra.

¹¹⁸² No caso, os anteprojetos das Subcomissões: (i) da Família, Menor e Idoso; (ii) Educação, Cultura e Esporte; e (iii) da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Para essas emendas, ver ANC. *Emendas oferecidas à VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-201.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020.

¹¹⁸³ ANC. *Fase F – Substitutivo do Relator da Comissão: Volume 205 – VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-205.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Substitutivo do Relator da Comissão Temática*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹¹⁸⁴ ANC. *Emendas oferecidas ao Substitutivo – VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-203.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020.

¹¹⁸⁵ “Na hipótese de alguma Comissão não apresentar seu trabalho no prazo estipulado no parágrafo anterior, caberá ao Relator da Comissão de Sistematização a elaboração do mesmo, obedecido o prazo estabelecido no caput do art. 19.”

Rejeitados os dois Substitutivos, esta Presidência entendeu que o processo de votação não estava concluído. Restavam pendentes de julgamento as Emendas oferecidas pelos Senhores Constituintes que, uma vez votadas, expressariam de maneira positiva a vontade da maioria e serviriam de base à elaboração de um novo Substitutivo, cuja redação seria, outra vez, confiada ao eminente Relator, Deputado Artur da Távola.¹¹⁸⁶ [...] Não obstante, houve discordância em Plenário sobre a decisão da Mesa de colocar em votação as Emendas; originando-se a partir de então um processo obstrucionista, que perdurou até que se esgotassem os prazos regimentais, impedindo a votação de qualquer outra proposição.¹¹⁸⁷

Além da proposta rejeitada de *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*, o referido ofício encaminhava documento assinado pelos 37 constituintes contrários aos trabalhos do Relator, o *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática*¹¹⁸⁸, para que a Comissão de Sistematização “saiba o que pensa a nossa Comissão Temática, e o fruto de nosso trabalho sirva de subsídio para aqueles que redigirão o Projeto de

¹¹⁸⁶ O verbete do CPDOC-FGV, relativo ao constituinte Artur da Távola, jurista de formação com atuação profissional no meio jornalístico, fornece a seguinte explicação para a rejeição dos seus trabalhos como Relator da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação: “[n]a Constituinte, defendeu alterações na legislação reguladora das concessões de canais de TV, no sentido de facilitar a criação de emissoras vinculadas a organizações da sociedade civil. Em sua opinião, as concessões deveriam deixar de ser uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo, passando a ser de responsabilidade de um conselho de comunicação a ser formado por representantes dos poderes Executivo e Legislativo, dos empresários e dos trabalhadores do setor. Seu relatório foi, porém, rejeitado pelos parlamentares do chamado Centrão, bloco parlamentar majoritário de tendência conservadora [para maiores detalhes sobre o “Centrão” na ANC, cf., *infra*, nota de rodapé nº 1208].” (CPDOC-FGV (VELÁSQUEZ, Musa Clara; COUTO, André Faria). *Artur da Távola (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-biografico/paulo-alberto-artur-da-tavola-m-m-de-barros>>. Acesso em 10 ago. 2020).

¹¹⁸⁷ Cf. Ofício nº 00036-GP/87, de 15 de junho de 1987, em ANC. *Fase H – Anteprojeto da Comissão: Volume 206 – VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, pp. 2-4. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-206.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020.

¹¹⁸⁸ Cf. ANC. *Fase H – Anteprojeto da Comissão: Volume 206 – VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, pp. 5-32. Para a alcunha “da maioria”, aproveitou-se da manifestação realizados pelos 37 constituintes contrários ao texto do Relator da Comissão Temática que, em carta dirigida ao Presidente e aos Relator da Comissão de Sistematização, informavam que a proposição por eles subscritas “representa o consenso da maioria desta Comissão” (p. 7). As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Substitutivo da ‘maioria’ da Comissão Temática*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

Constituição, de acordo com as normas sugeridas pelas maiorias das respectivas Comissões Temáticas”.¹¹⁸⁹

Desse modo, embora o *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática* não tenha sido objeto de deliberação, entendeu-se conveniente, sobretudo em face do seu envio à fase seguinte da ANC, também examinar as suas disposições dedicadas à temática da CTI.¹¹⁹⁰

Assim, esta seção realiza duas comparações, consolidadas na [Tabela III](#) desta tese: (i) primeiramente, do *Anteprojeto da Subcomissão*,¹¹⁹¹ proveniente dos trabalhos temáticos de ciência, tecnologia e inovação e de comunicações, com o disposto no *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*; (ii) em seguida, são cotejadas as propostas prescritivas deste documento com aquelas do *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática*.

Ademais, como os documentos produzidos pela Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação não ofertam justificativas às proposições normativas, foram realizadas, subsidiariamente, consultas às Emendas apresentadas pelos constituintes na referida Comissão Temática, para, no quanto possível,¹¹⁹² compreender as razões às inclusões, supressões ou alterações relacionadas à evolução do capítulo constitucional relativo à CTI nesta fase da ANC.

Vale também pontuar que, ante o foco desta seção, não foram objeto de análise os debates realizados pela Comissão Temática em torno do tema da educação. Muito

¹¹⁸⁹ ANC. *Fase H – Anteprojeto da Comissão: Volume 206 – VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, p. 5.

¹¹⁹⁰ Trata-se do “CAPÍTULO II – DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO” (ANC. *Fase H – Anteprojeto da Comissão: Volume 206 – VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, pp. 21-26). Observa-se que, ao justificar a proposição deste texto alternativo, os 37 constituintes não arrolam a CTI entre os pontos de divergência, cujas críticas limitaram-se às disposições relativas à educação e aos controles indicativos dos meios de comunicação televisivos (pp. 5-6).

¹¹⁹¹ Para este documento, citado acima, ver nota de rodapé nº 1168.

¹¹⁹² Justifica-se o “quanto possível” pelo fato dos documentos analisados da Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação não precisarem quais emendas apresentadas foram acolhidas seja no trabalho do Relator, seja no documento “da maioria” dos membros da Comissão Temática. Deste modo, tais aproximações servem apenas para conferir pistas às modificações realizadas nesta fase da ANC nas prescrições relativas à CTI.

embora esta configure um capítulo essencial da atividade de CTI, pela preparação das capacidades humanas e sociais à produção de conhecimento e inovação, acredita-se que a complexidade do assunto, escapa ao foco deste item da tese.¹¹⁹³

Feito esse esclarecimento do percurso de pesquisa adotado, avança-se à análise do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* em relação ao que se consignou no *Anteprojeto da Subcomissão*.

Em linhas gerais, não foram identificadas profundas mudanças entre as propostas para a CTI na Subcomissão e nos trabalhos do Relator da Comissão Temática.¹¹⁹⁴

Vislumbra-se esse alinhamento pela continuidade no *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*, dos assuntos abordados no *Anteprojeto da Subcomissão*: (i) engajamento do Estado com o fomento à CTI; (ii) proteção do mercado interno como instrumento de estímulo às atividades; (iii) concessão de prerrogativas à empresa nacional em termos tecnológicos; (iv) compreensão dos impactos da atividade na privacidade individual e no ambiente de trabalho; (v) garantia de recursos ao seu financiamento; e (vi) tratamento da questão nuclear.

Contudo, os documentos não são idênticos, com as alterações realizadas, aparentemente, pretendendo conferir certas ênfases ou ajustes nos assuntos acima elencados.

No caso do comprometimento do Estado brasileiro com a promoção da CTI, além de agregar a “autonomia [...] tecnológica” e a “soberania da Nação” entre os objetivos

¹¹⁹³ Não obstante, registra-se que, no âmbito da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, foram discutidas questões críticas da relação entre CTI e educação, como: (i) a liberdade de pesquisar enquanto um princípio orientador do ensino; (ii) a indissociabilidade entre “ensino, pesquisa e extensão”, marca do modelo da autonomia didático-científica das universidades brasileiras; e (iii) a garantia de acesso à pesquisa científica, como um dever do Estado a educação. Tais questões persistiram ao longo das demais fases da Constituinte, figurando nos artigos 206, II; 207 e 213, § 2º; e 208, V, respectivamente, do texto constitucional promulgado de 1988.

¹¹⁹⁴ Ademais, destaca-se que, na discussão do *Anteprojeto da Subcomissão* pela Comissão Temática, temas polêmicos como “reserva de mercado”, uso “de armamento bélico de origem nuclear” e a destinação “recursos” para a área foram apresentados e acolhidos sem controvérsias pelos constituintes. Nesse sentido, cf. 1º Reunião Extraordinária, de 29 de maio de 1987, em *Atas das Reuniões da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, pp. 53-54. Disponível em <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8_Comissao_Da_Familia,_Da_Educacao,_Cultura_E_Esporte.pdf>. Acesso em 10 ago. 2020.

desse fomento, o artigo 27 do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* determinava que tais medidas de estímulo almejavam “a ampliação e a plena utilização da capacidade técnico-científica instalada no País”.¹¹⁹⁵

Em que pese essa ênfase protecionista, como previsto no *Anteprojeto da Subcomissão*, o mercado interno remanesceu como “patrimônio nacional”, a serviço da “realização da autonomia tecnológica”, cabendo à lei – e, portanto, ao Poder Legislativo – a prerrogativa de estabelecer reserva ao mercado interno e preferências à aquisição de bens e serviços de empresas nacionais (art. 28, *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*).

Quanto à caracterização da “empresa nacional”, o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* foi juridicamente mais acurado do que a proposta contida no *Anteprojeto da Subcomissão*.

Além do controle permanente de capital, constituição e sede no território nacional, o Relator dispensou que o centro decisório da empresa estivesse no Brasil, como exigia o *Anteprojeto* (art. 3º, *caput*), para alocá-lo na pessoa do titular do capital da entidade, definidas como as “pessoas físicas residentes e domiciliadas no País ou de entidades de direito público interno” (art. 29, *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*).

A despeito da precisão jurídica,¹¹⁹⁶ veja-se que este dispositivo previsto pelo Relator não exigia que o controle da empresa nacional estivesse “permanentemente em poder

¹¹⁹⁵ Tais acréscimos parecem harmonizar propostas contidas em diversas Emendas apresentadas pelos constituintes, todas interessadas em ampliar o conteúdo finalístico do fomento estatal à atividade de CTI. Sem pretensão exaustiva, cf. as Emendas nº 800020-4, constituinte Florestan Fernandes; nº 800221-5, constituinte Jorge Hage; nº 800234-7, constituinte José Carlos Martinez; nº 800248-7, constituinte Sadie Hauache; nºs 800429-3 e 800450-1, constituinte Maurício Corrêa; nº 800853-1, constituinte Octávio Elísio; nº 800932-5, constituinte Brandão Monteiro; nºs 800976-7, 800984-8, 800995-3 e 800997-0, constituinte Olívio Dutra, todas em ANC. *Emendas oferecidas à VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, cit.

¹¹⁹⁶ Entre as proposições para a supressão do tratamento de “empresa nacional” do texto constitucional (Emendas nºs 800003-4, constituinte Matheus Iensen; e 800127-8, constituinte Arolde de Oliveira); sua previsão em outro título, como o dedicado à “Ordem Econômica” (Emendas nºs 800185-5, constituinte Roberto Campos; e 800437-4, constituinte Gilson Machado); e a manutenção de uma compreensão nacionalista (Emendas nºs 800868-0, constituinte Octávio Elísio; 800940-6, constituinte Chico Humberto; e 810000-5, constituinte Olívio Dutra), parece ter prevalecido as proposições que privilegiaram um sentido técnico-jurídico do termo, ainda que em detrimento das pessoas físicas “brasileiras” (Emendas nºs 800237-1, constituinte José Carlos Martinez; 800449-8, constituinte Maurício Corrêa; e 801044-7, constituinte Ibero Ferreira). Para essas

de brasileiros” (art. 3º, *Anteprojeto da Subcomissão*), de modo que cumpridos os requisitos de residência e domicílio, para as pessoas físicas, ou sede da entidade, para as pessoas jurídicas, um estrangeiro poderia gozar das prerrogativas concedidas às “empresas nacionais”.

Esta carga menos nacionalista do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* foi, por seu turno, acompanhada de disposições pretendendo salvaguardar a empresa nacional de uma eventual gerência estrangeira. Desse modo, não seriam admitidas restrições ao exercício dos direitos pelos detentores da maioria de capital provenientes de “estatutos, os contratos de acionistas, de cooperação e de assistência técnica” (art. 29, § 1º).¹¹⁹⁷ Ademais, quanto às empresas de setores cuja “tecnologia seja fator determinante de produção”, para a sua caracterização enquanto entidade nacional, além dos direitos para “desenvolver, gerar, adquirir e transferir”, previstos no *Anteprojeto da Subcomissão* (art. 3º, § 2º), o Relator da Comissão Temática incluía as prerrogativas para “absorver” e “variar” como elementos de caracterização do “controle tecnológico nacional” (art. 29, § 3º).¹¹⁹⁸

Veja-se que, em parágrafo do dispositivo tratando das empresas nacionais, o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* admitia ao Estado brasileiro “denunciar, a qualquer tempo, os acordos de patentes, no interesse da soberania nacional” (art. 29, § 4º), pretendendo, assim, conferir ampla discricionariedade ao Estado brasileiro, para a promoção do desenvolvimento produtivo nacional.¹¹⁹⁹

Emendas, ver ANC. *Emendas oferecidas à VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, cit.

¹¹⁹⁷ Para essa proteção, representando a absorção nos trabalhos da ANC da noção de controle empresarial, para além da detenção de capital, ver, entre outras, a Emenda nº 800868-0 do constituinte Octávio Elísio sugerindo a proibição de “cláusulas restritivas ao pleno exercício da maioria acionária”, sob o argumento de que a “simples maioria acionária não garante o poder de decisão empresarial e, portanto, não é parâmetro para qualificar uma empresa como de controle nacional” (ANC. *Emendas oferecidas à VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, p. 184).

¹¹⁹⁸ Para esse acréscimo, cf. a Emenda 8S0869-1, do constituinte Pompeu Souza. Justificando os acréscimos, o autor registra: “[a] redação do texto original, embora relegando para o estágio hierárquico da lei, a definição sobre ‘controle tecnológico nacional’, na verdade já o conceituava. Daí, melhor ter-se logo a definição, a nível constitucional, em razão do zelo por uma boa técnica e segurança quanto ao grau de proteção dado à matéria. Na definição, incluíram-se as expressões ‘absorver’ e ‘variar’ de tecnologia, consideradas importantes para os objetivos pretendidos” (ANC. *Emendas oferecidas ao Substitutivo – VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, pp. 181-182).

¹¹⁹⁹ Nesse sentido, remete-se à Emenda nº 800047-6, do constituinte José Elias Murad (ANC. *Emendas oferecidas à VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da*

Após esse tema de acirrada tensão ideológica, o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*, como fizera o *Anteprojeto da Subcomissão*, tratou dos impactos do desenvolvimento científico e tecnológico na privacidade e no trabalho.

Neste tema, o Relator da Comissão Temática seguiu a mesma orientação vislumbrada no texto final da Subcomissão, preocupando-se com os efeitos do desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação nos direitos de privacidade e nas relações de trabalho, com sutis diferenças em termos da definição do escopo da privacidade individual inviolável; e à inclusão pelo *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* das organizações de trabalhadores nos processos decisórios decorrentes da diminuição de vagas de trabalhos em razão da introdução de novas tecnologias.

Veja-se que, sem paralelo no *Anteprojeto da Subcomissão*, o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* também pretendia conformar os impactos da CTI em termos de proteção do consumidor, meio ambiente e exploração de recursos naturais. Segundo o artigo 27, § 3^a, do texto do Relator da Comissão Temática, no seu “compromisso” com a ciência, tecnologia e inovação, o Estado deveria garantir a “aplicação das normas brasileiras, da metrologia legal e da certificação da qualidade”, para a proteção desses bens jurídicos.¹²⁰⁰

Comunicação, p. 14), que parece ter originado a proposta constante no *Substitutivo do Relator*. Sob a justificativa de que a “consolidação de qualquer iniciativa nascente, na área industrial, depende do pleno acesso ao conhecimento tecnológico preexistente disponível, visto que as atividades inovadoras são geralmente precedidas pelas atividades de cópia ou reprodução do que já foi feito, ou se faz, em termos de técnicos e processos, em qualquer parte do mundo”, o constituinte propunha que “[s]erá assegurado a todo setor da economia em fase de desenvolvimento tecnológico e industrial, que não houver atingido grau compatível com as necessidades de desenvolvimento do País, a não privilegiabilidade referente à propriedade industrial. No interesse da Soberania Nacional, o País poderá denunciar a qualquer tempo os Acordos Internacionais de Patente”.

¹²⁰⁰ Veja-se que fora do Capítulo destinado à CTI, a Proposta nº 9 do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*, destinada às “Disposições Transitórias” do texto constitucional, também procurava tratar dos impactos da CTI. Em seus termos a “lei definirá as formas de participação das entidades de representação e das instituições que atuam na definição de políticas, planos e programas relacionados com o desenvolvimento científico e tecnológico”. Essa orientação de governança da estratégia de CTI parece ter por base a Emenda nº 800219-3 do constituinte Jorge Hage, prevendo consulta à sociedade, “através de suas entidades representativas, quando da implantação e expansão de inovações tecnológicas que provoquem impactos econômicos sociais e ambientais”. Segundo o constituinte, o “controle social das modificações geradas pela introdução de inovações tecnológicas se mostra cada vez mais indispensável, na medida em que interferem cada vez mais nas formas e condições de vida e de trabalho da população”. Para as transcrições, ver ANC. *Emendas oferecidas à VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, p. 54.

Em seguida, o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* tratou dos “Recursos em Ciência e Tecnologia”.

Nesta seção, o trabalho apresentado pelo Relator da Comissão Temática apontou para um aspecto estrutural da atuação do Estado brasileiro no apoio à atividade de CTI: a instabilidade financeira.

Antes, vale observar que o *Substitutivo da Comissão* buscava engajar a totalidade do Estado brasileiro, por seus diversos entes descentralizados, no incentivo a todos¹²⁰¹ os atores responsáveis pela produção de CTI.

Assim, se o *Anteprojeto da Subcomissão* previa apenas à União Federal, por meio de lei, a obrigação de aplicação de parcela do orçamento com o fomento da CTI (art. 8º, § 1º), com o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* almejava-se atribuir a todos os entes federados nacionais essa responsabilidade, por intermédio de suas leis orçamentárias (art. 35, § 1º).

No caso deste dispositivo do Substitutivo, a “lei”¹²⁰² não só fixaria a parte do orçamento com os dispêndios em CTI, como estabeleceria “os critérios de sua aplicação em instituição de comprovada capacidade”¹²⁰³.

¹²⁰¹ Se o *Anteprojeto da Subcomissão* (art. 8º, *caput*) apenas relacionava pessoas jurídicas públicas ou privadas como destinatárias do incentivo específico concedido pelo Estado, a proposta do Relator da Comissão Temática incluía também as “pessoas físicas” (art. 35, *caput*), em aparente reconhecimento da figura do pesquisador ou inventor individual. Para as Emendas com o fim generalizar os “beneficiários desse incentivo” e “incluir toda a Federação no esforço” de CTI, cf. Emendas nº 800429-3, constituinte Maurício Corrêa; nº 800932-5, constituinte Brandão Monteiro; e nº 800984-8, constituinte Olívio Dutra (ANC. *Emendas oferecidas à VIII Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação*, pp. 100, 196 e 205). Em que pesem as “pessoas físicas” não constarem do texto constitucional promulgado em 1988, lembra-se que, em 2004, com a edição da Lei de Inovação, além de condições especiais estabelecidas para o “pesquisador público” (art. 2º, VIII), a Lei dedicou seu Capítulo V ao “inventor independente”, ou seja, a “pessoa física, não ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público, que seja inventor, obtentor ou autor de criação” (art. 2º, IX), a fim de lhe conceder facilidades para a exploração do seu direito de propriedade industrial (art. 22).

¹²⁰² A disposição não especificava nem a espécie da lei (ordinária ou complementar), nem a competência para a sua edição, fazendo-se supor tratar-se de lei editada pelos entes federados no exercício de sua autonomia.

¹²⁰³ Cogita-se que, muito embora os legítimos interesses relacionados, por exemplo, à proibidade na aplicação dos recursos públicos, uma disposição com esse conteúdo, se tivesse persistido aos trabalhos da ANC, poderia ter um efeito particularmente perverso ao estímulo à inovação, ao limitar que novos entrantes no ambiente de produção da CTI se beneficiassem dos incentivos concedidos pelo Estado.

Ainda segundo o artigo 35, § 2^a, do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*, na linha do estabelecido pela Subcomissão, caberia à lei e, com isso, ao Poder Legislativo, regular a “concessão de incentivos e outras vantagens a empresas e entidades da iniciativa privada ou pública que apliquem recursos em universidade, instituições de ensino e pesquisa”, para atividades de CTI.

De todo modo, é a ausência de qualquer vinculação específica de recursos à CTI taxativamente prevista no texto constitucional, o que mais chama atenção dessa seção do trabalho do Relator da Comissão Temática.

Desse modo, o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* não faz nenhuma menção a “percentual mínimo” para a CTI, como fizera o *Anteprojeto da Subcomissão* (art. 8^o, §§ 2^o e 4^o). Com isso, embora resguarde “parcela” do orçamento público para o financiamento da atividade, o texto do *Substitutivo* não dedica um piso para esse engajamento estatal.

Para encerrar a análise do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*, resta registrar o tratamento conferido à “Energia”. Nesta seção, o Relator dedicou-se, de fato, a tratar exclusivamente da questão energética nuclear, conferindo a autorização de sua de exploração energética ao Congresso Nacional (art. 36, *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*), na mesma linha do *Anteprojeto da Subcomissão* (art. 9^o).

A novidade do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* foi retomar a finalidade pacífica da atividade nuclear, abandonada no *Anteprojeto da Subcomissão*, com a fiscalização do cumprimento dessa orientação a cargo do Congresso Nacional.¹²⁰⁴

¹²⁰⁴ Artigo 37 do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*. Como apontado, essa direção para atividade nuclear constou do texto promulgado da Constituição de 1988 (art. 21, XXIII, “a”). Contudo, isso não significou que o controverso tema da utilização bélica da atividade nuclear tenha desaparecido dos debates nacionais de CTI. Nesse sentido, vale lembrar a polêmica entrevista concedida pelo Ministro da pasta de CTI em 2003, manifestando o interesse governamental no domínio científica da fabricação da bomba atômica. Na oportunidade, questionado sobre a sua estratégia para o programa nuclear brasileiro, o Ministro respondeu, inicialmente, que “[d]ominar o ciclo atômico é importante para nós, para o país. [...] Nós somos contra a proliferação nuclear, nós somos signatários do tratado de não-proliferação (de armas nucleares), mas não podemos renunciar ao conhecimento científico. Nós vamos renunciar à produção de artefatos militares, mas nós não podemos renunciar a nenhum conhecimento científico”; e, após a específica questão se “[i]sso inclui o conhecimento para a fabricação da bomba atômica?”, o titular do MCT foi taxativo em afirmar que “[i]nclui todo o conhecimento” (cf. *Brasil deve dominar tecnologia da bomba atômica, diz ministro*, publicado em 5 de

Enfim, o texto apresentado pelo Relator da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, entre os seus aspectos mais notórios: (i) afirmou a relação de fomento para a relação do Estado brasileiro com a atividade de CTI; (ii) optou por uma noção técnico-jurídica – e, assim, menos nacionalista – para o conceito de “empresa nacional”; (iii) não previu comprometimentos financeiros mínimos estatais com o estímulo à atividade, a despeito de obrigar gastos nessa área a todos os entes federados nacionais, inclusive para estímulos a pessoas físicas; e (iv) assentou o uso pacífico da atividade nuclear.

Se muitos desses destaques decorrem de mudanças realizadas pelo *Substitutivo do Relator da Comissão Temática ao Anteprojeto da Subcomissão*, pode-se dizer que, entre os dois textos, persistiu o destaque ao Poder Legislativo como o responsável por definir os parâmetros da atuação estatal em CTI, pelo exercício da sua atividade típica de legislar.

Contudo, como visto, o trabalho do Relator sofreu resistências da maioria dos membros da Comissão Temática, sendo, por estes, rejeitados.

Embora as disposições de CTI não parecessem estar no centro dessas controvérsias, o texto do *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática* para o tema foi sensivelmente mais sintético do que aquele apresentado pelo Relator.

Em sete artigos, todos os temas debatidos até então pela ANC em torno da matéria de CTI constaram do *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática*.

Assim, “o desenvolvimento científico e a capacitação tecnológica” firmaram-se como focos do fomento estatal na matéria, com o fim de garantir melhores “condições de vida e de trabalho a população” e a “preservação do meio ambiente” (art. 1º, *caput*). Determinou-se que a “lei” asseguraria o direito à “propriedade intelectual e industrial” (art. 1º, Parágrafo único) e determinaria os “mecanismos temporários de reserva” de

janeiro de 2003 no site “BBC Brasil.com”, disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030105_amaralafdi.shtml>. Acesso em 10 ago. 2020).

parcela do mercado nacional, para “bens e serviços resultantes de desenvolvimento tecnológico nacional” (art. 2º).

Sem a ressalva para “setores nos quais a tecnologia seja fator determinante” das propostas anteriores, o *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática* continuou a caracterizar a “empresa nacional”, sob o aspecto técnico-jurídico (art. 3º). Ademais, seu texto continuou a preocupar-se com os impactos da tecnologia na privacidade e no trabalho dos indivíduos (arts. 4º e 5º).

Com relação às medidas de fomento, estabeleceu, sem comprometimento imediato dos recursos estatais, que a “[l]ei definirá os incentivos específicos a instituições públicas de ensino e pesquisa, a Universidades e Empresas Nacionais que realizem esforços na área de investigação científica e tecnológica” (art. 6º). E, quanto à questão energética, sem referência ao uso pacífico do material nuclear, atribuía ao Congresso Nacional, mediante consulta, a utilização de “artefatos nucleares de uso civil ou militar” (art. 7º).

Ora, mais sintético do que as propostas que lhe precederam, o *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática* foi um texto que, sem se aprofundar nas controvérsias, continuou a legar à “lei” – e, conseqüentemente, ao Poder Legislativo – os parâmetros para a ação administrativa estatal em matéria de CTI.

Assim, com esses dois *Substitutivos*, um gozando da formalidade procedimental (*Substitutivo do Relator da Comissão Temática*), outro da legitimidade dos integrantes da Comissão (*Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática*), a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação encerrava seus trabalhos na ANC sem um texto definitivo para a próxima fase da Constituinte.

4.1.3.5. Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização, como o próprio nome sugere, teve a tarefa de compatibilizar os trabalhos realizados pelas Comissões Temáticas da ANC (art. 19, § 1º, *Regimento Interno da ANC*), eliminando repetições e organizando as propostas de texto constitucional em um documento único.

Lembra-se que, em matéria de família, educação, cultura e esporte, comunicação e, no que concerne ao objeto desta tese, ciência, tecnologia e inovação, tendo em vista a ausência de proposta aprovada pela respectiva Comissão Temática, coube ao Relator da Comissão de Sistematização elaborar integralmente suas disposições.

Antes de avançar para o tratamento específico conferido na Comissão de Sistematização à evolução da seção constitucional dedicada à CTI, convém ofertar uma visão geral sobre essa Comissão e as propostas normativas apresentadas nessa fase da ANC.

Instalada em 9 de abril de 1987, a Comissão de Sistematização encerrou seus trabalhos em 24 de novembro do mesmo ano, com a aprovação e entrega ao Presidente da ANC do Projeto de Constituição (*Projeto “A”*, examinado adiante), para debate e votação do Plenário da Constituinte.¹²⁰⁵

De toda a sorte, registra-se que os trabalhos da Comissão de Sistematização desenvolveram-se concomitantemente às atividades do Plenário da ANC, encarregado, nesta etapa de compatibilização da Constituinte, de discutir e ofertar emendas às propostas elaborados pelo Relator da Comissão de Sistematização.¹²⁰⁶

Tendo isso em consideração, Mauro Márcio OLIVEIRA aponta que

[n]o decorrer dos trabalhos da Comissão de Sistematização, foram se consolidando manifestações político-ideológicas divergentes de grande vulto, as quais trouxeram transtornos à condução dos trabalhos nos prazos previstos inicialmente, que tinha o 15 de novembro de 1987 reservado para a promulgação do texto. Diante das evidências, tentou-se encontrar soluções emergenciais como a de reduzir de dois para um turno no Plenário a votação final e, ainda, a de fazer funcionarem, simultaneamente, os

¹²⁰⁵ Para o destaque das datas, cf. OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*, p. 15.

¹²⁰⁶ Em todo o caso, para fins metodológicos desta tese, considera-se a fase de Plenário da ANC aquela dedicada à deliberação dos Projetos A, B, C e D de Constituição, especificados adiante.

trabalhos da Sistematização e do Plenário, tudo sem sucesso.¹²⁰⁷ A dança das datas estipuladas para o fim dos trabalhos na Comissão de Sistematização (foram pelo menos 5 delas: primeiramente 17-9, adiada para 28-10 e 30-11, depois recuada para 17-11 e, por fim, para 18-11) e a faculdade de apresentação de emendas para todos os constituintes, e não só para os membros da Comissão, e a apresentação de um segundo substitutivo, inicialmente não previsto, são indicadores das tentativas de acomodação dos problemas. [§] A principal conseqüência desses conflitos foi a emenda ao Regimento da ANC, apresentada pelo Centrão¹²⁰⁸, em 11-11-87, que, votada e aprovada, em globo, em 3 de dezembro, mudou o Regimento,¹²⁰⁹ até então em vigor, em dois pontos: tornou possível, para a maioria absoluta (metade da soma de 487 e 72, mais um = 280), apresentar emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções; e inverter a necessidade da maioria: os antes exigidos 280 votos para mudar o que viesse da Sistematização passaram a ser necessários para

¹²⁰⁷ Veja-se que, segundo informações arroladas pelo próprio Mauro Márcio OLIVEIRA (*Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde busca-las e como usá-las*, p. 15), Comissão de Sistematização e Plenário da ANC funcionaram concomitantemente. Contudo, durante os trabalhos da Comissão de Sistematização não cabia ao Plenário deliberar sobre os “Projetos de Constituição”, apenas apresentar emendas às proposições normativas apresentadas pela Comissão. Esse parece ser o sentido da afirmação de Mauro Márcio OLIVEIRA quanto ao não funcionamento simultâneo dessas suas fases da ANC.

¹²⁰⁸ Conforme explica André Magalhães NOGUEIRA, o “Centrão” constituía-se de “[g]rupos suprapartidário com perfil de centro e direita criado no final do primeiro ano da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 para dar apoio ao presidente da República José Sarney. Foi responsável pela reviravolta no processo de elaboração constitucional ao conseguir alterar, por meio de um projeto de resolução, as normas regimentais que organizavam os trabalhos constituintes. [§] Era comandado por lideranças conservadoras do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Democrático Social (PDS) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e contava também com parlamentares do Partido Liberal (PL) e do Partido Democrata Cristão (PDC). Ao cindir o majoritário PMDB, sacramentou o fim da Aliança Democrática entre o PMDB e o PFL, até então fiadora formal da transição democrática e núcleo de sustentação da Nova República. Ao se apresentar como base confiável de apoio ao governo dentro da Constituinte, assegurou ao palácio do planalto a vitória nos principais temas de seu interesse: sistema de governo presidencialista e mandato de cinco anos” (CPDOC-FGV (NOGUEIRA, André Magalhães). *Centrão (temático)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>>. Acesso em 10 ago. 2020). Ainda segundo o autor do verbete, em que pese a formação deste grupo político ter antecedido à ANC e o seu bloco parlamentar ter persistido após a promulgação do texto constitucional, a “formação da coalizão de centro e direita ganharia força justamente quando os trabalhos da Sistematização entraram em sua etapa decisiva: a votação do projeto de Constituição”.

¹²⁰⁹ Refere-se à já mencionada Resolução ANC nº 3/88. As referidas mudanças no processo de deliberação são tratadas na seção seguinte (item 4.1.3.6), destinada à fase de Plenário da ANC.

*incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto. Assim, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta.*¹²¹⁰

Em termos de proposições normativas, essa fase da ANC contou com cinco trabalhos produzidos pelo Relator da Comissão: o *Anteprojeto de Constituição*,¹²¹¹ apresentado em 26 de junho de 1987; o *Projeto de Constituição de Sistematização*,¹²¹² encaminhado para apreciação do Plenário em 12 de julho de 1987; o *Primeiro Substitutivo do Relator da CS* [Comissão de Sistematização],¹²¹³ apresentado em 26 de agosto de 1987, em decorrência das emendas de Plenário ao *Projeto* anterior; o *Segundo Substitutivo do Relator da CS*,¹²¹⁴ submetido à Comissão após emendas ao *Primeiro Substitutivo* em setembro de 1987; e o *Projeto “A”*,¹²¹⁵ de 24 de novembro de 1987, com o qual se encerraram os trabalhos da Comissão de Sistematização da ANC.

Realizada essa ponderação geral, esclarece-se o percurso desenvolvido nas fases anteriores da ANC.

Foram explorados os tratamentos conferidos à seção dedicada à CTI pelos cinco documentos produzidos pelo Relator da Comissão de Sistematização, por meio da comparação com aquele que lhe antecede – para a consolidação dessas propostas prescritivas, ver a [Tabela IV](#) nos Anexos desta tese. Nesse sentido, o exame das

¹²¹⁰ *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde busca-las e como usá-las*, p. 13.

¹²¹¹ ANC. *Anteprojeto de Constituição – Comissão de Sistematização*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-219.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020.

¹²¹² ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-226.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020.

¹²¹³ ANC. *Fase N – Primeiro Substitutivo do Relator: Volume 235 – Comissão de Sistematização*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-235.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020.

¹²¹⁴ ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-242.pdf>>. Acesso em 10 dez. 2020.

¹²¹⁵ ANC. *Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-251.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2020.

emendas apresentadas aos trabalhos do Relator apenas foi realizado para investigar as razões de ordem política que ensejaram as mudanças na proposta normativa anterior.¹²¹⁶

Sob essas considerações metodológicas, parte-se para o exame do *Anteprojeto de Constituição*.

Logo na “Apresentação” do *Anteprojeto de Constituição*, o Relator¹²¹⁷ da Comissão de Sistematização informava que

*[à] vista do notório impasse que marcou, de forma indubitosa, o fim dos trabalhos da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, ainda uma vez o Relator preferiu adotar alternativa que não suprimisse ou mutilasse o amplo debate que a matéria mereceu. Por isso, pareceu-lhe próprio, em interpretação construtiva, da regra insculpida no parágrafo 4º, do artigo 14, do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte, aproveitar ao máximo, os trabalhos da referida Comissão, abrindo-se a possibilidade, agora, nesta Comissão de Sistematização, da formulação de emendas que efetivamente possam traduzir a vontade popular, se divergentes do que ora aqui se consigna.*¹²¹⁸

Esse trabalho do Relator para preencher a ausência de documento aprovado pela Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, encontra-se nas últimas páginas do *Anteprojeto de Constituição*, em

¹²¹⁶ Considerando a quantidade de publicações da Seção de Documentação Parlamentar consubstanciando as emendas apresentadas aos trabalhos do Relator da Comissão de Sistematização, eventuais referências específicas são realizadas apenas na oportunidade em que esses documentos forem mencionados na tese. Em todo o caso, apenas para registro do conjunto de documentos catalogados nesta fase da ANC, ver: volumes 221 e 222, para as emendas de ao *Anteprojeto de Constituição*; volumes 227 a 231 e 234, para as emendas ao *Projeto de Constituição de Sistematização*; volumes 236 a 241, para as emendas ao *Primeiro Substitutivo do Relator da CS*.

¹²¹⁷ Trata-se do constituinte Bernardo Cabral. Ednílson CRUZ e Alan CARNEIRO ofertam uma detalhada visão da sua atuação na ANC, como Relator da Comissão de Sistematização, destacando que, “[a] pesar de sua larga experiência em assuntos jurídicos e visão política, considerada de centro pela imprensa, Bernardo Cabral teve uma atuação confusa na Constituinte” (CPDOC-FGV (CRUZ, Ednílson; CARNEIRO, Alan). *Bernardo Cabral (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-bernardo-cabral>>. Acesso em 11 ago. 2020).

¹²¹⁸ ANC. *Anteprojeto de Constituição – Comissão de Sistematização*, p. 2.

seção dedicada “à matéria de competência da Comissão VIII – Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação”.¹²¹⁹

Ao justificar a “interpretação construtiva” para as suas propostas na matéria, o Relator da Comissão de Sistematização informou que tanto o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática*, como o *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática*, foram considerados e que o “critério inicialmente aplicado pela Relatoria [da Comissão de Sistematização] foi o de apurar nas duas versões referidas os pontos de consenso e os de divergência, concluindo-se por uma área consensual dominante”¹²²⁰.

De toda a sorte, um olhar sobre as prescrições propostas para a CTI indica certa predominância do texto proposto pelo Relator da Comissão Temática, na medida em que reproduz grande parte das disposições não acolhidas pela “maioria” dos membros desta Comissão, inclusive em temas críticos como a noção de empresa nacional para fins tecnológico, privacidade, destinação de recursos públicos e uso da atividade nuclear para fins pacíficos.¹²²¹

Vale lembrar, como se viu acima, que o *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* e o *Substitutivo da “maioria” da Comissão Temática* divergiam muito mais quanto às suas características, sendo o primeiro mais analítico e o segundo mais sintético, do que propriamente quanto aos seus conteúdos prescritivos. No caso, o Relator da Comissão

¹²¹⁹ Ver ANC. *Anteprojeto de Constituição – Comissão de Sistematização*, pp. 77-80.

¹²²⁰ ANC. *Anteprojeto de Constituição – Comissão de Sistematização*, p. 80.

¹²²¹ Seguem os termos das justificativas apresentadas pelo Relator da Comissão de Sistematização, para a sua proposta “à matéria de competência da Comissão VIII” em termos de CTI: “[I]nhas como a da identidade possível do progresso científico com nossa realidade e a do controle da tecnologia, seja em sentido de policiá-la, seja em sentido de exigi-la como critério essencial de caracterização das empresas como nacionais, no sentido de servientes aos desiguais da sociedade brasileira, sem preconceito xenófobos, são preciosas na adequada construção do projeto científico-tecnológico do País. [§] Dá-se tratamento correspondente a preservar os valores da privacidade do indivíduo, nesta hora tão assediada pelo advento de fatores potenciais e, mesmo, ativos de agressão. [§] Compreendeu-se, outrossim, por simetria com a Educação, ser indispensável inscrever-se expresso apoio de recursos às instituições e pessoas que ocupem atividade que amplie o conhecimento e a capacitação científica e a autonomia tecnológica, linhas conceituais e práticas que o Anteprojeto em hora oportuna distingue, ensejando-lhe disciplina legal atualizada da experiência nacional correspondente. Mesmo a atividade energética, pela afinidade com a científica e tecnológica recebe enfoque neste espaço normativo com a preocupação já expendida de adequá-la ao homem e sua vivência comunitária, invertendo a tendência de equação que o ameaça subordinar a tais fatores; chega-se, aqui, à nomeação da atividade nuclear para, apenas, fins pacíficos, o que a ser corolário do princípio de repúdio à ideia de guerra pela guerra, este da tradição brasileira.” (ANC. *Anteprojeto de Constituição – Comissão de Sistematização*, p. 80)

de Sistematização prestigiou o texto do *Substitutivo do Relator da Comissão Temática* de caráter mais exaustivo para tratar da CTI, ao apresentar a sua proposta “à matéria de competência da Comissão VIII”.

Contudo, nota-se que o trabalho do Relator da Comissão de Sistematização não reproduziu *ipsis litteris* o texto apresentado pelo Relator da Comissão Temática. Percebem-se três diferenças.

A primeira refere-se ao mercado interno e à supressão do dispositivo que informava caber à lei estabelecer a sua “reserva”, com vistas a apoiar, entre outros, aspectos a autonomia nacional em termos tecnológicos.

A segunda encontra-se em aspectos relacionados à noção de empresa, na medida em que não reproduziu o conceito de empresa nacional,¹²²² as garantias de proibição de cláusulas restritivas ao exercício de direitos pelos detentores da maioria do capital e a prerrogativa de denúncia de acordos de patentes por parte do Estado brasileiro.

A terceira é relativa ao acréscimo de que, além de regular a parcela dos orçamentos dos entes federados e de suas organicidades, para a promoção da CTI, caberia à lei definir os “critérios mediante os quais [o Estado] incentivará a pós-graduação, as pesquisas e bolsas de estudo de nível superior em instituições de comprovada capacidade técnica”, ressaltando a preocupação de destinar recursos públicos para a preparação de quadros e a produção de conhecimento.

Seguindo, enfim, para o *Anteprojeto de Constituição*, veja-se que as disposições tratando da CTI constaram dos artigos 400 a 403, do Capítulo IV (Da Ciência e Tecnologia), do Título IX (Da Ordem Social).

¹²²² Observa-se que o conceito foi remetido para o Título da “Ordem Econômica e Financeira”, com o artigo 307, § 1º, do *Anteprojeto de Constituição*, prevendo que “[a]s atividades das empresas nacionais, que a lei considerar estratégicas para a defesa nacional ou para o desenvolvimento tecnológico, poderão ter proteção temporária”. Lembra-se que o texto constitucional promulgado de 1988 tratou da questão das empresas brasileiras (art. 171) em seção dedicada à “Ordem Econômica e Financeira” (Título VII).

De início, nota-se que o Relator da Comissão de Sistematização optou por separar, em distintas seções a “ciência e tecnologia” da “comunicação” – esta constante do Capítulo V, do Título IX (arts. 404 a 412).

Ademais, também em uma observação para além do disposto na seção dedicada à CTI, verifica-se que diversos assuntos, até então, tratados sob esta temática são sistematizados em outros capítulos e títulos da proposta de texto constitucional.

Assim, além da noção de empresa nacional, mencionada acima, o tema da reserva de mercado foi alocado entre as prerrogativas de soberania, para as relações internacionais brasileiras¹²²³. Se estes temas continuaram a ser tratados, de alguma maneira, na seção dedicada à CTI,¹²²⁴ outros foram dispersados pela proposta de texto constitucional.

No caso, o *Anteprojeto de Constituição* compatibiliza os impactos da CTI à privacidade e ao emprego, respectivamente, ao arrolar os direitos individuais (art. 13, VII, VIII e IX) e os direitos sociais (art. 14, XXI). Quanto à matéria energética de fonte nuclear, o *Anteprojeto de Constituição*, reiterando a utilização pacífica da exploração nuclear e o papel de fiscalização do Congresso Nacional, abordou o assunto em seção dedicada ao “Meio Ambiente” (arts. 416, “b”, e 417).

Após um primeiro ciclo de debates, o Relator da Comissão de Sistematização submeteu o *Projeto de Constituição de Sistematização*,¹²²⁵ no qual foi reproduzido o tratamento conferido à CTI constante do *Anteprojeto de Constituição*.

Neste alinhamento, merece destaque a fixação do Capítulo “DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA” no Título “DA ORDEM SOCIAL”. Observa-se que essa alocação realizada pelo *Anteprojeto de Constituição* instigara a proposição da Emenda CS00629-

¹²²³ “Na ordem internacional o Brasil preconiza: [...] o intercâmbio das conquistas tecnológicas e do patrimônio científico e cultural da humanidade, sem prejuízo do direito à reserva de mercado sempre que o controle tecnológico de nações estrangeiras possa implicar dominação política e perigo para a autodeterminação nacional” (art. 11, VII, *Anteprojeto de Constituição*).

¹²²⁴ Cf. artigos 401, para a questão do mercado interno como patrimônio nacional, e 402, para as empresas de caráter tecnológico, do *Anteprojeto de Constituição*.

¹²²⁵ Cf. correspondência nos artigos 395 a 398 do *Projeto de Constituição de Sistematização*.

1, pretendendo que essa seção fosse transferida para o título dedicado à “Ordem Econômica” sob a justificativa de que a

*matéria referente à “Ciência e Tecnologia” [...] diz muito mais respeito à Ordem Econômica do que a Ordem Social. [§] “Tecnologia e Ciência” são em nosso tempo expressões muito vinculadas ao desenvolvimento econômico e só indiretamente é que dizem respeito aos estudos sociais.*¹²²⁶

Embora a referida emenda tenha sido rejeitada de plano, sob o entendimento de que não se circunscreveria à “adequação” do *Anteprojeto de Constituição*,¹²²⁷ a proposta modificativa foi ressubmetida, mediante duas distintas, mas idênticas emendas,¹²²⁸ por ocasião da entrega do *Projeto de Constituição de Sistematização*.

Nesta oportunidade, o Relator manifestou-se pela rejeição das emendas sob o argumento de que “a transposição de dispositivos pretendida [...] não se faz necessária no presente momento, sendo ela mais apropriada na ocasião de revisão geral a ser precedida na ocasião da aprovação do novo texto constitucional”.¹²²⁹

Portanto, sob esse argumento procedimental, que não seria retomado nas fases seguintes da ANC, sacramentava-se a seção destinada à CTI no campo da ordem social do texto constitucional. Mesmo que a controvérsia não tenha sido objeto de maiores

¹²²⁶ Para a Emenda CS00629-1, do constituinte Bonifácio Andrada, cf. ANC. *Volume 221: Emendas oferecidas ao Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização – Volume I (Emendas 1 a 2731)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, p. 161. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-221.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²²⁷ Para a rejeição e a externalização dessa fundamentação, baseada no artigo 19, § 2º, do *Regimento Interno da ANC*, ver ANC. *Volume 225 – Relatoria das Emendas apresentadas ao Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, pp. 1-2. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-225.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²²⁸ Emendas 1P00582-5 e 1P16598-9, ambas do constituinte Bonifácio Andrada. Sobre elas, ver, respectivamente, ANC. *Volume 227: Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores) ao Projeto de Constituição – Volume I (Emendas 1 a 7080)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, p. 65. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-227.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020; e ANC. *Volume 229: Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores) ao Projeto de Constituição – Volume III (Emendas 14136 a 20791)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, pp. 1734-1735. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-229.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²²⁹ ANC. *Fase M: Emendas de Plenário ao Projeto de Constituição – Parecer sobre as Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição*, Vol. 234. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, p. 19. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-234.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

desenvolvimentos, pode-se dizer que essa alocação não fora pacífica, suscitando, desde o seu momento inicial, debates quanto à sua adequação.¹²³⁰

Ponderado esse aspecto, avança-se para o exame das modificações realizadas na seção dedicada à ciência, tecnologia e inovação pelo *Primeiro Substitutivo do Relator da CS*.

Logo na apresentação deste documento, o Relator da Comissão de Sistematização informava, como um destaque desta proposta, que

*[o]utro ponto crucial do projeto [...] foi a definição do Legislativo como poder central da estrutura política que se pretende ver implantada. Foram restauradas as prerrogativas do Congresso Nacional e definida a sua participação e decisão nas grandes questões de ordenamento do Estado e da sociedade. Desde a elaboração do orçamento, precedido agora de leis de diretrizes orçamentárias votada pelo Congresso, até questões fundamentais para o sistema democrático como a concessão de serviços de rádio e televisão, o papel do Legislativo passa de limitado a central. A instituição adquire novas responsabilidades, e não mais será possível pensar o Brasil como país dotado de sistema de governo sob controle exclusivo do Executivo.*¹²³¹

No que tange à seção dedicada à CTI, o *Primeiro Substitutivo do Relator da CS* manteve a orientação contida nos documentos da Constituinte que lhe antecederam. Por exemplo, prescrições relacionadas ao mercado interno e às prerrogativas do Estado

¹²³⁰ Veja-se que, conforme se observa nesta e na fase seguinte da Constituinte, a noção de pesquisa, enquanto produção de conhecimento *vis-à-vis* a aplicação produtiva da tecnologia, parece ter, pouco a pouco, predominado nos debates da ANC, de modo que a alocação da matéria no Título da “Ordem Social”, embora casual, não é artificial. De toda a sorte, este aspecto pode continuar a suscitar reflexões, sobretudo na atualidade, tendo em as alterações promovidas pela EC nº 85/15 nesta seção constitucional, para enfatizar a inovação, assunto intimamente ligado à atividade econômica.

¹²³¹ ANC. *Fase N – Primeiro Substitutivo do Relator: Volume 235 – Comissão de Sistematização*, p. 3. Conforme observam Ednílson CRUZ e Alan CARNEIRO no verbete da CPDOC-FGV dedicado a Bernardo Cabral (ver nota de rodapé nº 1217), o Relator da Comissão de Sistematização “pregava um parlamentarismo”, como sistema de governo. Embora este não tenha prevalecido no texto constitucional promulgado, com a controvérsia relativa ao assunto postergada para um plebiscito nacional (art. 2º, ADCT), no qual o presidencialismo foi ratificado em 1993, essa pretensão de fortalecer o Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, manifestada pelo Relator da Comissão de Sistematização, parece ter remanescido no texto final da Constituição de 1988.

utilizá-lo para privilegiar a “capacitação científica e tecnológica nacional” (art. 289), bem como as especificidades às empresas nacionais atuantes “[e]m setores nos quais a tecnologia seja fator determinante de produção” (art. 290), não foram alteradas em relação ao *Projeto de Constituição de Sistematização*.

Quanto ao dispositivo destinado a balizar o fomento estatal à atividade, seu conteúdo foi sintetizado para “[o] Estado promoverá o desenvolvimento científico, a autonomia e a capacitação tecnológicas” (art. 288, *Primeiro Substitutivo do Relator da CS*), suprimindo-se tanto a finalidade relacionadas com esse incentivo (“garantia da soberania da Nação e a melhoria das condições de vida e de trabalho da população e a preservação do meio ambiente”); como, com relação à atividade de pesquisa, que esta refletiria “interesses nacionais, regionais, locais, sociais e culturais, assegurada a autonomia da pesquisa científica básica”, outrora constantes do *Projeto de Constituição de Sistematização*.

O Relator da Comissão de Sistematização parece ter optado por uma orientação mais ampla para o fomento à CTI que não se limitaria a finalidades dessa atividade administrativa a aspectos de ordem territorial, ambiental, social e de soberania nacional.¹²³²

Ainda com relação a essa regra de fomento, destaca-se que o dispositivo tratando da propriedade intelectual foi reposicionado para o rol das garantias individuais.¹²³³

¹²³² Acredita-se que essa opção tenha sido uma escolha direta do Relator da Comissão de Sistematização, já que não se identificou entre as emendas apresentadas ao *Projeto de Constituição de Sistematização* alguma que reproduzisse o texto final adotado pelo Relator, em que pese muitas das proposições de mudança sustentarem uma redação mais sintética para o dispositivo, sob a justificativa, em alguns casos, de conferir maior liberdade de ação fomento estatal. Para essa consideração, cf. ANC. *Volume 227: Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores) ao Projeto de Constituição – Volume I (Emendas 1 a 7080)*, as emendas 1P05283-1 (p. 546), 1P05732-9 (p. 595), 1P06018-4 (p. 624) e 1P06728-6 (p. 701); e ANC. *Volume 228: Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores) ao Projeto de Constituição – Volume II (Emendas 7081 a 14135)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-228.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020, as emendas 1P09864-5 (p. 1032), 1P10787-3 (p. 1128), e 1P12779-3 (p. 1327).

¹²³³ “A lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para a sua utilização, bem como a propriedade das marcas e patentes de indústria e comércio e a exclusividade do nome comercial.” (art. 6º, § 49, *Primeiro Substitutivo do Relator da CS*)

Ademais, o *Primeiro Substitutivo do Relator da CS* não tratou de proposta estabelecendo a destinação de incentivos financeiros estatais para a atividade de CTI, seja por meio da “parcela dos orçamentos” dos entes federados; seja por “empresas e entidades da iniciativa privada ou pública que apliquem recursos em universidades, instituições de ensino e pesquisa”.

Neste caso, o Relator manifestou-se favorável à Emenda nº 1P10591-9 ao *Projeto de Constituição de Sistematização*, destinada a suprimir essa prescrição, sob a justificativa de que o “texto [...] está subsumido no conteúdo proposto ao art. 395, através de emenda própria”¹²³⁴. Ocorre que o Relator acolhera apenas parcialmente a referida “emenda própria” (Emenda nº 1P10651-6)¹²³⁵, sem qualquer referência a recursos para a atividade de CTI.¹²³⁶

Por essa escolha, muito embora não obstasse a destinação de incentivos financeiros pelo Estado por meio legal, a proposição do Relator da Comissão de Sistematização retirava essa prescrição do texto constitucional para o estímulo da CTI.

¹²³⁴ Para detalhes da Emenda nº 1P10591-9, de autoria do constituinte Mendes Ribeiro, cf. ANC. *Volume 228: Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores) ao Projeto de Constituição – Volume II (Emendas 7081 a 14135)*, p. 1106.

¹²³⁵ Emenda nº 1P10651-6, de autoria do constituinte Mendes Ribeiro: “Dê-se ao artigo 395 do Projeto da Constituição a redação seguinte: Art. 395 – O desenvolvimento científico e a capacitação tecnológica do país serão assegurados, observados os interesses e as peculiaridades nacionais, regionais e locais, bem como a preservação dos bens e valores culturais do povo, mediante: I – a aplicação de recursos orçamentários na formação de recursos humanos e no desenvolvimento da pesquisa básica e aplicada; II – a concessão de incentivos de natureza fiscal e creditícia às empresas e entidades nacionais públicos e privados de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; III – a garantia da propriedade intelectual; IV – a ampliação e plena utilização da capacidade técnico-científica instalada no País; V – a preferência na aquisição, pelo poder público, de bens e serviços produzidos com tecnologia desenvolvida no País. Parágrafo único – A lei fixará, anualmente, a parcela dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das entidades paraestatais, a ser aplicada na capacitação científica e tecnológica, e estabelecerá os critérios de incentivo à pós-graduação. JUSTIFICATIVA: A redação contribui para a síntese e clareza da Carta. Com efeito, absorve, também, as disposições inseridas no artigo 398 e seus parágrafos, evitando a tendência de prolixidade do texto.” (ANC. *Volume 228: Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores) ao Projeto de Constituição – Volume II (Emendas 7081 a 14135)*, p. 1115)

¹²³⁶ Para as manifestações do Relator da Comissão de Sistematização quanto às Emendas nºs 1P10591-9 e 1P10651-6, cf. ANC. *Fase M: Emendas de Plenário ao Projeto de Constituição – Parecer sobre as Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição, Vol. 234*, pp. 312 e 314, respectivamente. Com relação à “aprovação parcial” da Emenda nº 1P10651-6, o Relator opina que as “as sugestões contidas no ‘caput’, itens e [Parágrafo] único constituem matéria de planos de desenvolvimento de C e T e de legislação ordinária”, expressando, portanto, ressalvas às proposições destinando recurso à matéria diretamente no texto constitucional.

Em setembro de 1987, foi apresentado à ANC o *Segundo Substitutivo do Relator da CS*, assentando o caráter sintético¹²³⁷ para a seção destinada à CTI que o documento anterior já a havia conferido.

Veja-se que, no *Segundo Substitutivo do Relator da CS*, todos os três dispositivos dedicados ao tema foram modificados, quando comparados ao texto do *Primeiro Substitutivo do Relator da CS*.

Quanto à diretiva para o fomento, foi acrescida a palavra “incentivará” para orientar o papel do Estado no estímulo à atividade de CTI. Com esta escolha o Relator parece ter optado por uma solução de consenso para as diversas emendas que se debruçavam sobre a função do Estado no tema: promover ou incentivar.

Para ilustrar essa divergência, veja-se a Emenda ES23632-6, propondo a substituição da “expressão ‘O Estado promoverá’ pela expressão ‘O Estado incentivará...’”, sob a justificativa de que a

*redação do dispositivo em tela exagera a função voluntarista do Estado no desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica. Ao Estado cabe incentivar os pesquisadores que podem se situar em diferentes áreas: nos próprios departamentos do Estado, nas Universidades, nos laboratórios, nos centros privados de pesquisa e nos núcleos de pesquisa industrial e agrícola. A função do Estado deve ser incentivadora e indutora com um mínimo possível de intervenção direta.*¹²³⁸

¹²³⁷ Sobre esse caráter, como uma nota geral do *Segundo Substitutivo do Relator da CS*, o Relator da Comissão de Sistematização assim se manifestou: “[o] resultado final foi um texto tanto quanto possível conciso. No entanto, inevitavelmente mais extenso que o desejável, seja pelos ditames culturais típicos da nossa história, seja pela complexidade de nossos reclamos e problemas, seja, ainda, pelo grau do desmoronamento institucional que este Projeto tem a tarefa de corrigir.” (p. 4)

¹²³⁸ Para a Emenda ES23632-6, do constituinte Roberto Campos, ver ANC. *Volume 236: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume I (Emendas 20792 a 24427)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, p. 704. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-236.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020. Sobre a atuação de Roberto Campos na ANC, o CPDOC-FGV observa que o constituinte “combateu todas as sugestões que, no seu entendimento, prejudicavam a ação da iniciativa privada ou limitavam a participação do capital estrangeiro na economia”. Sobre as menções do CPDOC-FGV sobre Roberto Campos nesta tese, ver nota de rodapé nº 779.

Em que pese essa e todas as outras emendas terem sido rejeitadas,¹²³⁹ o *Segundo Substitutivo do Relator da CS*, sem acolher a orientação ideológica não-intervencionista contidas nas propostas modificativas, optou pela solução aditiva.

Nesse sentido, a redação “[o] Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a autonomia e a capacitação tecnológicas, e a pesquisa científica básica” do *Segundo Substitutivo do Relator da CS* (art. 246) parece conformar uma visão dupla para o agir estatal na matéria, mediante intervenções diretas (“promoverá”) e indiretas (“incentivará”).¹²⁴⁰

Nota-se que, entre os objetivos desse fomento estatal, o *Segundo Substitutivo do Relator da CS* incluiu a expressão “pesquisa científica básica”.

Sem paralelo no *Primeiro Substitutivo*, trata-se de acréscimo decorrente da aprovação pelo Relator da Comissão de Sistematização de três emendas apresentadas em Plenário.¹²⁴¹ A primeira dessas foi a ES33710-6, apresentada em 5 de setembro de 1987, propondo, entre as modificações integrais das regras de orientação do fomento estatal na matéria, que “[a] pesquisa científica básica, desenvolvida com plena autonomia, receberá tratamento prioritário do Poder Público” e a “pesquisa tecnológica voltar-se-

¹²³⁹ Para outras emendas com conteúdo similar, ver ES21862-0 (em ANC. *Volume 236: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume I (Emendas 20792 a 24427)*, p. 310); ES24618-6 (em ANC. *Volume 237: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume II (Emendas 24428 a 27036)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, p. 968. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-237.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020); e ES34131-6 (em ANC. *Volume 239: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume II (Emendas 24428 a 27036)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, p. 3262. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-239.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020). Quanto à rejeição dessas emendas pelo Relator da Comissão de Sistematização, ver ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*, pp. 12, 14, 15 e 26.

¹²⁴⁰ Por oportuno, destaca-se que essa atuação direta e indireta como componentes do fomento à CTI foi ratificada pelo artigo 218 do texto promulgado da Constituição de 1988. Ademais, essa compreensão ampla do estímulo estatal à CTI, legada pelo artigo 218 da Constituição, orienta, como visto, as premissas investigativas desta tese (ver item 1.2.3).

¹²⁴¹ Para as três emendas, cf. ES33710-6, dos constituintes Florestan Fernandes e Octávio Elísio; ES34237-1, do constituinte Marcondes Gadelha; e ES34890-6, constituinte Fernando Henrique Cardoso, todas em ANC. *Volume 239: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume II (Emendas 24428 a 27036)*, respectivamente, pp. 3149, 3284 e 3427. Quanto à aprovação pelo Relator da Comissão de Sistematização, “nos termos do Substitutivo”, ver ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*, todas na p. 9.

á para a solução dos grandes problemas brasileiros, em escala nacional, regional e local”.¹²⁴² A proposição baseava-se no fato de que

[o] texto constitucional em elaboração revelou maior sensibilidade aos interesses econômicos envolvidos pela aplicação da ciência e pela exploração industrial e comercial da tecnológica, que a própria produção, expansão e significado cultural e político de ambas para a crescente autonomia e soberania da Nação. A forma dada a este artigo permite resgatar o que é essencial, de forma sintética e elegante, e ao mesmo tempo estabelecer a relação natural entre a pesquisa básica e a pesquisa tecnológica. Existe uma interação entre elas, no pensamento científico atual, que não pode ser captada em um texto constitucional. Porém, sem o crescimento da pesquisa básica o desenvolvimento da tecnologia torna-se dependente de transferência de “pacotes tecnológicos”. [...]

Novamente, por uma alternativa aditiva, o Relator incorporava a expressão “pesquisa científica básica”. Na linha da justificativa transcrita, que ecoa a tensão já vislumbrada nesta tese entre produção de conhecimento e aplicação produtiva, a escolha parece uma tentativa conciliatória de equilibrar as forças incidentes na matéria.

O próximo assunto que recebeu modificação por parte do *Segundo Substitutivo do Relator da CS* foi o “mercado interno”, com a supressão da sua característica de integrar o “patrimônio nacional”,¹²⁴³ constante do texto do *Primeiro Substitutivo*.

¹²⁴² ANC. *Volume 239: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume II (Emendas 24428 a 27036)*, p. 3149.

¹²⁴³ Uma justificativa à ausência da expressão “patrimônio nacional” do artigo 247, *caput*, do *Segundo Substitutivo do Relator da CS*, foi ofertada pela Emenda ES30728-2, do constituinte Afif Domingos, acolhida pelo Relator da Comissão de Sistematização (ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*, p. 7): “[o] mercado de qualquer país é uma figura abstrata, um conceito econômico, que não pode ser apropriado por indivíduos ou pelo poder público. Não faz sentido, portanto, defini-lo como parte do patrimônio nacional. O mercado tampouco é suscetível de ordenamento, como bem revelam as dificuldades enfrentadas pelas economias socialistas. O mercado tem dinâmica própria e pode apenas receber estímulos. [...]” (ANC. *Volume 238: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume III (Emendas 27037 a 31127)*). Seção de Documentação Parlamentar, 1987, p. 2411. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-238.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020). Para outra proposição parlamentar com o mesmo conteúdo, também acolhida pelo Relator (ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*, p. 4), ver Emenda ES21863-8, do constituinte Paulo Pimentel (ANC. *Volume 236: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume I (Emendas 20792 a 24427)*, p. 310).

Ainda quanto ao mercado interno, o *Segundo Substitutivo do Relator da CS* acrescia que o estímulo estatal, por meio das compras públicas de bens e serviços fornecidos por empresas nacionais, deveria ocorrer “em igualdade de condições, preferencialmente, na forma da lei” (art. 247, Parágrafo único).

Embora a subsunção dessas preferências às aquisições estatais “na forma da lei” remontasse aos trabalhos da Subcomissão Temática,¹²⁴⁴ o *Segundo Substitutivo do Relator da CS* foi responsável por acrescentar a essa dimensão o paradigma da “igualdade de condições”, entre os vetores à utilização de bens e serviços pelo Estado.

No caso, o Relator da Comissão de Sistematização acolheu¹²⁴⁵ a proposta contida na Emenda ES28716-8, a fim de “preservar, para bem da moralidade pública, o princípio da licitação”.¹²⁴⁶ Portanto, com essa disposição, pode-se dizer que o *Segundo Substitutivo do Relator da CS* almejava conferir probidade à preferência de utilização pelo Estado brasileiro de bens e serviços ofertados por empresas brasileiras.

Ainda que outras propostas tratando de “igualdade de condições” expressassem esse apelo à moralidade,¹²⁴⁷ vale observar que, nesta fase da ANC, o recurso a esta expressão

¹²⁴⁴ O que não significa que a previsão “na forma da lei” representasse um consenso entre os constituintes na ANC. Por oportuno, registra-se a crítica do constituinte Paulo Marques ao apresentar a Emenda ES24909-6, pretendendo sintetizar a seção destinado à CTI em um único dispositivo do texto constitucional: “[a] maior crítica, da imprensa e dos meios jurídicos, ao [Primeiro] Substitutivo ainda é a reiteração de pronunciamentos contrários à extensão do texto constitucional. Daí nossa preocupação de reduzi-lo, sem prejuízo do seu conteúdo, pela expulsão das declarações reiteradas e das repetições inócuas. Nunca a expressão ‘na forma da lei’, apareceu tanto num Anteprojeto de Constituição, pouco numerosos os dispositivos autoaplicáveis.” (ANC. *Volume 237: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume II (Emendas 24428 a 27036)*, p. 1035)

¹²⁴⁵ ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*, p. 7.

¹²⁴⁶ Para a proposta de autoria do constituinte Antônio Carlos Mendes Thame, ver ANC. *Volume 238: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume III (Emendas 27037 a 31127)*, p. 1923.

¹²⁴⁷ Entre os exemplos, destaca-se o dispositivo incluído pelo Relator da Comissão de Sistematização, acolhendo, na seção da ordem econômica, a Emenda ES33485-9 (ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*, p. 12), estabelecendo que a “lei disporá que as obras, serviços, compras e alienações da administração pública direta e indireta, nos três níveis de governo, somente serão contratados mediante processo de licitação que democratize o acesso e permita igualdade de condições a todos os participantes”, sob o argumento de que a “moralização do processo de fornecimento e prestação de serviços à administração pública, constitui-se em grande anseio nacional, bem como em um fator de economia para o erário. [§] Esta proposta visa a evitar os métodos anti-democráticos e clientelistas que a atual legislação enseja sobejamente” (ANC. *Volume 239: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume II (Emendas 24428 a 27036)*, p. 3093). O autor da emenda, cujo conteúdo encontra-se no artigo 37, XXI, da Constituição de 1988, foi Luís Roberto Ponte, posteriormente, autor da proposta que originou a Lei nº 8.666/93 (ver *Ficha do PL nº 1.491, de 1991, da Câmara dos Deputados*,

também se colocava como medida de eficiência das compras estatais. Muito embora essa acepção não tivesse como referência a seção de CTI,¹²⁴⁸ a percepção dessas duas distintas direções para a ideia de “igualdade de condições” merece destaque conquanto presentes, até a atualidade, nas discussões das compras estatais, inclusive em termos de ciência, tecnologia e inovação.

Por fim, uma última observação deve ser feita ao tratamento conferido pelo *Segundo Substitutivo do Relator da CS* às empresas nacionais em setores que a tecnologia “seja fator determinante de produção”. Ao cuidar da questão do “controle tecnológico nacional” destas entidades, o Relator da Comissão de Sistematização suprimiu os termos “transferir” e “variar” tecnologia dos elementos considerados como necessários à caracterização deste controle.¹²⁴⁹

Dito isso, segue-se para explorar o último documento produzido pela Comissão de Sistematização, o *Projeto “A”*.

Formalmente integrando a fase de Plenário da ANC, esse Projeto de Constituição, aprovado pela Comissão de Sistematização e entregue ao Presidente da Constituinte, sintetiza em três dispositivos – arts. 253 a 255 – o tratamento constitucional para a ciência, tecnologia e inovação.

disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192797>>. Acesso em 11 ago. 2020. Para outras informações quanto à biografia de Luís Roberto Ponte, destacando a sua atuação política em favor do setor da construção civil, cf. CPDOC-FGV (VELOSO, Verônica; SOUSA, Luís Otávio de). *Luís Roberto Ponte (biográfico)*. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-roberto-andrade-ponte>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²⁴⁸ Ilustrativamente, refere-se à Emenda ES22563-4, do constituinte Jovanni Masini, aprovada pelo Relator da Comissão de Sistematização (ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*, p. 5), estabelecendo que a empresas nacionais teriam “preferência [...], em igualdade de condições, no fornecimento de bens e serviços aos poderes públicos”, sob a justificativa de que, ao conceder esse benefício, o “poder público não pode ser penalizado, coagido a ter de fazer opção preferencial pela ineficiência ou pela obsolescência. Por esta razão deve ser reintroduzida a exigência de igualdade de condições, inclusive para que se faça bom uso dos recursos arrecadados do contribuinte” (ANC. *Volume 236: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume I (Emendas 20792 a 24427)*, p. 468).

¹²⁴⁹ Aqui, o Relator da Comissão de Sistematização acolheu a Emenda ES32455-1 (ANC. *Projeto de Constituição – Comissão de Sistematização: Segundo Substitutivo do Relator*, p. 8), do constituinte José Maria Eymael, destinada a “[s]uprimir [...] a expressão ‘transferir e variar’”, sob a justificativa de que a “redação atual elimina a possibilidade de acordos internacionais, para a aplicação de tecnologia de ponta, por empresas brasileiras” (ANC. *Volume 239: Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator – Volume II (Emendas 24428 a 27036)*, p. 2834).

Nesse documento, o Relator da Comissão de Sistematização retoma algumas disposições do seu *Primeiro Substitutivo*, modificados, por ele, no *Segundo Substitutivo*.

Deste último, remanesceram as alterações realizadas em termos de categorização do controle tecnológico da empresa nacional nos setores em que a tecnologia fosse considerada elemento determinante; e as linhas gerais para o fomento estatal, inclusive o acréscimo à atenção do Estado para a pesquisa científica básica.

Com relação ao mercado interno e seus incentivos por meio da institucionalidade estatal, o *Projeto “A”* recupera, em parte, o que fora consignado no *Primeiro Substitutivo*. Assim, por um lado, o termo “patrimônio nacional” retornou ao Projeto de Constituição; e, por outro lado, a expressão “em igualdade de condições” deixou de constar do texto final para a seção de CTI, aprovado pela Comissão de Sistematização.

Em uma modificação não tratada em nenhum dos seus trabalhos anteriores, o Relator da Comissão de Sistematização suprimiu do texto do *Projeto “A”* (ver art. 254, Parágrafo único) a menção à utilização preferencial pelo Estado de bens e serviços provenientes de empresas nacionais, como medida estímulo à “capacitação científica e tecnológica nacional”, constante nos documentos da ANC desde os primeiros textos produzidos pela Subcomissão Temática.

Observa-se que o fundamento para essa modificação realizada no *Projeto “A”* não é claro.

Sabe-se que a sua origem foi a 485^a votação da Comissão de Sistematização,¹²⁵⁰ com a votação do Destaque n° 4219-87,¹²⁵¹ por meio do qual os constituintes divergiam quanto

¹²⁵⁰ Para o destaque dessa votação na ANC, cf. *Atas das Reuniões da Comissão de Sistematização*, pp. 2245-2247. Disponível em <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²⁵¹ Para o Destaque de autoria do constituinte Euclides Scalco, sem referência à proposição de emenda submetida a votação, ver ANC. *Fase P – Segundo Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização: Volume 243 – Relação dos Destaques Oferecidos ao Projeto de Constituição*. Seção de Documentação Parlamentar, 1987, p. 75. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-243.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

à conveniência de previsão, no texto constitucional, da possibilidade de instituição de “reserva de mercado” pelo Estado brasileiro.¹²⁵²

Sem referência expressa a qualquer emenda apresentada na fase da Comissão de Sistematização, depreende-se dos debates de aprovação do Destaque nº 4219-87 que se propunha resgatar o tratamento conferido ao assunto pelo *Primeiro Substitutivo do Relator da CS*.¹²⁵³ Ocorre que, aprovado pela Comissão de Sistematização, o texto do

¹²⁵² Para essa divergência, pela aprovação desta previsão, o constituinte Artur da Távola advogada que o “mundo se internacionaliza, as relações se tornam supranacionais, a ciência, cada vez mais, é do amanhã comum dos vários povos; o homem, em várias latitudes, domina o conhecimento necessário à ciência e à tecnologia. Este é um processo avassalador, este é um processo de nossos tempos; este é um processo que derroga fronteiras, que derroga nacionalismo, que derroga velhas teses. E é exatamente pelo caráter avassalador desse processo que os Estados, na defesa do que lhes é mais caro, encontraram, no seu mercado interno, a certeza de que ele é, hoje, não apenas o local onde se operam as principais trocas da economia, mas o local onde igualmente na lei ou na economia, no mercado, se dá a verdadeira luta pela soberania. Daí o conceito brilhante do legislador brasileiro deste tempo de introduzir, no texto constitucional, a idéia de que o mercado interno de um País integra o seu patrimônio, porque é com base nessa idéia que se poderá, de maneira absolutamente coerente, fazer, sempre que necessário, a reserva deste mercado para a garantia dessa mesma soberania.” Já recomendando a rejeição do Destaque, o constituinte Paes Landim sustentava: “[e]ntão, Sr. Presidente, isso é uma redundância que não fica bem no texto constitucional. É uma inovação que não consta de nenhuma Constituição no mundo moderno, até porque, Sr. Presidente, uma definição desta natureza poderia ensejar, depois, interpretações xenófobas que poderiam prejudicar o próprio desenvolvimento nacional, o próprio intercâmbio que a economia nacional necessita nas suas relações comerciais e econômicas com outros povos. [...] Sr. Presidente, há aqui dois aspectos a considerar. De um lado, o aspecto técnico, de técnica constitucional que o Sr. Relator, em boa hora, repito, já demonstrou sensibilidade ao retirar do texto atual este conceito aqui. Por que, Sr. Presidente, nenhuma Constituição do mundo, seja ela de país capitalista, socialista, estatizante ou não, fascista, nazista, levou essa inovação constitucional ao extremo. Em segundo lugar, Sr. Presidente, do ponto de vista do interesse econômico, esse artigo é um empecilho à modernidade das nossas relações comerciais, econômicas, tecnológicas e científicas. É um obstáculo ao nosso progresso, porque isso pode induzir a interpretações que obstaculizem a plena abertura do Brasil para com o mundo, para que possamos, também, ter a oportunidade de exigir do mundo a reciprocidade, até porque, imaginem se todos os povos comessem a inserir no seu texto constitucional que as suas empresas constituem patrimônio nacional. Claro que isso iria dificultar aos povos que têm intercâmbio comercial menor, povos que necessitam exportar, que necessitam incrementar o seu comércio internacional.” Para as transcrições, ver *Atas das Reuniões da Comissão de Sistematização*, pp. 2245 e 2246, respectivamente.

¹²⁵³ Para sustentar essa inferência, destaca-se a confusão expressa nos debates da Comissão de Sistematização, conforme a questão de ordem suscitada pelo constituinte Inocêncio Oliveira: “[c]aro Presidente, este texto que nós estamos votando, este destaque, com a respectiva emenda, não consta da planilha distribuída. Ninguém, neste Plenário, ou poucos neste Plenário, sabem o que estão votando, e é um assunto da máxima importância, Sr. Presidente. [...] Portanto, Sr. Presidente, a V. Ex.ª, que se tem conduzido com muita retidão na Presidência dos trabalhos, peço que informe o nosso Plenário sobre esse destaque e essa emenda.” Em resposta, o Presidente da sessão, constituinte Fernando Henrique Cardoso, responde: “[t]em razão, Sr. Constituinte. Lerei o texto. Peço aos Srs. Constituintes que prestem atenção. A proposta em discussão, agora, é a substituição do art. 247, tal como vem formulando no texto atual, chamando ‘Cabral II’, pela formulação anterior do ‘Cabral I’, que diz (o art. 289): ‘O mercado interno integra o patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico, o bem-estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da Nação. Parágrafo único. O Estado e as entidades da administração direta e indireta privilegiarão a capacitação científica e tecnológica nacional, como critérios para a concessão de incentivos, de compras e de acesso ao mercado brasileiro e utilizarão, preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.’ (*Atas das Reuniões da Comissão de Sistematização*, p. 2246).

Projeto “A” não trouxe qualquer esclarecimento por parte do Relator, seja por meio de apresentação do trabalho, seja pela lista de emendas aprovadas ou rejeitadas, que esclarecesse o tratamento final conferido para a questão do mercado interno, com a supressão da menção à utilização preferencial pelo Estado de bens e serviços provenientes de empresas nacionais.¹²⁵⁴

Em todo o caso, a novidade trazida pelo *Projeto “A”* no percurso das propostas para a seção de CTI ficou por conta da ênfase à sua dimensão de “pesquisa”, com o acréscimo das seguintes disposições ao seu artigo 253, destinado a orientar o fomento estatal na atividade:

§ 1º A pesquisa científica básica, desenvolvida com plena autonomia, receberá tratamento prioritário do Poder Público.

§2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á para a solução dos grandes problemas brasileiros em escala nacional e regional.

§3º O compromisso do Estado com a ciência e a tecnologia deverá assegurar condições para a valorização dos recursos humanos nelas envolvidos e para a ampliação plena utilização e renovação permanente da capacidade técnico-científica instalada no País.

A incorporação desse detalhamento foi objeto de deliberação do Destaque 0941-87¹²⁵⁵ pela Comissão de Sistematização, destinado a colocar em pauta para votação a Emenda 1P05663-2.

Apresentada em 21 de julho de 1987, portanto, no início dos trabalhos da Comissão de Sistematização, a referida emenda modificativa de autoria da outrora Relatora da

¹²⁵⁴ Entre as marcas da atuação “confusa” do constituinte Bernardo Cabral destacadas acima (cf., *supra*, nota de rodapé nº 1217), Ednílson CRUZ e Alan CARNEIRO registram que o constituinte foi acusado de no exercício das suas funções de Relator da Comissão de Sistematização não ser fiel aos conteúdos pela ANC. De todo modo, vale observar que a suprimida referência à aquisição preferencial de bens e serviços pelo Estado constou em prescrição tratando da empresa nacional da seção da ordem econômica e social do *Projeto “A”* (art. 200, § 3º) – no caso, sem qualquer menção da finalidade de “capacitação científica e tecnológica nacional”.

¹²⁵⁵ Para o Destaque de autoria da constituinte Cristina Tavares, ver ANC. *Fase P – Segundo Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização: Volume 243 – Relação dos Destaques Oferecidos ao Projeto de Constituição*. p. 19.

Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação pretendia “sintetizar o que é a aspiração da comunidade científica”.¹²⁵⁶

Inicialmente, entre a submissão *Projeto de Constituição* e o *Primeiro Substitutivo do Relator*, a Emenda 1P05663-2 recebeu aprovação parcial pelo Relator da Comissão de Sistematização, sob o parecer de que “[a]s propostas contidas nos [parágrafo]s 1º e 2º constituem matéria de legislação ordinária e de planos de desenvolvimento em C e T. [§] O proposto no 3º, já está atendido no caput do artigo próprio”.¹²⁵⁷ Em suma, embora acolhendo em parte a proposta, o Relator da Comissão de Sistematização não fez, de fato, nenhuma alteração no seu texto.¹²⁵⁸

Em 14 de novembro de 1987, o Destaque 0941-87 foi submetido à votação da Comissão de Sistematização, oportunidade em que recebeu a seguinte manifestação de encaminhamento favorável:

esta emenda resulta de um estudo feito pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, para que a parte sobre ciência e tecnologia não fique apenas voltada para a economia, mas tenha uma vinculação mais profunda com o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica. [...] Como se vê, esta emenda visa incorporar à Constituição medidas que protejam o desenvolvimento da pesquisa básica. É sobre essa pesquisa básica que se alicerça o desenvolvimento da tecnologia. As pesquisas tecnológica e básica formam um marco indissolúvel. Não é possível conquistar maior autonomia na área da tecnologia de ponta, da tecnologia avançada, sem maior avanço no desenvolvimento da pesquisa básica e do conhecimento científico teórico. [§] Portanto, essa emenda tem uma grande importância, e seria uma homenagem desta Casa à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, que desempenhou um papel relevante no

¹²⁵⁶ Para o conteúdo da emenda da constituinte Cristina Tavares, cf. ANC. *Volume 227: Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores) ao Projeto de Constituição – Volume I (Emendas 1 a 7080)*, pp. 588-589.

¹²⁵⁷ Para este parecer, ver ANC. *Fase M: Emendas de Plenário ao Projeto de Constituição – Parecer sobre as Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição*, Vol. 234, p. 164.

¹²⁵⁸ Lembra-se que o artigo 288 do *Primeiro Substitutivo do Relator da CS* continha o seguinte conteúdo: “[o] Estado promoverá o desenvolvimento científico, a autonomia e a capacitação tecnológicas.”

*desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica do País. [...] Acredito que o País terá nessa medida uma arma para lutar por sua autonomia científica e tecnológica.*¹²⁵⁹

Com parecer favorável da Relatoria da Comissão de Sistematização,¹²⁶⁰ a Emenda 1P05663-2 foi aprovada, incorporando-se, assim, ao texto do *Projeto “A”*.

Enfim, com esse realce à dimensão de pesquisa da atividade de CTI, internalizando expressos interesses da comunidade científica, a Comissão de Sistematização encerrava os seus trabalhos na ANC.

4.1.3.6. Plenário

Lembra-se que, para os fins desta tese, a etapa de Plenário da ANC compreende o período entre 24 de novembro de 1987, com a entrega do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (*Projeto “A”*), até 22 de setembro de 1988, com a votação final do texto constitucional.¹²⁶¹

¹²⁵⁹ Manifestação realizada pelo constituinte Florestan Fernandes em *Atas das Reuniões da Comissão de Sistematização*, p. 2245.

¹²⁶⁰ Na oportunidade, o posicionamento foi realizado pelo constituinte Virgílio Távora, manifestando-se pela importância das disposições da Emenda 1P05663-2, para o “desenvolvimento autônomo de nossa tecnologia”. Segundo o CPDOC-FGV, na ANC, Virgílio Távora defendeu a instalação no Nordeste dos distritos de exportação de informática da Lei nº 7.232/84 e atuou na Comissão de Sistematização como integrante do grupo de “tendência moderada” que formava o bloco de consenso “que veio a se tornar o principal fórum de negociação de emendas alternativas aos pontos polêmicos do projeto de Bernardo Cabral” (CPDOC-FGV. *Virgílio Távora (biográfico)*). Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/virgilio-de-morais-fernandes-tavora>>. Acesso em 1 set. 2020.

¹²⁶¹ Com relação ao destaque das datas e a discriminação dos documentos normativos correspondentes, cf. OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*, pp. 15-16. O destaque à particularização para os “fins desta tese” justificase em razão da data considerada para início desta fase da ANC, já que, formalmente, o Plenário da Constituinte foi instalado com o início dos seus trabalhos em 1º de fevereiro de 1987.

Esse período comporta tanto os turnos de votação dos Projetos de Constituição em Plenário (*Projeto “A”*, *Projeto “B”*¹²⁶², *Projeto “C”*¹²⁶³ e *Projeto “D”*¹²⁶⁴), quanto os trabalhos da “Comissão de Redação”¹²⁶⁵.

Contudo, antes de se avançar para o percurso da seção destinada à CTI neste momento de elaboração final do texto constitucional pela ANC, resgata-se, brevemente, o conturbado ambiente sobre o qual se desenvolveram as atividades nesta fase da Constituinte, sobretudo em razão da articulação do “Centrão”.

Para tanto, além do que acima se consignou sobre esse grupo político,¹²⁶⁶ retoma-se à explicação contextual formulada por André Magalhães NOGUEIRA. Ressaltando a influência do Poder Executivo para a articulação desse movimento na ANC, o autor destaca que:

[o] núcleo governista soube capitalizar as insatisfações dos constituintes que não tinham assento na [Comissão de] Sistematização. Esse processo, inerente à própria lógica de organização dos trabalhos, manifestava-se como um conflito entre plenário e comissão. O instrumento adequado para mudar as regras do jogo era a apresentação de projetos de resolução, os quais, para sua tramitação, demandavam a assinatura da maioria absoluta dos constituintes. Para angariar apoio, foram enfatizadas justamente as duas demandas principais: o direito de os parlamentares apresentarem novas emendas — maior participação do plenário; e a criação de um

¹²⁶² ANC. *Projeto de Constituição (B) – 2º Turno: Suplemento 1 (redação para o segundo turno de discussão e votação)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-299-sup01.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²⁶³ ANC. *Fase V – Projeto de Constituição “C” da Comissão de Sistematização: Volume 314 – Redação Final*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-314.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²⁶⁴ ANC. *Projeto de Constituição “D” – Volume 316: Redação Final da Comissão de Redação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-316.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²⁶⁵ Para a composição, a organização e os trabalhos da Comissão de Redação na ANC, cf. *Comissão de Redação no site da Câmara dos Deputados* (disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-redacao>. Acesso em 11 ago. 2020).

¹²⁶⁶ Ver, *supra*, nota de rodapé nº 1208.

dispositivo que contornasse a condição preferencial do projeto da Sistematização — soberania do plenário.

Por se entender majoritário dentro da Constituinte, o movimento, cujo núcleo era conservador e por isso acusado de direitista, autodenominou-se Centrão. Os líderes desse processo habilmente elaboraram um projeto de resolução no qual se destacavam dois dispositivos. Um permitia a elaboração de emendas coletivas, as quais, pelo número de subscrições, poderiam ter preferência automática sobre o projeto da Sistematização. O outro criava o destaque para votação em separado (DVS). Pelo DVS, a aprovação de um requerimento impunha, a quem quisesse manter no texto a parte destacada de um projeto antes aprovado, o ônus de conseguir o quórum de maioria absoluta. Em outros termos, um dispositivo do projeto da Sistematização, destacado para votação em separado, precisaria obter 280 votos em plenário para permanecer no texto.¹²⁶⁷

Normativamente, tais alterações nos trabalhos da Constituinte constavam, respectivamente, dos artigos 1º e 8º da Resolução ANC nº 3/88, destinada a alterar o *Regimento Interno da ANC*. Explorando as consequências desta modificação, continua André Magalhães NOGUEIRA:

Entre a vitória regimental e o início do primeiro turno de votação, no final de janeiro, a ação dos articuladores do Centrão foi intensa. Foram elaborados substitutivos aos oito títulos do projeto de Constituição e às disposições transitórias. Por meio de um eficiente, e caro, processo de mobilização, foram coletadas, em todo o país, as assinaturas necessárias para obter a preferência automática de votação sobre o texto da Sistematização. Contudo, a maioria absoluta no papel, obtida fora dos limites da Constituinte, não se traduziria em votos no plenário. [...]

¹²⁶⁷ CPDOC-FGV (NOGUEIRA, André Magalhães). *Centrão (temático)*, cit.

A ausência de uma maioria de fato conduziu a uma constante negociação, a cada título e capítulo apreciado. Por ter preferência automática, o substitutivo do Centrão serviu de base para os acordos, embora parte dos seus dispositivos tenha tido inspiração no anteprojeto aprovado pela Sistematização. Pelo processo de votação, quando havia rejeição tanto do capítulo proposto pelo Centrão, quanto do constante do anteprojeto, a falta de um texto caracterizava um impasse — “buraco negro” — obrigando os líderes e o relator a negociarem um dispositivo alternativo. Para evitar impasses irremediáveis e negociar a pauta de votação, consolidou-se o Colégio de Líderes, no qual tinham assento o relator-geral e os adjuntos, alguns integrantes da mesa da Constituinte, as lideranças partidárias e os articuladores do Centrão. A cada questão negociada, integravam esse colegiado [os] constituintes que haviam trabalhado sobre o tema em discussão ao longo da Constituinte.¹²⁶⁸

Com essa ponderação conjuntural considerada, o exame desta etapa de Plenário utilizou como referência dois documentos utilizados pela Seção de Documentação Parlamentar: (i) o *Quadro Comparativo – Títulos VII e VIII*,¹²⁶⁹ no qual são organizadas as disposições, por artigo, constantes no *Projeto “A”* e nas eventuais emendas do “Centrão”, Coletivas (reunindo as emendas conjuntas, não formuladas pelo “Centrão”) e Individuais, para os títulos das ordens econômica e financeira e social do projeto de Constituição; (ii) e o *Título VIII: Destaques Apresentados*, em que são consolidados os destaques apresentados pelos constituintes ao título dedicado à ordem social do *Projeto “A”*.¹²⁷⁰

Tendo em vista as proposições do capítulo para a ciência, tecnologia e inovação (arts. 253 a 255, *Projeto “A”*), verificou-se que todos os dispositivos desta seção

¹²⁶⁸ CPDOC-FGV (NOGUEIRA, André Magalhães). *Centrão (temático)*, cit.

¹²⁶⁹ ANC. *Fase Q – Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização: Volume 274 – Quadro Comparativo – Títulos VII e VIII*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-274.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹²⁷⁰ ANC. *Volume 267 – Título VIII: Destaques Apresentados*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-267.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2020.

constitucional foram objeto de algum destaque, seja para votação em separado, seja para deliberação de emendas supressivas, aditivas ou modificativas.¹²⁷¹

Com isso, o texto até então elaborado e aprovado pela Comissão de Sistematização para a CTI ficou, nos termos da Resolução ANC nº 3/88, jungido à deliberação da maioria absoluta do Plenário da ANC, para remanescer no texto constitucional.

Essa deliberação pelo Plenário da ANC ocorreu em 24 de maio de 1988, na sua 272ª sessão.¹²⁷²

Inicialmente foi votado e aprovado, como texto de referência, a proposta apresentada pelo “Centrão”, por meio da Emenda 2P02044-0, destinada a conferir nova redação a todo o título da ordem social.¹²⁷³ Das suas justificativas, destacam-se os seguintes trechos:

[o]s capítulos contidos neste Título referem-se a matérias de extremo relevo para a sociedade brasileira e os rumos do país. [§] Do seu tratamento adequado pode resultar a diferença entre as perspectivas de transformar o Brasil e[m] nação moderna, apta a entrar no próximo milênio em condições de atingir, seus objetivos, ou de tornar ainda mais distante a possibilidade de aproximá-la, econômica e socialmente, dos países mais desenvolvidos e adiantados. [§] Para tanto, tudo aquilo que se refira a Seguridade Social, Previdência e Assistência Social, Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia, Comunicação, Meio Ambiente, Família, Criança, Adolescente, Idoso e Índios há de ser tratado com realismo e bom senso. [...] O necessário desenvolvimento tecnológico e científico nacional não poderá

¹²⁷¹ ANC. *Volume 267 – Título VIII: Destaques Apresentados*, pp. 12-13.

¹²⁷² Cf. *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 02/05/1988 a 31/05/1988*, pp. 573-585. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N018.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020.

¹²⁷³ ANC. *Volume 255: Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A) – Volume II (Emendas nº 2P00949-2 a 2P02045-8)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988, pp. 807-812. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-255.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020.

*ser feito como se algum país, numa economia mundial cada vez mais integrada e interdependente, pudesse bastar-se a si próprio.*¹²⁷⁴

Nestes termos, a proposição do “Centrão”, sem qualquer menção à questão do mercado interno e à caracterização particular da empresa nacional atuante em setores tecnológicos, foi aprovada como o texto-base para a seção constitucional destinada à CTI.¹²⁷⁵

Em continuidade a esta votação, foi submetido à deliberação do Plenário da ANC “uma fusão resultante de acordo geral”, para substituição integral do texto de referência aprovado, elaborado pelo “Centrão”.¹²⁷⁶ A proposição conferia a seguinte redação à seção constitucional da CTI:

¹²⁷⁴ ANC. *Volume 255: Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A) – Volume II (Emendas nº 2P00949-2 a 2P02045-8)*, p. 811. Por oportuno, registra-se que a Emenda 2P02044-0 não recebeu parecer do Relator da Comissão de Sistematização, responsável por avaliar essas proposições nesta etapa da ANC (art. 3º, § 1º, Resolução ANC nº 3/88). Para a ausência dessa avaliação, cf. ANC. *Volume 259: Relatório sobre as emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-259.pdf>>. Acesso em 9 jan. 2019.

¹²⁷⁵ Para a redação deste texto de referência aprovado por 403 votos, com seis constituintes contrários e duas abstenções: “Art. 249. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e capacitação tecnológicas. Parágrafo 1º A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências. Parágrafo 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Parágrafo 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas da ciência, da pesquisa e da tecnologia e concederá aos que delas se ocupem, meios e condições especiais de trabalho. Art 250. O Poder Público incentivará a incorporação e utilização das conquistas científicas e tecnológicas produzidas no País, pelos órgãos governamentais e pelos setores produtivos nacionais.” (*Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 02/05/1988 a 31/05/1988*, p. 573)

¹²⁷⁶ Fundamentado no artigo 3º, § 2º, da Resolução ANC nº 3/88 (“[a]dmitir-se-á, ainda, a fusão de emendas, desde que a proposição dela constante não apresente inovações em relação às emendas objeto da fusão, seja assinada pelos primeiros signatários das emendas, que lhe deram origem, e encaminhada à Mesa antes de iniciada a votação respectiva”), a “fusão” reuniu os Destaques nºs 1526, 1722, 1925 (cf. ANC. *Volume 267 – Título VIII: Destaques Apresentados*, p. 13), propostos por diversos constituintes, e as Emendas 2P01018-1, do constituinte Plínio Martins; e 2P01497-6, e do constituinte João da Mata (ver ANC. *Volume 255: Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A) – Volume II (Emendas nº 2P00949-2 a 2P02045-8)*, pp. 382 e 549, respectivamente). Nota-se que essas emendas haviam sido rejeitadas pelo Relator da Comissão de Sistematização (cf. ANC. *Volume 259: Relatório sobre as emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A)*, pp. 69 e 99, respectivamente). Com relação à 2P01497-6, propondo a concessão “de incentivos fiscais à empresa que dispensar vantagens originárias da modernização tecnológica e da automatização, mediante a redução de tributos, de forma gradual e proporcional ao aumento de mão-de-obra empregada”, o Relator assim se manifestara pela rejeição: “[o] espírito da proposta colide frontalmente com a orientação dos Constituintes no que se refere à matéria em apreço. Procura-se promover o avanço tecnológico e não premiar o atual. O que se deve exigir são alternativas concretas e soluções eficazes à liberação da mão-de-obra resultante da automação”.

Art. 253 O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

§ 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 da ciência, da pesquisa e da tecnologia e concederá, aos que delas se ocupem, meios e condições especiais de trabalho.

Art. 254 O mercado interno integra o patrimônio nacional, sendo ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócioeconômico, o bem-estar da população, e a autonomia tecnológica da nação, segundo o disposto em legislação federal.¹²⁷⁷

O encaminhamento favorável da proposta foi realizado em Plenário, nos seguintes termos, pelo outrora Presidente da Subcomissão Temática da Ciência e Tecnologia e da Comunicação:

é uma alegria muito grande estar nesta tribuna, após ter presidido a Comissão de Ciência e Tecnologia, onde tivemos embates políticos, embates ideológicos enfim, um conflito de opiniões que, afinal, redundou num acordo que vem atender aos anseios da sociedade brasileira. [§] O Capítulo da Ciência e Tecnologia, neste caso, que estamos introduzindo, especificamente, na Constituição, constitui um fato histórico. As Constituições anteriores não privilegiaram a ciência tecnológica em capítulo específico. [§] Este é um aspecto, Sr. Presidente, Sras e Sr. Constituintes, deixo registrado. [§] Outro aspecto. Tendo os pontos

¹²⁷⁷ Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 02/05/1988 a 31/05/1988, pp. 575-576.

polêmicos sido incluídos no Capítulo referente à Ordem Econômica, qual seja, o controle tecnológico de empresas de capital nacional e o caso da reserva de mercado,¹²⁷⁸ para esse Capítulo ficou apenas um ponto polêmico. Outro registro que faço rapidamente é a definição do mercado interno como parte do patrimônio nacional. É uma inovação, é um avanço, no nosso entender, que a legislação, o Congresso Nacional incentivará em benefício da sociedade brasileira. [§] Estes dois aspectos, Sr. Presidente, o fato de termos na Constituição um Capítulo específico para ciência e tecnologia e o fato de termos inovado, tornando o mercado interno patrimônio nacional, são os dois registros básicos que quero fazer. O perfil dos signatários ou firmatários deste acordo da fusão de emendas bem diz do entendimento amplo que foi obtido.¹²⁷⁹

Aprovada pela Votação nº 590 da ANC,¹²⁸⁰ a Constituinte estabelecia o que seria o texto final do artigo 218, *caput* e parágrafos 1º, 2º e 3º, do texto promulgado da Constituição de 1988.

Comparando estes dispositivos com aquele correspondente do *Projeto “A”*, percebe-se que a palavra “autonomia”, recorrente nos debates das etapas anteriores da ANC, desaparece do texto aprovado pelo Plenário.¹²⁸¹ Utilizando as razões acima transcritas, parece que o “acordo da fusão de emendas” incorporava a compreensão, manifestada pelo “Centrão”, de que o estímulo à atividade de CTI “não poderá ser feito como se algum país, numa economia mundial cada vez mais integrada e interdependente, pudesse bastar-se a si próprio”.¹²⁸²

¹²⁷⁸ Novamente, lembra-se do conteúdo do artigo 171, § 1º, do texto promulgado da Constituição de 1988, acolhendo no âmbito da ordem econômica o “controle tecnológico de empresas de capital nacional” (inciso II) e o “caso da reserva de mercado” (inciso I).

¹²⁷⁹ Para o pronunciamento do constituinte Arolde de Oliveira, ver *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 02/05/1988 a 31/05/1988*, p. 576.

¹²⁸⁰ Nesta deliberação, a proposta de redação para o capítulo da CTI do texto constitucional foi aprovada por 419 votos favoráveis, sete contrários e duas abstenções. Para a proclamação deste resultado, ver *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 02/05/1988 a 31/05/1988*, p. 577.

¹²⁸¹ Quanto a essa supressão, cf. o disposto nos artigos 253, *caput* e §1º, do *Projeto “A”* e o constante também dos artigos 253, *caput* e § 1º, do texto aprovado pela Votação nº 590 da ANC.

¹²⁸² ANC. *Volume 255: Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A) – Volume II (Emendas nº 2P00949-2 a 2P02045-8)*, p. 811.

Outras alterações ao texto do *Projeto “A”* ficaram a cargo: (i) da inclusão de finalidade para a pesquisa básica apoiada pelo Estado (“tendo em vista o bem público e o progresso das ciências”); e (ii) da abertura da pesquisa tecnológica para toda a sorte de finalidades, com a inclusão do advérbio “preponderantemente” ao dispositivo aprovado, além da correlação desta espécie de pesquisa, de modo expresso, com “o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”.

Por fim, entende-se que, embora a distinta redação, o texto aprovado pelo Plenário da ANC na Votação nº 590 mantinha o compromisso do Estado brasileiro com a formação e as condições de trabalho dos recursos humanos das atividades de CTI, doravante contida no *Projeto “A”*.

Ainda que o dispositivo orientador do fomento estatal na matéria prestigiasse uma orientação não nacionalista, claramente distinta da marca dos trabalhos iniciais da ANC no assunto, realizados pela Subcomissão Temática da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, o formato final da prescrição normativa guarda alguma deferência aos interesses da comunidade científica, incitadora do acento à pesquisa no texto constitucional.¹²⁸³

Diante disso, vislumbra-se nesse processo de deliberação do que viria a ser o artigo 218 da Constituição de 1988 coloca em evidência a ênfase conferida pela ANC à produção de conhecimento como parâmetro do fomento estatal à CTI.¹²⁸⁴

Com relação ao dispositivo do mercado interno, o texto ainda sofreria, como se registra mais adiante, alterações quando da apresentação pelo Relator da Comissão de Sistematização do *Projeto “B”*.

Contudo, seu mandamento constitucional também fora fixado pelo Plenário da ANC na Votação nº 590. Assim, nesta fase, forjava-se o conteúdo do texto no artigo 219 do texto promulgado da Constituição 1988, afirmando o “mercado interno” como parte

¹²⁸³ Refere-se, aqui, à Emenda 1P05663-2, aprovada na Comissão de Sistematização, mencionada, *supra*, à nota de rodapé nº 1256.

¹²⁸⁴ Para uma contraposição dessa orientação, lembra-se do realce ao tema da “inovação” e, conseqüentemente, da dimensão produtiva da CTI com a modificação constitucional realizada pela EC nº 85/15. Sobre o assunto, ver, *infra*, item 4.3.2.2.

integrante do “patrimônio nacional” e sua disponibilidade enquanto recurso a ser incitado pelo Estado para “viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica”, conforme estabelecido pela legislação.

Contrariamente do que formulado na defesa desta proposição normativa,¹²⁸⁵ entende-se que o texto aprovado no Plenário da ANC não afastava a hipótese de “reserva de mercado” para a atividade de CTI, por decisão do Poder Legislativo.¹²⁸⁶ Ou seja, embora tenha sido sustentado que esse ponto polêmico fora incluído no título da Ordem Econômica, ao aprovar esse dispositivo, os constituintes admitiram que o Congresso Nacional instituisse a “reserva de mercado” como mecanismo de fomento à ciência, tecnologia e inovação.¹²⁸⁷

Enfim, retornando à deliberação da sessão de 24 de maio de 1988 do Plenário da ANC, destaca-se a aprovação pela Constituinte de outro dispositivo conformador do incentivo estatal à atividade de CTI.

Por intermédio da Votação nº 591, a Constituinte deliberou¹²⁸⁸ sobre a Emenda nº 2P00634-5, cuja conteúdo pretendia incluir ao texto constitucional que

[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 onde o

¹²⁸⁵ Ver pronunciamento do constituinte Arolde de Oliveira, referenciado à nota de rodapé nº 1279, *supra*.

¹²⁸⁶ Salvo se considerada uma interpretação histórica que leve em conta, exclusivamente, a justificativa enunciada no Plenário da ANC, para a aprovação do dispositivo no texto constitucional, já que, mesmo diante de uma hermenêutica que levasse em conta o processo de elaboração da Constituição de 1988, o que se narrou nas fases antecedentes da Constituinte também sustentam a possibilidade de adoção de reserva de mercado para fins de CTI. Em todo caso, vale observar que, durante a égide da Constituição de 1988, não se observou a aprovação pelo Estado brasileiro dessa medida extrema, como alternativa de estímulo à atividade.

¹²⁸⁷ Veja-se que, para José AFONSO DA SILVA, a “regra do art. 219 deveria figurar entre os dispositivos da ordem econômica, onde melhor se enquadraria. [...] 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” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 844). Em suma, a consideração do autor também leva a crer pela possibilidade de uso do mecanismo da reserva de mercado, para fins de estímulo à CTI.

¹²⁸⁸ Sobre o requerimento de deliberação, cf. Destaque nº 1900 em ANC. *Volume 267 – Título VIII: Destaques Apresentados*, p. 13.

*empregado, receba, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade do seu trabalho.*¹²⁸⁹

O que viriam a ser, com sutis alterações de redação,¹²⁹⁰ o parágrafo 4º do artigo 218 do texto promulgado da Constituição de 1988 tinha por justificativa ser

*de todo necessário o estímulo às carências nacionais, como a pesquisa e a criação de tecnologia adequada ao país e também a prática de sistemas que visem ao treinamento e aperfeiçoamento dos recursos humanos e estímulos novos, além do salário, que motivem um patamar de qualidade e eficiência do trabalho. A participação nos ganhos de produtividade e nos resultados econômicos do trabalho será uma forma de democratização dos lucros e de alta eficácia na produtividade das empresas, fortalecendo o seu poder de atuação pela harmonia do trabalho e capital, obtida pela repartição de resultados.*¹²⁹¹

Nesses termos, a proposição recuperava aspecto discutido nas etapas temáticas da ANC com relação aos impactos da CTI nas relações de trabalho, com a incorporação de retornos ao trabalhador decorrentes da incorporação tecnológica no sistema produtivo. Mas não só.

Como reparou o Relator da Comissão de Sistematização no seu parecer pela aprovação da Emenda, a “proposta completa e enriquece o texto constitucional ao especificar as ações das empresas a serem apoiadas e estimuladas pelo Estado, através de lei ordinária”.¹²⁹²

¹²⁸⁹ Para a Emenda nº 2P00634-5, do constituinte Marcelo Cordeiro, ver ANC. *Volume 254: Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A) – Volume I (Emendas nº 2P00001-1 a 2P00948-4)*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988, p. 244. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-254.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2020.

¹²⁹⁰ Na redação promulgada da Constituição de 1988, a parte “sistemas de remuneração onde o empregado, receba, desvinculada do salário, [...]” da Emenda nº 2P00634-5 é alterada para “sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário”, na redação originária da Constituição de 1988.

¹²⁹¹ ANC. *Volume 254: Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A) – Volume I (Emendas nº 2P00001-1 a 2P00948-4)*, p. 244.

¹²⁹² ANC. *Volume 259: Relatório sobre as emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A)*, p. 46. Essa elogiosa manifestação do Relator da Comissão de Sistematização estendia-se também para o que considerava como “a original sugestão de participação dos empregados nos ganhos resultantes da produtividade de seu trabalho, poderosa motivação de maior qualidade e eficiência do trabalho.” Pelo que se expôs nesse item

Em Plenário, no encaminhamento da deliberação da Emenda nº 2P00634-5, o constituinte autor da proposta vocalizava o interesse de

*introduzir o elemento de modernidade nas relações entre o Estado e o mundo privado em uma sociedade capitalista que tenha o mínimo de responsabilidade, que deseje construir a prosperidade a partir de um critério de natureza social. [...] Todavia, não alcançaremos êxito se o desenvolvimento tecnológico for exclusiva responsabilidade do Estado sem a participação efetiva, construtiva, densa, permanente e responsável do setor empresarial nacional.*¹²⁹³

Aprovada por 294 votos favoráveis, 99 contrários e duas abstenções,¹²⁹⁴ incluiu-se disposição no texto constitucional admitindo que o legislador ordinário viesse a estabelecer incentivos diretos às empresas que realizassem esforços em matéria de CTI.

Assim, considerando a tensão em torno dos papéis da atividade de CTI (produção do conhecimento vs. aplicação produtiva), os trabalhos da Constituinte não optaram por um sentido único. Entende-se que apesar de preponderar o engajamento estatal com a produção do conhecimento, sustenta-se que a Votação nº 591 da ANC teve o mérito de também reservar espaço ao incentivo público para a dimensão produtiva da CTI.¹²⁹⁵

Ante esse primeiro ciclo de deliberação da Constituinte, em 30 de junho de 1988, o Relator da Comissão de Sistematização apresentou o *Projeto “B”*, com os resultados do 1º turno de votação do Plenário da ANC.

Observando o conteúdo dos dispositivos destinados à seção de ciência, tecnologia e inovação (arts. 221 e 222, *Projeto “B”*), faz-se um único reparo entre o que fora

da tese, muito embora realmente “poderosa”, entende-se que a proposição contida na Emenda nº 2P00634-5 não tinha um conteúdo efetivamente “original” no âmbito dos trabalhos da ANC.

¹²⁹³ *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 02/05/1988 a 31/05/1988*, p. 579.

¹²⁹⁴ Para a declaração de resultado da Votação nº 591 do Plenário da ANC, ver *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 02/05/1988 a 31/05/1988*, p. 580.

¹²⁹⁵ Como se verá nos itens seguintes desta tese, muito embora timidamente utilizada ao longo da Década de 90, a aplicação produtiva da CTI parece ser a tônica da estratégia governamental no Século XXI.

aprovado pelos constituintes e o texto apresentado pelo Relator da Comissão de Sistematização.

Ao tratar da integração do mercado interno ao patrimônio nacional (art. 222), o *Projeto “B”* substituiu a prescrição de que o mercado interno seria “ordenado de modo a viabilizar” para informar que este “será incentivado”. Em que pese a semelhança jurídica entre as disposições, ante a imperatividade à ação estatal em ambos os conteúdos, poder-se-ia cogitar de uma diferença de grau, com a proposição do Plenário mais incisiva do que aquela apresentada pelo Relator da Comissão de Sistematização.

Veja-se que a parte final deste dispositivo no *Projeto “B”* também não observou o texto aprovado pelo Plenário da ANC. No caso, a noção de que o mercado interno seria organizado “segundo o disposto em legislação federal” foi modificado para estabelecer que este seria estimulado “nos termos de lei federal”.

Quanto a esta alteração, não se vislumbra impacto em termos de conteúdo constitucional.

Poder-se-ia sustentar que a referência a “legislação” do texto aprovado em Plenário seria mais abrangente do que a redação do Relator da Comissão de Sistematização que fala apenas em “lei”. Muito embora reconhecendo essa distinção de significado entre “legislação”, como conjunto, de modo a englobar também atos normativos infralegais, e “lei”, como unidade, a opção do Relator não foi por “lei específica”, o que compreenderia efetiva alteração de conteúdo.¹²⁹⁶ Ademais, veja que aspecto crítico desse assunto, qual seja, a competência da União Federal para a exploração do mercado interno em matéria de CTI, aprovada pelo Plenário da ANC, não foi alterada na redação do Relator da Comissão de Sistematização.

De toda a sorte, vale observar que a modificação de redação realizada pelo *Projeto “B”* não recebeu elucidação específica por parte do Relator da Comissão de

¹²⁹⁶ Para essa noção no âmbito do *Projeto “B”*, ver o seu artigo 38, XIX, exigindo a necessidade de “lei específica” para a criação de empresas estatais.

Sistematização.¹²⁹⁷ Seu conteúdo prosseguiu até o final dos trabalhos do Plenário da ANC, sendo o texto do promulgado artigo 219 da Constituição de 1988.

No 2º turno de votação pelo Plenário da ANC, realizado a partir do *Projeto “B”*, a seção da CTI teve o seu conteúdo final formatado.

Pela Votação nº 956 do Plenário da ANC,¹²⁹⁸ ocorrida em 30 de agosto de 1988 (sessão 334^a), deliberou-se sobre a transferência da regra prevendo que seria “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”, da seção dedicada a tratar da “educação” (art. 215, § 6º, *Projeto “B”*), para o dispositivo destinado a orientar o fomento estatal à CTI (art. 221, *Projeto “B”*).¹²⁹⁹

A proposta tinha por base uma “reunião de destaques” e fora encaminhada sob os seguintes fundamentos:

*retiramos do art. 215, que trata da vinculação de recursos para a educação, o § 6º e o transferimos para a Ciência e Tecnologia, porque se trata da Emenda Florestan Fernandes, que foi aprovada para as Disposições Transitórias, e que não pode ficar neste artigo, senão teríamos recursos vinculados para o desenvolvimento de ensino para a pesquisa.*¹³⁰⁰

A compreensão do texto incluído à seção da CTI, com a aprovação favorável de 396 constituintes, três contrários e cinco abstenções,¹³⁰¹ requer, portanto, um retorno a 24

¹²⁹⁷ Quanto aos esclarecimentos ao conteúdo do *Projeto “B”*, realizados pelo Relator da Comissão de Sistematização, ver: (i) ANC. *Projeto de Constituição (B) – 2º Turno*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988, pp. III-XVII. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-299.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020; e (ii) ANC. *Projeto de Constituição (B) – 2º Turno: Errata*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-300.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020. Pelo consignado no Relatório do Relator da Comissão de Sistematização (ANC. *Projeto de Constituição (B) – 2º Turno*, p. III-IV), pode-se cogitar que tais modificações podem ter se baseado em opções por determinados padrões técnicos de redação normativa.

¹²⁹⁸ Cf. *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 28/08/1988 a 31/08/1988*, pp. 308-310. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N024.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020.

¹²⁹⁹ *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 28/08/1988 a 31/08/1988*, p. 309.

¹³⁰⁰ *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 28/08/1988 a 31/08/1988*, p. 309.

¹³⁰¹ Para a proclamação do resultado, ver *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 28/08/1988 a 31/08/1988*, p. 310.

de junho de 1988, quando o dispositivo foi incluído no processo de deliberação do Projeto “A” (Votação nº 682 da ANC).¹³⁰²

Naquela oportunidade, de votação em 1º turno do texto constitucional, o Plenário da ANC deliberou sobre fusão de emendas, destinadas a alterar o conteúdo da proposta de ADCT, relativo à destinação setorial de recursos públicos, com destaque às fundações destinadas ao ensino e pesquisa.

Entre as proposições substitutivas, assinadas por diversos constituintes, encontrava-se, implicitamente, o texto da Emenda 2P01189-6, justificada sob o argumento de que

o fomento à pesquisa científica e tecnológica é algo essencial em um país com as disparidades de desenvolvimento capitalista, como o Brasil. Vários Estados descobriram que deviam ampliar o esforço feito pelo Governo da União nessa esfera e criaram entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica das quais hoje nos orgulhamos. O exemplo mais antigo é o de São Paulo[,] a FAPESP,¹³⁰³ que há vinte e cinco anos vem imprimindo um impulso renovador na produção de talentos e de conhecimentos científicos e tecnológicos originais naquele Estado. Em seguida, Minas Gerais, o Rio de Janeiro, o Rio Grande do Sul empreenderam a criação de órgãos com objetivos análogos. O Parará, Santa Catarina, Pernambuco e Ceará estão empenhados em seguir a mesma trilha. [§] Cumpre, pois, resguardar essa faculdade dos Estados e promover a sua continuidade. A vantagem evidente que a solução apresenta é a de adequar-se com flexibilidade às condições locais e regionais orientando os incentivos nas direções mais apropriadas e construtivas. Até agora, não se evidenciou dispersão de investimentos e superposição das realizações. Ao contrário, tem ocorrido uma salutar divisão de trabalho e a suplementação de esforços convergentes, através da soma de recursos escassos,

¹³⁰² Sobre essa votação, ver *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 20/06/1988 a 30/06/1988*, pp. 152-153. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N020.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020.

¹³⁰³ Para o destaque nesta tese à FAPESP e à destinação de porcentagem da receita do Estado de São Paulo como renda de privativa administração da entidade, ver, *supra*, nota de rodapé nº 332.

*multiplicadas em seus efeitos criativos. Por isso, é indispensável manter e melhorar, a todo custo, esse empreendimento de vanguarda. Dele depende, em grande parte, o nosso futuro em uma área tão difícil e vital da modernização do país a partir de dentro.*¹³⁰⁴

Nesses termos, a proposta pretendia, com base na experiência institucional, responder às necessidades de destinação de recursos públicos para a CTI, sem perder de vista a forma federativa do Estado brasileiro.

Com votação favorável de 319 constituintes, sendo seis contrários e três abstenções, em 23 de junho de 1988,¹³⁰⁵ este texto foi, dois meses depois, incorporado ao capítulo da ciência, tecnologia e inovação, encerrando o conteúdo formatado pela ANC para a orientação estatal na matéria.

Vale observar que o conteúdo que, posteriormente, constaria do artigo 218, § 5º, do texto constitucional promulgado de 1988, enfrentou dois aspectos críticos da ação do Estado brasileiro: federalismo e orçamento. Com a inclusão dessas prescrições, a ANC incorporou, de algum modo, a organização federativa do Estado brasileiro e a importância da vinculação orçamentária de recursos como temas da condução da matéria de CTI.

Enfim, estava finalizado o conteúdo material do Capítulo IV, “DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA”, do Título VIII, “DA ORDEM SOCIAL”, do texto constitucional de 1988.

Nesse sentido, os artigos 217 e 218 do *Projeto “C”*, apresentado em 15 de setembro de 1988, consolidando o texto aprovado no 2º turno de votação da ANC, e os artigos 218 e 219 do *Projeto “D”*, distribuído à Constituinte em 21 de setembro de 1988, após os

¹³⁰⁴ Quanto à Emenda 2P01189-6, do constituinte Florestan Fernandes, cf. ANC. *Volume 255: Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A) – Volume II (Emendas nº 2P00949-2 a 2P02045-8)*, p. 440.

¹³⁰⁵ Para o resultado da Votação nº 682, ver *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 20/06/1988 a 30/06/1988*, p. 153.

trabalhos da Comissão de Redação, foram reproduzidos *ipsis litteris* pelos artigos 218 e 219 da Constituição promulgada de 1988.¹³⁰⁶

Desse modo, nem mesmo a Comissão de Redação, ainda que instada,¹³⁰⁷ opôs qualquer ressalva ao texto deliberado no 2º turno de votação no Plenário, para organizar a ação estatal de fomento à CTI.¹³⁰⁸

Em 22 de setembro de 1988, foi aprovado o *Projeto “D”* por 474 votos favoráveis, 15 contrários e 6 abstenções, em deliberação global e de turno único, sacramentando-se a redação final do texto constitucional de 1988.¹³⁰⁹

4.1.3.7. Promulgação e considerações ao texto da Constituição de 1988

Em 05 de outubro de 1988, ocorreu a promulgação festiva da Constituição de 1988.¹³¹⁰

Entre os seus 245 artigos, a Constituição de 1988 destinou uma seção inédita e dois dispositivos para o tema da CTI. Contudo, os comandos contidos nos artigos 218 e 219

¹³⁰⁶ Para o destaque das datas de apresentação dos mencionados Projetos de Constituição, ver OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*, p. 16.

¹³⁰⁷ Refere-se aqui à Emenda PR00524-9, do constituinte Aluizio Campos, que pretendia, no âmbito da Comissão de Redação da ANC, excluir a expressão “patrimônio nacional” do dispositivo destinado a tratar do mercado interno da seção de CTI, sob o argumento de que a “parte excluída não desvirtua o objeto da norma, que subsiste integralmente. É impropriedade que não deve permanecer. E patrimônio nacional já se encontra especificado no art. 19 [do *Projeto “C”*], que baliza os demais dispositivos sobre a matéria” (ANC. *Projeto de Constituição (C) – Comissão de Redação: Propostas Exclusivamente de Redação*. Seção de Documentação Parlamentar, 1988, p. 77. Disponível em <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-315.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020).

¹³⁰⁸ Segundo o artigo 12 da Resolução ANC nº 3/88, “[c]oncluída a votação, com ou sem emendas, a matéria será encaminhada a um Comissão”, para apresentação da “redação final”. Em que pese a competência redacional desta Comissão da ANC, o prestígio ao texto deliberado em Plenário para a CTI no texto da Comissão de Redação merece destaque ante a existência de dispositivos na Constituição de 1988 que não chegaram a ser regularmente deliberados pela ANC. Para a denúncia de “autoria” da Comissão de Redação nos textos dos artigos 2º, 14, 29, 59 da Constituição de 1988 e 70 da ADCT, cf. *Cinco artigos da Carta nunca foram votados* em “Cidadã Revista”, no jornal Folha de São Paulo, de 9 de outubro de 2003, com extrato disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0910200323.htm>>. Acesso em 14 jan. 2020).

¹³⁰⁹ Cf. Votação nº 1.021, na 340ª sessão do Plenário da ANC, em *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 01/09/1988 a 05/10/1988*, p. 264. Disponível em <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N025.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2020.

¹³¹⁰ Ver a 341ª sessão da ANC, de 5 de outubro de 1988, em *Atas das Reuniões de Plenário da ANC de 01/09/1988 a 05/10/1988*, pp. 317-ss.

do texto original do texto promulgado não enceraram todos os conteúdos relacionados à matéria.

Conforme visto, muitos dos assuntos abordados nas fases iniciais de trabalhos temáticos da ANC relativos à CTI ganharam assento final em outras seções da Constituição promulgada.

Entre esses, destacam-se dispositivos: (i) na ordem econômica, destinados a caracterizar a empresa nacional e lhe conferir certas prerrogativas (art. 171);¹³¹¹ (ii) nos direitos e garantias individuais de propriedade (art. 5º, XXIX), de privacidade (art. 5º, X, XXXIII, XXXIV, “b”; e LXXII); (iii) nos direitos e garantias sociais, no âmbito das relações de trabalho (art. 7º, XXVII); e (iv) nas regras de exploração da energia nuclear (art. 21, XXIII).

Vale registrar que pela extensão e ampla abordagem de matérias incorporadas ao texto de 1988, muitos outros dispositivos e arranjos jurídico-institucionais contidos na Constituição promulgada também se mostram decisivos para a ordenação da ação estatal na atividade de CTI, ainda que não tenham sido cogitados nos trabalhos temáticos da ANC.

Muitas dessas prescrições já foram ou ainda serão desenvolvidas no curso desta tese. Por ora, foca-se em ofertar considerações conclusivas às prescrições contidas no Capítulo IV, “DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA”, do Título VIII, “DA ORDEM SOCIAL”, do texto promulgado da Constituição de 1988.

Para tanto, explora-se o assunto sob duas óticas. Uma, consolidando as observações até então realizadas, para o disposto nos artigos 218 e 219. Outra, pretendendo realizar um

¹³¹¹ Avaliando a noção de empresa nacional adotada pela Constituição promulgada de 1988, Gilberto BERCOVICI entende que, ao acolher a “matriz conceitual” da Lei nº 7.232/84, o texto constitucional não se limitou ao critério formal de constituição da entidade “segundo as leis brasileiras”, de modo que “a Constituição de 1988 buscou viabilizar as empresas brasileiras de capital nacional como agentes preferenciais no desenvolvimento das atividades imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico nacional (art. 171, § 1º, II, CF), propiciando a possibilidade de concessão de proteção, incentivos e benefícios temporários, além da preferência na aquisição de bens e serviços pelo Estado (art. 171, § 2º, CF).” (Ciência e inovação sob a Constituição de 1988. In: *Revista dos Tribunais*, vol. 101, n. 916, 2012, pp. 275 e 276)

diálogo não exaustivo entre essas prescrições e outros comandos do texto constitucional promulgado.

Com relação à primeira, vale registrar que, a despeito de alguma divergência, a seção destinada à CTI restou no título da ordem social. Isso não significa que os seus impactos em termos econômicos tivessem sido descartados, ou que a dimensão social tivesse “vencido” nos debates Constituintes. No caso, acredita-se apenas que a tendência da história constitucional brasileira de relacionar CTI a temáticas como cultura e educação não fora revertida.

Em todo o caso, entende-se que essa alocação na ordem social da Constituição teve seus efeitos. Embora expressões ou palavras como “sistema produtivo” (art. 218, § 2º) e “empresas” (art. 218, § 4º) apareçam nessa seção, a ênfase social, traduzida, por exemplo, pela oposição do social ao desenvolvimento econômico do artigo 219, é evidente.¹³¹²

Tal orientação de ordem social parece ter arrefecido a acirrada disputa ideológica entre nacionalistas e liberais-internacionalistas, vista no início dos trabalhos da ANC, já que a redação final desta seção foi bem menos enfática quanto aos aspectos relativos ao dirigismo econômico do Estado na matéria.

Em suma, ante a resistência de uma ala de constituintes economicamente liberais, restou no Capítulo IV do Título VIII da Constituição apenas o texto final do artigo 219, reservando campo de intervenção estatal sobre o mercado interno, como meio de estímulo ao desenvolvimento da ciência, tecnológica e inovação. Veja-se, inclusive, que o recurso a esse “patrimônio nacional”¹³¹³ tem por finalidade o resguardo da

¹³¹² Além do “sócio-econômico”, o artigo 219 da Constituição tem outras duas expressões de apelo social (“desenvolvimento cultural” e “bem-estar da população”). O mesmo acento é verificado nos termos “bem público” e “solução dos problemas brasileiros”, do artigo 218, §§ 2º e 3º, da Constituição.

¹³¹³ Para além da noção de apropriação individual constante das reflexões de Direito civil, Gilberto BERCOVICI realça que a “concepção constitucional de patrimônio nacional, portanto, reúne todos os elementos materiais ou imateriais que possuem valor à coletividade, independentemente de sua titularidade.” (Ciência e inovação sob a Constituição de 1988, p. 284)

“autonomia tecnológica do País”, salvaguardando uma dimensão cara aos matizes nacionalistas e protecionistas defendidas por certos constituintes.¹³¹⁴

Em todo o caso, o acordo obtido no âmbito da ANC, para que a aplicação do artigo 219 se dê nos “termos de lei federal”, parece elucidativo da postergação do debate e, conseqüentemente, da tensão ideológica a futuros compromissos obtidos no âmbito do Poder Legislativo.¹³¹⁵

De modo diverso, por exarar uma direta orientação para a ação estatal em ciência, tecnologia e inovação, foi a opção pelo prestígio à pesquisa da Constituição promulgada em 1988.

Viu-se que a ANC não foi indiferente às ênfases da produção de conhecimento e da aplicação produtiva da agenda de CTI, observadas, nos itens anteriores, com a narrativa

¹³¹⁴ Partindo da compreensão de que o artigo 219 baseia a intervenção estatal no domínio econômico, Gilberto BERCOVICI enfatiza a seguinte leitura para o dispositivo: “[o] mercado interno não é sinônimo de economia de mercado, como pretendem alguns. A sua inclusão no Texto Constitucional, como parte integrante do patrimônio nacional, significa a valorização do mercado interno como centro dinâmico do desenvolvimento brasileiro, inclusive no sentido de garantir melhores condições sociais de vida para a população e a autonomia tecnológica do país. Este artigo reforça a necessidade de autonomia dos centros decisórios sobre a política econômica nacional, complementando os artigos 3º, II e 170, I, da CF/1988.” (Ciência e inovação sob a Constituição de 1988, p. 284) Essa consideração de Gilberto BERCOVICI ilustra, ademais, a controversa adequação da seção de CTI, ao título da ordem social, e não econômica, da Constituição.

¹³¹⁵ Para o papel do legislador ordinário na organização do agir administrativo na matéria, ante o disposto no Capítulo IV do Título VIII da Constituição, registra-se a ponderação de André Ramos TAVARES ao artigo 218 da Constituição (mas que se entende abrangente a toda a seção dedicada à CTI): “[c]ompreendemos que, em decorrência da postura constitucional acima narrada, as diversas indagações que surgem deverão ser respondidas e regulamentadas pela legislação ordinária (espaço de livre conformação legislativa), a qual, contudo, haverá de obedecer ao que denominamos *Estatuto Constitucional da Ciência e Tecnologia*, a ser aqui desenvolvido em suas linhas mestras; apesar da abertura indicada, referido marco compõe um mínimo de vinculação a postulados e patamares propriamente constitucionais. [§] Aliás, é aceitável que o desenvolvimento em C&T seja promovido por meio de legislação (o que explica uma parcela propositiva das normas constitucionais). Isso porque interfere-se em campos que dependem de ajustes legais contínuos. É necessário, por exemplo, que a lei preveja a alocação de recursos para C&T, a criação de fontes financeiras adicionais e o estabelecimento de programas de desenvolvimento humano, educação e pesquisa. Ademais, o dinamismo do setor de C&T traz à tona diversas questões dependentes de regulamentação [...]. E o reconhecimento, em patamar constitucional, da importância da C&T serve como base e como vetor para a edição de leis que contemplem esses temas.” (Ciência e Tecnologia na Constituição. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 44, n. 175, 2007, p. 8. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137590>>. Acesso em 18 jan. 2020). Ademais, como se verá nas abordagens seguintes desta tese, no exercício desta faculdade constitucional e estimulados pelas orientações políticas dos governos eleitos, o Poder Legislativo parece ter transitado por soluções ora mais protecionistas, ora mais liberais, sendo esta, aliás, a que marcou os primeiros anos de aplicação da Constituição de 1988.

das trajetórias iniciais (entre os Anos 50 e 60) e de amadurecimento (sobretudo a Década de 70) da ação do Estado brasileiro na matéria.

Com realce ao “desenvolvimento científico” (art. 218, *caput*), “progresso das ciências” (art. 218, § 1º), “formação [...] de [...] recursos humanos” (art. 218, § 4º) e, especialmente, o fomento à pesquisa “básica” (art. 218, § 1º), o texto promulgado parece ter enfatizado a ação administrativa estatal para a produção do conhecimento.

Nesse sentido, realça-se que o Capítulo IV, do Título VIII, da Constituição de 1988 não só homenageou, como vocalizou em suas prescrições interesses da comunidade científico-acadêmica, seja ao acolher os qualificativos básica e tecnológica, para a noção de pesquisa, próprias às classificações teóricas desse grupo social;¹³¹⁶ seja ao prestigiar os profissionais desse setor, admitindo-lhes “meios e condições especiais de trabalhos” (art. 218, § 3º).

Vale ressaltar que esse realce não produtivo para a CTI também pode ser observado nas finalidades atribuídas pelo texto promulgado de 1988 à atividade de pesquisa. Assim, como imperativo para o fomento estatal,¹³¹⁷ a pesquisa científica básica almeja “o bem público e o progresso da ciência” (art. 218, § 1º) e a pesquisa tecnológica

¹³¹⁶ Lembrando que a Constituição de 1988 acresceu o vocábulo “básica” à pesquisa, quando as Constituição de 1967 e o texto da EC nº 1/69 falavam em “pesquisa científica e tecnológica”, segue a crítica de André Ramos TAVARES: “tem-se como ponto negativo derradeiro a adoção de termos tradicionais do meio científico e tecnológico, tal como pesquisa científica básica, aos quais são acrescentados elementos que lhe são, aprioristicamente, estranhos (embora constitucionalmente imperiosos). Tal fato torna obrigatória a realização de uma difícil atividade exegética, ao mesmo tempo profunda e polêmica.” (Ciência e Tecnologia na Constituição. p. 18)

¹³¹⁷ Para o disposto nos artigos 218 e 219 da Constituição como determinantes para o agir estatal no âmbito da pesquisa pública e a vinculação apenas voluntária da iniciativa privada – seja por manifestação direta, ou em virtude de incentivo estatal –, sob risco de violação da liberdade de pesquisa, garantida constitucionalmente (art 5º, IV, IX, XIII e XIV), ver TAVARES, André Ramos. Ciência e Tecnologia na Constituição, p. 11-ss. Por oportuno, transcreve-se a crítica do autor: “a insinuação de que as pesquisas, no Brasil, seja a pesquisa científica básica, seja a tecnológica ou profissional, devam voltar-se, necessariamente, para solucionar problemas brasileiros e aprimorar o sistema produtivo brasileiro, em qualquer hipótese, mesmo quando idealizada, subsidiada e implementada por agentes privados com recursos próprios, é preocupante e juridicamente inaceitável. O Estado brasileiro não pode pretender impor ao agente privado, atue ele no comércio, na prestação de serviços, no setor tecnológico ou em qualquer outro, as suas próprias prioridades e metas. Pode exigir-lhe o respeito a determinadas regras trabalhistas, ambientais, urbanísticas, penais, etc., mas não pode, por meio de leis, interferir com os objetivos e prioridades empresariais, quando lícitas, nem pode utilizar-se de marcos regulatórios em áreas lícitas (como os mencionados) para obter, transversalmente, finalidades inconsistentes com esses marcos, desvirtuando-os. Ou seja, não está autorizado a remodelar ou redesenhar finalidades institucionais privadas, para as quais não contribui nem colabora, nem tampouco embaraçar-lhes o funcionamento como reprimenda ou punição por não colaborarem com as metas estatais.” (p. 11)

pretende a oferta de “solução dos problemas brasileiros” (art. 218, § 2º). Nesse sentido, mesmo o caráter diretivo das disposições, entende-se, são revestidos de importante significado jurídico para a organização da ação estatal na matéria.

Isto posto quanto ao acento do texto promulgado da Constituição de 1988 à dimensão de pesquisa, ressalva-se, de todo modo, que as suas disposições não foram silentes a respeito da aplicação produtiva da agenda de CTI.

Por meio das indicações de que a “pesquisa tecnológica voltar-se-á [...] para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional” (art. 218, § 2º) e a “lei apoiará e estimulará as empresas” (art. 218, § 4º) que exerçam essa atividade, pode-se dizer que o texto promulgado em 1988 tratou da utilidade econômica da CTI.

Novamente, quanto ao apoio estatal direto às empresas, nos termos do artigo 218, § 4º, a Constituição de 1988 reservava a arbitragem dessa sensível temática ao Poder Legislativo.

Para encerrar essa abordagem interna ao conteúdo do Capítulo IV, do Título VIII, do texto promulgado de 1988, realça-se o único dispositivo que remanesceu dos trabalhos da ANC, reservando recursos públicos para o estímulo estatal à atividade.

Conforme visto, durante o transcurso das fases da Constituinte, a pretensão de comprometer financeiramente o Estado brasileiro a nível constitucional, com a atividade de CTI, foi, gradativamente, suprimida da seção temática. Se não fosse pela realocação de matéria contida em proposta de texto da ADCT, que viria a ser transferida para o Capítulo IV, do Título VIII, resultando no artigo 218, § 5º, o texto constitucional poderia ser promulgado sem qualquer mecanismo de reserva de recursos estatais ao estímulo da CTI.

Todavia, convém ponderar sobre a abrangência desta norma de vinculação orçamentária, qual seja, a faculdade – e não imperatividade – concedida apenas aos Estados-membros e o Distrito Federal.

Segundo para a outra dimensão de abordagem prevista para esse item da tese, quando se pretende confrontar o Capítulo IV, do Título VIII, com outras disposições do texto constitucional,¹³¹⁸ as limitações constantes do artigo 218, § 5º são ainda mais evidentes.

No caso, ao admitir a vinculação de receitas de “entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica” dos entes federados regionais, admitiu-se exceção à vedação de “vinculação de receitas de impostos” do artigo 167, IV, da Constituição.

Considerando que, nesta regra de organização dos orçamentos públicos, as exceções são taxativamente previstas, a autorização contida no artigo 218, § 5º deve ser interpretada nos seus estritos termos. Isso significa dizer que, para fins de vinculação de receitas de impostos, a União Federal e os Municípios não estão autorizados a reservar diretamente recursos com essa origem, com vistas ao estímulo de CTI.¹³¹⁹

Nota-se, ainda, que a Constituição de 1988 não obistou a vinculação de outras espécies de receitas públicas, inclusive tributárias, ao fomento da CTI pela União Federal e pelos Municípios; ou mesmo pelos próprios Estados-membros e Distrito Federal. Em todo o caso, ao vetar que impostos sirvam a essa finalidade, criou a necessidade de arranjos mais complexos para resguardar de modo perene o estímulo estatal desta atividade.¹³²⁰

Outra derrogação particular à CTI foi admitida para os recursos humanos do setor. Segundo o artigo 218, § 3º, o Estado ficou autorizado a estabelecer “condições especiais de trabalho” para esses profissionais, excepcionalizando a regra geral de “proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os

¹³¹⁸ Como ponto de partida para essas relações, ver TAVARES, André Ramos. *Ciência e Tecnologia na Constituição*, pp. 15-17.

¹³¹⁹ A criticidade do assunto traduz-se pelas diversas manifestações do STF sobre o assunto. Para uma de suas decisões, salvaguardando a competência dos Estados-membros para efetivar essa vinculação por meio de suas Constituições Estaduais, ver STF, ADI nº 550/MT, Relator Ministro Ilmar Galvão, Plenário, Julgamento em 29/08/2002, Publicação em 18/10/2002.

¹³²⁰ Como visto, por ocasião do exame dos Fundos Setoriais instituídos na Década de 90 (ver, *supra*, item 2.2.3.4.3), a União Federal adotou modelo complexo para guarnecer financeiramente a sua estrutura de apoio à CTI, como as contribuições de intervenção no domínio econômico, espécies de tributos de sua competência exclusiva (art. 149, Constituição).

profissionais respectivos”, constante do rol dos direitos e garantias fundamentais do artigo 7º, XXXII.¹³²¹

Avançando para as considerações conclusivas, essas duas particularidades enunciam o que, acredita-se, seja o resultado de uma seção constitucional dedicada à ciência, tecnologia e inovação pela ANC: a abertura do ordenamento jurídico brasileiro para a instituição de um regime jurídico específico para lidar com a atividade administrativa de fomento estatal à atividade de CTI.

Com relação a este processo de formatação do sistema jurídico, a Constituição de 1988, conforme se observou no curso deste item da tese, parece ter enfatizado o papel do Poder Legislativo nessa tarefa.

Vislumbra-se que este aspecto tem íntima relação com o apelo democrático que animara os trabalhos da ANC e as tentativas de constituir uma institucionalidade estatal menos centrada no Poder Executivo, como fora a marca do Regime Militar brasileiro.

Assim, pode-se dizer que, ressalvadas as vicissitudes e complexidades naturais do cenário político, os trabalhos da Constituinte privilegiaram o Poder Legislativo como o centro parametrizador da agenda estatal de fomento à CTI, por intermédio da sua função normativa, a lei.

Considerando esse Poder como um ambiente privilegiado à manifestação da participação e da oposição, avança-se para o exame do arranjo jurídico-institucional criado sob a égide da Constituição de 1988, para verificar como essa inflexão democrática da organização jurídica do Estado brasileiro manifestou-se, efetivamente, no exercício das funções normativas do Poder Legislativo e do Poder Executivo, em termos de organização da atividade administrativa de fomento estatal à CTI.

¹³²¹ Nesse sentido, sustentando-se em decisão do STF, que afastou a existência de hierarquia entre as normas constitucionais originais (ver ADI nº 815/DF, Relator Ministro Moreira Alves, Plenário, Julgamento em 28/03/1996, Publicação em 10/05/1996), é a consideração de André Ramos TAVARES quanto ao disposto no artigo 218, § 3º: “o regime constitucional do Direito da Ciência e Tecnologia, no que se refere à possibilidade ou não de diferenciação de trabalho manual, técnico e intelectual, é diverso do regime constitucional dos direitos sociais (Capítulo II, do Título II – *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*), na medida em que, sim, admite a concessão de meios e condições especiais. Não há hipocrisia constitucional neste ponto” (Ciência e Tecnologia na Constituição, p. 16).

Enfim, tendo em vista o que se observou nos itens 2 e 3, acima, e as hipóteses de pesquisa desta investigação, questiona-se se, com a Constituição de 1988, o Poder Legislativo tornou-se central na definição normativa do estímulo estatal à CTI, ou, mesmo ante os interesses da ANC, o Poder Executivo continuou a dominar a direção desta agenda pública.

4.2. “HIATO” DOS ANOS 90: REORIENTAÇÃO DO CARÁTER DA INTERVENÇÃO ESTATAL E A UTILIZAÇÃO DA ESTRUTURA NÃO-ESTATAL PARA O FOMENTO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

4.2.1. Um contexto de transformação.

Não é objetivo desta seção da tese discutir os aspectos políticos, econômicos e sociais que reorientaram a ação do Estado brasileiro no curso da Década de 90, *pari passu* à estruturação do arranjo jurídico-institucional, estabelecido pela Constituição de 1988.

Sobre o assunto, acompanha-se a leitura do período, realizada por Floriano de Azevedo MARQUES NETO em *Regulação estatal e interesses públicos*.¹³²²

Segundo o autor, “*o novo ciclo capitalista e a internacionalização da economia*”, com o processo de globalização, e a “*fragmentação social*”, multiplicando a diversidade de interesses legítimos a serem satisfeitos pelo Estado, assistida no Brasil e no mundo nos Anos 90, colocaram em “crise” as bases clássicas do Estado, como a “*noção de soberania*” e a “*dicotomia público/privada*”.¹³²³

¹³²² Para a referência completa, ver MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

¹³²³ Quanto aos trechos transcritos, cf. os subtítulos do “Capítulo III – O Estado desafiado: transformações econômicas, sociais e políticas contemporâneas e seus reflexos no poder político” em MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, pp. 100-143. Veja-se que um dos principais fatores, destacados pelo autor, a impulsionar a transformação nos paradigmas tradicionais de “concentração, delimitação e legitimação do poder político” (p. 104) foi o acelerado desenvolvimento da tecnologia no período, sobretudo aquele relacionado ao setor de informática e telecomunicações (pp. 105 e 120).

Em face desta conjuntura, Floriano de Azevedo MARQUES NETO sustentava a tese da

republicização do Estado, assim entendida não como a volta aos pressupostos conformadores do Estado Moderno, mas como a superação destes pressupostos tendo por guia justamente a proteção dos interesses que não se encontram protegidos ou representados na nova configuração social e econômica que se nos avizinha.

Antes de mais nada, este processo aponta para a superação da separação entre Estado/sociedade (decorrência direta da superação da dicotomia público/privado) e para o afastamento da idéia de que “público” corresponderia exclusivamente a estatal. Embora o Estado tenha de permanecer como o espaço de exercícios do poder decisório, isso não pode excluir o reconhecimento da existência de outras esferas de poder político, com as quais deva ele (Estado) se articular [...].¹³²⁴

Embora o autor sustentasse essa visão prospectiva na virada do Século XX para o Século XXI, pode-se dizer que o fomento à CTI já experimentara, ao longo dos Anos 90, traços desta “republicização do Estado”.

Nesse sentido, lembra-se das discussões colocadas em torno do modelo de proteção da propriedade industrial estabelecido no país com a Lei nº 9.279/96, a Lei de Propriedade Industrial,¹³²⁵ consequência da adesão do Brasil ao Acordo sobre Aspectos dos Direitos

¹³²⁴ *Regulação estatal e interesses públicos*, p. 174.

¹³²⁵ Além da propriedade industrial, durante a Década de 90 também foram regulamentados outros direitos intelectuais, com assento no rol dos direitos e garantias individuais da Constituição (ver art. 5, XXVII, XXVIII e XXIX), como aqueles relativos: (i) às variações vegetais obtidas mediante melhoramentos genéticos, os cultivares, pela Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997 (Lei de Proteção de Cultivares); (ii) a programas de computador, pela Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de "Software"); e (iii) aos direitos autorais, pela Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei dos Direitos Autoriais).

de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS),¹³²⁶ no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).¹³²⁷

Funcionando como um sinal de abertura da economia brasileira ao mercado internacional, a Lei de Propriedade Industrial é, por vezes, apontada como produto de um arranjo jurídico-institucional limitador da soberania nacional em tema considerado chave da política de CTI.¹³²⁸

¹³²⁶ Para um destaque desta relação entre a Lei nº 9.279/96 e o TRIPS, internalizado no Direito brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994 (promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994), cf. BARBOSA, Denis Borges. *Uma introdução à propriedade intelectual*, 2ª ed, rev. atual. [S.l.: s.n.] [201-?], pp. 13-19. Disponível em <https://www.dbba.com.br/wp-content/uploads/introducao_pi.pdf>. Acesso 9 dez. 2020. Conforme aponta o autor, a Lei de Propriedade Industrial decorre do PL nº 824, de 1991, de autoria do Poder Executivo, que antecede a internalização do TRIPS no Direito brasileiro. De toda sorte, pela *Exposição de Motivos do PL nº 824/91, assinada pelos Ministros da Justiça, do Planejamento, do MRE e do MCT*, que acompanhara a MCN-PR nº 192, de 1991 (*Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLVI, N. 51, de 9 de maio de 1991*, pp. 5709-5710), as negociações internacionais em torno do TRIPS eram expressamente anotadas como norte para a criação de um “ambiente favorável aos investimentos”, almejada na estratégia industrial e de comércio exterior do Governo, e para a revisão do Código de Propriedade Industrial (Lei nº 5.772, de 21 de dezembro de 1971). Ademais, a promulgação da Lei nº 9.279/96, já sob a vigência interna do TRIPS, não parece deixar dúvidas da importância deste acordo internacional para a Lei de Propriedade Industrial.

¹³²⁷ Para uma contextualização da complexa trajetória de formação do regime de proteção da propriedade intelectual do TRIPS, com o avanço do multilateralismo da OMC, ver ARBIX, Daniel do Amaral. *Tratados TRIPS PLUS e o sistema multilateral de comércio*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2009, pp. 52-74. Quanto aos seus efeitos para o Brasil, o autor aponta que “[e]mbora tenha elaborado a Lei da Propriedade Industrial (Lei 9.279 de 1996) já em consonância ao Acordo TRIPS e com patentes químicas, alimentares e farmacêuticas – que passaram a ser concedidas passado o período de *vacatio legis*, em 15 de maio de 1997 –, o Brasil não renunciou ao *status* de país em desenvolvimento, mantendo a prerrogativa de só fazer prevalecerem integralmente os dispositivos do Acordo em 2000. Evidentemente as prescrições internacionais já abarcadas, em 1996, pela Lei da Propriedade Industrial foram atendidas desde então, conforme as disposições transitórias do Acordo TRIPS.” (pp. 72-73)

¹³²⁸ Para Balmes Veja GARCIA (*Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação*. São Paulo, LTr, 2008), “tanto a proteção como o reconhecimento dos direitos de propriedade intelectual cingem-se ao direito internacional. Com o advento da era OMC-TRIPS, a estrutura jurídico-dogmática adquire novos contornos numa perspectiva, ainda uma vez, vigorosamente condicionada pela economia internacional em consonância com as novas formas do capital. [...] Nada obstante, o novo marco jurídico internacional, repita-se, rapidamente internalizado ao ordenamento pátrio, que a ele a toque de caixa adaptou a Lei de Propriedade Industrial [...]. No entanto, boa parte da doutrina tem saudado o Acordo, no sentido de dotar o Comércio Internacional de uma poderosa ferramenta de prevenção e solução de conflitos, propiciando maior proteção aos direitos de propriedade intelectual, contribuindo para o desenvolvimento tecnológico” (pp. 145-146). Em suas conclusões, o autor retorna ao que se vislumbra como uma crítica aos efeitos da TRIPS à autodeterminação nacional em sua política de propriedade industrial: “[n]o plano externo as regras internacionais, no interesse do mercado, como as que foram implementadas pela Organização Mundial do Comércio, na década de 90, condicionam a legislação interna, exigindo a proteção jurídica da propriedade imaterial, permitindo e reconhecendo monopólios, em troca de ilusória transferência de tecnologia do Norte ao Sul em nome de imaginária e fictícia autonomia tecnológica” (p. 174).

Outra marca da “*republicização do Estado*”, anotada por Floriano de Azevedo MARQUES NETO, também parece ter se manifestado em termos de CTI no curso da Década de 90, qual seja, “um forte *intervencionismo indireto*”, em que o Estado detém o “máximo de capacidade de regular (via regulamentação, fiscalização, monitoramento, aplicação de sanções etc.)”.¹³²⁹

Além do que já se ponderou quanto à conformação do sistema de financiamento da atividade de CTI por intermédio dos Fundos Setoriais, a partir da regulação de atividades econômicas privatizadas (ver, *supra*, item 2.2.3.4.3), menciona-se a presença da ciência, tecnologia e inovação como um elemento do sistema de prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, estabelecido no período.

Assim, ao instituir normas para a defesa da concorrência, a Lei nº 8.158, de 8 de janeiro de 1991, admitiu que o “desenvolvimento tecnológico” fosse suscitado como justificativa a atos que viessem a “limitar ou reduzir a concorrência entre empresas” (ver alteração promovida no art. 74, “a”, da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962).

Essa disposição foi repetida por ocasião do fortalecimento do mecanismo regulatório de proteção da ordem econômica definido pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 (cf. art. 54, § 1º, I, “c”). Este diploma legal, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia, também foi responsável por enquadrar como infração à ordem econômica a formalização de acordos que, em razão da regulação de bens ou serviços, limitassem ou controlassem “a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico” (art. 21, X).¹³³⁰

Enfim, deste contexto responsável por ensejar a “*republicização do Estado*”, esse item da tese dedica-se a trabalhar o que Floriano de Azevedo MARQUES NETO trata como a crise “*dicotomia público/privada*”.

¹³²⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*, p. 183.

¹³³⁰ As disposições mencionadas no parágrafo, embora revogadas pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, foram reproduzidas neste diploma normativo responsável por estruturar o sistema brasileiro de defesa da concorrência (cf. arts. 36, VIII, e 88, § 6º, I, “c”).

Percorre-se a atividade normativa realizada pelos Poderes Executivo e Legislativo na última década do Século XX, na qual, novamente dialogando com Floriano de Azevedo MARQUES NETO, o Direito brasileiro conferiu à Administração Pública: “*papel prevalecte de mediador das relações privadas*”, “*novos métodos de gestão*” e “*novas esferas de atuação*”.¹³³¹

Para trabalhar a interação do Estado brasileiro com a atividade de CTI sob esse influxo reformador que marcou a Década de 90, do qual é ilustrativa a EC n° 19, de 4 de junho de 1998,¹³³² enfatizam-se dois movimentos.

Inicialmente, a solução de continuidade na estratégia de execução direta da atividade de CTI pelo Estado, por intermédio de considerações à Lei n° 8.248/91, que conferiu novos rumos ao estímulo estatal ao setor de informática. Sustenta-se que essa Lei ilustra o que parece ser uma inflexão no fomento à CTI, com o Estado transitando de uma intervenção direta, para uma ação indireta.

¹³³¹ Trata-se do que Floriano de Azevedo MARQUES NETO enquadrrou como a “*Administração Pública na perspectiva do ‘Estado republicizado’*” (*Regulação estatal e interesses públicos*, pp. 194-196).

¹³³² Quanto ao caráter reformador da EC n° 19/98, convém transcrever trecho da *Exposição de Motivos n° 49, de 1995, assinada pelos Ministros da Justiça, Fazenda, Previdência, MEC, MARE e Planejamento*, que acompanhava a MCN-PR n° 886, de 1995, responsável por encaminhar ao Congresso Nacional a proposta que originou a referida alteração constitucional: “[p]ara este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise. [§] O revigoração da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal. [§] A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios, modelos e técnicas de gestão. [§] No difícil contexto do retorno a democracia, que em nosso país foi simultâneo a crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão. [§] A revisão de dispositivos constitucionais e inúmeras outras mudanças na esfera jurídico-legal que a acompanharão, estão direcionadas para o delineamento de condições propícias a implementação de novos formatos organizacionais e institucionais, a revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados.” (*Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano L, N. 125, de 18 de agosto de 1995*, p. 18852)

Em seguida, ante esta nova dimensão interventiva, explora-se o enfoque estatal à iniciativa privada na produção de CTI pelo exame da Lei nº 8.958/94, responsável por tratar das Fundações de Apoio, e da Lei nº 9.637/98, que instituiu o modelo das OSs.

Pontua-se que essa investigação quanto à estratégia governamental dos Anos 90, é trabalhada tendo em vista a oportuna síntese de Glauco ARBIX:

[m]udanças institucionais foram introduzidas de modo a combinar um maior trânsito dos agentes privados com mecanismos de contenção da atuação estatal, tida como o grande obstáculo ao desenvolvimento. O rígido sistema regulatório estatal, a propriedade pública de empresas e o controle sobre setores inteiros da economia e seu viés protecionista deveriam ser desmontados — ou ao menos diminuídos substancialmente — para abrir espaço aos mercados, às empresas e ao investimento privado. Intervenções de cunho desenvolvimentista foram consideradas ultrapassadas e nocivas ao país. Os altos níveis de ineficiência e de atraso tecnológico foram atribuídos às políticas públicas, em geral, com viés contrário à livre competição.¹³³³

Com essas ponderações em mente, desenvolve-se o que se vislumbra como o “hiato” da Década de 90 para o fomento estatal à CTI: um momento tanto de descontinuidade ao caráter dos esforços estatais anteriores, como de formação das bases jurídicas para uma articulação do Estado com a iniciativa privada¹³³⁴.

4.2.2. A revisão da estrutura do fomento estatal ao setor de informática pela Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, enquanto

¹³³³ Caminhos Cruzados: rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação, p. 21.

¹³³⁴ Conforme se verá no item 4.3, essa aproximação do setor público com o setor privado – notadamente aquele responsável pela atividade produtiva – parece ser a marca da estratégia nacional de CTI do Século XXI.

exemplo da descontinuidade da estratégia de intervenção do Estado na atividade de ciência, tecnologia e inovação

No curso dos Anos 90, diversas movimentações envolvendo o arranjo jurídico-institucional brasileiro pontuaram rupturas com a estratégia para a CTI, conformada pelo Estado brasileiro nas décadas anteriores.

Entre essas, lembram-se, quanto às já mencionadas nesta tese, a extinção do MCT (item 3.4), a necessidade extemporânea de restabelecimento do FNDCT (item 2.2.3.4.3), ou ainda, a privatização de empresas estatais, como a EMBRAER (item 3.1.4).

Pelo impacto que possui até a atualidade no rol dos instrumentos de fomento estatal à CTI, essa seção trabalha as mudanças nos elementos centrais da intervenção do Estado brasileiro no setor de informática, provocada pela edição da Lei nº 8.248/91.

Fruto de proposta apresentada pelo chefe do Poder Executivo, tratando de aspectos chaves da Lei nº 7.232/84, como o conceito de empresa nacional e o prazo de oito anos do mecanismo de reserva de mercado para o setor, o PL nº 5.804, de 1990, visava, respectivamente, suprimir limites juridicamente existentes a “uma participação mais efetiva do capital estrangeiro nas empresas de informática” e reiterar o fim do “controle de importação e produção” realizado pela SEI.¹³³⁵

Conforme destaca Daniel Gama e COLOMBO, narrando este processo histórico, “[a]pós anos de proteção estatal e da tentativa de construção deliberada de uma indústria de informática inovadora e tecnologicamente avançada, os anos noventa chegam ao país com a predominância da perspectiva econômica liberal”, sendo que “[a] antiga política de informática representava uma das maiores antíteses a esse pensamento, tornando-se um alvo natural de suas críticas”.¹³³⁶

¹³³⁵ Para a íntegra das breves justificativas do PL nº 5.804/90, transcritas no parágrafo, cf. a *Exposição de Motivos nº 348, de 12 de setembro de 1990, assinada pela Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento e pelo Secretário de Ciência e Tecnologia*, que acompanha a MCN-PR nº 669, de 13 de setembro de 1990, em *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLV, N. 130, de 16 de outubro de 1990*, pp. 10616-10617.

¹³³⁶ COLOMBO, Daniel Gama e. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São

O autor lembra que, antes mesmo da submissão do PL n° 5.804/90, o chefe do Poder Executivo já sinalizara mudanças na estratégia do setor de informática: primeiramente, com a alteração da submissão do CONIN, da Presidência da República para a Secretaria de Ciência e Tecnologia (artigo 11 da Lei n° 8.028/90, conversão da MP n° 150/90); seguida pela transferência das competências da SEI para a Secretaria de Ciência e Tecnologia (artigo 4° da Lei n° 8.090/90, conversão da MP n° 222/90).¹³³⁷

De toda a sorte, como ocorrera com a tramitação do PLN n° 10/84, convertido na Lei n° 7.232/84, os membros do Congresso Nacional também atuaram ativamente sobre o PL n° 5.804/90.

Por representativo deste aspecto, vale lembrar que o texto de base da Lei n° 8.248/91 foi o substitutivo do Relator¹³³⁸ da Comissão Permanente de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados (CCTCI).¹³³⁹ Na apresentação desta proposta alternativa, o Relator entendia que o projeto de lei do Poder Executivo “na verdade propõe o fim da política que vem sendo adotada, sem apresentar alternativas que resguardem o patrimônio nacional”. Assim,

[h]onrado pela designação de Relator, trabalhei com a consciência da realidade atual, que reclama ajustamento na política, mas com espírito

Paulo. São Paulo, 2009, p. 112. Disponível em <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-12042010-142510/pt-br.php>>. Acesso em 2 set. 2020.

¹³³⁷ “As primeiras alterações realizadas pelo novo governo diziam mais respeito aos órgãos responsáveis pela política, não sendo muito substantivas em si. [...] Apesar de meramente formais, essas alterações traduziam importantes recados e preocupações do governo. Ao retirar do CONIN sua posição de órgão ligado diretamente à presidência, o governo passava a idéia de que o setor deixara de ter a prioridade com que fora considerado anteriormente. [...]. Mas a mais simbólica dessas alterações ocorreu quando do lançamento do Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria em setembro de 1990. Dentre uma série de mudanças anunciadas na orientação do governo quanto à informática, [...] o governo adota a Medida Provisória 222/90, extinguindo a outrora poderosa SEI [...]. A SEI era o órgão que mais se identificava com a antiga política e sua orientação. Sob o controle do CSN, era dotada de grande prestígio, e tinha agregado amplas competências para formular e implementar a política de informática. Representava o esforço e a prioridade dada pelo governo militar a essa área e à capacitação tecnológica local. Extinguir a ‘instituição SEI’ era de fundamental importância para sepultar esperanças quanto à renovação de uma política intervencionista nos moldes da década de oitenta.” (COLOMBO, Daniel Gama e. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*, pp. 119-120)

¹³³⁸ Tratava-se do Deputado Luiz Henrique da Silveira que, entre 1987 e 1988, fora Ministro do MCT.

¹³³⁹ Para os trabalhos da CCTCI no âmbito do PL n° 5.804/90, contendo a íntegra do relatório (pp. 10333-10334), da proposta de substitutivo (pp. 10334-10336) e das 51 emendas apresentadas pelos membros da Câmara dos Deputados (pp. 10316-10332) ao projeto do Poder Executivo, ver *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, Ano XLVI, N. 79, de 20 de junho de 1991.

*voltado à elaboração de um novo conjunto de medidas que não apenas preserve, como também propicie a ampliação da capacidade e da competitividade do complexo nacional de informática e automação [...].*¹³⁴⁰

Em suma, o substitutivo da CCTCI reiterava a estrutura da Lei nº 7.232/84, inclusive o acento à CTI como vetor de estímulo ao setor de informática.

Com isso, tanto as “diretrizes constitucionais de garantia do desenvolvimento técnico-científico do País” serviriam de fundamento à limitação das empresas estrangeiras no segmento de informática, quanto a capacitação tecnológica nacional foi alocada como requisito central para os mecanismos de fomento previstos na proposta do Relator da CCTCI, quais sejam: poder de compra, concessão de financiamentos e incentivos fiscais – estes, aliás, constituindo a base dos estímulos do substitutivo da CCTCI.¹³⁴¹

Novamente, como ocorrera na aprovação da Lei nº 7.232/84, os debates parlamentares foram acirrados entre aqueles deputados do “bloco liberal”, encampando a proposta original do Poder Executivo,¹³⁴² os defensores da continuidade da reserva de mercado, como meio à autonomia tecnológica nacional, e os apoiadores da proposta do Relator da CCTCI, advogando pela manutenção com o gradual relaxamento de certas restrições no setor. Como registra Daniel Gama e COLOMBO, em que pese o conturbado processo de deliberação no Congresso Nacional,¹³⁴³ foi realizado

¹³⁴⁰ *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLVI, N. 79, de 20 de junho de 1991, p. 10333.*

¹³⁴¹ Para essas razões, manifestadas pelo Relator na apresentação da sua proposta de substitutivo ao PL nº 5.804/90, ver *Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLVI, N. 79, de 20 de junho de 1991, p. 10333.*

¹³⁴² Conforme registro de Daniel Gama e COLOMBO (*A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*, pp. 126-128), entre os parlamentares integrantes desse “bloco”, destaca-se a atuação do Deputado Roberto Campos que, como na tramitação da Lei nº 7.232/84, defendeu a abertura do setor de informática a atores internacionais, acusando o substitutivo do Relato da CCTCI de um “suicídio tecnológico para o Brasil. Já estamos atrasados, e esse atraso será melancolicamente confirmado. Tenho autoridade para falar sobre isto, porque fiquei praticamente só, quando foi votada a Lei de Informática [Lei nº 7.232/84], ao prenciar que ela traria resultados desastrosos – desencorajamento à entrada de capitais, encorajamento à fuga de capitais em busca de melhores tecnologias e atraso tecnológico da indústria. É tempo de corrigirmos esses defeitos. [...] O substitutivo da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, porém, é anticientífico e antidemocrático. Cria uma Gestapo tecnológica e uma humilhante alfaiataria cambial. Com ele, o Brasil estará fora do mundo.” (*Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLVI, N. 83, de 26 de junho de 1991, p. 11320*)

¹³⁴³ Para um destaque desta nota da tramitação do PL nº 5.804/90, cf. os diversos “requerimentos” apresentados na sessão deliberativa de 25 de junho de 1991 do Plenário da Câmara dos Deputados, constantes da *Ficha do PL nº 5.804, de 1990, da Câmara dos Deputados* (disponível em

*um amplo acordo de forças políticas para aprovação do substitutivo Luiz Henrique [substitutivo do Relator da CCTCI], reflexo do diálogo mantido entre parlamentares e atores do setor [...]. Em função desse acordo, alguns pontos do projeto inicial foram alterados, flexibilizando as restrições e exigências ao capital externo, a fim de evitar confrontos diretos com o governo e atrair para o substitutivo parlamentares governistas que consideravam a proposta anterior demasiado rígida.*¹³⁴⁴

Aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o PL nº 5.804/90 foi remetido ao Presidente da República que, com vetos, inclusive para acentuar a não renovação da reserva de mercado no setor,¹³⁴⁵ sancionou a Lei nº 8.248/91, a “Lei de Informática”.

Diante disso, embora não muito distante do que fora a Lei nº 7.232/84, sustenta-se que ao ressaltar o fim do mecanismo de reserva de mercado no setor e evidenciar instrumentos de estímulo como o poder de compra (art. 3º), concessão de financiamentos (art. 5º) e incentivos fiscais (arts. 6º, 7º e 8º), a “conciliação”¹³⁴⁶ para o setor de informática, proposta pela Lei nº 8.248/91, parece marcar uma ruptura com

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=229003>>. Acesso em 3 de set. 2020).

¹³⁴⁴ COLOMBO, Daniel Gama e. A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica, p. 127.

¹³⁴⁵ Nesse sentido, transcrevem-se as razões formuladas para o veto ao artigo 1º, § 2º, da Lei nº 8.248/91: “[o] estabelecimento em Lei de critérios a serem usados pelo CONIN para avaliar o poder decisório do sócio nacional nos casos de participação acionária estrangeira, cumulativa com contrato de transferência de tecnologia, é inadequado por introduzir rigidez desnecessária, que dificultará futuras alterações desses critérios. [...] Esse critério é insatisfatório por limitar a possibilidade de ‘joint ventures’ apenas às empresas brasileiras que já atuam na área de informática, criando assim uma reserva de mercado injustificável para essas empresas, em detrimento de novas firmas nacionais que pretendam ingressar no setor. O dispositivo desestimula a realização de contratos de transferência de tecnologia por empresas com atuação iniciante no setor de informática, já que estas não dispõem de produtos e processos desenvolvidos com tecnologia própria. [§] Trata-se, assim, de uma reserva de mercado dentro da própria reserva, desestimulando grupos empresariais que atuam em outros ramos de atividade a ingressarem no setor de informática através de participações societárias” (MCN-PR nº 574, de 23 de outubro de 1991, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8248-1991.pdf>. Acesso em 3 set. 2020).

¹³⁴⁶ “[D]esde a apresentação do primeiro substitutivo do deputado Luiz Henrique até a sanção presidencial diversas alterações foram feitas ao projeto. Embora seja artificial afirmar que haja alguma linearidade nessas modificações, em linhas gerais elas tenderam a flexibilizar a política instituída, possibilitando a conciliação entre os ímpetus liberalizantes do governo Collor de Mello e os interesses e posições dos setores nacionalista e do empresariado do ramo.” (COLOMBO, Daniel Gama e. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*, p. 129)

o caráter de intervenção direta do Estado nesta atividade econômica, enfatizando alternativas de estímulos estatais indiretos.¹³⁴⁷

Vale observar que, ao estabelecer essa orientação para o agir administrativo, a Lei nº 8.248/91 exigia, para a concessão dos benefícios nela previstos, o cumprimento pelas empresas do setor de informática de obrigações de investimento em CTI (arts. 4º e 11).¹³⁴⁸

Embora os benefícios previstos na Lei nº 8.248/91 abrangessem preferências nas compras públicas e nos financiamentos concedidos por organidades federais, desde a sua edição, o foco da Lei de Informática são estímulos à CTI por intermédio de incentivos fiscais.

Por exemplo, na versão original do artigo 6º da Lei nº 8.248/91, admitia-se a dedução de parcela do Imposto de Renda (IR) devido por empresa, sobre o valor “das despesas realizadas no País, em atividade de pesquisa e desenvolvimento, diretamente ou em convênio com outras empresas, centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas”.

Quanto ao assunto, lembra-se que, por expressa disposição legal, desde a edição da Lei de Informática, o Poder Executivo, por intermédio de sua unidade dedicada à CTI – e não da Receita Federal do Brasil –¹³⁴⁹ é responsável por detalhar as condições para a

¹³⁴⁷ Conforme apontam Renato GARCIA e José Eduardo ROSELINO, a Lei de Informática orienta sua estrutura de fomento por dois vetores: “incentivos voltados à promoção da atividade tecnológica no Brasil (que se expressa na exigência de gastos em P&D), mas também inclui uma preocupação com a nacionalização do processo produtivo, ao condicionar a concessão dos incentivos aos atendimentos dos requisitos do PPB” [Processo Produtivo Básico] (Uma avaliação da Lei de Informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico e industrial. In: *Gestão & Produção*, vol. 11, n. 2, 2004, p. 180. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0104-530X2004000200004>>. Acesso em 4 set. 2020). Nas considerações realizadas nesta tese, acentua-se a primeira malha desses incentivos da Lei nº 8.248/91, relativos ao comprometimento das despesas empresariais do setor com P&D.

¹³⁴⁸ Refletindo sobre o caráter deste arranjo, que vincula o fomento estatal a determina contrapartida do beneficiário do estímulo, Daniel Gama e COLOMBO sustenta que “a conjugação da redução fiscal com gastos demandados aproxima este instrumento mais de um financiamento público dos projetos empresariais de P&D do que de uma estratégia reguladora da atividade ou investimentos privados. Nessa lógica, tais projetos seriam financiados primordialmente pelo poder público, através de isenções fiscais previstas na lei, não configurando assim custo efetivo para as empresas” (*A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*, p. 205).

¹³⁴⁹ Ressalta-se que os regulamentos editados pelo chefe do Poder Executivo, relativos à Lei nº 8.248/91, não afastam completamente a Receita Federal do Brasil (RFB) da gestão estatal das medidas de incentivo fiscal.

concessão dos benefícios às empresas, o que coloca o, atualmente, MCTI no centro das tensões em face da “[i]ncerteza quanto aos gastos com P&D e critérios de avaliação” dessa medida fomento ao setor de informática, como aponta Daniel Gama e COLOMBO.¹³⁵⁰

Como aponta esse autor, para aplacar essa preocupação tanto por parte dos servidores públicos responsáveis pela gestão do benefício fiscal no âmbito do MCTI, como das empresas interessadas em participar dessa medida de fomento, o chefe do Poder Executivo, por intermédio do exercício da sua função normativa, passou a detalhar de modo cada vez mais exaustivo os requisitos e os critérios de aferição dos gastos com pesquisa e desenvolvimento realizados pelas empresas do setor de informática.

Uma comparação entre as prescrições, tratando das definições sobre as “atividades de pesquisa e desenvolvimento” e dos critérios de acompanhamento dos investimentos realizados pelas empresas, do diploma normativo inicialmente editado para regulamentar a Lei de Informática (arts. 14 e 11, Decreto nº 792, de 2 de abril de 1993) e daquele atualmente em vigor (arts. 24 a 25 e 33 a 35-A, Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006), sugerem a pretensão do chefe do Poder Executivo de conferir segurança jurídica ao processo de avaliação do benefício da Lei nº 8.248/91, mediante a sua direta – e detalhada – atividade normativa.

Embora não caiba a este órgão executar as avaliações de mérito quanto à pertinência dos dispêndios em ciência, tecnologia e inovação das empresas do setor de informática, o MCTI deve cientificar a RFB dos seus atos de acompanhamento do benefício, especialmente nas hipóteses de sua suspensão ou cancelamento e de geração do crédito financeiro decorrentes do estímulo, já que cabe a este órgão tratar da utilização deste crédito, sob a forma de compensação tributária. Nesse sentido, ver, entre outros dispositivos, os artigos 33, § 6º, e 36, §§ 3º e 5º, do Decreto nº 5.906, de 26 de setembro de 2006, e artigos 28 e 31, *caput*, do Decreto nº 10.356, de 20 de maio de 2020. De toda a sorte, é oportuno anotar que o papel fiscalizatório da RFB – traduzido, no âmbito da Lei nº 8.248/91, pelo acompanhamento das compensações tributárias dos créditos fiscais gerados – é tema de constante controvérsia no âmbito da literatura de Direito tributário, notadamente quanto aos limites entre o exercício pelo órgão de sua competência infralegal para regular a atividade de fiscalização e a definição de condições adicionais, não previstas em lei, ao gozo de benefícios fiscais pelas empresas.

¹³⁵⁰ Para essa crítica à política de estímulo ao setor de informática da Lei nº 8.248/91, ver COLOMBO, Daniel Gama e. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*, pp. 215-220.

Por fim, vale dizer que, muito embora sucessivamente renovada¹³⁵¹ e sofisticada¹³⁵², essa estratégia de intervenção estatal indireta, estabelecida pela Lei nº 8.248/91, suscita críticas quanto à sua viabilidade para canalizar recursos à ciência, tecnologia e inovação no setor e, por conseguinte, agregar capacitação e competitividade ao segmento de informática no país.

Avaliando os efeitos da Lei nº 8.248/91, a partir de dados, especialmente, da Década de 90, Renato GARCIA e José Eduardo ROSELINO entendem que “a obrigatoriedade dos investimentos em P&D e o PPB constantes na lei não têm sido suficientes para internalizar partes mais relevantes da cadeia produtiva, principalmente no que se refere à produção de componentes em território nacional”. Em suas considerações, os autores também notaram um descolamento entre o volume de renúncias fiscais concedidas pelo Estado em razão da Lei de Informática e o efetivo investimento em CTI no setor.¹³⁵³

Na mesma linha, examinando de modo amplo os incentivos fiscais concedidos pelo Estado brasileiro no Século XXI, nos quais os benefícios empresariais da Lei nº 8.248/91 são significativos, estudo recente do IPEA aponta que “fica evidente que não houve incremento do investimento privado em P&D, mesmo em um contexto de forte aumento das isenções”.¹³⁵⁴

¹³⁵¹ Nos termos da alteração promovida pela Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019, as empresas habilitadas pela Lei de Informática têm direito, até 31 de dezembro de 2029, ao crédito financeiro em razão de seus gastos com “atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação”.

¹³⁵² Lembra-se que, alterando a Lei nº 8.248/91 (art. 11, § 1º, III), a Lei nº 10.176/01, exigiu que, para o cumprimento das obrigações de investimento em ciência, tecnologia e inovação, necessário aos benefícios da Lei de Informática, as empresas do setor de informática deveriam transferir recursos financeiros ao FNDCT, constituindo, assim, a fonte financeira do que ficou conhecida como o CT-INFO. Sobre este Fundo Setorial, ver, *supra*, nota de rodapé nº 739.

¹³⁵³ GARCIA, Renato; ROSELINO, José Eduardo. Uma avaliação da Lei de Informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico e industrial, pp. 182 e 184. Comparando os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e a renúncia fiscal entre os anos de 1993 e 1999, os autores assentam, em suas considerações, “uma perda relativa de eficiência da ‘Lei de Informática’ como indutora de investimentos em P&D por parte das empresas beneficiadas – como proporção da renúncia fiscal que ela proporciona. Isso se verifica, com base nos dados apresentados, pela redução dos valores empregados em P&D em relação à renúncia fiscal associada, já que o crescimento da concessão dos benefícios não esteve associado – ao menos proporcionalmente – à elevação dos investimentos em P&D. Observa-se, por outro lado, um crescente ‘descolamento’ entre o volume dos benefícios fiscais concedidos e o montante relativo ao benefício fiscal concedido” (p. 184).

¹³⁵⁴ ROCHA, Glauter; RAUEN, André Tortato. Mais desoneração, mais inovação? Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento. In: *Texto para discussão / IPEA*, n. 2393, 2018, p. 16. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8517/1/TD_2393.PDF>. Acesso em 4 set. 2020. Para a

Enfim, embora esse instrumento de estímulo enfatizado pela Lei de Informática demande profundas reflexões, parece certo que tal modelo de intervenção indireta foi uma das técnicas privilegiadas pelo Estado brasileiro para agir no fomento à CTI, sob a égide da Constituição de 1988.¹³⁵⁵

Essa pretensão de estimular o setor privado para a produção de CTI, reorientando o modo usual, até a Década de 80, de ação do Estado brasileiro nestas atividades por intermédio das suas estruturas, foi o objetivo de outras modificações assistidas no curso dos Anos 90, no arranjo jurídico-institucional.

O próximo item da tese dedica-se a pontuar esse aspecto sob a perspectiva de pessoas jurídicas de direito privado que, muito embora não integrantes da estrutura estatal, foram acometidas normativamente com funções de fomento à CTI.

4.2.3. O recurso à estrutura não-estatal como técnica de fomento à ciência, tecnologia e inovação

No que tange às organicidades, vale lembrar que, para interagir com a atividade de CTI, o Estado brasileiro frequentemente optou por arranjos jurídico-institucionais mais flexíveis do que a sua estrutura típica – a Administração Direta – mediante a instituição de autarquias, fundações ou “órgãos autônomos”, para lembrar das figuras jurídicas previstas no Decreto-Lei nº 200/67.

relevância da Lei nº 8.248/91 no rol das “Isenções fiscais federais a PD&I empresarial – Brasil (2004-2015), ver, no referido estudo, o “GRÁFICO 4” (p. 14).

¹³⁵⁵ Para uma visão geral sobre o investimento da União Federal em ciência, tecnologia e inovação no ano de 2015, evidenciando os valores dos mecanismos de “isenção fiscal”, “crédito subsidiado”, “P&D obrigatório de setores regulados”, bem como o “investimento público em CT&I” (ou seja, os “dispêndios totais do governo federal”), demonstrando que os instrumentos fiscais constituem o principal instrumento de fomento estatal, após os dispêndios públicos diretos, ver “Tabela 1” em DE NEGRI, Fernanda; RAUEN, André Tortato; SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. Ciência, inovação e produtividade: por uma nova geração de políticas públicas. In: DE NEGRI, João Alberto, ARAÚJO, Bruno César, BACELETTE, Ricardo (orgs.), *Desafios da Nação: artigos de apoio*, vol. 1. Brasília: IPEA, 2018, p. 538. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32982>. Acesso em 4 set. 2020.

Contudo, no curso da Década de 90, essa experimentalidade orgânica no setor parece ter pretendido desincumbir o Estado da interação direta com as atividades de CTI, mediante o amparo de parceiros não-estatais.

Nessa seção da tese, tal traço é visto sob a perspectiva de duas distintas figuras jurídicas, estabelecidas pelo Direito brasileiro nos Anos 90, com atribuições relacionadas ao fomento estatal à CTI: (i) as Fundações de Apoio, da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994 e (ii) as Organizações Sociais, da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

4.2.3.1. As Fundações de Apoio da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e o recurso à estrutura não-estatal para a gestão do fomento à ciência, tecnologia e inovação.

Preambularmente, é preciso assinalar que a utilização de fundações com o objetivo de apoiar órgãos e entidades estatais em projetos de CTI antecede a edição da Lei nº 8.958/94.¹³⁵⁶

Ademais, frequentemente relacionadas às Universidades públicas, para o amparo de suas atividades tanto de CTI, como de ensino, extensão e desenvolvimento institucional, tais pessoas jurídicas de direito privado, à época regidas pelo Código Civil de 1916, suscitavam controvérsias quanto à submissão de sua institucionalidade ao modo de ser e agir da Administração Pública.¹³⁵⁷

¹³⁵⁶ Entre outras, cita-se a Fundação Casimiro Montenegro Filho (FCMF), instituída em 21 de janeiro de 1990, pela Associação dos Engenheiros do ITA e um conjunto de empresas “que visualizaram a necessidade da criação de uma instituição sem fins lucrativos, voltada à Pesquisa e Desenvolvimento na área de Tecnologia Avançada, para complementar e apoiar, prioritariamente, as atividades exercidas pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA.” Para essas informações, ver “Institucional>Quem somos” no *site* da FCMF (disponível em <<http://www.fcmf.org.br/>>. Acesso em 10 de set. 2020).

¹³⁵⁷ Sobre o assunto, lembra-se do Acórdão nº 528/1992 do TCU, examinado por Maria Sylvania Zanella DI PIETRO em *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-pública privada e outras formas* (7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 282-284). Segundo essa decisão do órgão de controle, “[a] matéria tratada nos autos já mereceu reiteradas Decisões desta Corte, todas elas na mesma linha de entendimento, isto é, devem prestar contas ao Tribunal as Fundações de Apoio instituídas pelas Universidades Federais, cujos recursos a elas destinados tenham se originado, total ou parcialmente, de contribuições dessas mesmas Instituições de Ensino Superior. Conseqüentemente, essas Fundações não podem receber o mesmo tratamento de outras assemelhadas, que não tiveram qualquer destinação de recurso público para a formação de seu patrimônio. Nesse caso, [...] estão dispensadas de apresentarem suas contas perante o

É sob esse contexto que se deve observar a proposta de lei apresentada pelo Poder Executivo para dispor sobre “as relações entre as instituições federais de ensino superior e as fundações de apoio”.

Conforme a *Exposição de Motivos nº 252, de 21 de dezembro de 1993, assinada pelo Ministro do MEC (EM nº 252/93-MEC)*, que acompanhava a MCN-PR nº 168, de 2 de março de 1994,¹³⁵⁸

[p]ara que as IFES [Instituições Federais de Ensino Superior] possam cumprir seus objetivos básicos e ao mesmo tempo participar e contribuir juntamente com outros órgãos na promoção do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação tecnológica do país, tornam-se necessários recursos complementares e extraordinários, bem como um aparelhamento gerencial adequado. (DCN-XLIX-48, p. 4802)

Assim, o Ministro do MEC (DCN-XLIX-48, p. 4802) sustentava que as “funções específicas” das Fundações de Apoio e suas especialidades nas dinâmicas de elaboração e prestação de contas dos órgãos e entidades de fomento financeiro nacional e internacional recomendariam, nos termos do artigo 218, § 3º, da Constituição, a concessão pelo Estado de “meios e condições especiais de trabalho” a essas entidades encarregadas da “formação de recursos humanos” em CTI. Tal proposta, portanto, ainda nos termos da justificativa ministerial, pretendia “evitar eventuais desvios por falta de um parâmetro legal”, conferindo “mecanismos de controle, necessários e compatíveis”.

TCU mas, por sua vez, ficam proibidas de utilizar, a qualquer título e sob qualquer forma, servidores, bens móveis ou imóveis pertencentes a instituições públicas federais. Têm, no caso, o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito privado que não integram à Administração Pública, especialmente no que concerne às exigências para participação em processos licitatórios.” (TCU. Acórdão nº 528/1992. Plenário. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira. Sessão de 11/11/1992. Publicado em 25/11/1992).

¹³⁵⁸ Para a íntegra da MCN-PR nº 168/94 e da EM nº 252/93-MEC, ver *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, Ano XLIX, N. 48, de 6 de abril de 1994, pp. 4801-4803. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “DCN-XLIX-48”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

É oportuno registrar que a EM nº 252/93-MEC continha um Anexo (*DCN-XLIX-48*, pp. 4802-4803), com a “síntese do problema”, as “soluções” e as “alternativas existentes”, justificadoras da proposta normativa.

No primeiro caso, o “problema” relacionado às Fundações de Apoio tinha íntima relação com o controle da Administração Pública, sobretudo por parte do TCU. Quanto à “solução”, o Anexo da EM nº 252/93-MEC informava que a proposição respondia às demandas da “comunidade universitária”, como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)¹³⁵⁹ e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)¹³⁶⁰. Por fim, no que tange às “alternativas”, o documento apontava a inexistência de medida a ser adotada pelo Poder Executivo diversa da submissão do projeto de lei, noticiando que proposta normativa de idêntico conteúdo, apresentada por membro do Senado Federal no final dos Anos 80 e deliberada no Congresso Nacional, fora vetada pelo Presidente da República em 1991.¹³⁶¹

Registrado na Câmara dos Deputados como o PL nº 4.460, de 1994, o projeto encaminhado pela MCN-PR nº 168/94 tramitou em regime de urgência, sendo deliberado por esta Casa parlamentar em 19 de outubro de 1994.¹³⁶²

Sob a forma de substitutivo apresentado pela CCTCI, o texto final aprovado pela Câmara dos Deputados, embora mantivesse aspectos da proposta do Poder Executivo, como a possibilidade de o Estado socorrer-se de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para apoiá-lo em seus “projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico”, manejando bens, pessoas

¹³⁵⁹ Para detalhes desta associação civil criada em 30 de abril de 1966, cf. o *Estatuto Social do CRUB* (disponível em <http://www.crub.org.br/wp-content/uploads/2015/06/estatuto_final.pdf>. Acesso em 11 set. 2020).

¹³⁶⁰ Com relação à organização desta entidade, instituída em 23 de maio de 1989, ver o *Estatuto Social da ANDIFES* (disponível em <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Estatuto_Andifes.pdf>. Acesso em 11 set. 2020).

¹³⁶¹ Para essa proposição, ver *Ficha do PLS nº 88, de 1988, do Senado Federal* (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/27017>>. Acesso em 11 set. 2020).

¹³⁶² Para essas informações, cf. *Ficha do PL nº 4.460, de 1994, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=221717>>. Acesso em 21 set. 2020).

e recursos públicos, alterava a versão submetida com o MCN-PR nº 168/94, de modo a:

- (i) também incluir as instituições federais de pesquisa científica e tecnológica (e não apenas aquelas dedicadas ao ensino superior);
- (ii) esclarecer que o vínculo entre essas estruturas da Administração Pública federal e as Fundações de Apoio se daria mediante instrumentos de acordo, celebrados por dispensa de licitação (art. 24, XIII, Lei nº 8.666/93);
- (iii) exigir que essas fundações, para o exercício de suas atividades de apoio, fossem credenciadas pelo MEC/MCT;
- (iv) limitar a colaborações esporádicas a participação de servidores públicos nas atividades realizadas pelas Fundações de Apoio; e
- (v) excluir disposições prevendo (v.1) que as regras deste diploma normativo também se aplicariam às Fundações de Apoio diretamente criadas pelas IFES; e (v.2) que as organicidades estatais estariam vedadas de constituir novas fundações para o apoio de suas atividades, a partir da publicação da lei.

Vale observar que, embora essas alterações não tenham passado desapercibidas nas discussões do Plenário da Câmara dos Deputados, o PL nº 4.460/94 foi aprovado nos termos do substitutivo apresentado pelo CCTCI.¹³⁶³

¹³⁶³ Por ilustrativo, transcreve-se trecho da questão de ordem suscitada pelo Deputado Carlos Sant’Anna, logo após da aprovação do PL nº 4.460/94: “Sr. Presidente, a mensagem do Executivo enviada a este Poder Legislativo tinha como escopo tornar legal a correlação entre as universidades federais e certas fundações que elas mantêm no próprio corpo, e que lhes dão certa flexibilidade. [...] Mas, quando se lê o projeto nota-se que há uma diferença entre a sua função e a do substitutivo. Enquanto este último estabelece que para a universidade poder usar as fundações de que precisar deverá ser feita uma licitação, através do que estabelece a Lei nº 8.666, o objetivo do projeto era estabelecer o vínculo entre a universidade e as fundações a ela ligada. Talvez esteja levantando extemporaneamente esta questão, mas na verdade o substitutivo cria uma situação totalmente diferenciada do objetivo da mensagem enviada a esta Casa. Alerto o Plenário exatamente quanto a esta questão, da mesma maneira que o alerta para o fato de que questões como esta precisam passar pelas comissões de mérito, como a de Educação, para um estudo profundo dos diversos fatores que as envolvem, pois quando submetidas ao caráter emergencial de discussão trazem, evidentemente, problemas como este que estou enfocando neste momento.” (*Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLIX, N. 154, de 20 de outubro de 1994, p. 12996*)

Encaminhado ao Senado Federal e autuado como o PLC nº 129, de 1994,¹³⁶⁴ o projeto de lei foi aprovado em 29 de novembro de 1994 e remetido ao Presidente da República que, sem vetos, sancionou a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a “Lei das Fundações de Apoio”.

Com isso, o Estado brasileiro procurava pacificar, em nível legal, o apoio de entidades privadas, sem finalidade lucrativa, a órgãos e entidades públicas em suas atividades de ensino, extensão e desenvolvimento institucional, bem como de fomento à CTI.

Observa-se que o texto promulgado da Lei nº 8.958/94 tinha diferenças em relação àquele submetido pelo Poder Executivo, de modo que o Poder Legislativo parece ter pretendido estender o aparente escopo original do PL nº 4.460/94 de validação legal e conformação dos critérios de operação das fundações que se relacionavam com as IFESs, para instituir um regime especial de interação entre organicidades estatais de ensino superior e de pesquisa com entidades privadas.

Em que pese essa distinção, não há dúvidas de que os Poderes Executivo e Legislativo tinham os mesmos interesses em vista: legalizar, mediante o uso das Fundações de Apoio, a utilização pelo Estado de mecanismos não-estatais para a gestão de projetos de ensino, extensão, desenvolvimento institucional e CTI.

Embora a Lei nº 8.958/94 ilustre o que se vislumbra como um traço da Década de 90, de reorientação do agir de fomento estatal à CTI, mediante o amparo de parceiros não-estatais, sua existência no âmbito do Direito brasileiro também é um exemplo das tensões em torno desta técnica de atuação administrativa com recurso ao particular.

Os focos dessa resistência foram tanto doutrinadores do Direito administrativo,¹³⁶⁵ como o controle exercido pelo TCU. Quanto ao último, como aponta Thomas Augusto Ferreira de ALMEIDA, após o exame de diversas decisões desse órgão de controle

¹³⁶⁴ Ver *Ficha do PLC nº 129, de 1994, do Senado Federal* (disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/22523>>. Acesso em 20 set. 2020).

¹³⁶⁵ Entre elas, lembra-se das críticas de Maria Sylvania Zanella DI PIETRO, para quem as Fundações de Apoio “são a roupagem com que se reveste a entidade pública para escapar às normas do regime jurídico de direito público” (*Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-pública e outras formas*, p. 285).

sobre a matéria, “as determinações do Tribunal de Contas da União foram a mola propulsora das mudanças legislativas e [...] da busca por uma definição do futuro papel das fundações de apoio juntos às universidades e instituições públicas científicas.”¹³⁶⁶

Assim, desde a sua promulgação, a Lei nº 8.958/94 foi objeto de sucessivas modificações, notadamente para realçar, no regime jurídico das Fundações de Apoio, reguladas pelo Código Civil, determinados aspectos tradicionalmente adotados pelo Direito brasileiro para orientar o modo de ser e agir da Administração Pública.¹³⁶⁷

Nesse sentido, destacam-se as modificações realizadas pela Lei nº 12.349/10 (conversão da MP nº 495, de 19 de julho de 2010) na Lei das Fundações de Apoio para determinar que os estatutos dessas entidades “expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade,¹³⁶⁸ economicidade e eficiência” (art. 2º, *caput*), que orientam a Administração Pública brasileira (ver art. 37, *caput*, e 70, *caput*, Constituição).

Essa direção das Fundações de Apoio às práticas da Administração Pública também é observada nas alterações realizadas na Lei nº 8.958/94 pela Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013.¹³⁶⁹ Desse modo, segundo esta legislação, para as “aquisições e contratações de obras e serviços” no âmbito das suas atividades de apoio, as fundações qualificadas nos termos da Lei nº 8.958/94 devem observar “regulamento específico

¹³⁶⁶ *Fundações de apoio – regime jurídico – autonomia universitária*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2013, p. 179. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6183>>. Acesso em 20 set. 2020.

¹³⁶⁷ Recordar-se que a redação original do artigo 3º da Lei nº 8.958/98 previa obrigações típicas da estrutura da Administração Pública em termos de compras e controle (prestação de contas, tutela da organicidade estatal apoiada e fiscalização pelo TCU) das Fundações de Apoio em razão da “execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam a aplicação de recursos públicos”.

¹³⁶⁸ Em clara alusão a este “princípio”, adotando prática que no ano seguinte seria generalizado para a Administração Pública por intermédio da LAI, a Lei nº 12.349/10 incluiu disposição na Lei nº 8.958/94 (art. 4º-A), obrigando as Fundações de Apoio a divulgarem em seus *sites* na *internet* documentos e informações relativas às suas atividades de gestão de projetos no apoio às organicidades de ensino e de CTI da União Federal.

¹³⁶⁹ Embora a Lei nº 12.863/13 seja decorrência da conversão em lei da MP nº 614, de 14 de maio de 2013, destaca-se que as alterações promovidas por aquela na Lei das Fundações de Apoio não tiveram origem na manifestação normativa do Presidente da República, resultando de disposições incluídas na deliberação da referida MP pelo Congresso Nacional.

[...] editado por meio de ato do Poder Executivo federal”¹³⁷⁰ (ver art. 3º, Lei das Fundações de Apoio).

Além de estabelecer um regime de compras às Fundações de Apoio, coube ao chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 1º-B da Lei nº 8.958/94, também incluído pela Lei nº 12.863/13, definir os parâmetros a serem adotados pelas Fundações de Apoio para a “habilitação das empresas” interessadas a celebrar parcerias com órgãos e entidades de ensino e de CTI.¹³⁷¹

Em suma, pode-se dizer que, pouco a pouco, o almejado parâmetro de Direito privado, orientado pela autonomia de vontades do Código Civil, que incitava o “aparelhamento gerencial adequado” das fundações (*DCN-XLIX-48*, p. 4802), e condicionantes em razão da origem dos recursos manejados (ver a redação original do art. 3º, Lei nº 8.958/94), deu lugar a um detalhado regime normativo, em que parâmetros do agir das Fundações de Apoio são taxativamente especificados pelo Direito, simplesmente pela sua finalidade institucional de entidade de apoio a órgão ou entidade do Estado.

Muito embora essa trajetória de enquadramento do uso e das atividades das fundações qualificadas pela Lei nº 8.958/94 para o apoio à Administração Pública, entende-se que esse recurso à estrutura não-estatal realizado na Década de 90 continua, até a atualidade, a ter sua utilidade. Entre outras razões, destaca-se a gestão de recursos financeiros destinados ao fomento da CTI nos órgãos integrantes da União Federal ou entidades complexas como as Universidades, já que, por intermédio das Fundações de Apoio, os valores destinados a esses projetos ficam segregados da conta única da União Federal.¹³⁷²

¹³⁷⁰ No exercício desta competência, o Presidente da República editou o Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014, estabelecendo um completo regime para as contratações realizadas pelas Fundações de Apoio, não importando se os “recursos sejam ou não provenientes do Poder Público” (art. 1º, § 1º).

¹³⁷¹ Por intermédio do Decreto nº 8.240, de 21 de maio de 2014, o chefe do Poder Executivo não só estabeleceu os critérios à habilitação das empresas (art. 25), como também se encarregou de tipificar os “convênios de educação, ciência, tecnologia e inovação – ECTI”, espécie de acordo a ser celebrado entre organicidades de ensino e de CTI, fundações de apoio e empresas estatais, entidades privadas com ou sem finalidade lucrativa e OSs, para o financiamento ou execução de projetos conjuntos.

¹³⁷² Em atenção aos objetivos de conferir “economia operacional e racionalizar a execução” financeira, constante do artigo 92 do Decreto-Lei nº 200/67, lembra-se que os recursos manejados pela União Federal estão unificados em um mesmo caixa do Tesouro Nacional, nos termos, entre outras normas, do disposto no Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

Para ilustrar o que se ponderou nestes dois parágrafos anteriores e encerrar essa análise das Fundações de Apoio, veja-se a última alteração realizada pelo Estado brasileiro na Lei nº 8.958/94, por intermédio da Lei nº 13.801, de 9 de janeiro de 2019.

Seguindo tendência que, como se verá adiante (cf. item 4.3), parece marcar a técnica de organização do arranjo jurídico-institucional brasileiro para o fomento à CTI no Século XXI, por intermédio da previsão legal de “faculdades” ao agir estatal, a Lei nº 13.801/19 incluiu o § 3º-A, ao artigo 1º da Lei das Fundações de Apoio. O dispositivo especificou o “caso da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)¹³⁷³”. Deste modo, nos instrumentos de acordo celebrados por essa entidade com fundação de apoio, para “projetos de produção e fornecimento de vacinas, medicamentos e outros insumos e serviços para a saúde”, a entidade de direito privado poderá “captar e receber diretamente os recursos financeiros necessários à formação e à execução dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, sem ingresso na Conta Única do Tesouro Nacional”¹³⁷⁴.

¹³⁷³ É oportuno registrar que a FIOCRUZ é entidade central do sistema de CTI na área da saúde. Em sua trajetória institucional, a organicidade converge a oferta de soluções para problemas concretos de saúde pública do país e a formação de quadros para o exercício desta tarefa. Nesse sentido, desde a sua origem, enquanto “Instituto Soroterápico Federal”, encarregando-se da produção de vacinas ao combate da epidemia de peste bubônica no país no início do Século XX, passando pela sua organização enquanto fundação “de direito privado” dedicada “a ministrar ensino especializado de Saúde Pública”, nos termos da Lei nº 5.019, de 7 de junho de 1966, pode-se dizer que a FIOCRUZ participa ativamente do engajamento do Estado brasileiro com a atividade de fomento à CTI. Com o Decreto nº 66.624, de 22 de maio de 1970, esse compromisso da entidade fica expresso pelas atribuições normativas de realizar atividade de pesquisa e fabricar de produtos no setor de saúde (art. 2º). Em 1974, a entidade assume a sua nomenclatura atual, de Fundação Instituto Oswaldo Cruz para apenas Fundação Oswaldo Cruz (art. 18, Decreto nº 74.891, de 13 de novembro de 1974). Atualmente regida pelo Decreto nº 8.932, de 14 de dezembro de 2016, a fundação, “dotada de personalidade jurídica de direito público”, tendo por “finalidade desenvolver atividades nos campos da saúde, da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico” (art. 1º), é peça chave para a implementação das políticas do MS e do SUS, em face, por exemplo, das suas estruturas encarregadas da produção de fármacos e imunobiológicos, justificando que a FIOCRUZ receba especial atenção da legislação brasileira, como a inclusão promovida pela Lei nº 13.801/19 na Lei das Fundações de Apoio. Por fim, é importante anotar que, em razão de seu histórico de competências institucionais, a FIOCRUZ, por intermédio de seus servidores públicos e infraestruturas, notabilizou-se como a principal entidade da União Federal responsável por informar a sociedade e instituir, em nome do Estado brasileiro, ações de reação à pandemia do COVID-19.

¹³⁷⁴ Por oportuno, nota-se que essa disposição transcrita já havia sido incluída no artigo 3º, § 1º, da Lei nº 8.958/94, pela Lei nº 12.863/13.

4.2.3.2. As Organizações Sociais da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e o recurso à estrutura não-estatal para a execução do fomento à ciência, tecnologia e inovação.

Outra produção normativa realizada pelo Estado brasileiro no curso dos Anos 90, que marca essa movimentação ao “privado” como técnica de fomento à CTI, foi a edição da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, responsável por instituir, no âmbito do “Programa Nacional de Publicização” (PNP), a qualificação de “Organização Social” (OS). Por meio deste título jurídico, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, são habilitadas a gozarem de mecanismos especiais de interação com a União Federal, com vistas à execução de atividades de interesse social não exclusivas ao Estado, como a CTI.

Para a compreensão desse arranjo jurídico-institucional, é preciso ir além da sua proposição normativa originária pelo chefe do Poder Executivo, a MP nº 1.591, de 9 de outubro de 1997 (objeto de sucessivas reedições).

A figura das OSs como mecanismo do PNP, para “assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União” por organicidades do setor privado que atuem no “ensino”, na “pesquisa científica”, no “desenvolvimento tecnológico”, na “proteção e preservação do meio ambiente”, na “cultura” e na “saúde” (cf. arts. 20 e 1º, Lei nº 9.637/98), integrava, vale lembrar, uma ampla proposta de Reforma Administrativa, conduzida pelo Governo federal a partir de 1995 e que, inclusive, como já apontado, ensejou mudanças no texto constitucional, entre as quais a EC nº 19/98.

Essa pretensão reformadora foi consolidada e descrita pelo Governo federal nos *Cadernos MARE da Reforma do Estado*,¹³⁷⁵ sendo as aspirações para as OSs, tratadas no segundo volume¹³⁷⁶ destas publicações.

Conforme este documento (*Caderno 2 do MARE*, p. 7), as OSs seriam “uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, responsáveis por “proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal”.

Assim, nos termos do *Caderno 2 do MARE* (p. 9), as OSs representariam um direcionamento do Estado ao terceiro setor, de modo que aquele “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. Nesse sentido, as OSs serviriam à “publicização” dos “serviços não-exclusivos do Estado” – entre os quais a ciência, tecnologia e inovação –¹³⁷⁷ para a sua absorção por um chamado “setor público não-estatal, o denominado terceiro setor”.

Com este terceiro setor sob a roupagem de OS, ou seja, “um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação

¹³⁷⁵ Para uma visão geral desses documentos, ver o “*Caderno 1 do MARE*” (BRASIL (MARE). *Cadernos MARE da Reforma do Estado, vol. 1 – A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997), assinado por Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) entre 1995 e 1998 e, portanto, responsável pela condução da estratégia de Reforma Administrativa. Segundo Luiz Carlos BRESSER-PRESSER – que após a sua passagem pelo MARE veio a ser Ministro do MCT em 1999, período em que também presidiu o CNPq –, “[o] resultado dessa reforma será um Estado mais eficiente, que responda a quem de fato deve responder: o cidadão. Logo, será um Estado que estará agindo em parceria com a sociedade e de acordo com os seus anseios. Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais. Será o que propusemos chamar de um Estado Social-Liberal, em substituição ao Estado Social-Burocrático do século vinte.” (pp. 52-53)

¹³⁷⁶ BRASIL (MARE). *Cadernos MARE da Reforma do Estado, vol. 2 – Organizações Sociais*, 5º ed. Brasília: MARE, 1998. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*Caderno 2 do MARE*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹³⁷⁷ O *Caderno 2 do MARE* (p. 10) destaca os “centros de pesquisa” como responsáveis por “serviços não-exclusivos” do Estado, conquanto “possuem ‘economias externas’ relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços pela via do mercado”.

específica”, o *Caderno 2 do MARE* (p. 13) esclarecia a pretensão do Governo federal de instituir um “modelo de parceria entre o Estado e a sociedade”.

Nesse arranjo, o Estado fomentaria as atividades de interesse coletivo, que não lhe fossem exclusivas, mediante a transferência de recursos, bens e servidores públicos; e a sociedade executaria essas tarefas mediante pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa e constituídas por seus “segmentos representativos” (*Caderno 2 do MARE*, p. 13).

Para formalizar este vínculo entre Estado e sociedade, o Governo federal almejava instituir o “contrato de gestão” que, em substituição a “um simples convênio de transferência de recursos”, conformaria laços mais “profundos e permanentes” da Administração Pública com as OSs. Tais arranjos possibilitariam ao Estado um “controle estratégico” da política pública a ser implementada pela entidade da sociedade civil por ele qualificada, sobretudo por meio de “metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público”.¹³⁷⁸

É oportuno observar que, muito embora o *Caderno 2 do MARE* parecesse reconhecer o protagonismo do Poder Executivo para a conformação desse “modelo de parceria”, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) não deixou de assinalar, nos seguintes termos a participação do Poder Legislativo:

[n]a sua implantação e durante o seu pleno funcionamento, o novo modelo poderá ser avaliado com rigor e transparência, porque o Congresso Nacional terá ativa participação em todo o processo. Assim, a qualificação dessas entidades, na maior parte dos casos, deverá ocorrer concomitantemente à extinção de congêneres, integrante da administração pública. Incumbirá ao Congresso Nacional decidir pela extinção da entidade, sendo que a Organização Social qualificada para absorver suas atividades adotará a denominação e os símbolos da entidade extinta. Além disso, anualmente, as dotações destinadas à execução dos contratos de

¹³⁷⁸ Para as ideias e trechos transcritos no parágrafo, ver *Caderno 2 do MARE*, pp. 14-15.

gestão entre o Estado e cada instituição deverão estar expressamente previstas na Lei Orçamentária e ser aprovadas pelo Congresso. (Caderno 2 do MARE, p. 14)

Enfim, esse modelo – no qual, segundo os *Caderno 2 do MARE* (p. 15), as OSs não estariam “sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública”, o que representaria “um significativo ganho de agilidade e qualidade¹³⁷⁹” – foi normativamente expresso pela MP nº 1.591/97.

A *Exposição de Motivos Interministerial nº 25, de 9 de outubro de 1997, assinada pelos Ministros da Casa Civil, do MARE, da Fazenda, do Planejamento, do MCT e da Secretaria de Comunicação* (EMI nº 25/97),¹³⁸⁰ que acompanhava a MCN-PR nº 605, de 1997, responsável por submeter ao Congresso Nacional o texto da MP nº 1.591/97, reforçou o objetivo do Poder Executivo de utilização da estrutura não-estatal para a execução de atividades de interesse social, dentre as quais, o fomento à CTI.

Com expressões como “proximidade em relação às demandas dos usuários-cidadãos”; “maior autonomia administrativa e institucional proporcionada pela personificação jurídica como ente de direito privado”; ou “controle social” e “controle do desempenho”, a EMI nº 25/97 expressava a pretensão da MP nº 1.591/97 de colocar em

¹³⁷⁹ Entre as razões suscitadas para esse acréscimo de “qualidade”, o *Caderno 2 do MARE* mencionava “a vantagem evidente do modelo Organizações Sociais é o estabelecimento de mecanismos de controle finalísticos, ao invés de meramente processualísticos, como no caso da Administração Pública” (p. 16). Por oportuno, ressalta-se que a ideia de controle finalístico ou de resultados não é inconciliável com a estrutura administrativa, como o Governo federal pareceu sugerir com o *Caderno 2 do MARE*. Em que pesem as resistências, essa consideração pode ser ilustrada pelo prestígio ao controle de resultado conferido pelo Decreto nº 9.283/18 às prestações de contas dos projetos de CTI, executados com recursos públicos de natureza não reembolsável (arts. 47-ss) – para um aprofundamento deste controle de resultados, estabelecido pelo Decreto nº 9.283/18, bem como das resistências pelos órgãos de controle da Administração Pública quanto a essa sistemática, ver SANTOS, Fabio Gomes. Prestação de contas simplificada e voltada a resultados: uma oportunidade de aprimoramento nas relações público-privadas e entre entes públicos. In: SANTOS, Fabio Gomes dos; BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira (org.). *Caderno nº 2 – Decreto Federal de Inovação: Novas Oportunidades, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo* (ob. cit), pp. 71-76.

¹³⁸⁰ Cf. *Diário do Congresso Nacional (Seção Conjunta)*, Ano LII, N. 024, de 12 de novembro de 1997, pp. 16365-16368.

curso a transferência para o setor privado não só de atividades outrora executadas pelo Estado, mas também da sua capacidade estrutural de ação.¹³⁸¹

Assim, mesmo antes da organização de todo o processo de qualificação de entidades de direito privado em OSs, a EMI nº 25/97 (§§ 3º e 4º) destacava a previsão da MP nº 1.591/97 que, “em caráter emergencial” e na “condição de unidades-piloto”, extinguíam e reorganizavam, para gestão sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), até então, órgão do CNPq.¹³⁸²

Esta presença da ciência, tecnologia e inovação na gênese da proposição normativa instituindo as OSs foi, junto com grande parte do arranjo jurídico-institucional forjado no âmbito do Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo.¹³⁸³

Nesse sentido, ao instituir o modelo da Lei nº 9.637/98, o Estado brasileiro enredava a CTI como precursora dessa técnica de agir com a extinção do LNLS e a absorção, mediante contrato de gestão, das suas atividades e estruturas pela Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron, qualificada como OS pelo Decreto nº 2.405, de 26 de novembro de 1997. Atualmente denominada Centro Nacional de Pesquisa em Energia

¹³⁸¹ Segundo o § 9º da EMI nº 25/97, a MP nº 1.591/97 estabelecia “normas para a absorção, pelas Organizações Sociais, de atividades executadas por órgãos da administração pública que venham a ser extintos com este propósito, assegurada a continuidade dos serviços prestados. Também mereceu atenção a garantia da preservação da identidade institucional e da cultura inerentes a cada entidade. Nesse sentido, a Organização Social recém-criada, regida pelo direito privado, poderá fazer uso do patrimônio e dos servidores públicos do órgão ou entidade extinto, bem como manter a denominação e os símbolos identificadores deste. Receberá, também, os recursos orçamentários que já lhe eram destinados, de forma que todos os recursos adicionais que venha a captar possam ser utilizados para a expansão e melhoria de suas atividades.”

¹³⁸² Além do LNLS, a MP nº 1.591/97 extinguiu a Fundação Roquette Pinto, responsável pela execução do serviço de “TV Educativa” – para a sua origem, ver Decreto nº 59.396, de 14 de outubro de 1966 –, transferindo as suas atividades e seu acervo patrimonial para a “Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto”, cuja autorização legal de qualificação como OS foi conformada pelo Poder Executivo por intermédio do Decreto nº 2.442, de 23 de dezembro de 1997.

¹³⁸³ O texto original da MP nº 1.591-97 e aquele aprovado da Lei nº 9.637/98 são praticamente idênticos, tendo apenas três distinções: (i) o realce, pela Lei aprovada pelo Poder Legislativo, da qualidade de “supervisora” da autoridade estatal responsável pelo contrato de gestão celebrado com a OS; (ii) a supressão da dispensa de licitação para a contratação de OSs para a prestação de serviços ao Estado – essa dispensa, contudo, parece apenas ter sido transferida para deliberação junto ao processo de conversão em lei da MP nº 1.531, de 2 de dezembro de 1996 (sucessivamente reeditada e transformada na Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998) que incluiu essa espécie de dispensa no artigo 24, XXIV, da Lei de Licitação; e (iii) o acréscimo de previsão garantindo ao servidor público cedido à OS, “vantagens do cargo a que fizer juz no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social” (art. 14, § 3º, Lei nº 9.637/98).

e Materiais (CNPEM), a OS mantém seu vínculo com a União Federal, por intermédio do MCTI, respondendo pela gestão dos laboratórios nacionais de luz síncrotron (LNLS), de biociências (Laboratório Nacional de Biociências, LNBio), de bioetanol (Laboratório Nacional de Biorrenováveis, LNBr) e de nanotecnologia (Laboratório Nacional de Nanotecnologia, LNNano).

Na esteira dessa experiência do CNPEM, o Presidente da República, sob a competência prevista no artigo 1º da Lei nº 9.637/98, qualificou como OS,

- pelo Decreto s/nº de 4 de junho de 1999, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), responsável por atividade de conservação da biodiversidade amazônica, para o “fomento e execução de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico e extensão nas áreas de proteção ambiental com manejo participativo”¹³⁸⁴;
- pelo Decreto nº 3.605, de 20 de setembro de 2000, a Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA-OS), para, absorvendo as atividades do IMPA (art. 1º, Parágrafo único),¹³⁸⁵ realizar “fomento e execução de atividades de pesquisa, difusão do conhecimento, capacitação científica, desenvolvimento tecnológico e melhoria do ensino na área da matemática”¹³⁸⁶;
- pelo Decreto nº 4.077, de 9 de janeiro de 2002, a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) – cuja institucionalidade é fruto de projeto lançado em 1989 pelo MCT, destinado a “implementar o primeiro backbone nacional, difundir a tecnologia de internet e capacitar recursos humanos na área de

¹³⁸⁴ Cf. “Cláusula Primeira” do *Contrato de Gestão entre a União Federal (MCT) e o IDSM, celebrado em 23 de maio de 2001* (disponível em <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca?keys=Idsm>>. Acesso em 29 out. 2020).

¹³⁸⁵ Lembra-se que, criado em 1956 no âmbito do CNPq (Decreto nº 39.687/56), o IMPA integrava, antes da sua extinção como órgão da União Federal, a estrutura do MCT (cf. nota de rodapé nº 1104).

¹³⁸⁶ Ver “Cláusula Primeira” do *Contrato de Gestão entre a União Federal (MCT) e o IMPA-OS, celebrado em 23 de janeiro de 2001* (ver “Contrato de Gestão 2001-2005” em <<https://impa.br/sobre/acesso-a-informacao/contrato-de-gestao/>>. Acesso em 29 out. 2020).

redes”¹³⁸⁷ – para o “fomento de atividades de pesquisas tecnológicas em redes e de desenvolvimento e operação de meios e serviços de redes avançados”¹³⁸⁸;

- pelo Decreto nº 4.078, de 9 de janeiro de 2002, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), entidade responsável por estudos e avaliações de políticas, programas e projetos e pesquisas prospectivas na área de ciência e tecnologia, para o “apoio à gestão de programas e projetos estratégicos em ciência, tecnologia e inovação, bem como a realização de estudos e geração de subsídios para a formulação de políticas e estratégias por parte do Órgão Supervisor [MCT]”¹³⁸⁹; e, mais recentemente,

- pelo Decreto s/nº de 2 de setembro de 2013, a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial¹³⁹⁰ (EMBRAPII), com a finalidade de “promover e incentivar a realização de projetos empresariais de pesquisa, desenvolvimento e inovação voltados para setores industriais por meio de cooperação com instituições de pesquisa tecnológica” (art. 1º, Decreto s/nº de 2 de setembro de 2013), para o estímulo à CTI no âmbito da sua missão institucional¹³⁹¹.

Desse destaque, pode-se dizer que o modelo das OSs, produto de uma estratégia da Década de 90, persistiu e se ampliou no curso dos Anos 2000, com certo grau de prestígio,¹³⁹² enquanto mecanismo estatal de fomento estatal à CTI.

¹³⁸⁷ Para esse registro, ver “A RNP e a história da internet brasileira” em *RNP na mídia*>2002 (disponível em <<https://memoria.rnp.br/noticias/imprensa/2002/not-imp-marco2002.html>>. Acesso em 29 out. 2020).

¹³⁸⁸ Cf. “Cláusula Primeira” do *Contrato de Gestão entre a União Federal (MCT) e a RNP, celebrado em 26 de março de 2002* (ver “Contrato de Gestão>Contrato de Gestão 2002-2006” em <<https://www.rnp.br/sobre/aceso-informacao>>. Acesso em 29 out. 2020).

¹³⁸⁹ Ver “Cláusula Primeira” do *Contrato de Gestão entre a União Federal (MCT) e o CGEE, celebrado em 16 de abril de 2002* (disponível em <<http://www.gespublica.gov.br/content/contrato-de-gest%C3%A3o-cgee>>. Acesso em 29 out. 2020).

¹³⁹⁰ Registra-se que, apesar da sua natureza de associação civil, a entidade adota o nome fantasia de “Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial”.

¹³⁹¹ Nesse sentido, ver a “Cláusula Primeira” do *Contrato de Gestão entre a União Federal/MCT, a EMBRAPII e, na qualidade de parte interveniente, a União Federal/MEC, celebrado em 2 de dezembro de 2013* (cf. “Normas>Contrato de Gestão e Termos Aditivos>Contrato de Gestão” em <<https://embrapii.org.br/institucional/aceso-a-informacao/>>. Acesso em 29 out. 2020).

¹³⁹² Além da sua utilização no âmbito da União Federal, a figura jurídica das OSs também se espalhou por outros entes federados subnacionais como um arranjo privilegiado para o fomento da CTI, conforme se apontou em trabalho dedicado ao exame da institucionalidade do Parque Tecnológico de São José dos Campos, cuja organicidade gestora – a Associação Parque Tecnológico de São José dos Campos – foi qualificada como OS pelo ente federado municipal (cf. Decreto do Município de São José dos Campos Municipal nº 12.815, de 7 de

Para tanto, lembra-se, entre outros exemplos, da responsabilidade conferida ao CNPEM, para a montagem do acelerador de partículas “SIRIUS”¹³⁹³; ou o papel de destaque atribuída à EMBRAPPII nas estratégias econômicas do atual Governo, integrando-a ao “Comitê de Orientação Estratégica” do Programa Brasil Mais, destinado à elevação dos “níveis de produtividade e de eficiência nas empresas brasileiras por meio de ações de extensionismo¹³⁹⁴”, instituído pelo Decreto nº 10.246, de 18 de fevereiro de 2020.¹³⁹⁵

Contudo, em que pesem a mudança constitucional promovida pela EC nº 19/98, pretendendo reformar o modelo de Estado brasileiro,¹³⁹⁶ o respaldo da Lei nº 9.637/98 e a inegável presença das OSs como técnica de fomento da União Federal para a CTI, esse arranjo jurídico-institucional de “publicização” foi objeto de muitas resistências e controvérsias jurídicas.

Certamente, uma das mais marcantes, por questionar o próprio modelo de fomento das OSs, teve assento no STF com a proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade

dezembro de 2007), com base em legislação editada pelo próprio Município (ver Lei do Município de São José dos Campos nº 6.469, de 16 de dezembro de 2003), que guarda muitas semelhanças ao mecanismo estabelecido pela União Federal com a Lei nº 9.637/98 (quanto a este estudo, cf. MONTEIRO, Vítor. Parques Tecnológicos e o desenvolvimento econômico municipal: um estudo jurídico da experiência do Parque Tecnológico do Município de São José dos Campos. In: *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, ano 2, vol. 15, 2014, pp. 165-186). Sobre a utilização das OSs “como uma opção bastante consistente e extremamente adequada para a delegação da gestão desses parques [tecnológicos]”, ver PEREZ, Marcos Augusto. Organizações Sociais para a gestão de parques tecnológicos. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 524.

¹³⁹³ “Sirius, a nova fonte de luz síncrotron brasileira, será a maior e mais complexa infraestrutura científica já construída no País e uma das primeiras fontes de luz síncrotron de 4ª geração do mundo. É planejada para colocar o Brasil na liderança mundial de produção de luz síncrotron e foi projetada para ter o maior brilho dentre todos os equipamentos na sua classe de energia.” (ver *O Projeto SIRIUS*, disponível em <<https://www.lnls.cnpem.br/sirius/>>. Acesso em 29 out. 2020)

¹³⁹⁴ Segundo o artigo 1º, Parágrafo único, do Decreto nº 10.246/20, são “ações de extensionismo aquelas que possuem o objetivo de promover e difundir conhecimentos, técnicas e práticas produtivas geradoras de externalidades positivas, por meio da prestação de serviços, da indicação de melhorias gerenciais e de técnicas de aperfeiçoamento contínuo da gestão dos processos produtivos”. Desta categorização normativa, a CTI poderiam ser enquadradas, indiretamente, como “ações de extensionismo”.

¹³⁹⁵ Para um relato das atividades e dos resultados da EMBRAPPII, realçando o seu caráter de “instituição intermediária para estimular a interação entre empresas e ICTs”, ver GORDON, José Luis; STALLIVIERI, Fabio. Embrapii: um novo modelo de apoio técnico e financeiro à inovação no Brasil. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 18, n. 2, 2019, pp. 331-362. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8653648>>. Acesso em: 29 out. 2020.

¹³⁹⁶ Cf., *supra*, nota de rodapé nº 1332.

(ADI) nº 1.923/DF¹³⁹⁷ em 1998, que demorou quase vinte anos para ser pacificada de modo definitivo.

Segundo a Ementa deste julgado, publicada em 2015, o STF consignou que:

1. A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevalecentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva. [...] 5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública. 6. A finalidade de fomento, in casu, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação. 7. Na essência, preside a execução deste programa de ação institucional a lógica que prevaleceu no jogo democrático, de que a atuação privada pode ser mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado. [...]

Ocorre que, até essa decisão, pode-se dizer que as OSs experimentaram um tortuoso caminho.

¹³⁹⁷ STF. ADI nº 1.923/DF, Relator Ministro Ayres Britto (Redator do Acórdão: Ministro Luiz Fux), Plenário, Julgamento em 16/04/2015, Publicação em 17/12/2015.

Inicialmente, destaca-se que o próprio ajuizamento da ADI nº 1.923/DF em 1998 refletiu um incômodo, sobretudo da doutrina de Direito administrativo, com a ideia de “publicização” da Lei nº 9.637/98 por intermédio de entidades do terceiro setor. Como ocorrera com as Fundações de Apoio, o modelo das OSs fora acusado de “mascarar uma situação” e, assim, afastar a incidência de regras típicas ao modo de ser e agir da Administração Pública.¹³⁹⁸

Há ainda que se pontuar que, em 2003, um dos partidos políticos responsáveis pela proposição da ADI nº 1.923/DF, o Partido dos Trabalhadores, assumiu o controle do Governo federal e, ao contrário do que se poderia supor, não interrompeu a técnica de agir de fomento, por intermédio de entidades qualificadas do terceiro setor.

Com o modelo das OSs em curso e quase dez anos depois da proposição da ADI nº 1.923/DF, em 2007, o STF decidiu pelo indeferimento de medida cautelar solicitada quando do ajuizamento da ação, ante o

*[a]fastamento, no caso, em sede de medida cautelar, do exame das razões atinentes ao fumus boni iuris. O periculum in mora não resulta no caso caracterizado, seja mercê do transcurso do tempo --- os atos normativos impugnados foram publicados em 1.998 --- seja porque no exame do mérito poder-se-á modular efeitos do que vier a ser decidido, inclusive com a definição de sentença aditiva.*¹³⁹⁹

Em que pese esse precário, mas afirmativo, reconhecimento de validade da Lei nº 9.637/98 pelo STF, a técnica de atuação estatal por OSs continuava a suscitar muita

¹³⁹⁸ Pela transcrição e ideias do parágrafo, retorna-se a Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, mencionada no item acima quando da discussão das Fundações de Apoio. Segundo esta autora, “fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fugir ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. [...] Vale dizer que os riscos e falhas são exatamente os mesmos apontados com relação às entidades de apoio [...]” (*Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-público privada e outras formas*, pp. 267-268).

¹³⁹⁹ STF. ADI nº 1.923/DF-MC, Relator Ministro Ilmar Galvão (Redator do Acórdão: Ministro Eros Grau), Plenário, Julgamento em 01/08/2007, Publicação em 21/09/2007.

tensão, notadamente pelo conflito que impunha à compreensão tradicional do modo de ser e agir tradicional da Administração Pública.¹⁴⁰⁰

Um olhar sobre essas controvérsias, vislumbradas em muitos casos no exercício do controle da atividade administrativa,¹⁴⁰¹ aponta para a contribuição do Poder Executivo na conformação desse ambiente de insegurança jurídica.

Nesse sentido, destaca-se que, mesmo antes do julgamento da ADI nº 1.923/DF-MC, o Presidente da República editou o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, estabelecendo que as contratações realizadas pelas OSs, com recursos oriundos da União Federal, deveriam observar o “processo de licitação pública” da Lei nº 8.666/93. Assim, o chefe do Poder Executivo contrariava o previsto no artigo 17 da Lei nº 9.637/98, estabelecendo caber às OSs definir, em “regulamento próprio”, os procedimentos para as “para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público”.

Além deste exemplo, produto de uma ação normativa do Poder Executivo, vale dizer que omissões quanto aos parâmetros do agir estatal envolvendo as OSs também acirraram conflitos em torno da Lei nº 9.637/98.

Em que pese a maioria das OSs encarregadas do fomento à CTI terem sido tituladas e terem celebrado contrato de gestão com a União Federal entre 1998 e 2002, o Poder Executivo apenas regulamentou esse processo de qualificação (“promoção”) de OSs e de “acompanhamento, avaliação e fiscalização” desses contratos em 2011, por meio de ato normativo do MCTI (Portaria MCTI nº 967, de 2011).

¹⁴⁰⁰ Para uma apresentação de elementos de transformação do Direito administrativo, contidos na Lei nº 9.637/98, ver OLIVEIRA, Gustavo Justino. As organizações sociais e o Supremo Tribunal Federal: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº 1.923-DF. In: *Fórum Administrativo*, ano 9, n. 101, 2009, pp. 50-59. Os dois destaques realizados a seguir, no corpo do texto, são aspectos tratados pelo autor, a partir do “intrincado tema da subordinação do modelo das organizações sociais ao princípio constitucional da obrigatoriedade da licitação” (p. 57).

¹⁴⁰¹ Por oportuno, lembra-se das observações realizadas ao Acórdão TCU nº 500/2015, deliberando sobre o uso de verbas do FNDCT para custeio de despesas relacionadas a contratos de gestão. Sobre o assunto, ver, *supra*, nota de rodapé nº 761.

Essa situação foi objeto de observação do TCU em auditoria operacional para “verificar resultados, indicadores de desempenho e governança relacionados com os contratos de gestão supervisionados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação”. Nesta ocasião, o Relator do Acórdão TCU nº 3.304, de 2014, consignara que

[o]s resultados desta auditoria evidenciaram deficiências estruturantes que se relacionam, em grande parte, com a ausência de regulamentação da Lei nº 9.637/1998, uma vez que esse vácuo normativo tem efeitos negativos sobre o processo de qualificação de entidades privadas como OS e sobre a gestão do modelo de contratualização de resultados, cujo risco é mitigado, no caso do MCTI, pela existência dos procedimentos operacionais definidos na Portaria MCTI nº 967/2011.

De toda a sorte, o julgado do TCU anotava uma série de deficiências no normativo do MCTI à sua atividade de supervisão, recomendando ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil a regulamentação da Lei nº 9.637/98, quanto à qualificação de entidades em OSs e o seu “modelo de contratualização de resultados” (cf. item 9.7 do Acórdão TCU nº 3.304/14).

Tal regulamentação não foi imediata, ocorrendo dois anos após a decisão de 2015 do STF, afirmando a constitucionalidade do mecanismo de fomento à CTI, estabelecido pela Lei nº 9.637/98.¹⁴⁰²

¹⁴⁰² Para uma síntese dessa decisão que julgou “parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição”, registra-se a reflexão de Gustavo Justino de OLIVEIRA: “[n]o julgamento, a Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade das parcerias com as organizações sociais e, por consequência, a legalidade do compartilhamento da execução dos serviços sociais com as entidades, sem fins lucrativos, voltadas ao interesse coletivo. O objeto da ação foi o modelo das organizações sociais. O debate, no entanto, para se concluir pela constitucionalidade da Lei Federal 9.637/1997, foi sobre os acordos colaborativos entre a Administração e as entidades do terceiro setor. Desse modo, o Supremo Tribunal Federal entende que o Estado pode optar por garantir as utilidades e comodidades públicas em parceria com as organizações da sociedade civil por meio da atividade administrativa de fomento. É uma intervenção estatal indireta no domínio social que continua por oferecer gratuitamente os serviços à população, ao mesmo tempo em que torna eficiente a prestação com a submissão da Administração Pública e da sociedade ao resultado. A perspectiva desta gestão pública é essencial para a legitimidade das parcerias. A legalidade das parcerias, no entanto, está condicionada ao cumprimento dos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (Terceiro setor e o direito administrativo. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*, Tomo: Direito Administrativo e Constitucional, coordenado por Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São

Assim, pelo Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017, o chefe do Poder Executivo tratou normativamente de critérios para a titulação jurídica de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, em OS e dos parâmetros para o acordo de parceria, no que tange à sua celebração, orçamento, execução e avaliação.¹⁴⁰³

Por esta observação, pode-se dizer que, muito embora a mobilização normativa da Década de 90, com a Lei nº 9.637/98, e a efetiva institucionalização das OSs e dos contratos de gestão pelo Governo em matéria de CTI, sobretudo no início dos Anos 2000, o recurso à estrutura não-estatal para a execução do fomento a essas atividades enfrentou um longo percurso para a sua assimilação no Direito brasileiro.¹⁴⁰⁴

Em todo o caso, parece certo que já no final dos Anos 90 a participação da iniciativa privada no estímulo à CTI era um interesse firme do Governo, reorientando um agir que, até a edição da Constituição de 1988, ocorria, sobretudo, a partir de estruturas estatais.

A assimilação dessa nova dinâmica de atuação estatal, bem como as preocupações dela decorrentes conformam o contexto sob o qual o Estado brasileiro enveredou para realçar o tema da inovação na sua agenda de CTI, objeto de investigação do próximo item desta tese.

Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/33/edicao-1/terceiro-setor-e-o-direito-administrativo>>. Acesso em 3 nov. 2020)

¹⁴⁰³ O Decreto nº 9.190/17 também revogou o disposto no artigo 1º, § 5º, do Decreto nº 5.504, que submetia as OSs ao regime das licitações públicas.

¹⁴⁰⁴ Veja-se que tendo em vista o Decreto nº 9.190/17, a decisão do STF na ADI nº 1.923/DF-MC e o conteúdo do Acórdão TCU nº 3.304/14, o MCTI revogou a Portaria MCTI nº 967/11, com a edição da Portaria nº 1.917, de 29 de abril de 2020.

4.3. ARTICULAÇÃO DO ARRANJO JURÍDICO-INSTITUCIONAL PARA O FOMENTO À INOVAÇÃO

4.3.1. Lei nº 10.973, de 2 de fevereiro de 2004, a Lei de Inovação

Esse tópico da tese pretende colocar em evidência o processo de elaboração da Lei nº 10.973/04, a Lei de Inovação, e, diante dessas considerações, observar o seu impacto na ordenação jurídica do fomento estatal à CTI.

Seguindo a metodologia adotada nesta tese, os pontos de partida para a análise foram os documentos oficiais de natureza normativa emitidos pelo Estado brasileiro, de modo que o recurso à literatura, jurídica ou de outros campos da ciência, foi realizado apenas com a finalidade de apoiar a compreensão da institucionalidade estatal à época da elaboração da Lei de Inovação.

Assim, para destacar as perguntas de pesquisa desta tese e pontuar o papel dos Poderes Legislativo e Executivo na formulação deste diploma normativo, divide-se essa seção em quatro partes.

Inicialmente, busca-se apresentar (i) as manifestações oficiais em torno da proposição legislativa. Em seguida, são investigadas (ii) as influências de índole normativa que foram determinantes à apresentação da iniciativa. Feita essa consideração, avança-se para (iii) a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional. Por fim, em face do texto aprovado e promulgado, são realizadas (iv) considerações aos termos prescritivos da lei e suas consequências sobre o agir estatal no fomento à CTI.

Com relação a este último aspecto, esta seção adota a hipótese de que, sem romper com a tradição interventiva do Estado brasileiro na matéria, orientada pelo fortalecimento das estruturas públicas, a Lei nº 10.973/04 estabeleceu finalidades, instrumentos e organicidades para enfatizar o estímulo estatal à inovação, mediante a abertura do conhecimento e das inovações produzidas pelo Poder Público ao setor privado, sobretudo aquele dotado de finalidade lucrativa.

Sabe-se que essa compreensão da Lei de Inovação não é original, tendo suporte frequente nas interpretações pela literatura da Lei nº 10.973/04. Em todo o caso, para os fins desta pesquisa, focada na institucionalidade estatal, procura-se examinar o papel dos Poderes Executivo e Legislativo no processo de elaboração deste diploma normativo.

Fixados estes aspectos, segue-se para o exame do processo de elaboração da Lei de Inovação.

4.3.1.1. Projeto de Lei nº 3.476, de 2004: a proposição pelo Poder Executivo e seus fundamentos institucionais da Lei de Inovação

Registrada em 5 de maio de 2004, como PL nº 3.476, de 2004,¹⁴⁰⁵ a proposta teve a sua origem na MCN-PR nº 194, de 28 de abril de 2004.

Por meio desta, o Presidente da República submetia ao Congresso Nacional a *Exposição de Motivos Interministerial nº 28, de 27 de abril de 2004 (EMI nº 28/04)*, assinada pelos Ministros do MCT, MIC, Ministério da Fazenda e Casa Civil, manifestando os objetivos governamentais com a proposição do PL nº 3.476/04,¹⁴⁰⁶ sendo este documento, portanto, a fonte desta seção.

A *EMI nº 28/04* inicia-se sob o diagnóstico do insulamento da produção de conhecimento nas Universidades públicas brasileiras, como resultado da trajetória de desenvolvimento escolhida pelo país, que não focara na geração de CTI no âmbito das empresas.¹⁴⁰⁷

¹⁴⁰⁵ Para essas informações, ver *Ficha do PL nº 3.476, de 2004, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251745>>. Acesso em 13 ago. 2020).

¹⁴⁰⁶ Para acesso ao documento, ver “Apresentação do Projeto de Lei pelo Poder Executivo > Inteiro Teor” (pp. 10 a 14) na *Ficha do PL nº 3.476, de 2004, da Câmara dos Deputados*. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*EMI nº 28/04*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹⁴⁰⁷ Com relação a esse destaque, sem maiores esclarecimentos na *EMI nº 28/04*: “[o]corre que, fruto do modelo de desenvolvimento adotado por décadas no país, resultou na prática que raramente as empresas, mesmo as de grande porte e utilizadoras de tecnologia de ponta, contam com tais setores nas suas estruturas.” (p. 10)

Diante disso, os Ministros de Estado propunham “a formulação de sistema legal, cujo conteúdo possa dinamizar a relação entre universidades, institutos de pesquisa e o setor produtivo nacional” (*EMI n° 28/04*, p. 10).

Nos termos da *EMI n° 28/04* (p. 10), a proposição normativa pretendia realizar dois enfrentamentos institucionais. Por um lado, atacar a incapacidade de diálogo entre a criação acadêmica de pesquisa e o setor produtivo. Por outro lado, superar um impedimento de ordem “cultural”, traduzido pela desconfiança à interação público-privada.

Ciente das limitações da norma jurídica para, por si só, modificar a realidade, o Direito serviria para a “criação de mecanismos reguladores dessa relação” (*EMI n° 28/04*, p. 10), contribuindo “para a garantia do ambiente propício ao desenvolvimento de cultura de inovação e emancipação tecnológica do País” (*EMI n° 28/04*, p. 11).

Das proposições existentes no Congresso Nacional, a *EMI n° 28/04* almejava substituir o PL n° 7.282, de 2002,¹⁴⁰⁸ apresentado também pelo Poder Executivo.

Preservando a tentativa desta proposição de relacionar órgãos e entidades públicas produtoras de CTI ao setor produtivo, o documento de 2004 almejava conferir “mais racionalidade e organicidade” à proposta normativa, incorporando elementos da agenda de desenvolvimento defendida pelo Governo iniciado em 2003.¹⁴⁰⁹

Em que pese esse realce, nota-se que não houve na *EMI n° 28/04* uma expressa anteposição ao texto apresentado em 2002.¹⁴¹⁰

¹⁴⁰⁸ Sobre essa proposta, cf. *Ficha do PL n° 7.282, de 2002, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=96479>>. Acesso em 13 ago. 2020).

¹⁴⁰⁹ Refere-se ao mandado presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 1º de janeiro de 2003. Aspectos sobre essa estratégia, incorporando o tema da inovação à política industrial brasileira, são brevemente ponderadas na nota de rodapé n° 1516, *infra*.

¹⁴¹⁰ Os próprios Ministros reconhecem que “o Governo Federal aperfeiçoou e remodelou uma proposta existente, ao invés de reinventar a roda, trazendo como característica principal para esse novo texto ser fruto de amplo processo de discussão com a sociedade civil e com órgãos do Governo” (*EMI n° 28/04*, p. 11). De toda a sorte, não deixam de ser verificadas pontuais distinções nas proposições do PL n° 3.476/04, ante aquelas do PL n° 7.282/02, como se verá adiante (ver, *infra*, item 4.3.1.2).

Quanto à feição da proposta normativa, a *EMI n° 28/04* enfatizava os mecanismos propostos para a interação público-privada, atentando-se, sobretudo, para “comandos permissivos” aos órgãos e entidades da União Federal (*EMI n° 28/04*, p.11).¹⁴¹¹

Tais prescrições relativas “à participação das entidades públicas de pesquisa no processo de inovação” (*EMI n° 28/04*, p. 11) dar-se-iam, por exemplo, mediante regras dispensando a licitação¹⁴¹² para a transferência e licenciamento de tecnologia do setor público ao privado, inclusive para os casos em que essas cessões ocorressem com cláusula de exclusividade.¹⁴¹³

Outra linha de flexibilização ocorreria por meio do pesquisador público.

Neste caso, por intermédio de disposições regulando a possibilidade de remuneração suplementar desta espécie de servidor público por serviços prestados no âmbito de parcerias com o setor produtivo, de modo a superar a “relação artificial” e conferir a “transparência necessária no convívio público-privado” (*EMI n° 28/04*, p. 12). Ademais, pretendia-se admitir a possibilidade de afastamento do pesquisador público

¹⁴¹¹ O foco na institucionalidade da União Federal não significa que certas normas, posteriormente editadas com a Lei de Inovação, tenham tido efeitos restritos ao âmbito deste ente federado. Sobre o assunto, convém registrar a reflexão de Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA, Guilherme Jardim JURKSAITIS e Carolina MOTA tratando da distribuição de competências da “inovação” entre os entes federados brasileiros, antes da EC n° 85/15: “[n]esse recorte temático que forma o universo da *inovação*, cabem diversos temas, cada qual eventualmente objeto de previsão específica sobre repartição de competências. [§] Assim, por exemplo, no que a inovação se entrelaça com regime de servidores públicos, a competência será de cada ente da Federação legislar para si. No que diz respeito à propriedade intelectual, será de competências da União. E no que envolve a decisão sobre modos de parceria estatal (das entidades da administração centralizada ou descentralizada de cada ente da Federação) com empresas privadas, mais uma vez caberá a cada ente legislar para si” (Parcerias empresariais do Estado para a inovação tecnológica. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 618). Para a persistência dessa desafiante distribuição de competências entre os entes federados, envolvendo o tema da inovação, mesmo após a EC n° 85/15, que incluiu a matéria no rol das competências comum e concorrente da Constituição, lembra-se das considerações de Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA em A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira (ob. cit).

¹⁴¹² Lembrava a *EMI n° 28/04* que a Lei n° 8.666/93 “não foi direcionada para a matéria tecnológica” (p. 11), sendo a inclusão da dispensa licitatória uma alternativa ao “problema da aplicação inadequada da Lei” na matéria.

¹⁴¹³ Os Ministros de Estado preocuparam-se em registrar que a medida não descaracterizava a finalidade não empresarial dos órgãos e entidades públicas de CTI, conquanto “a exploração econômica propriamente dita dar-se-á pelo licenciado, cujo intuito é justamente adquirir o direito de uso e exploração do objeto contratado. As instituições científicas e tecnológicas, por sua vez, não têm por escopo explorar a criação resultante das suas atividades de pesquisa.” (*EMI n° 28/04*, p. 12)

dos seus serviços, como forma de estimular a sua “atividade empreendedora” (*EMI n° 28/04*, p. 12).

Contudo, não era só com regras destinadas a estimular a organicidade estatal que os Ministros de Estado objetivavam conformar um novo ambiente de interação público-privado.

Sustentando-se nos debates relacionados à construção do modelo financeiro dos Fundos Setoriais, em avaliações de experiências internacionais e em interlocutores setoriais relacionados com a atividade de inovação, previa-se o “fomento direto ao setor produtivo” (*EMI n° 28/04*, p. 13).¹⁴¹⁴

Segundo os Ministros de Estado, ao acolher esse “[p]onto nevrálgico do desenvolvimento tecnológico de um País”, a proposta normativa optava pela “defesa de uma posição antes polêmica”. Para sobrepor tal “obstáculo ideológico¹⁴¹⁵ na utilização de recursos públicos pela iniciativa privada” e, portanto, enfrentar esse entrave “previa-se a possibilidade de concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infra-estrutura ao setor produtivo nacional”, inclusive mediante o destaque de percentual mínimo de recursos do FNDCT (*EMI n° 28/04*, p. 13).

Segundo a proposta governamental, o estímulo à iniciativa privada também ocorreria (i) pela inclusão de hipótese de contratação pública de entidades para a “solução de problema específico e estratégico para o País” (*EMI n° 28/04*, p. 12); (ii) pela possibilidade genérica do Estado de participar de sociedade de propósito específico com vistas à promoção da CTI; (iii) e pelo apoio ao pesquisador independente,

¹⁴¹⁴ A *EMI n° 28/04* também recorria ao Direito internacional para apoiar essa orientação. *In verbis*: “[c]abe ressaltar que o mecanismo de incentivo público ao setor produtivo para desenvolvimento tecnológico é conduta permitida nos acordos e tratados internacionais, em especial, no âmbito da Organização Mundial do Comércio.” (p. 13)

¹⁴¹⁵ Pelo exposto, até então, nesta tese, entende-se que o Direito brasileiro, mesmo antes da Lei de Inovação, não foi indiferente ao uso dos recursos públicos pela iniciativa privada, fazendo dessa “polêmica”, efetivamente, como apontavam os Ministros de Estado em 2004, não mais que um argumento de ordem ideológica. Aliás, esses são os termos utilizados pelos Ministros na *EMI n° 28/04*: “[o] desafio de preparar, viabilizar e consolidar o salto tecnológico indispensável ao País é um caminho árduo da mudança não somente institucional ou econômica, mas, sobretudo, cultural. Não é crível admitir que, em pleno século XXI, ainda pairam olhares desconfiados para a união de esforços em um ambiente de interação entre iniciativa pública e iniciativa privada. O primeiro passo, portanto, para o aumento consistente da produção científica e tecnológica no País é a criação de mecanismos reguladores dessa relação.” (p. 10)

mediante o “suporte técnico necessário à viabilização de uma idéia inovadora objeto de pedido de patente” (*EMI n° 28/04*, p. 14), por órgão ou entidade pública.

Assumindo o “esforço futuro na concepção de um regime fiscal favorável à inovação” (*EMI n° 28/04*, p. 14), os Ministros de Estado encerravam suas razões à proposta normativa.

Em suma, pode-se dizer que, para alcançar a almejada interação público-privada com vistas à inovação, foram centrados os vetores normativos sobre o modo de ser e agir do Estado. Desse modo, a construção de um ambiente propício à transferência do conhecimento produzido nas estruturas públicas de ensino e pesquisa para o setor produtivo dar-se-ia pela supressão dos “empecilhos” legais ao agir administrativo.

Para se aprofundar sobre esses entraves, convém examinar as influências de caráter normativo que animaram a proposição do PL n° 3.476/04 pelo Poder Executivo.

4.3.1.2. Diálogo com o Projeto de Lei n° 7.282, de 2002, de autoria do Poder Executivo: as bases prescritivas do PL n° 3.476/04

Da leitura da *EMI n° 28/04* parece certo que a principal influência ao PL n° 3.476/04 foi o PL n° 7.282/02, apresentado anos antes pelo Poder Executivo. Nesse sentido, convém transcrever o seguinte extrato da *EMI n° 28/04*:

[r]essalte-se, por oportuno, que a proposição tem como princípio adjacente dar mais racionalidade e organicidade ao texto proposto pelo PL n° 7.282/2002, além de adaptá-lo às estratégias e políticas do atual Governo, em especial à nova Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, recentemente lançada. Com efeito, o Governo Federal aperfeiçoou e remodelou uma proposta existente, ao invés de reinventar a roda, trazendo como característica principal para esse novo texto ser fruto de amplo processo de discussão com a sociedade civil e com órgãos do Governo.” (p. 11)

Assim, para se aprofundar quantos aos interesses almejados pelo Governo com o PL n° 3.476/04, é oportuno observar as motivações em torno da proposição de 2002, constantes da *Exposição de Motivos Interministerial n° 39, de 27 de setembro de 2002*,¹⁴¹⁶ assinada pelos Ministros do MCT e do Planejamento.

Segundo estes, o PL n° 7.282/02 propunha “dar concretude às normas programáticas¹⁴¹⁷ insertas nos arts. 218 e 219” (*EMI n° 39/02*, p. 15) da Constituição, e, assim dispor, nos termos da ementa da proposta, sobre “*medidas de incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à inovação*” (*EMI n° 39/02*, p. 11).

Como faria, posteriormente, o PL n° 3.476/04, os Ministros de Estado em 2002 pretendiam definir legalmente “mecanismos de gestão aplicáveis às universidades públicas e às instituições públicas de pesquisa, de forma a incentivá-las a executarem projetos de pesquisa que resultem em produtos e processos inovadores” (*EMI n° 39/02*, p. 11).

Com foco em “garantir retorno aos investimentos públicos em ciência e tecnologia”, pretendia-se, por um lado, fazer uso dos mecanismos de proteção da propriedade intelectual existentes na legislação brasileira; e, por outro lado, assegurar a sua exploração pelo setor industrial produtivo.

Para tanto, a *EMI n° 39/02* realçava a preocupação do projeto de lei com a exploração dos direitos de propriedade intelectual pelas ICTs, definidas, para os fins do PL n° 7.282/02, como os órgãos ou entidades estatais com atribuição institucional de realizar pesquisa.¹⁴¹⁸

¹⁴¹⁶ Para acesso a esse documento, ver “Apresentação do Projeto de Lei pelo Poder Executivo > Inteiro Teor” (pp. 11 a 15) na *Ficha do PL n° 7.282, de 2002, da Câmara dos Deputados*. As referências a este documento nesta tese são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão “*EMI n° 39/02*”, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹⁴¹⁷ Trabalhando a noção de norma programática, em formulação que se tornou corrente no Direito brasileiro, José AFONSO DA SILVA afirma que “*não há norma constitucional alguma destituída de eficácia*”, de modo que as normas programáticas seriam aquelas de “*eficácia limitada [...] que dependem de uma providência ulterior (lei integrativa, processo especial, etc.) que lhe compete a eficácia e disponha sobre a sua aplicação*” (Aplicabilidade das normas constitucionais. In: *Revista Pensar*, vol. 2, n. 1, 1993, pp. 10 e 11, respectivamente. Disponível em <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2343>>. Acesso em 13 ago. 2020).

¹⁴¹⁸ Destaca-se também que, nos termos do PL n° 7.282/02, para ser considerada ICT, além da “missão institucional” de pesquisa, a organicidade estatal deveria ser “reconhecida em ato do Ministério da Ciência e Tecnologia” (art. 2º, VI). Veja-se que essa exigência de ato constitutivo por parte do Ministério temático para

Assim, “acelerar a incorporação, pelo setor produtivo, do conhecimento científico e tecnológico desenvolvido pelas instituições de pesquisas do País” (*EMI n° 39/02*, p. 11) foi arrolado como desafio a ser facilitado pelo PL n° 7.282/02.

Ciente de que essa produção de conhecimento ocorria em organicidades universitárias públicas,¹⁴¹⁹ a *EMI n° 39/02* almejava intensificar o diálogo entre “a academia e a empresa” (p. 11).

Ainda, para lastrear a identificação dos “obstáculos à desejada interação” (p. 11), a *EMI n° 39/02* mencionava os resultados da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI), organizada em 2001 pelo Governo Federal, com a participação do Presidente da República.

subsunção de órgão ou entidade à categoria de ICT não subsistiu no PL n° 3.476/04, nem na versão original da Lei de Inovação. Nesse sentido, em face do disposto no artigo 2º, V, da Lei 10.973/04 (seja na sua redação original, seja naquela conferida pela Lei n° 13.243/16), conclui-se que o enquadramento de uma organicidade como ICT prescinde de ato administrativo, inclusive declaratório, decorrendo do engajamento institucional do órgão ou entidade com a atividade de CTI.

¹⁴¹⁹ Lembra-se que, em trabalho dos Anos 2000, Carlos Henrique de BRITO CRUZ destacava que “[n]o Brasil 73% dos C&E [cientistas e engenheiros] trabalham para instituições de ensino superior, como docentes em regime de dedicação exclusiva ou tempo integral, enquanto que apenas 11% trabalham para empresas.” (A Universidade, a Empresa e a Pesquisa que o país precisa. In: *Parcerias Estratégicas*, vol. 5, n. 8, 2000, p. 9. Disponível em <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/101/94>. Acesso em 13 ago. 2020). Em suas conclusões, o autor, em importante alerta, aplicável – entende-se – até os dias atuais, criticava: “a concepção simplista de que a interação universidade-empresa poderá resolver a necessidade de tecnologia da empresa e a necessidade de financiamento da universidade, destacando que cada uma destas instituições tem culturas e missões que devem ser respeitadas. Mesmo assim a interação deve ser buscada pela contribuição que pode trazer à melhor educação dada pela universidade a seus estudantes, bem como para levar a cultura de valorização do conhecimento para a empresa. [...] Finalmente, o grande desafio em P&D no Brasil de hoje é como criar um ambiente que estimule a empresa ao investimento no Conhecimento para aumentar sua competitividade. O Estado brasileiro já realiza vultuosos investimentos na formação de pessoal qualificado [...] e em projetos de pesquisa fundamental e aplicada. Cabe à empresa aproveitar estas condições e convertê-las em competitividade, riqueza e desenvolvimento.” (p. 29)

Com suas conclusões publicadas no chamado *Livro Branco*¹⁴²⁰, a Conferência teve por mérito inaugurar¹⁴²¹ a ênfase à inovação,¹⁴²² sob uma perspectiva democrática¹⁴²³ e sistêmica¹⁴²⁴, na agenda de CTI do Estado brasileiro.¹⁴²⁵

Em seguida, a *EMI n° 39/02* (p. 12) centrava a sua atenção nos pesquisadores públicos, vinculados às ICTs, a fim de lhes conferir “autorização para proteger em nome próprio criação que não seja do interesse das instituições científicas e tecnológicas”, ou, ainda, como forma de incentivo às suas atividades, participarem nos ganhos relativos à criação, em que contribuíssem, que viesse a ser explorada pela ICT. Assim, “[n]ão mais se limitaria a carreira do cientista à publicação de trabalhos em revistas indexadas no Brasil e no exterior mas, também, se estimularia a transformação de resultados de pesquisa em produtos e processos inovadores.” (*EMI n° 39/02*, p. 12)

¹⁴²⁰ BRASIL (MCT). *Livro branco: ciência, tecnologia e inovação*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002. Disponível em <<http://livroaberto.ibict.br/handle/1/720>>. Acesso em 13 ago. 2020.

¹⁴²¹ Sobre esse “novo perfil”, focado em “incorporar a iniciativa privada no processo de pesquisa e investimento em inovação tecnológica”, cf. Livro Branco traça novo perfil para o Brasil. In: *Ciência e Cultura*, vol. 54, n. 2, 2002, p. 12. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252002000200011>. Acesso em 13 ago. 2020.

¹⁴²² Segundo o Ministro do MCT da época, Ronaldo Mota Sardenberg, que assina o *Prefácio* do *Livro Branco*: “A C&T brasileira passa agora a ser iluminada pelo foco atualizado e dinamizador da inovação. Os avanços alcançados pela C&T justificam plenamente que o Brasil ingresse, em definitivo, na nova etapa da Inovação, ao passo que as transformações mundiais da C&T impelem o País na mesma direção. [...] Ao elaborarmos o Projeto de Lei da Inovação e elegermos 2002 o Ano da Inovação, procuramos superar barreiras históricas que obstruem o processo inovativo no País, de maneira a beneficiar não apenas a inserção da CT&I no panorama econômico brasileiro, mas também a inserção mais favorável de novos produtos e serviços nacionais no mercado externo.” (BRASIL (MCT). *Livro branco: ciência, tecnologia e inovação*, p. ix)

¹⁴²³ Quanto a esse destaque, registra-se a manifestação do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na *Apresentação* do *Livro Branco*: “[n]osso debate em CT&I é democrático, como nitidamente espelhou a Conferência Nacional. O Executivo e o Congresso Nacional, pela voz dos representantes eleitos pelo povo, dele ativamente participam, como têm efetivamente participado em outros momentos importantes de nossos esforços recentes, como a criação dos Fundos Setoriais de apoio à pesquisa. Ouve-se diretamente também a voz da opinião pública, pois a Ciência e a Tecnologia contemporâneas destinam-se, inclusive, a favorecer o exercício da cidadania, com programas como o governo eletrônico, a Sociedade da Informação, a votação eletrônica, as declarações de imposto de renda via internet e as consultas públicas a cada novo programa lançado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.” (BRASIL (MCT). *Livro branco: ciência, tecnologia e inovação*, p. vii)

¹⁴²⁴ Para uma síntese da estratégia governamental, fornecida pelo então Secretário-Executivo do MCT, Carlos Américo Pacheco, pretendendo a “consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, focalizando a ação no fortalecimento das interfaces entre setor público e setor privado”, sendo “esse o sentido maior de todas as ações, inclusive as que levaram ao Projeto de Lei da Inovação”, ver BRASIL. *Livro branco: ciência, tecnologia e inovação*, p. xvii.

¹⁴²⁵ Destaca-se que o *Livro branco* destinava à atividade de inovação dois, dos seus seis objetivos decenais para a “Política Nacional de CT&I” (“1. Criar um ambiente favorável à inovação no País; [§] 2. Ampliar a capacidade de inovação e expandir a base científica e tecnológica nacional”). Para os detalhes dessas pretensões, ver BRASIL (MCT). *Livro branco: ciência, tecnologia e inovação*, pp. 26-28, 33-34, 36, 54-57.

Com relação à participação dos servidores públicos nos ganhos resultantes de exploração econômica realizada pela ICT à qual estivessem vinculados, a *EMI n° 39/02* manifestava o interesse em ampliar a garantia “hoje prevista somente para as criações protegidas pela Lei da Propriedade Industrial -- aos criadores de novas variedades vegetais, de programas de computador, de topografias de circuitos integrados e de demais criações que acarretem novos produtos ou processos de produção” (*EMI n° 39/02*, p. 12).

No caso, o PL n° 7.282/02 pretendia alargar a aplicação das regras de proteção dos direitos de propriedade industrial da Lei n° 9.279/96, conferidas à Administração Pública pelo seu artigo 93,¹⁴²⁶ aos demais direitos de propriedade intelectual protegidos por lei.

Além deste incentivo por meio do diálogo com o regime de proteção da propriedade intelectual previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o PL n° 7.282/02 visava transformar “cientistas em empresários”, mediante a possibilidade de licença do pesquisador público, para instituir empresa de base tecnológica que desenvolva bens e serviços de sua criação, sendo que, ao final do afastamento, a *EMI n° 39/02* destacava as seguintes hipóteses:

caso a experiência não tenha sido bem sucedida, poderá voltar e reassumir seu cargo ou emprego na instituição de origem. Na hipótese de a experiência ser bem sucedida, o pesquisador poderá pedir exoneração e ainda receber, a título de incentivo financeiro, uma indenização correspondente a um inteiro e vinte e cinco centésimos da remuneração mensal, por ano de efetivo exercício na instituição de origem. A expectativa é de que a indenização venha a ser investida no crescimento da empresa de base tecnológica da qual é sócio, o que tornaria mais sólido o

¹⁴²⁶ Lembra-se que o artigo 93, *caput*, da Lei n° 9.279/96 estendeu a aplicação do regime de proteção dos direitos de propriedade industrial conferido aos empregados ou prestadores de serviço em geral, “no que couber”, às organicidades da Administração Pública. O dispositivo foi regulamentado pelo chefe do Poder Executivo, por meio do Decreto n° 2.553, de 16 de abril de 1998, estabelecendo as regras para o pagamento da “premiação de parcela do valor das vantagens auferidas” ante a exploração pela Administração Pública do direito de propriedade industrial do qual participa o servidor público, “a título de incentivo” (art. 3°).

*empreendimento e melhoraria a perspectiva de retorno do investimento realizado pela instituição.*¹⁴²⁷

Segundo os Ministros de Estado, “[c]om a visão clara de que, na atualidade, grandes resultados em ciência e tecnologia são obtidos pelo esforço de cientistas vinculados muitas vezes a diferentes instituições”, a licença também poderia servir para que o pesquisador público “se afaste, facultando-lhe trabalhar em outra instituição pública”, com vistas, inclusive, a promover, “o trabalho em rede” (para todas as transcrições do parágrafo, ver *EMI n° 39/02*, p. 13).

Para lidar com a ausência de pessoal decorrente dessas hipóteses de afastamento, a *EMI n° 39/02* destacava o interesse do PL n° 7.282/02 em alterar a Lei n° 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Regulando o artigo 37, IX, da Constituição, a Lei n° 8.745/93 foi editada para estabelecer as hipóteses de contratação de pessoal por “necessidade temporária de excepcional interesse público” (art. 2º, *caput*). Essa Lei superava, sem instituir uma diversidade de regimes no âmbito da União Federal, o modelo de locação de serviços, previsto originariamente para essa espécie de contratação funcional no artigo 232¹⁴²⁸ da Lei n° 8.112/90.¹⁴²⁹

¹⁴²⁷ *EMI n° 39/02*, p. 13. A fim de estimular a atividade empreendedora do pesquisador público, como visto acima, o PL n° 3.476/04 manteve a hipótese de afastamento desta espécie de servidor público, excluindo, contudo, a modalidade financeiramente incentivada de exoneração. Segundo a *EMI n° 28/04*, “fica definitivamente excluído do texto ora apresentado a hipótese, cogitada no Projeto de Lei n° 7.282/2002, de pagamento de indenização ao pesquisador que solicita o afastamento definitivo para desenvolvimento de atividade empresarial. Acreditamos que a proposta original implica em medida sem benefício relevante à sociedade e conduz ao ônus injustificado, por parte das instituições científicas e tecnológicas, de perderem um pesquisador e ainda serem obrigadas a pagar indenização.” (p. 13)

¹⁴²⁸ Este e todos os demais dispositivos da seção relativa à contratação temporária de excepcional interesse público da Lei n° 8.112/90 (arts. 232 a 235) foram revogados pelo artigo 18 da Lei n° 8.745/93.

¹⁴²⁹ Nos termos do item 4 da EM n° 27, de 13 de setembro de 1991, que acompanhava a MCN-PR n° 513, de 26 de setembro de 1991, contendo o PL n° 1.909, de 1991, convertido na Lei n° 8.745/93, os membros do Poder Executivo enunciavam não só a inadequação da figura jurídica da locação de serviços para regular a contratação temporária, como preconizavam a necessidade de que “se evite a reinstauração da duplicidade de regimes jurídicos de trabalho, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional”, enquadrando os contratados temporariamente na qualidade de “servidores públicos [...] preservadas as peculiaridades decorrentes da natureza da sua contratação” (*Diário do Congresso Nacional (Seção I), Ano XLVI, N. 139, de 17 de outubro de 1991*, p. 20067). Com relação às disposições aplicáveis da Lei n° 8.112/90 para as contratações por tempo determinado de excepcional interesse público, ver artigo 11 da Lei n° 8.745/93.

Entre as situações enquadradas no regime de contratação temporária,¹⁴³⁰ a redação originária da Lei nº 8.745/93 contemplava a admissão de professor substituto e visitante brasileiro, bem como professor e pesquisador visitante estrangeiro (arts. 2º, *caput*, IV e V, respectivamente), sob a justificativa de que, nas “instituições de ensino e de pesquisa, [...] o aprimoramento da qualidade docente dos cursos e da pesquisa científica e tecnológica demandam a colaboração temporária de especialistas, inclusive estrangeiros”¹⁴³¹.

Portanto, o PL nº 7.282/02 retornava a esse arranjo jurídico-institucional, que tradicionalmente já compreendia as particularidades da atividade de CTI, para encontrar uma solução às possibilidades de afastamento de servidores públicos previstas na proposta normativa,¹⁴³² sob o argumento de que,

[a]o tempo em que flexibiliza o regime jurídico do professor pesquisador, o Projeto garante o não esvaziamento dos quadros das Universidades, assegura a manutenção da vaga no caso de exoneração voluntária de professores e pesquisadores para constituírem suas próprias empresas de base tecnológica, além de viabilizar a redução da jornada de trabalho de professor ou pesquisador, caso seja do interesse da instituição de origem. (EMI nº 39/02, p. 13)

Avançando para as ICTs, os Ministros de Estado almejavam que essas organicidades de ciência, tecnologia e inovação concedessem “licenças para exploração [...] a título não-exclusivo” dos seus direitos intelectuais;¹⁴³³ que “adotassem” (EMI nº 39/02, p.

¹⁴³⁰ A Lei nº 8.745/93 estabeleceu um rigoroso regime para essa espécie de contratação de pessoal, fixando os prazos de duração desses contratos (art. 4º) e os limites de remuneração dos contratados (art. 7º), além de uma série de obrigações à Administração Pública federal em termos orçamentários (art. 5º) e de outros impedimentos a serem observados pela autoridade administrativa responsável pela contratação, inclusive sob risco de sua responsabilidade solidária (arts. 6º e 9º).

¹⁴³¹ Cf. item 5 da EM nº 27/91, que acompanhava a MCN-PR nº 513/91.

¹⁴³² Por oportuno, vale destacar que, além da Lei de Inovação e da Lei nº 13.243/16, duas outras normas editadas no Século XXI, tratando da questão da CTI, alteraram a Lei nº 8.745/93: (i) o artigo 166 da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, dispondo sobre a estrutura funcional da Administração Pública federal; e (ii) o artigo 29 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, tratando, especificamente, do magistério federal.

¹⁴³³ EMI nº 39/02, p. 12. Diversamente do quanto se anotou com relação ao PL nº 3.476/04, no caso do PL nº 7.282/02, as licenças só poderiam ser concedidas em caráter não-exclusivo, como “importante medida acautelatória”, conquanto “garante a competição em áreas sensíveis, e fomenta a concorrência em busca de menores preços e maior qualidade do bem protegido” (EMI nº 39/02, p. 12).

12) projetos de inventores independentes;¹⁴³⁴ e que recebessem parcela dos ganhos dos projetos realizados em parceria, para pagamento de seus custos operacionais e administrativos.

Com relação a esta última possibilidade, a *EMI n° 39/02* informava que “[c]orrige-se, assim, falha do sistema atual que não admite a remuneração das instituições científicas e tecnológicas, o que muitas vezes inviabiliza a realização de parceria com as instituições de apoio” (p. 12).

Ocorre que não se identificou no ordenamento jurídico à época da proposição do PL n° 7.282/02, qualquer norma jurídica que vedasse o recebimento de recursos decorrentes de projeto de pesquisa realizados em parceria, para pagamento de despesas operacionais e administrativo. Com isso, parece tratar-se de situação de diálogo com uma pretensa estrita legalidade, a requerer disposições permissivas específicas ao Estado, como forma de aceitar determinado agir administrativo.¹⁴³⁵

Outro caso, em que prescrição legal específica não parecia requisito para a ação administrativa, mas, mesmo assim, constava da *EM n° 39/02*, foi o interesse de estimular, por meio do mercado de capitais, empresas cuja atividade principal fosse “a produção, industrialização ou a utilização produtiva de criação”. Segundo os Ministros de Estado, o PL n° 7.282/02

autoriza instituição de Fundos Mútuos de Investimento em Empresas de Base Tecnológica, mediante recursos que venham a ser captados por meio do Sistema de Distribuição de Valores Mobiliários, nos termos da legislação vigente, sendo o seu funcionamento e administração

¹⁴³⁴ Nos termos da *EMI n° 39/02*: “ao estimular a produção do inventor independente, toma-se em consideração o expressivo número de criações significativas, desenvolvidas por inventores isolados, que deixam de ser utilizadas ou aprimoradas, após longos anos de pesquisa individual, por falta de projetos de viabilidade econômica, construção de protótipos, projetos de engenharia etc., que possam justificar sua comercialização para o setor produtivo. [§] 13. O Projeto, portanto, inova, ao ensejar que tais criações, após avaliação, sejam ‘adotadas’ por instituições científicas e tecnológicas que, mediante compromisso do inventor de com elas compartilhar os ganhos auferidos com a futura exploração da inovação, garantam a realização de projetos que venham a permitir a industrialização ou utilização dessas inovações pelo setor produtivo.” (p. 12)

¹⁴³⁵ Entende-se que, mesmo sem legislação específica, o ordenamento jurídico brasileiro, notadamente pelas regras de Direito civil, já admitia que as ICTs celebrassem acordos, prevendo parcela para cobrir despesas operacionais.

regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM. (EMI nº 39/02, p. 14)

Novamente, na ausência de maiores explicações para a necessidade de “lei”, cogita-se sobre o caráter “autorizativo”, expresso na *EMI nº 39/02*.

Lembra-se que, instituída pela Lei nº 6.385/76, a CVM é uma autarquia federal responsável pela regulação do mercado de valores mobiliários. No exercício de sua competência fiscalizatória, a CVM edita “Instruções” para, entre outros assuntos, dispor sobre a constituição, o funcionamento e a administração de fundos de investimento, cujos valores sejam objeto de emissão e distribuição públicas.

Ocorre que não parece haver qualquer imperativo no ordenamento jurídico brasileiro à tipicidade legal dos fundos de investimento com valores negociados no mercado.¹⁴³⁶ Tanto é assim que, sem fundamento em qualquer norma específica, a CVM institui espécies de fundos por sua própria iniciativa direta, como fez com a Instrução CVM nº 209, de 25 de março de 1994, para tratar dos Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes.¹⁴³⁷

Assim, considerando não se tratar de atividade administrativa dependente de intervenção do Poder Legislativo, uma previsão autorizativa, como pretendida pelo PL nº 7.282/02, serviria como um “dever” de ação dentro da estrutura do Poder Executivo.¹⁴³⁸

¹⁴³⁶ Pode ser uma exceção, em decorrência dos seus objetivos, os fundos de investimento imobiliário, cujo objeto e o caráter de “propriedade fiduciária da instituição administradora”, pode ter recomendado a via legislativa (ver, entre outros, artigos 6º e 7º da Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993), ante a taxativa para os direitos reais do artigo 1.225 do Código Civil.

¹⁴³⁷ Registra-se que, em decorrência da aprovação da Lei nº 10.973/04, a Instrução CVM nº 209/94 foi alterada pela Instrução CVM nº 415, de 22 de fevereiro de 2005, com a inclusão do “CAPÍTULO XI-A - DOS FUNDOS DE INVESTIMENTO EM EMPRESAS EMERGENTES INOVADORAS”, para estabelecer que “[a] constituição, o funcionamento e a administração dos fundos de investimento de que trata o art. 23 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, reger-se-ão pelo disposto nesta Instrução” (artigo 43-A, *caput*).

¹⁴³⁸ Como foi o caso, com o disposto no artigo 23 da Lei de Inovação, destacado mais adiante, obrigando a CVM a instituir essa espécie de fundo de investimento no prazo de 90 dias (Parágrafo único). Por oportuno, transcreve-se o comentário de Denis Borges BARBOSA a esse dispositivo: “[t]rata-se de norma de apoderamento da CVM, que pode instituir, através de seu poder normativo e regulatório, um regime especial de captação de recursos no mercado.” (Art. 23 – Fundos de Investimento. In: BARBOSA, Denis Borges (org.). *Direito da inovação: comentários à Lei federal de inovação, incentivos fiscais à inovação, legislação estadual*

Nota-se, assim, que os Ministros de Estado parecem ter procurado por meio do PL nº 7.282/02 respaldar em lei uma série de condutas que poderiam ser realizadas pela organicidade do Poder Executivo, sem necessária intervenção específica do Poder Legislativo.

Todavia, além dessa aparente pretensão de explicitar em lei uma série de condutas que já poderiam ser realizadas pelo arranjo jurídico-institucional existente,¹⁴³⁹ o PL nº 7.282/02 procurava pacificar por intermédio da Poder Legislativo certas controvérsias em torno da relação entre a Administração Pública e a iniciativa privada, sobretudo para o estímulo à inovação nas empresas.

São os casos, por exemplo, das autorizações conferidas pelo PL nº 7.282/02, para a formalização de parcerias entre Estado e iniciativa privada, com vistas a (i) admitir às ICTs “compartilharem seus laboratórios, equipamentos e instrumentos em suas próprias dependências ou colocá-los nas dependências de empresas privadas”; e (ii) possibilitar a participação da União Federal em “empresa de propósito específico, com prazo determinado, para o desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores, destinados a atender a relevante interesse coletivo”.¹⁴⁴⁰

Com relação ao aspecto (i), o PL nº 7.282/02 parece ter pretendido enfrentar a complexa questão do uso privado dos bens públicos no Direito brasileiro, notadamente quanto ao tratamento da exclusividade e do mecanismo de outorga do título jurídico individual de exploração.¹⁴⁴¹

e local, poder de compra do estado (modificações à Lei de Licitações), 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 183)

¹⁴³⁹ Vislumbra-se, entre outras, as previsões do PL nº 7.282/02 tratando da “constituição de arranjos précompetitivos de diferentes formas, incluindo estímulo para a cooperação entre empresas, com vistas ao desenvolvimento de produtos e processos inovadores e a constituição de alianças estratégicas entre empresas” (*EMI nº 39/02*, p. 14).

¹⁴⁴⁰ Para os trechos transcritos no parágrafo, ver *EMI nº 39/02*, p. 14.

¹⁴⁴¹ Para as características essenciais da exclusividade e título jurídico individual, como pontos centrais do uso privado dos bens públicos, ver DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 692-693. Ilustrando a diversidade de normas jurídicas na matéria, ofertando um exaustivo tratamento da questão, cf. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos – função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 332-ss.

No que tange ao ponto (ii), a harmonização se colocava em face de mandamento constitucional, na medida em que, segundo o artigo 37, XX, da Constituição, a participação estatal em “empresa privada” requer “autorização legislativa, em cada caso”.

Assim, a proposição do Poder Executivo pretendia responder a essa necessidade normativa, conferindo autorização à participação societária da União Federal em empresas privadas dedicadas à atividade de inovação.

Há, contudo, importantes ressalvas a serem feitas em face da particularidade da proposição contida no artigo 26, *caput*, do PL nº 7.282/02, segundo o qual:

Art. 26. Fica a União autorizada a fomentar ou participar da constituição de empresa de propósito específico, com prazo determinado, objetivando o desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores, destinados a atender a relevante interesse coletivo. (EMI nº 39/02, pp. 9-10)

De início, nota-se que se almejava conferir autorização para toda a organicidade da Administração Pública federal e não exclusivamente às suas empresas estatais. Esse aspecto suscita atenção, conquanto a literalidade do artigo 37, XX, da Constituição, remete a aplicação do dispositivo às empresas estatais.¹⁴⁴²

O PL nº 7.282/02 ainda enfrentava a controvérsia em torno da prescrição “autorização legislativa, em cada caso”, do artigo 37, XX, da Constituição, ao conferir autorização

¹⁴⁴² Refere-se ao trecho “criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresas privadas” do artigo 37, XX, da Constituição. Para essa compreensão, registrando inclusive a não submissão de órgão ou entidades não-empresais da Administração Pública ao disposto no mencionado dispositivo, cf. SCHWIND. Rafael Wallbach. *Participação estatal em empresas privadas: as “empresas público-privadas”*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, pp. 133-134. Contudo, o autor faz a seguinte ressalva em sede de nota de rodapé (nº 268): “[e]m tese, até se poderia admitir a participação do próprio Estado como sócio de empresas privadas. A rigor, entretanto, essa possibilidade não é contemplada pela Constituição. Na realidade, as empresas estatais são as vocacionadas a esse tipo de arranjo societário. Sua qualificação como empresas permite maior agilidade na sua participação em empresas privadas.”

legislativa genérica, para que a União Federal participasse de empresas com vistas ao desenvolvimento da CTI.¹⁴⁴³

Nesse sentido, foi notável a originalidade e ousadia desta proposição do PL nº 7.282/02, em face do Direito brasileiro à época.

Veja-se que também com o objetivo de instituir instrumento “inédito na legislação brasileira”, para o “estímulo ao risco tecnológico empresarial”, os Ministros de Estado pretendiam admitir à União Federal

*em matéria de relevante interesse público, contratar empresa idônea de reconhecida capacitação tecnológica no setor, com vistas à realização de pesquisa que envolva risco tecnológico, para a solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador, condicionada à aprovação de projeto, mediante auditorias técnicas e financeiras.*¹⁴⁴⁴

Essa modalidade de compra pública de inovação¹⁴⁴⁵ dialogava diretamente com todo o regime de aquisições de bens e serviços do Estado brasileiro, representado pela Lei nº 8.666/93.

¹⁴⁴³ Lembra-se que, apenas em 2004, o STF viria a assentar a constitucionalidade dessa modalidade de autorização legislativa genérica, para que empresas estatais viessem a constituir subsidiárias. Sobre esta decisão, ver STF. ADI nº 1.649/DF, Relator Ministro Maurício Corrêa, Plenário, Julgamento em 24/03/2004, Publicação em 28/05/2004.

¹⁴⁴⁴ Para todas as citações do parágrafo, cf. *EMI nº 39/02*, p. 14.

¹⁴⁴⁵ A *EMI nº 39/02* fazia referência – sem assim nominá-las – às atualmente conhecidas “encomendas tecnológicas”, juridicamente caracterizadas, desde 2004, nos termos artigo 20 da Lei de Inovação. Por oportuno, convém destacar que essa expressão, “encomendas tecnológicas”, apenas foi expressamente incorporada à Lei nº 10.973/04 em 2016, pela Lei nº 13.243/16. Antes disso, o assunto era usual apenas na literatura de CTI. Para um destaque da sua maturação conceitual, já enunciando as encomendas tecnológicas como as “aquisições que envolvem risco, alto custo e interação entre agentes”, cf. RAUEN, André Tortato. *Encomendas Tecnológicas nos Estados Unidos: possibilidades do regulamento federal de aquisições*. In *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 36, 2014, p. 49. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 14 ago. 2020. Aliás, o autor, pesquisador do IPEA, tem vasta participação em publicações dedicadas ao exame desta espécie de compra pública, entre os quais, destacam-se: RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. *Encomendas tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas*. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34554>. Acesso em 14 ago. 2020; e RAUEN, André Tortato (org.). *Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30404>. Acesso em 14 ago. 2020.

Responsável por regular a exigência constitucional de “processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (art. 37, XXI), para as contratações de obras, serviços, compras e alienações do Estado, a Lei n° 8.666/93 pauta-se por garantir a “isonomia” e a escolha “mais vantajosa” ao Estado, sob o binômio técnica-preço, instituindo regime de compras “pouco amigável” às particularidades da inovação.¹⁴⁴⁶

Nesse sentido, a *EMI n° 39/02* buscava estabelecer novo modelo de aquisição estatal, alternativo ao regime da Lei de Licitações, apto a fazer com que compras públicas pudessem não só servir ao desenvolvimento de bens ou serviços inovadores, como incorporassem, entre as suas espécies, a variável do “risco tecnológico”.

Para encerrar, resta observar as considerações realizadas pela *EMI n° 39/02* ao direito estrangeiro. Segundo os Ministros de Estado, muitos dos mecanismos¹⁴⁴⁷ de fomento propostos no PL n° 7.282/02 já teriam sido “objeto de leis específicas, em países desenvolvidos ou que deram grande salto para o desenvolvimento, como os Estados Unidos, França, Coréia¹⁴⁴⁸, entre outros” (*EMI n° 39/02*, p. 11).

¹⁴⁴⁶ A expressão “pouco amigável” é emprestada de trabalho elaborado em coautoria por este pesquisador, no qual, por meio do exame das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), programa de compras públicas de medicamentos de alta complexidade do MS da União Federal, foram realçados os desafios impostos pela Lei de Licitação a essa estratégia governamental, destinada, entre outras finalidades, a incentivar a atividade de inovação no setor de saúde. Para este trabalho, ver MONTEIRO, Vítor; BUENO, Igor Ferreira. Caso das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs): uma solução jurídica à inovação em face da legislação brasileira de compras do Estado brasileiro. In: *Caderno n° 3 – Soluções Jurídicas à Inovação, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, no prelo.

¹⁴⁴⁷ Quais sejam: “constituição de alianças estratégicas entre empresas”, “formação de consórcios entre o setor público e privado [...] voltados para atividades de pesquisa de relevante interesse nacional”; “constituição de empresas de base tecnológica” e “realização de atividades de pesquisa que envolvam risco tecnológico” (*EMI n° 39/02*, p. 11).

¹⁴⁴⁸ Em artigo submetido para a publicação em 2003, José MATIAS-PEREIRA e Isak KRUGLIANSKAS fizeram o seguinte destaque sobre a legislação coreana: “[a] Coréia, por meio da Lei n.º 1.864, promulgada em 1967, denominada ‘Lei da Promoção de C&T’, deflagrou o processo de consolidação do desenvolvimento tecnológico e à criação das infra-estruturas de C&T naquele país, com base no modelo *learning by doing*. Posteriormente, em 1989, foi promulgada a Lei n.º 4.196, conhecida como ‘Lei da Promoção da Pesquisa Básica’, que expressa a visão política de que a inovação depende essencialmente da capacidade inventiva do país para fazer face ao novo modelo de desenvolvimento industrial *learning by research*. [...] Registre-se aqui que um dos modelos bem-sucedidos de prospecção tecnológica foi elaborado quando o MCT concluiu, em 1992, um programa nacional de P&D denominado Projetos Nacionais Altamente Avançados. O propósito desses projetos era potencializar a competitividade das indústrias nacionais mediante o aumento da capacidade local em ciência e tecnologia. Naquela fase, a política de C&T na Coréia carecia de unidade no planejamento de C&T. Isso se deve, em grande parte, ao sistema diversificado de formulação da política de C&T naquele país. Uma avaliação dos Projetos Altamente Avançados (HAN – Highly Advanced Projects), três anos após o

Além dessa sucinta menção, não se vislumbra na *EMI n° 39/02* que o direito estrangeiro ou qualquer legislação internacional específica tenham sido considerados oficialmente pelo Poder Executivo como influência direta ao PL n° 7.282/02 (e, conseqüentemente, ao PL n° 3.476/04¹⁴⁴⁹).

Essa assertiva não pretende contradizer a literatura que aponta paralelos diretos e indiretos entre a Lei de Inovação brasileira e outras legislações de países ocidentais, como a França¹⁴⁵⁰.

O que se pretende realçar, sobretudo pelo que se apontou no curso deste item da tese, é a aparente tentativa do PL n° 7.282/02, que serviu de base para o PL n° 3.476/04, de responder aos desafios internos da estrutura estatal para o fomento à inovação, tendo em vista as condicionantes do Direito brasileiro, especialmente em termos de parcerias público-privadas.¹⁴⁵¹

Por fim, vale observar que a conjuntura jurídica da Década de 90, marcada pela reorientação do papel do Estado, parece ter sido tomada como um pressuposto, não

seu início, evidenciou que a iniciativa dos projetos HAN foi bem-sucedida. Essa iniciativa tem sido considerada na formulação de grandes políticas no setor de C&T na Coreia, como foi o caso da elaboração da Lei Especial sobre C&T em 1997, com vistas a um aumento substancial da capacidade de C&T mediante um plano quinquenal para o desenvolvimento de C&T.” (Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. In: *RAE-eletrônica*, vol. 4, n. 2, 2005. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S1676-56482005000200003>>. Acesso em 14 ago. 2020).

¹⁴⁴⁹ Lembra-se que a *EMI n° 28/04*, sem mencionar qualquer país em específico, disse apenas que a “análise da experiência estrangeira [...] sustentaram a defesa de uma posição antes polêmica [...], o fomento direto ao setor produtivo” (p. 13).

¹⁴⁵⁰ Para uma aproximação a partir da literatura econômica entre a Lei de Inovação brasileira e francesa, com base nos diagnósticos e estratégias para a política de inovação adotadas em ambos os países, cf. KOELLER, Priscila. *Política Nacional de Inovação no Brasil: releitura das estratégias do período 1995-2006*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009, especialmente, pp. 67-153. Disponível em <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/nt/nt.php?projeto=ts1>>. Acesso em 14 ago. 2020. Em seção destinada a tratar da “lei de inovação francesa como modelo para a lei de inovação brasileira” (pp. 139-143), a autora entende que “[é] inequívoca a semelhança entre o diagnóstico e a lei elaboradas pela França e aqueles desenvolvidos no Brasil. Ainda mais quando se consideram as diferenças entre os papéis assumidos por três principais atores do processo inovativo nestes países: Estado, universidades e instituições de pesquisa, e empresas” (p. 141), ao que conclui que “[s]omente estas diferenças seriam suficientes para indicar a necessidade de revisão da lei de inovação brasileira” (p. 142).

¹⁴⁵¹ Por oportuno, vale a lembrança de Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA, concluindo com relação à maturidade teórica do Direito administrativo brasileiro: “[u]ma teoria *brasileira* é uma teoria integrada à modelagem genérica da teoria dos Estados de direito ocidentais, porém, contendo, com nitidez e consciência, especificidades decorrentes do modo de ser do direito positivo, da sociedade, das correntes ideológicas e das instituições políticas nacionais.” (*Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*, p. 436)

sendo aportada expressa argumentação pelos membros do Poder Executivo nesse sentido, como justificativa à proposição do PL nº 7.282/02.¹⁴⁵²

Traçadas essas considerações sobre o que parece ter sido o documento que serviu de orientação ao Poder Executivo em 2004, para a sua proposição de uma Lei de Inovação, prossegue-se com o exame do processo legislativo do PL nº 3.476/04.

4.3.1.3. Tramitação no Congresso Nacional e a deferência parlamentar ao texto do PL nº 3.476/04, elaborado pelo Poder Executivo

Esta seção dedica-se a avaliar a participação do Congresso Nacional na apreciação da proposta do PL nº 3.476/04, apresentada pelo Poder Executivo.

Para tanto, adota-se como fontes para as informações e documentações consultados: (i) na Câmara dos Deputados, a *Ficha do Projeto de Lei nº 3.476, de 2004*, constante do seu *site*;¹⁴⁵³ e, no Senado Federal, a *Ficha do Projeto de Lei da Câmara nº 49, de 2004*, também disponível em sua página na *internet*.¹⁴⁵⁴

Pontuados esses aspectos, segue-se para a análise pretendida.

De início, destaca-se que a MCN-PR nº 194/04 foi encaminhada à Câmara dos Deputados com solicitação de urgência para a sua apreciação, em atenção ao disposto no artigo 64, *caput* e § 1º, da Constituição.¹⁴⁵⁵ Ademais, logo que autuado, o PL nº

¹⁴⁵² Por exemplo, não foram encontradas justificativas nas documentações normativas que ecoassem aspectos como aqueles suscitados por José MATIAS-PEREIRA e Isak KRUGLIANSKAS para o destaque da inovação na agenda governamental, em resposta à globalização econômica da Década de 90. Para as considerações dos autores: “os governos estão adotando políticas para contrapor os efeitos provocados pelo nível elevado de abertura ao exterior que se seguiu à importante redução de barreiras tarifárias que foram implementadas. [...] Tem havido uma diminuição dos subsídios diretos às empresas e ênfase no apoio ao investimento em setores intensivos em tecnologia e à constituição de infra-estrutura necessária para alcançar objetivos de crescimento de longo prazo.” (Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil, cit.)

¹⁴⁵³ Para a sua referência completa, ver nota de rodapé nº 1405.

¹⁴⁵⁴ Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/69193>>. Acesso em 14 ago. 2020.

¹⁴⁵⁵ Corroborando os sinais de prioridade da tramitação do PL nº 3.476/04, veja-se que diversos membros ou líderes dos partidos da Câmara dos Deputados também apresentaram o Requerimento nº 1.818, de 11 de maio de 2004, solicitando urgência na discussão e deliberação da matéria, nos termos do artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Para o referido Requerimento, ver “Apresentação da Requerimento

3.476/04 recebeu requerimento com pedido de instituição de Comissão Especial, a fim unificar as avaliações parlamentares sobre a proposta legislativa.

Considerando que o artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) autoriza a constituição de Comissão Especial sempre que quatro ou mais Comissões temáticas tiverem que ofertar manifestação de mérito sobre proposição em análise, fica, de partida, demonstrada a amplitude do tema em debate com o PL n° 3.476/04.¹⁴⁵⁶

Assim, em 7 de maio de 2005, foi publicado despacho constituindo a Comissão Especial para apreciação do PL n° 3.476/04, integrada pelas Comissão de: Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania.¹⁴⁵⁷

Instalada a Comissão Especial em 8 de junho de 2004, com a designação do Relator para o PL n° 3.476/04, foram submetidos diversos requerimentos para a realização de audiências públicas com representantes de organicidades públicas e privadas, vinculadas ao setor de CTI.¹⁴⁵⁸

de Urgência (Art. 155 do RICD), REQ 1818/2004, pelo Líderes > Inteiro teor” na *Ficha do Projeto de Lei n° 3.476, de 2004, da Câmara dos Deputados*.

¹⁴⁵⁶ Segundo requerimento, solicitando a constituição da Comissão Especial para o PL n° 3.476/04, o projeto de lei envolveria a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (“para verificação da constitucionalidade ou juridicidade da matéria”), a Comissão de Finanças e Tributação (por tratar dos “fundos mútuos em empresas de base tecnológica”), a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e a Comissão de Educação, Cultura e Desporto (já que “existem alguns dispositivos que tratam do pagamento de pessoal da Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) – órgão ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, bem como artigos determinando que os recursos financeiros e humanos para a manutenção do Instituto ficarão a cargo da União”) e, por óbvio, da Comissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação e Informática. Para a íntegra do Requerimento n° 1793/04, assinado pelos deputados Renato Casagrande (líder partidário) e Beto Albuquerque (vice-líder do Governo), cf. “Apresentação do Requerimento pelo Dep. Renato Casagrande > Inteiro teor” em *Ficha do PL n° 3.476, de 2004, da Câmara dos Deputados*.

¹⁴⁵⁷ Ou seja, uma Comissão a mais – a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – que aquelas arroladas no Requerimento (REQ) n° 1793/04 (mencionado *supra*). No caso, o referido pedido foi considerado prejudicado, na medida em que atendido, de ofício, por ato do Presidente da Câmara dos Deputados, conforme o andamento de 12 de maio de 2004 da *Ficha do Projeto de Lei n° 3.476, de 2004, da Câmara dos Deputados*.

¹⁴⁵⁸ Para as entidades e, entre parênteses, as personalidades a elas relacionadas, convidadas para se manifestarem sobre o projeto de lei, constantes da *Ficha do Projeto de Lei n° 3.476, de 2004 da Câmara dos Deputados*: REQ 2/2004, Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Ciência e Tecnologia (Rafael Lucchessi); REQ 3/2004, Fundação Centro de Referências em Tecnologias Inovadoras (CERTI) (Carlos Schineider); REQ 4/2004, Associação Brasileira da Propriedade Intelectual (ABPI) (Gustavo Leonardos); REQ 5/2004, Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (ANPROTEC) (Maurício Fiates); REQ 6/2004, INT (João Selasco); REQ 7/2004, CNI (Marcos Guarita); REQ

Para se aprofundar nos trabalhos realizados pela Comissão Especial, centra-se no *Relatório da Comissão Especial para parecer ao Projeto de Lei nº 3.476/04* (“*Relatório do PL nº 3.476/04*”) que originou o *Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.476, de 2004* (“*Substitutivo ao PL nº 3.476/04*”).¹⁴⁵⁹

Em seu *Relatório do PL nº 3.476/04*, após descrever a proposta apresentada pelo Poder Executivo (pp. 1-5), o Relator da Comissão Especial destaca as 22 emendas parlamentares apresentadas ao projeto de lei.¹⁴⁶⁰

Segundo a sua descrição, tais emendas visavam, entre outros aspectos, modificar o PL nº 3.476/04 para (i) estabelecer incentivos fiscais; (ii) vincular recursos públicos à aplicação, sobretudo, do fomento à empresa; (iii) reordenar a participação financeira dos pesquisadores públicos na exploração das criações que tenham feito parte; (iv) impedir contratações temporárias e a participação de órgãos ou entidades da União Federal em empresas; além de uma série de propostas, estabelecendo (v) direções diversas à questão da exploração e uso de propriedade intelectual detida pelo Estado (*Relatório do PL nº 3.476/04*, pp. 6-8).

Em suma, de alguma forma, todos os temas tratados na proposta do Poder Executivo foram objeto de emenda pelos parlamentares.

25/2004, PETROBRÁS (José Eduardo de Barros Dutra); REQ 26/2004, COPPE-UFRJ (Angela Maria Cohen Uller); REQ 27/2004, Instituto de Economia (IE) da UNICAMP (Carlos Américo Pacheco) e IPT (Guilherme Ary Plonski); REQ 28/2007, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) (Francisco Guilherme Hemerich); REQ 29/2004, MEC (Sérgio Maculam); REQ 30/2004, Fórum de Pró-Reitores de Pesquisa (FOPROP) (Ricardo Bergnac).

¹⁴⁵⁹ Trata-se de um único documento, qual seja, o “Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Zarattini (PT-SP), pela Comissão Especial [...] > Inteiro teor” da *Ficha do Projeto de Lei nº 3.476, de 2004, da Câmara dos Deputados*. No caso, utiliza-se “*Relatório do PL nº 3.476/04*”, para tratar das considerações do Relator Deputado Ricardo Zarattini às pp. 01-22 do Parecer da Comissão Especial; e adota-se a expressão “*Substitutivo do PL nº 3.476/04*”, para a proposição normativa apresentada para votação do Plenário da Câmara dos Deputados, constante às pp. 23-35 do Parecer da Comissão Especial. As referências ou transcrição de trechos do trabalho da Comissão Especial do PL nº 3.476/04, são realizadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, pela expressão correspondente (“*Relatório do PL nº 3.476/04*” ou “*Substitutivo do PL nº 3.476/04*”), seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹⁴⁶⁰ Para todas as emendas apresentadas, ver *PL 3476/2004 > Emendas apresentadas* (disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=251745&subst=0>. Acesso em 14 jan. 2020). Para esta pesquisa, são detalhadas apenas as emendas parlamentares que, acolhidas pelo Relator da Comissão Especial, modificaram a proposta do Poder Executivo.

Em seu trabalho, o Relator também noticiou as audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Especial.¹⁴⁶¹

Avançando para o seu voto, nota-se que o Relator oferta um diagnóstico alinhado àquele exposto pelos Ministros de Estado nas justificativas do PL nº 3.476/04.¹⁴⁶² Ademais, realça, nos seguintes termos, a ênfase pretendida com a proposta à atividade de inovação:

[n]osso País carece de conjunto de mecanismos com esse objetivo, uma vez que, só recentemente, a vertente da inovação foi incorporada ao discurso oficial do governo federal. Nos últimos anos, por uma série de questões conjunturais, o setor de ciência e tecnologia restringiu-se a fomentar ações voltadas para a capacitação científica, descuidando claramente de enfrentar o desafio da inovação tecnológica. Tal comportamento levou à seguinte situação paradoxal: colocamo-nos entre as nações que produzem conhecimento, uma vez que somos responsáveis por parcela significativa das publicações científicas internacionais, possuímos quantidade razoável de pesquisadores pós-graduados, porém não logramos, salvo honrosas exceções, aproveitar essa posição para promover nosso desenvolvimento econômico e social. (Relatório do PL nº 3.476/04, p. 10)

Diante disso, a necessidade de uma legislação para abrigar essa orientação do Estado brasileiro no apoio à atividade de inovação foi tratada como um “consenso em relação à oportunidade e à relevância da proposição” (*Relatório do PL nº 3.476/04*, p. 11).

¹⁴⁶¹ Nota-se que nem todas as organicidades e personalidades anteriormente arroladas por requerimento (ver nota de rodapé nº 1458) foram ouvidas pela Comissão Especial. Segundo o *Relatório do PL nº 3.476/04* (p. 9), participaram das audiências públicas: MCT (Luís Manuel Rebelo Fernandes e Francelino Grandó); MIC (Roberto Jaguaribe); Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica (PROTEC) (Roberto Nicolisky); SBPC (Ennio Candotti); ANPEI (Olívio Manuel de Souza Ávila); EMBRAPA (Geraldo Eugênio de França); FINEP (Odilon Antônio Marcuzzo do Canto); PETROBRÁS (Antônio Sérgio Pizarro Fragomeni); IPT (Guilherme Ary Plonsky); CCT (Ozires Silva); CNI (José Fernando Xavier Faraco e Marco Antônio Guarita); ABIPTI (Luís Fernando Ceribelli Madi); Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) (Margarida Salomão); e IE-UNICAMP (Carlos Américo Pacheco).

¹⁴⁶² Entre outros destaques desse alinhamento, transcreve-se o seguinte trecho do *Relatório do PL nº 3.476/04*: “[o] conjunto de medidas voltadas para estimular a aproximação entre as chamadas instituições científicas e tecnológicas - ICT e o setor produtivo parece-nos bastante adequado, pois promove a eliminação de diversos entraves burocráticos [...]” (p. 11).

Nesse ponto, o Relator considerou acertada a abordagem proposta pelo Poder Executivo de (i) superação de “entraves burocráticos”, como as inadequações às exigências de licitação para o licenciamento de tecnologia por órgãos ou entidades estatais; e (ii) de “legalização” de uma série de condutas adotadas pela Administração Pública, entre as quais, o uso de fundações de apoio para pagamento de servidores públicos decorrentes de atividades de CTI (para as transcrições do parágrafo, ver *Relatório do PL n° 3.476/04*, p. 11).

Em linhas gerais, pode-se dizer que o Relator foi bastante elogioso à proposta apresentada pelo Poder Executivo.

De todo modo, para o Relator, além de certos pontos de aprimoramento, como o “conjunto de dispositivos que pretendem estimular a inovação nas empresas”,¹⁴⁶³ três ausências conformariam algumas das “fragilidades” do PL: (i) ausência de “vinculação mais estreita” com a política industrial governamental; (ii) ausência de prioridade de tratamento às empresas de pequeno e médio porte, atendendo o disposto no artigo 170, IX, da Constituição; e (iii) ausência da dimensão federativa, de modo a considerar as “desigualdades regionais” para as medidas estatais de estímulo pretendidas pelo projeto de lei.¹⁴⁶⁴

Ante essas considerações, o Relator passa a justificar os termos constantes da proposta de *Substitutivo ao PL n° 3.476/04*, apresentada à Comissão Especial.

Para apoiar essa abordagem, elaborou-se a [Tabela V](#), a fim de organizar as modificações realizadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados na proposta do Poder Executivo.¹⁴⁶⁵

¹⁴⁶³ “Quanto ao conjunto de dispositivos que pretendem estimular a inovação nas empresas, cumpre destacar como principal novidade a destinação de recursos financeiros, na forma de subvenção econômica, ao setor produtivo, uma vez que os mecanismos de participação societária e de financiamento já estão presentes no nosso ordenamento jurídico e já são empregados há muitos anos. Com relação a esses dois últimos mecanismos, cumpre apenas referir a necessidade de melhor adequá-los à natureza de projetos voltados para a inovação tecnológica, que envolvem alto risco e, muitas vezes, são apresentados por empresas que não possuem ainda capacidade para arcar com os custos financeiros nem para apresentar as garantias necessárias em caso de financiamento.” (*Relatório do PL n° 3.476/04*, pp. 12-13).

¹⁴⁶⁴ Para esses destaques, ver *Relatório do PL n° 3.476/04*, p. 13.

¹⁴⁶⁵ É oportuna essa detida análise considerando, como se assinala adiante, que o texto do *Substitutivo ao PL n° 3.476/04* é idêntico àquele promulgado em 2 de dezembro de 2004, para a Lei de Inovação.

No que tange às regras tratando da finalidade do PL n° 3.476/04 (art. 1º), o Relator incluiu a “promoção da capacitação tecnológica do setor produtivo”, por entender necessário agregar esse objetivo ao texto originário, como forma de “se alcançar o desenvolvimento industrial do nosso País” (*Relatório do PL n° 3.476/04*, p. 13).

Em seguida, o Relator explicitou suas razões às modificações realizadas nos “ambientes especializados e cooperativos de inovação”, na medida em que o *Substitutivo ao PL n° 3.476/04* arrolava, entre as espécies de alianças e projetos cooperativos apoiados, aquelas destinadas às “ações de empreendedorismo” e “incubadoras e parques tecnológicos”.

Embora a modificação procurasse corrigir o que Relator chamara de “redação [...] incompleta” do dispositivo, parece claro que a proposta originária não vedava essas formas de apoio, de modo que o acréscimo da Comissão Especial não só enfatizou essas temáticas, como ratificou a natureza exemplificativa das modalidades de “ambientes” de inovação, tratadas na proposta do Poder Executivo (“redes” e “projetos internacionais de pesquisa”).

Por oportuno, vale registrar que, em linha com a proposição originária do Poder Executivo (art. 3º, PL n° 3.476/04), o dispositivo tratando dos “ambientes especializados e cooperativos de inovação” (art. 3º, *Substitutivo ao PL n° 3.476/04*) foi o único decorrente dos trabalhos da Comissão Especial a mencionar todos os entes federados do Estado brasileiro. De toda a sorte, nem a proposta do Poder Executivo, nem os debates ou documentos produzidos pelo Congresso Nacional na análise desta proposta,¹⁴⁶⁶ almejaram instituir uma lei de caráter nacional para tratar do fomento à inovação.

¹⁴⁶⁶ Salvo se considerado que, ao se manifestar pela constitucionalidade da proposta, como se verá adiante, a Comissão Especial tenha indiretamente ponderado sobre o seu aspecto federativo, fato que, entende-se, não parece ter ocorrido.

Ainda que se sustente a nulidade¹⁴⁶⁷ do artigo 3º da Lei de Inovação para além da União Federal,¹⁴⁶⁸⁻¹⁴⁶⁹ suas disposições podem ter contribuído para os estímulos concedidos pelos entes subnacionais à organização desses ambientes de inovação em suas localidades, como visto com a constituição de diversos parques tecnológicos.¹⁴⁷⁰⁻¹⁴⁷¹

Com relação às regras para o uso de infraestruturas públicas de CTI, acatando emenda parlamentar,¹⁴⁷² o Relator entendeu “necessário estabelecer o instrumento a ser utilizado para regular o compartilhamento e a permissão”, com a ressalva que,

¹⁴⁶⁷ Para a nulidade da “natureza do ato inconstitucional” e a sua atenuação pela legislação brasileira e as decisões do STF, ver FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, pp. 35-36.

¹⁴⁶⁸ Em suma, entende-se que, até a EC nº 85/15, a organização do fomento à inovação pelos entes federados brasileiros era matéria contida no âmbito de suas respectivas autonomias, nos termos do artigo 18 da Constituição. Em teoria, vale ponderar também que, com a edição da EC nº 85/15, o disposto no artigo 3º da Lei de Inovação não foi “validado” pela mudança constitucional, já que não há que se falar em recepção de norma inconstitucional no ato de sua edição, de modo que a vigência do disposto na redação originária do artigo 3º da Lei nº 10.973/04 demandaria a edição de legislação. Em todo o caso, não há que se falar em maiores reflexões sobre o assunto, ante a reformulação realizada no artigo 3º da Lei de Inovação pela Lei nº 13.243/16.

¹⁴⁶⁹ Para uma orientação diversa, Denis Borges BARBOSA, sem afastar o caráter federal da redação originária da Lei de Inovação, sustenta que o dispositivo apenas reitera norma constitucional (artigo 218), gozando de “eficácia geral” (*Direito da inovação: comentários à Lei federal de inovação, incentivos fiscais à inovação, legislação estadual e local, poder de compra do estado (modificações à Lei de Licitações)*, p. 51).

¹⁴⁷⁰ Vale lembrar que a pretensão do Estado brasileiro de instituir parques tecnológicos é antiga, remontando por exemplo, a 1982, quando o CNPq expediu decisão interna (RE-CNPq nº 84, de 02 de agosto de 1984) com o propósito de criar “Grupo de Trabalho [...] incumbido de desenvolver atividades de apoio às ações necessárias à implantação de Parques de Tecnologia”. Entre as atribuições do “GT-PacTq” estava o fomento à constituição dessas institucionalidades, a apresentação de alternativas para sua “viabilização estratégica em função de estudos in loco, identificando a área de interesse entre a universidade e a empresa”, além da articulação com outras organicidades internas ao CNPq e ao Governo. O acesso à RE-CNPq nº 84/84, foi obtida mediante o Pedido ao e-SIC nº 01390000366202057, de 5 de fevereiro de 2020.

¹⁴⁷¹ Para um destaque dessa aparente maior movimentação por parte de Estados-membros e Municípios, a partir da edição da Lei de Inovação, cf; MONTEIRO, Vítor. Parques Tecnológicos e o desenvolvimento econômico municipal: um estudo jurídico da experiência do Parque Tecnológico do Município de São José dos Campos (ob. cit.). Na oportunidade, examinou-se o uso do arranjo jurídico-institucional regional e local, para impulsionar o desenvolvimento econômico municipal, por meio do Parque Tecnológico do Município de São José dos Campos, instituído no âmbito do Decreto do Município de São José dos Campos nº 12.367, de 4 de dezembro de 2006, a fim de se enquadrá-lo no modelo do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos do Decreto do Estado de São Paulo nº 50.504, de 6 de fevereiro de 2006, atualmente em vigor nos termos do Decreto do Estado de São Paulo nº 60.286, de 25 de março de 2014. Embora essas normas não se fundamentem no artigo 3º da Lei de Inovação – como, aliás, não seria o caso no Direito brasileiro vigente à época de suas edições –, o disposto neste dispositivo marca o que parece ter sido uma tendência observada em todos os entes federados de apoiar a inovação por meio da organização de parques tecnológicos.

¹⁴⁷² Cf. a Emenda de Plenário (EMP) nº 20, de 2004, ao PL nº 3.476/04, do Deputado Gervásio Silva (disponível em *PL 3476/2004 > Emendas apresentadas*), propondo exclusivamente a “adoção da figura do convênio como instrumento jurídico próprio para a viabilização das medidas sugeridas no dispositivo”, a fim de salvaguardar o “patrimônio público”.

dependendo das condições estipuladas, tanto a utilização do contrato quanto do convênio, pois embora haja interesses opostos das duas partes, já que a ICT estará recebendo e a empresa pagando pelo referido uso, há também uma convergência de interesses, posto que ambas as partes visam promover a inovação tecnológica. (para os trechos transcritos no parágrafo, Relatório do PL n° 3.476/04, pp. 14-15)

Nesse sentido, é interessante observar que os parlamentares manipulavam noções tradicionais da teoria do Direito administrativo brasileiro, para assentar que a abertura da estrutura das ICTs ocorreria “nos termos de contrato ou convênio”.¹⁴⁷³

Os próximos dispositivos destacados pelo Relator da Comissão Especial foram aqueles tratando da participação das ICTs no processo de inovação.

Inicialmente, além de expandir as faculdades destas organicidades para transferir e licenciar as criações por elas desenvolvidas e não só aquelas protegidas pelo direito intelectual, o Relator incluiu disposição exigindo, previamente, a “publicação de edital”, para este negócio jurídico. Com isso, foi suprimida a expressão “chamada pública” por entender que esta não seria “a denominação mais adequada para o procedimento que deve preceder a contratação, com cláusula de exclusão” (*Relatório do PL n° 3.476/04*, p. 15).

Nesse sentido, o Relator parece ter esclarecido o conteúdo indiretamente contido no termo “publicação de edital”: a submissão da transferência e do licenciamento da

¹⁴⁷³ Para um exame detalhado das consequências dessa inclusão, por meio das controvérsias da doutrina de Direito administrativo sobre o tema dos acordos celebrados pelo Estado, cf. TEDESCHI, Patrícia Pereira. *Inovação Tecnológica e Direito Administrativo*, pp. 49-ss. Em que pese a expressão “nos termos de contrato ou convênio” persistir até a atualidade no artigo 4º da Lei de Inovação, com a redação dada pela Lei n° 13.243/16, recomendando-lhe alguma utilidade, deve-se ter em mente a “convergência na essência contratual”, formulada por Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA, para compreender o fenômeno, independentemente do termo: “do ponto de vista estrutural, a existência de um *acordo de vontades de partes diversas*, com o objetivo de se *criar uma situação jurídica individual*; e, em perspectiva funcional, o respeito à palavra *consensualmente* dada, garantindo-se a *confiança* dela decorrente e, em última análise, a *paz social*” (*Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 67).

tecnológica, com cláusula de exclusividade, ao processo licitatório da Lei nº 8.666/93.¹⁴⁷⁴

Outra mudança que merece destaque foi a alteração realizada pelo Relator nas disposições tratando da participação do criador nos retornos econômicos obtidos pela ICT. Na proposta do Poder Executivo, este estava limitado a um terço do valor total dos ganhos. Segundo o Relator, acolhendo parcialmente proposição de emenda parlamentar,¹⁴⁷⁵

a mera definição de um limite máximo de um terço para participação do criador nos ganhos econômicos não configura estímulo ao criador, pois a lei que regula a propriedade industrial, hoje vigente, já permite o pagamento da referida participação, sem limite máximo definido. A definição de uma faixa de participação mínima e máxima, em nossa opinião, é a melhor maneira de estimular o criador e, ao mesmo tempo, estabelecer parâmetro de negociação para a administração pública. (Relatório do PL nº 3.476/04, pp. 15-16)

Avançando à seção destinada ao estímulo à inovação nas empresas, o Relator pretendeu “minimizar algumas das fragilidades identificadas na proposta” (*Relatório do PL nº 3.476/04*, p. 16) do Poder Executivo.

Entre elas, a aderência dessas medidas às prioridades da política industrial e tecnológica nacional, que passariam a ser definidas por regulamento do Poder Executivo; a atenção à subvenção econômica no âmbito do FNDCT; e quanto a este

¹⁴⁷⁴ Tal disposição torna ainda mais oportuna a dispensa de licitação prevista na redação originária do PL nº 3.476/04, repetida pelo *Substitutivo ao PL nº 3.476/04* e, enfim, aprovada com a Lei nº 10.973/04, alterando a Lei de Licitações (art. 24, XXV).

¹⁴⁷⁵ Ver. EMP nº 9, de 2004, ao PL nº 3.476/04, do Deputado Onyx Lorenzoni (disponível em *PL 3476/2004 > Emendas apresentadas*), propondo a exclusão da limitação aos ganhos dos criadores, sob o argumento de que a “retirada da expressão limitadora, permitirá uma composição de remuneração mais justa entre o criador e a ICT, retirando entraves que poderiam advir em lucros significativamente menores para a parte mais fraca contratualmente”.

Fundo, acolhendo parcialmente emenda parlamentar,¹⁴⁷⁶ a desvinculação da aplicação de seus recursos às suas fontes originárias.¹⁴⁷⁷

Nesta seção, o Relator ainda incluiu obrigação às agências de fomento para apoio à “extensão tecnológica” nas micro e pequenas empresas, por entendê-la essencial “para que esse importante segmento empresarial tenha acesso ao conhecimento tecnológico produzido por nossas universidades e institutos de pesquisa” (*Relatório do PL n° 3.476/04*, p. 17).

Por fim, nas disposições finais, o Relator aproveitou o conteúdo aberto desta seção para tratar de diretivas à aplicação da proposta de lei.

Em primeiro lugar, suprimiu a disposição originária do projeto de lei do Poder Executivo informando que a ICT integrante da Administração Pública direta, autárquica e fundacional não explorava atividade econômica. Para o Relator, era “desnecessária a vedação”, já que tais entidades não “exercem exploração econômica” (*Relatório do PL n° 3.476/04*, p. 17).

Quanto às inclusões, o Relator procurou acolher “preocupações de diversos segmentos interessados e dos ilustres membros desta Comissão Especial, inclusive deste Relator” (*Relatório do PL n° 3.476/04*, p. 17), de modo a: (i) assimilar preocupações federativas, para corrigir o desequilíbrio de capacitação tecnológica entre as regiões do Brasil; (ii) atender demandas do setor de defesa e interesses do setor exportador, mediante estímulos à internacionalização da produção econômica brasileira; e (iii) conferir tratamento preferencial às empresas de pequeno porte e às empresas que invistam em CTI, para fins de compras públicas.

¹⁴⁷⁶ Ver. EMP n° 14, de 2004, ao PL n° 3.476/04, do Deputado Eduardo Sciarra (disponível em *PL 3476/2004 > Emendas apresentadas*).

¹⁴⁷⁷ Para o destaque da sistemática legal de geração de receitas em determinada atividade econômica e vinculação de sua aplicação no mesmo setor, bem como do posterior processo de desvinculação dessa obrigação, cf. a trajetória do FNDCT apresentada no item 2.2.3.4.3, *supra*.

Sobre esta última, adotando, parcialmente, emenda parlamentar,¹⁴⁷⁸ o Relator almejava estabelecer “uma espécie de *Brazilian Buy Act*¹⁴⁷⁹ para a inovação” (*Relatório do PL nº 3.476/04*, p. 17).

Encerrando a análise dos trabalhos do Relator da Comissão Especial do PL nº 3.476/04, veja-se que este também acresceu disposição tratando do tema dos incentivos fiscais à inovação, estabelecendo prazo para que o Poder Executivo¹⁴⁸⁰ encaminhasse proposição tratando da matéria. Quanto a esta disposição, o Relator acolhia a Emenda de Plenário (EMP) nº 11, de 2004, justificada, mediante severas críticas do seu autor (Deputado Eduardo Sciarra) aos resultados tanto dos trabalhos do Poder Executivo, como do Congresso Nacional, no fato de que

[o] Projeto trata principalmente da atuação das universidades e das instituições tecnológicas públicas em atividades de pesquisa, dispendo, inclusive, sobre as condições de uso dos recursos públicos – humanos e infra-estrutura – em projetos com a participação das empresas. Não tem como foco gerar estímulos substantivos para que as empresas desenvolvam iniciativas de inovação. Facilita o uso da infra-estrutura pública existente mas não afeta expressivamente as condições que regem as decisões das empresas, que são as responsáveis pela geração de inovação no País. [§]

¹⁴⁷⁸ O Relator referia-se, especificamente, à EMP nº 8, de 2004, ao PL nº 3.476/04, do Deputado Renato Casagrande (disponível em *PL 3476/2004 > Emendas apresentadas*). Veja-se que esta emenda parlamentar continha capítulo destinado a tratar “Do Uso do Poder de Compra Governamental”. No cerne da proposta estava a constituição de “núcleos especializados” para capacitar servidores públicos a operar um “programa governamental de aquisição de sistemas e serviços tecnológicos”, apresentado como uma “seção específica no portal central de compras do governo (COMPRASNET)”.

¹⁴⁷⁹ O Relator da Comissão Especial do PL nº 3.476/04 parece fazer alusão ao *Buy American Act* (disponível em <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title41/subtitle4/chapter83&edition=prelim>). Acesso em 14 ago. 2020), adotado pelo governo estadunidense, para dar preferência em suas aquisições a bens produzidos nos EUA. No seu parecer oral no Plenário da Câmara dos Deputados em 7 de julho de 2004, o Relator da Comissão Especial completa: “[e]sse é o *brazilian buy act* para a inovação. Diferentemente do *American Buy Act*, aqui as empresas podem ser nacionais ou multinacionais, a exigência é que só façam pesquisa aqui.” Para as notas taquigráficas desse pronunciamento, cf. “Ordem do Dia>Zarattini (21h32)” da *Sessão Extraordinária da Câmara dos Deputados nº 149 de 7 de julho de 2004* (disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/discursodireto.asp?nuSessao=149.2.52.0>). Acesso em 14 ago. 2020).

¹⁴⁸⁰ Em suas considerações sobre a questão dos incentivos fiscais no PL nº 3.476/04, o Relator lembrava (*Relatório do PL nº 3.476/04*, pp. 17-18) da limitação constante do artigo 150, § 6º, da Constituição, segundo a qual, a outorga de benefícios fiscais “só poderá ser concedida mediante lei específica”.

Não cumpre assim adequadamente o objetivo estabelecido em sua ementa de dispor sobre incentivos à inovação. Dessa forma, é necessário dar um passo mais significativo nessa direção e prever a existência de um regime fiscal favorecido para as atividades de inovação das empresas e inclusive o encaminhamento, em 90¹⁴⁸¹ dias após a aprovação deste projeto, de projeto de lei do Executivo estabelecendo os critérios para a sua implementação. (disponível em PL 3476/2004 > Emendas apresentadas)

Além dessas disposições objeto de considerações específicas por parte do Relator da Comissão Especial, conforme se verifica na [Tabela V](#), o *Substitutivo do PL nº 3.476/04* também apresentou residuais modificações ao projeto apresentado pelo Poder Executivo, em termos de gestão pela ICT de sua propriedade intelectual (art. 9º, §§ 2º e 3º), de aspectos relativos à manifestação de vontade pela Administração Pública (arts. 8º, § 1º; 11, Parágrafo único), bem como delegando o estabelecimento de certos critérios constantes na proposta de lei à manifestação normativa do Poder Executivo (arts. 10, 15 e 18).

Em todo o caso, na mesma linha das alterações objeto de maiores considerações por parte do Relator, não parece ter havido nessas mudanças qualquer modificação de rota da proposição originária do Poder Executivo. Aliás, tais alterações mais aprimoraram a técnica legislativa do que aportaram novos conteúdos prescritivos ao texto do PL nº 3.476/04.

Nesses termos, o projeto foi discutido e deliberado favoravelmente no Plenário na Câmara dos Deputados.¹⁴⁸²

Além de ressaltar a decisiva participação de membros do Poder Executivo, para o sucesso da proposta,¹⁴⁸³ a aprovação do PL nº 3.476/04 foi saudada nos seguintes termos:

¹⁴⁸¹ Veja-se que, nos termos do artigo 28, Parágrafo único, da Lei de Inovação, esse prazo foi alterado para 120 dias.

¹⁴⁸² Para os debates e votação do PL nº 3.476/04, ver *Diário da Câmara dos Deputados, Ano LIX, N. 116, de 8 de julho de 2004*, pp. 31903-ss.

¹⁴⁸³ No caso, o Deputado Júlio Semeghini (*Diário da Câmara dos Deputados, Ano LIX, N. 116, de 8 de julho de 2004*, p. 31921) destacou a atuação das autoridades vinculadas ao MCT, entre os quais, Eduardo Campos

[e]ste projeto não só aproxima os institutos científicos e tecnológicos do setor produtivo no Brasil, que é o que estamos precisando, mas dá ao País o direito de voltar a ter patente, colocar-se num contexto global, valorizar o desenvolvimento, a criação do brasileiro, a inovação de produtos, de processos, fazendo com que pare de ficar apenas importando tecnologia, possa pegar os exemplos que tem tido na área de aviação, na área da EMBRAPA, em vários setores e colocar em prática em outros setores, para que nos consolidemos como exemplo de competitividade no mundo globalizado. Além de tudo, valoriza a figura do criador e do inventor e permite que sejam remunerados pelo lucro e por tudo que gerar receita.¹⁴⁸⁴

Portanto, aprovada na Câmara dos Deputados,¹⁴⁸⁵ a matéria foi encaminhada ao Senado Federal.

De início, vale observar que o texto aprovado na Câmara dos Deputados foi idêntico àquele promulgado pelo Presidente da República como a Lei nº 10.973/04. Por essa razão, na análise da tramitação da proposta no Senado Federal, além dos destaques de sua tramitação, foram prestigiadas as justificativas apresentadas pelos senadores, para apoiar ou se irredimir ao projeto proveniente da Câmara dos Deputados.

Assim, recebido em 13 de julho de 2004 como Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (PLC) nº 49, de 2004, apenas em agosto de 2004 o projeto de lei foi encaminhado para as Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; Assuntos Econômicos e de Educação.

Nestas, dentro das condições de tramitação em urgência constitucional (art. 64, § 1º, Constituição) às quais o PLC nº 49/04 estava submetido, a proposta foi objeto de cinco

(Ministro de Estado entre 2004 e 2005), Ronaldo Sardenberg (Ministro de Estado entre 1999 e 2002) e Carlos Américo Pacheco (Secretário-Executivo entre 1999 e 2002).

¹⁴⁸⁴ Trecho do encaminhamento favorável ao PL nº 3.476/04, realizado pelo Deputado Júlio Semeghini, constante do *Diário da Câmara dos Deputados*, ano LIX, número 116, de 8 de julho de 2004, p. 31922.

¹⁴⁸⁵ Para o texto final do PL nº 3.476/04, aprovado pela Câmara dos Deputados, ver “Aprovada a Redação Final oferecida pela Sra. Dep. Laura Carneiro (PFL-RJ) > Inteiro teor” na *Ficha do Projeto de Lei nº 3.476, de 2004, da Câmara dos Deputados*.

emendas, tratando sobretudo de incentivos fiscais e da utilização de recursos do FNDCT para estímulo à inovação nas empresas.¹⁴⁸⁶

Em 11 de novembro de 2004, os Pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (Parecer nº 1.732, de 2004); Assuntos Econômicos (Parecer nº 1.733, de 2004); e de Educação (Parecer nº 1.734, de 2004), manifestando-se favoravelmente ao texto do PLC nº 49/04, com a rejeição das emendas apresentadas,¹⁴⁸⁷ foram lidos no Plenário do Senado Federal.

Ademais, todos os Pareceres afirmaram consensos sob a importância da matéria e o seu significado para o desenvolvimento econômico.¹⁴⁸⁸⁻¹⁴⁸⁹

Deliberada em turno único no Plenário do Senado Federal, pode-se dizer da leitura da ata da sessão que a votação transcorreu sem grandes debates, apontando consensos para

¹⁴⁸⁶ Para as emendas modificativas, todas de autoria do Senador Álvaro Dias, ver *Diário do Senado Federal*, Ano LIX, N. 166, de 14 de outubro de 2004, pp. 31125-ss.

¹⁴⁸⁷ Para a íntegra dos Pareceres, cf. *Diário do Senado Federal*, Ano LIX, N. 184, de 11 de novembro de 2004, pp. 35873-ss.

¹⁴⁸⁸ “Não há dúvidas de que a aprovação dessa proposta significará mais uma iniciativa fundamental na direção da garantia da permanência do crescimento econômico sustentado do Brasil. [§] Não se pode menosprezar a importância da ciência e tecnologia para a economia no mundo contemporâneo. Indiscutivelmente, não existe país hoje que tenha posição econômica sólida sem ter, também, um importante setor de inovação tecnológica e de pesquisa científica.” (Parecer nº 1.732, de 2004, da Relatoria do Senador Romero Jucá, constante no *Diário do Senado Federal*, ano LIX, número 184, de 11 de novembro de 2004, p. 35876)

¹⁴⁸⁹ “Com o estabelecimento desses mecanismos, que consubstanciam a efetiva vontade política de se promover a tão necessária cooperação entre centros de pesquisa e setor produtivo, pode-se prever que o projeto trará efeitos econômicos bastante positivos, com o aumento da qualidade dos produtos e processos e da produtividade das empresas, melhorando assim as condições de competitividade, inclusive no mercado externo. [§] Ao mesmo tempo, a transferência de resultados de pesquisas em andamento ou concluídas, junto à possibilidade de compartilhamento de laboratórios, equipamentos e da competência dos pesquisadores, significam, em geral, custos bem inferiores aos que seriam incorridos se as atividades fossem realizadas isoladamente. Em certos casos de tecnologia mais sofisticada, a pesquisa isolada pode até mostrar-se inviável, em razão de seus riscos e altos custos.” (Parecer nº 1.733, de 2004, da Relatoria do Senador Delcídio Amaral, constante no *Diário do Senado Federal*, ano LIX, número 184, de 11 de novembro de 2004, p. 35881-35882)

a importância do tema no âmbito do Poder Legislativo¹⁴⁹⁰ e do projeto em si, como uma “antecipação, no setor da pesquisa, das chamadas PPPs”¹⁴⁹¹.

Quanto ao alinhamento em torno do conteúdo do PLC nº 49/04, o Líder do Governo no Senado Federal, à época do PT, destacara no encaminhamento favorável da proposta: “também construímos um acordo para que, na regulamentação desta lei, dialoguemos com o PFL e com o PSDB, [...] para que a regulamentação de fato contemple todas as preocupações e o espírito da lei, o sentido da lei.”¹⁴⁹²

Nesses termos, o Senado Federal revelava-se como um palco de exteriorização da manifestação direta dos interesses e compromissos do Poder Executivo.

Ora, ao afirmar a construção de um “acordo” com a oposição para a “regulamentação” da norma, o Poder Legislativo legava a um ato de competência exclusiva do Presidente da República sacramentar “as preocupações e o espírito da lei”.

Com esse contexto e a deliberação de apenas uma emenda de caráter redacional que alterava o dispositivo relativo à participação minoritária da União Federal em empresas

¹⁴⁹⁰ Remete-se, por exemplo, ao pronunciamento do Senador Hélio Costa noticiando que “há cerca de duas semanas, nós da Comissão de Educação do Senado criamos, [...] a Subcomissão de Ciência e Tecnologia do Senado da República, onde vamos criar o fórum para as discussões da ciência e tecnologia de nosso País.” (*Diário do Senado Federal, Ano LIX, N. 185, de 12 de novembro de 2004*, p. 36129). A referida Subcomissão Permanente foi criada em razão do Requerimento da Comissão de Educação nº 19, de 2004, substituindo a Subcomissão Permanente de Rádio e Televisão (ver *Ficha do Requerimento da Comissão de Educação nº 19, de 2004*, disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/67689>>. Acesso em 27 jan. 2020). Em 2007, o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) foi alterado pela Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2007, ocasião em que foi criada nesta Casa parlamentar a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.

¹⁴⁹¹ Novamente, em referência ao discurso do Senador Hélio Costa, cuja íntegra do trecho destacado merece transcrição: “[e]ssa é uma antecipação, no setor da pesquisa, das chamadas PPPs, cuja votação estamos aguardando há várias semanas. Na realidade, será o momento em que, dentro do ambiente de pesquisa científica, juntaremos o público e o privado, o interesse do Governo com o interesse das empresas que estão, evidentemente, trabalhando no setor.” (*Diário do Senado Federal, Ano LIX, N. 185, de 12 de novembro de 2004*, p. 36130)

¹⁴⁹² Pronunciamento do Senador Aloizio Mercadante (*Diário do Senado Federal, Ano LIX, N. 185, de 12 de novembro de 2004*, p. 36131). Para a sua condição de Líder do Governo no período, ver FOGUEL, Marlon. *História da liderança do governo no Senado Federal*. Senado Federal – Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2014, p. 70. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/513219>>. Acesso em 14 ago. 2020. Lembra-se também que entre 2011 e 2012, Aloizio Mercadante foi Ministro do MCTI.

para o fomento à inovação,¹⁴⁹³ o Senado Federal votou favoravelmente ao PLC nº 49/04 em 12 de novembro de 2004.

Nota-se que a única mudança realizada no projeto encaminhado pela Câmara dos Deputados não foi incorporada ao texto sancionado, em razão de falha do próprio Senado Federal.

Encaminhado o texto à sanção do Presidente da República, percebeu-se uma “inexatidão material” (cf. art. 325, III, do RISF) com relação ao artigo do projeto tratando da hipótese de dispensa de licitação. Ocorre que, ao realizar a retificação, com novo autógrafo do projeto, não foi utilizado o texto com a modificação realizada pelo Senado Federal, de modo que o texto submetido à sanção presidencial foi idêntico àquele encaminhado pela Câmara dos Deputados.¹⁴⁹⁴

Com isso, em 2 de dezembro de 2004, o Presidente da República sancionou, sem vetos, o PLC nº 49/04, convertido na Lei nº 10.973/04, dispondo sobre “incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”.

4.3.1.4. Considerações às prescrições legais da Lei de Inovação

Essa seção realiza uma abordagem geral sobre o conteúdo da Lei nº 10.973/04, notadamente em termos de suas consequências para o arranjo jurídico-institucional que organiza o agir do Estado para a promoção da atividade de CTI.

Nesse sentido, não são realizados comentários às disposições da Lei de Inovação. Primeiro, porque certas ponderações quanto ao seu conteúdo prescritivo, já foram

¹⁴⁹³ Trata-se da EMP nº 6, ao PLC nº 49/04, substituindo o “e” (“Fica a União e suas entidades autorizadas [...]”) por “através de” (“Fica a União através de suas entidades autorizadas [...]”), sob a justificativa de que “a União não pode participar como pessoa jurídica do capital de empresa privada, exceto se através de suas entidades autorizadas” (*Diário do Senado Federal, Ano LIX, N. 185, de 12 de novembro de 2004*, p. 36132). Para a redação final do PLC nº 49, de 2004, nos termos do Parecer nº 1.741, de 2004, da Comissão Diretora, ver *Diário do Senado Federal, Ano LIX, N. 185, de 12 de novembro de 2004*, p. 36135-ss.

¹⁴⁹⁴ Para o procedimento de novos autógrafos por parte do Senado Federal, sem a modificação no artigo 5º do PLC nº 49/04, ver *Diário do Senado Federal, Ano LIX, N. 198, de 2 de dezembro de 2004*, pp. 39805-ss, com destaque à p. 39806.

realizadas nos itens anteriores desta tese. Segundo, conquanto outros trabalhos já realizaram essa cuidadosa abordagem, mediante comentários artigo a artigo da Lei.¹⁴⁹⁵

O foco desta seção é enfrentar as questões suscitadas para investigar a Lei nº 10.973/04, quais sejam: (i) *a pretensão de estímulo à iniciativa privada estava no foco das intenções do Estado brasileiro?*; (ii) *e, se sim, quais foram os termos normativamente estabelecidos para esse direcionamento estatal?*

Para tanto, vale resgatar a hipótese inicialmente adotada para examinar a formatação da Lei de Inovação, qual seja: *sem romper com a tradição interventiva do Estado brasileiro na matéria, orientada pelo fortalecimento das estruturas públicas, a Lei nº 10.973/04 estabeleceu finalidades, instrumentos e organicidades para enfatizar o estímulo estatal à inovação, mediante a abertura do conhecimento e das inovações produzidas pelo Poder Público ao setor privado, sobretudo aquele dotado de finalidade lucrativa.*

Quanto à hipótese, entende-se que a assertiva foi confirmada. Em todo o caso, há que se realizar algumas importantes considerações, para adequadamente dimensioná-la.

No cerne da Lei de Inovação, estão diversas disposições admitindo que organicidades do Estado brasileiro partilhem seus conhecimentos e capacidades, sobretudo aquelas de natureza tecnológica,¹⁴⁹⁶ com o setor privado empresarial, com vistas à promoção da atividade de inovação.

Em todo o caso, o vetor da Lei parece estar integralmente direcionado ao modo de ser e agir estatal.

Para resumir essa consideração, entende-se que não parece recomendável, sob risco de erros de análise, pensá-la como a *Lei brasileira da Inovação*. O sujeito da Lei nº

¹⁴⁹⁵ Entre outros, destaca-se o trabalho de Denis Borges BARBOSA (*Direito da inovação: comentários à Lei federal de inovação, incentivos fiscais à inovação, legislação estadual e local, poder de compra do estado (modificações à Lei de Licitações)*), pp. 31-ss).

¹⁴⁹⁶ Este parece ser um dos motivos pelos quais muitas análises da Lei nº 10.973/04 alcinham o diploma legal de *Lei de Inovação Tecnológica*. Para essa opção, ver, entre outros, o já citado trabalho de Patrícia Pereira TEDESCHI (*Inovação tecnológica e direito administrativo*).

10.973/04 é o Estado brasileiro em todas as suas disposições, de modo que se sustenta ser mais adequado visualizá-la, em sua origem, como a *Lei de Inovação do setor público federal*¹⁴⁹⁷ brasileiro.¹⁴⁹⁸

Assim, embora certas disposições normativas pudessem sugerir uma abrangência mais ampla e o discurso político em torno da aprovação da Lei de Inovação pretendesse movimentar o setor produtivo,¹⁴⁹⁹ acredita-se que o texto legal aprovado pelo Estado brasileiro era incapaz de responder a esse anseio.¹⁵⁰⁰

Entende-se que, quando muito, caberia à Lei de Inovação movimentar a estrutura pública de pesquisa e inovação para a aproximá-la do setor produtivo. Esse aspecto parece crítico, sobretudo, para o exame da efetividade da norma.¹⁵⁰¹

Assim, ainda que central para a interação do Estado brasileiro com a matéria, trata-se de uma Lei de efeitos limitados quando se observa todo o campo de emergência da inovação no ambiente econômico e social.

Considerado esse aspecto sobre o campo de incidência das regras da Lei nº 10.973/04, avança-se para uma segunda ponderação à hipótese formulada, agora, colocando em

¹⁴⁹⁷ Trata-se de destaque para reforçar o âmbito de abrangência limitada à União Federal da Lei nº 10.973/04, tendo em vista a distribuição de competência da matéria à época de sua edição.

¹⁴⁹⁸ Essa percepção é corroborada pela observação deste autor, em suas atividades como pesquisador do Núcleo Jurídico do OIC-IEA/USP. Por ocasião do início dos trabalhos do Núcleo em 2017, foram realizadas uma série de entrevistas (não publicadas) com funcionários encarregados pelas atividades de inovação em empresas brasileiras dos setores de cosméticos, mineração e de energia. Segundo o relato desses entrevistados, apesar do conhecimento da Lei nº 10.973/04, esta não atuava como um paradigma normativo para guiar a atividade de inovação no âmbito dessas empresas privadas, salvo para os excepcionais projetos realizados com estruturas do Poder Público, ou por ele apoiados. Registra-se que, em termos de estímulo estatal, as referências legislativas mais constantes colhidas nessas entrevistas foram aquelas relativas aos incentivos fiscais para a inovação, como a Lei nº 11.196/05 (ver, *infra*, nesta seção).

¹⁴⁹⁹ Por ilustrativo, veja-se o seguinte trecho do artigo 1º da Lei nº 10.973/04: “[e]sta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”.

¹⁵⁰⁰ Isso não impediu, como se verá adiante, por ocasião das discussões que levaram à reforma da Lei nº 10.973/04, que esta legislação fosse apontada como uma das causas para o fraco desempenho da economia brasileira em termos de inovação, a justificar a edição da Lei nº 13.243/16 (cf. item 4.3.2.1.1.1).

¹⁵⁰¹ Por exemplo, esperar, como resultado da Lei de Inovação, que se aumentasse a taxa de inovação nas empresas. No caso, parecem mais adequadas ao espectro desta Lei métricas que levassem em consideração as interações entre organizações públicas e privadas, como números de transferência e licenciamento de tecnologia realizados do setor público para o privado ou relativos à partilha de laboratórios públicos com empresas.

destaque a primeira questão de pesquisa formulada nessa seção (*a pretensão de estímulo à iniciativa privada estava no foco das intenções do Estado brasileiro?*).

Em outras palavras, reflete-se sobre o seguinte aspecto: a quem interessava *a abertura da produção direta de conhecimento e inovação pelo Poder Público ao setor privado?* Ao Estado, para encorajar a atividade econômica empresarial, ou à iniciativa privada, desejosa de acessar o estoque de conhecimento e inovações detido pelo Poder Público?

Sob qualquer das perspectivas postas em análise nesse item 4.3.1 (proposição, influências e tramitação), não há dúvidas de que a Lei de Inovação representa uma agenda governamental, para, em face da tradição brasileira de produção de CTI no âmbito da institucionalidade do Estado, provocar a sua conexão com a iniciativa privada.

Portanto, ainda que a sociedade tenha sido ouvida, como se verificou com relação aos convites para as audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados por ocasião da tramitação do projeto de lei, é inegável a predominância dos interesses contidos no âmbito da estrutura estatal.

Ademais, a investigação empreendida revela, ao menos, duas ordens de objetivos vinculados por parte do Estado brasileiro.

Inicialmente, o desejo do núcleo do Governo em responder aos desafios econômicos e sociais do país por meio da CTI.

Nessa linha, a comparação entre a proposta legislativa apresentada em 2002 pelo Poder Executivo e aquela submetida em 2004, por ocasião da troca do Governo, em nada divergem. Ambas almejavam estabelecer um regime de parceria público-privada para a produção e partilha de conhecimento e inovação.

Aliás, quanto a essas parcerias, convém ponderar, tendo em vista o que se aventou na tramitação da proposta normativa no Congresso Nacional, da Lei nº 10.973/04 como uma “PPP” para a pesquisa e inovação.¹⁵⁰²

¹⁵⁰² Ver nota de rodapé nº 1491.

Ainda que se deva enquadrar essa Lei no curso da inflexão do agir administrativo para formas partilhadas, com transferência de funções outrora públicas para o setor privado, em consonância com a reorientação do Estado brasileiro realizada no curso da Década de 90, seu conteúdo não deve ser aproximado do conceito de parceria público-privada (PPP), que domina o jargão jurídico e provém da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.¹⁵⁰³

Quanto a esta, entende-se que o modelo da Lei de Inovação deve guardar distanciamento. Primeiramente, pelo enquadramento das PPPs da Lei nº 11.079/04 como exercício da função administrativa de prestação de serviço público, vinculada ao regime do artigo 175 da Constituição,¹⁵⁰⁴ quando a Lei nº 10.973/04 é um diploma normativo destinado a tratar do fomento estatal, conforme se sustentou na definição das premissas desta tese (especificamente, ver item 1.2.3).

Em segundo lugar, porque o regime de incentivo à participação do agente privado é completamente distinto. Para ilustrá-la, destaca-se a diferença com relação ao resultado esperado pelo parceiro na execução da atividade. Com a prestação do serviço público no âmbito da Lei nº 11.079/04, o parceiro privado espera remunerar-se diretamente pela atividade realizada. Na execução da atividade incentivada da Lei de Inovação, o retorno financeiro do parceiro privado é apenas um resultado indireto e mediato da execução do projeto de pesquisa e inovação fomentado pelo Estado.

¹⁵⁰³ Por oportuno, registra-se a reflexão de Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA, Guilherme Jardim JURKSAITIS e Carolina MOTA: “[a] parceria público-privada em torno da inovação guarda especificidades e sutilezas: não se trata das tradicionais parcerias para prestação de serviços públicos, via diversas formas de concessão, nem das parcerias também consolidadas para propiciar a intervenção direta do Estado na economia, via atividades comerciais ou industriais.” (Parcerias empresariais do Estado para a inovação tecnológica, p. 624)

¹⁵⁰⁴ Para uma noção de serviço público, lembra-se daquela atenta ao Direito positivo brasileiro, formulada por Vitor Rhein SCHIRATO: “ao lume do que dispõe o artigo 175 da Constituição Federal, entendemos que os serviços públicos são obrigações positivas impostas ao Estado pela ordem jurídica com a finalidade de satisfazer direitos fundamentais que exigem do Estado uma atuação positiva e material na ordem econômica para prestar determinado serviço ou, no mínimo, garantir sua prestação. [§] Vê-se, portanto, que não são inerentes à noção de serviço público, por não terem esteio no artigo 175 da Constituição Federal, nem o tal regime jurídico de direito público [...], nem tampouco qualquer forma de titularidade estatal, exceto se considerada tal titularidade a partir do conteúdo obrigacional imposto ao Estado.” (*Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 137-138)

Dentro dessa perspectiva da Lei nº 10.973/04 como um diploma normativo de interesse governamental, o exame das etapas de sua elaboração corrobora o seu caráter de decisão política *top-down*, enquanto medida institucional originária da alta direção do Poder Executivo.

Nesse processo, o Poder Legislativo, mesmo permitindo a vocalização de uma série de organicidades executoras de CTI por intermédio de suas audiências públicas, ecoou o discurso oficial do Poder Executivo, tendo uma atuação residual em termos de conformação das disposições prescritivas da Lei de Inovação.

Em síntese, o percurso de tramitação legislativa da Lei nº 10.973/04 permite concluir que a decisão de abertura da produção direta de conhecimento e inovação pelo Poder Público ao setor privado coube ao núcleo político do Poder Executivo, com o Poder Legislativo corroborando essa direção previamente estabelecida.

Neste cenário, o setor privado produtivo, ainda que tenha sido considerado, não parece ter atuado decisivamente no curso de elaboração da Lei.

Diante disso, entendendo que o estímulo à inovação constituía um objetivo do Estado brasileiro, avança-se para a última pergunta de pesquisa formulada (*quais foram os termos normativamente estabelecidos para esse direcionamento estatal?*).

A hipótese de que a *abertura do estoque de conhecimento e inovação detido pelo Poder Público ao setor privado, sobretudo aquele dotado de finalidade lucrativa* era o foco da proposição normativa apresentada pelo Poder Executivo parece ser corroborada ao se analisar o enfoque conferido pela Lei nº 10.973/04 às ICTs.

A Lei nº 10.973/04 atribuiu a esses órgãos ou entidades da Administração Pública, “que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico” (versão original¹⁵⁰⁵ do art. 2º, Lei de

¹⁵⁰⁵ Com a edição do *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*, o conceito de ICT é alterado para incluir entidades privadas, não vinculadas à estrutura do Estado brasileiro. Portanto, até 2016, as ICTs eram organicidades públicas.

Inovação), uma série de técnicas consensuais¹⁵⁰⁶, para que as ICTs cumprissem, de forma partilhada com o setor privado, sua missão institucional de produção de ciência, tecnologia e inovação.

Lembra-se que esse modo de agir estatal não era estranho à área de CTI, já que, como visto (item 4.2.3.2, *supra*), a opção pelas OSs, cujo vínculo com o Poder Público formaliza-se pelo instrumento consensual do contrato de gestão da Lei nº 9.637/98, foi um dos mecanismos privilegiados pelo Estado brasileiro para atuar em ciência, tecnologia e inovação.

No caso da Lei de Inovação, os meios convencionais foram sagrados para que as ICTs partilhassem seus bens materiais (por exemplo, suas infraestruturas de pesquisa, nos termos artigo 4º) e imateriais (como os direitos de propriedade intelectual, conforme o artigo 6º), bem como serviços (destaque ao disposto no artigo 8º).¹⁵⁰⁷

Ainda quanto às ICTs, também importa destacar o regime de derrogação que lhes foi atribuído pela Lei de Inovação, com relação às regras gerais que orientam o modo de ser da Administração Pública. Nesse sentido, lembra-se de todo o quadro de particularidades para a gestão do seu pessoal, com as hipóteses especiais de remuneração (art. 8º, §§ 2º a 4º; e 9º, § 1º) e licença funcional (arts. 14 e 15), ou quanto à sua organicidade, como os “núcleos de inovação tecnológicas” (NITs), do artigo 16, ou as regras à elaboração e execução dos seus orçamentos, nos termos do artigo 18.

Enfim, as ICTs reforçam o que se pontuou quanto ao caráter de *Lei de Inovação do setor público federal brasileiro* do diploma de 2004 e dão o tom quanto aos *termos normativamente estabelecidos* para o fomento estatal: a opção pelos mecanismos

¹⁵⁰⁶ Fala-se aqui do “*sentido amplo*” atribuído ao tema da consensualidade por Juliana Bonacorsi de PALMA: “qualquer forma de acordo de vontades da Administração Pública, abrangendo indistintamente acordos judiciais, acordos intragovernamentais e os contratos administrativos em geral. Esta conceituação de consensualidade determina a definição de atuação administrativa consensual como a ação da Administração Pública por meio de acordos em sentido amplo, seja na esfera administrativa ou judicial, seja entre Administração Pública e administrado ou exclusivamente no âmbito do Poder Público” (*Sanção e Acordo na Administração Pública*. Malheiros: São Paulo, 2015, p. 111). Para o destaque da consensualidade como um novo tópico do Direito administrativo no liminar do Século XXI, cf. MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*, pp. 352-ss.

¹⁵⁰⁷ Sobre essa ênfase nos “meios convencionais” pela Lei nº 10.973/04, resgata-se o consignado na nota de rodapé nº 1473.

consensuais do agir administrativo e uma série de particularidades para a estrutura estatal encarregada da produção de ciência, tecnologia e inovação, destinadas a facilitar a sua interação com o setor privado produtivo.

Quanto a essa relação, entende-se que a Lei nº 10.973/04 funcionou como um vetor dos mecanismos do Estado brasileiro para promover, sobretudo, a atividade de inovação.

Esse aspecto parece sacramentar uma aspiração, constante nas analisadas Exposições de Motivos do Poder Executivo, de dotar o país de um documento normativo destinado especificamente ao fomento estatal à inovação, alinhando, assim, o Brasil a outras nações estrangeiras avançadas em termos de CTI.

Observa-se que, com relação a essas referências internacionais, a investigação realizada neste item 4.3.1 sugere um ajuste de rota à correlação frequentemente aventada pela literatura às influências normativas estrangeiras na proposição da Lei de Inovação.

Não se nega os realces apontados nos estudos que aproximam o arranjo da Lei nº 10.973/04 a diplomas normativos adotados por outros países. Há, sem dúvida, uma convergência de entendimentos ao redor do mundo quanto à importância e ao papel transformador da inovação em termos econômicos e sociais.

Contudo, pela observação do processo de edição da Lei nº 10.973/04, refutam-se as críticas à inadequação das escolhas realizadas pelo Estado brasileiro, fundadas em argumentos de transposição de avaliações ou institutos;¹⁵⁰⁸ ou ainda aproximações que, por comparações tópicas, destacam as similitudes, mas não enfatizam a importância das mudanças promovidas pela Lei nº 10.973/04 no arranjo jurídico-institucional brasileiro.¹⁵⁰⁹

¹⁵⁰⁸ Para considerações nesse sentido, ver nota de rodapé nº 1450.

¹⁵⁰⁹ Refere-se aqui a posições como as de José MATIAS-PEREIRA e Isak KRUGLIANSKAS, cujo extrato comparando a Lei nº 10.973/04, com a *Loi n° 99-587* francesa (abordada por esta tese no item 5.2.1.4, *infra*), transcreve-se: “A Lei de Inovação e Pesquisa da França, n.º 99-587, de 12 de julho de 1999, estabelece os procedimentos legais da relação público-privada, além de criar mecanismos que estimulem a inovação tecnológica no ambiente universitário. Tem como objetivo facilitar a transferência de pesquisa financiada pelo setor público para a indústria e a criação de empresas inovadoras. A experiência mostra que a utilização econômica dos resultados da pesquisa é um fator básico do dinamismo da economia, e o número de empresas criadas a cada ano utilizando os resultados de pesquisa financiada pelo setor público permanece demasiado baixo. São, entretanto, essas empresas que têm o mais forte potencial para crescimento. Observa-se que a citada

A partir do exame das etapas de elaboração da Lei nº 10.973/04, sustenta-se que o foco deste diploma foi enfrentar as restrições impostas pela institucionalidade do Direito brasileiro e adequar o agir estatal à promoção da inovação.

Em alguns casos, acredita-se, essa pretensão confronta mais aspectos relacionadas às limitações decorrentes da cultura jurídica nacional, do que efetivamente de impossibilidade normativa.¹⁵¹⁰ Todavia, tal aspecto não parece descaracterizar a Lei de Inovação como uma resposta aos desafios impostos pelo arranjo jurídico-institucional brasileiro ao agir administrativo.

Para evidenciar esse diálogo da Lei nº 10.973/04 com o Direito posto, podem ser destacadas as particularidades conferidas: (i) à presunção legal da Lei nº 9.279/96, para a titularidade de propriedade industrial (art. 20, § 1º);¹⁵¹¹ (ii) ao rígido regime das compras públicas da Lei nº 8.666/93, seja para instituir uma nova modalidade de aquisição, baseada no pilar do “risco tecnológico” (art. 20, *caput*), seja para incluir dispensa de licitação¹⁵¹² para transferência ou licenciamento de tecnologia de

Lei de Inovação e Pesquisa da França tem como propósito reverter essa tendência e proporcionar um contexto legal que fomente a criação de empresas inovadoras de tecnologia, sobretudo por parte de pessoas jovens, sejam pesquisadores, estudantes ou empregados. [§] Observa-se que a lei francesa está estruturada em quatro seções, que cuidam: da mobilidade dos pesquisadores em direção à indústria e às empresas; da cooperação entre estabelecimento de pesquisa do setor público e empresas; do quadro geral fiscal para empresas inovadoras; e do quadro geral jurídico para empresas inovadoras. A comparação do conteúdo da lei francesa indica que a esta influenciou decisivamente o projeto de Lei de Inovação Tecnológica do Brasil. A similitude entre o teor da Lei de Inovação e Pesquisa da França e o texto do projeto de lei nacional é bastante evidente.” (Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil, ob. cit.)

¹⁵¹⁰ Entre outros pontos comentados acima, remete-se à consideração realizada pelo Relator da Comissão Especial do PL nº 3.476/04 da Câmara dos Deputados, ao interesse do Poder Executivo federal de “legalização” de uma série condutas adotadas pelo Estado brasileiro para a sua ação em CTI. Ver *Relatório do PL nº 3.476/04*, p. 11.

¹⁵¹¹ Nos termos do artigo 88, § 2º, combinado com o artigo 92, ambos da Lei nº 9.279/96, considera-se como decorrente do contrato o direito de propriedade industrial requerido até um ano após a extinção do vínculo negocial. Segundo o disposto artigo 20, § 1º, da Lei nº 10.973/04, para as propriedades industriais no âmbito das encomendas tecnológicas contratadas pelo Estado, esse prazo é de até dois anos.

¹⁵¹² Veja-se que a dispensa de licitação parece ter sido uma das técnicas privilegiadas pelo Estado brasileiro para conformar o regime de compras públicas brasileiro ao fomento estatal à atividade de CTI. Embora o mecanismo das margens de preferência tenha sido acrescido à Lei de Licitação, objetivando os “desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País” (ver mudanças realizadas no artigo 3º, da Lei nº 8.666/93, pela MP nº 495/10, convertida na Lei nº 12.349/10), entende-se que foi pelo acréscimo de hipóteses de dispensa de licitação que o Estado brasileiro procurou permear o seu regime de compras à CTI. Ainda que essa prática não tenha sido iniciada com a Lei de Inovação, estando na redação originária da Lei de Licitação (art. 24, XIII) e nas suas primeiras modificações ainda na Década de 90 (art. 24, XXI – incluído por MP, sucessivamente reeditada e convertida na Lei 9.648, de 27 de maio de 1998), após a Lei nº 10.973/04 esse

propriedade do Poder Público (art. 25); (iii) à contratação dos servidores públicos temporários, nos restritivos termos da Lei nº 8.745/93, para atender às finalidades da Lei de Inovação (art. 24); (iv) à cautelosa sistemática de concessão de recursos públicos a entidades privadas de finalidade lucrativa, com destaque à mobilização de recursos do FNDCT e à consolidação da figura da subvenção econômica para fins de inovação (art. 19, §§ 2º a 5º).¹⁵¹³

Assim, ao estabelecer essas particularidades à atuação estatal em matéria de fomento à inovação, a Lei nº 10.973/04 parece significar uma tentativa por parte do Estado brasileiro de conformar uma totalidade ordenada sobre esse seu agir.

Além dos destaques já realizados, relacionando a Lei de Inovação com o regime de propriedade industrial (Lei nº 9.279/96), de compras públicas (Lei nº 8.666/93), de contratação temporária de servidor público (Lei nº 8.745/93) e do destaque de recursos públicos para o incentivo à inovação do FNDCT (Lei nº 11.540/07¹⁵¹⁴), dois outros dispositivos podem ser apontados para realçar essa pretensão articulada do diploma normativo.

O primeiro é o artigo 19, § 1º, da Lei nº 10.973/04 que relaciona as medidas de estímulo à inovação nas empresas às “prioridades da política industrial e tecnológica nacional [...] estabelecidas em regulamento”.

recurso parece ter se intensificado com os acréscimos ao artigo 24 da Lei nº 8.666/93 dos incisos: XXXI (pela Lei nº 12.349/10), XXXII (pela Lei nº 12.715/12) e XXXIV (pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015). Enfim, aproveitando-se das considerações de André ROSILHO ao extenso rol de dispensa de licitação do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, como uma “reação ao modelo legal maximalista” deste diploma normativo, acredita-se que o Estado brasileiro enquadrou as atividades de fomento à CTI, no que o referido autor categorizou como “as políticas públicas que, para que fossem viabilizadas ou corretamente implementadas, dependeriam, em maior ou menor escala, de mais liberdade da Administração para contratar.” (*Licitações no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 141 e 173)

¹⁵¹³ Em estudo recente realizado pelo autor desta tese (MONTEIRO, Vítor. Quais são as novas oportunidades abertas pelo Decreto Federal de Inovação ao uso da subvenção econômica como mecanismo de estímulo à inovação nas empresas pela União Federal?, ob. cit), foi destacado a trajetória de aproximadamente uma década de consolidação da subvenção econômica para a inovação no âmbito da Administração Pública federal, considerando a sua previsão em 2001 pela Lei nº 10.332/01 e as diversas legislações afirmando a possibilidade jurídica deste instrumento de fomento financeiro às empresas, entre as quais a Lei de Inovação, mas também a Lei do FNDCT (Lei nº 11.540/07), até a sua pacificação, após resistências do TCU, na estrutura administrativa federal.

¹⁵¹⁴ Para esse regime legal do FNDCT, ver item 2.2.3.4.3.

Por este dispositivo, coube ao chefe do Poder Executivo, mediante a sua atividade normativa, conectar o ferramental de apoio estatal à inovação nas empresas da Lei nº 10.973/04 às estratégias governamentais de estímulo à atividade econômica.

Vale observar que, no exercício desta competência, ao regulamentar a Lei de Inovação, o Presidente da República, nos termos do artigo 20, § 1º, do Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005, definiu que tais prioridades da política industrial e tecnológica seriam estabelecidas por ato normativo conjunto dos Ministros do MCT e do MIC¹⁵¹⁵.¹⁵¹⁶

¹⁵¹⁵ Com relação ao MIC, além do que se ponderou no curso desta tese quanto à sua interação com a atividade de CTI (cf., entre outras, a nota de rodapé nº 669), lembra-se que, entre a promulgação da Lei de Inovação e do seu primeiro regulamento (Decreto nº 5.563/05), o Estado brasileiro editou a Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004, autorizando o Poder Executivo a instituir a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) para, sob a forma de Serviço Social Autônomo, “promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial [...], em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia”. Segundo a justificativa para a proposta normativa de autoria do Poder Executivo, o modelo de Serviço Social Autônomo almejava mobilizar “diferentes segmentos da sociedade” por meio de “pessoa jurídica de direito privado, de interesse coletivo e de utilidade pública o que certamente virá a dotá-la de maior agilidade e flexibilidade para o bom desempenho de suas competências”, na medida em que “[s]ão numerosas as entidades do chamado “Sistema S” em que tais vantagens de natureza administrativa já foram comprovadas” (ver itens 2 e 6 da *Exposição de Motivos nº 16, de 28 de abril de 2004, assinada pelo Ministro do MIC*, constante da “Apresentação do Projeto de Lei pelo Poder Executivo>Inteiro teor” da *Ficha do PL nº 3.443, de 2004, da Câmara dos Deputados*, disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251110>>. Acesso em 16 set. 2020). Ainda que o Congresso Nacional tenha pretendido ampliar as funções da ABDI, para encarregá-la da “execução” da política de desenvolvimento industrial, e este alargamento tenha sido vetado pelo Presidente da República quando da sanção do projeto de lei, sob o entendimento de que há “diferença entre promover (atuar em promoção, apoio, incentivo) com a própria execução das políticas” e esta atividade não poderia ser objeto de uma organicidade não integrante da Administração Pública direta (cf. MCN-PR nº 1.008, de 30 de dezembro de 2004, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Msg/Vep/VEP-1008-04.htm>. Acesso em 16 set. 2020), até a atualidade, a ABDI, no exercício da sua competência de fomento ao desenvolvimento industrial brasileiro, dialoga com a temática da inovação, como se vislumbra nos seus esforços recentes para a “transformação digital do setor produtivo”, mediante a “adoção de tecnologias 4.0” (ver “Consolidação do Mapa Estratégico” do *Planejamento Estratégico 2020-2023* da ABDI, disponível em <https://api.abdi.com.br/uploads/files/transparencv/_5e8231cbd1dc10.17759316.pdf>. Acesso em 16 set. 2020).

¹⁵¹⁶ No exercício da competência conferida pelo Presidente da República, os Ministros do MCT/MCTI e MIC estabeleceram as prioridades para a ciência, tecnologia e inovação, diante de cada uma das políticas industriais brasileiras definidas pelo Governo Federal entre 2004 e 2014: (i) Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 597, de 06 de setembro de 2006, em face da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); (ii) Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 32, de 15 de janeiro de 2009, em razão da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); (iii) Portaria MCTI/MDIC nº 652, de 14 de setembro de 2012, tendo em vista o Plano Brasil Maior (PBM). Destas políticas industriais (PICTE, PDP e PBM), apenas o Plano Brasil Maior foi objetivo de manifestação normativa direta por parte da Presidente da República (Decreto nº 7.540/11). Convém também registrar que, após o PBM, o Governo brasileiro ficou um longo período sem instituir uma nova “política industrial e tecnológica nacional” (art. 19, § 1º, da Lei de Inovação), ao menos na acepção daquelas estabelecidas pela PICTE, PDP ou PBM, na medida em que as recentes estratégias econômicas do Programa Brasil Mais Produtivo (Decreto nº 9.547, de 30 de outubro de 2018) e do Programa Brasil Mais (Decreto nº 10.246/20) não tiveram a atividade de CTI como foco direto dos esforços estatais (para a promoção do “extensionismo” do Programa Brasil Mais e sua indireta relação com a inovação, ver considerações à nota de

O segundo decorre do disposto no artigo 28 da Lei de Inovação, prescrevendo que a “União fomentará a inovação na empresa mediante a concessão de incentivos fiscais com vistas na consecução dos objetivos estabelecidos nesta Lei”. Para tanto, o referido artigo estabelecia o prazo de 120 dias, contados da data de publicação da Lei nº 10.973/04, para que o Poder Executivo encaminhasse proposta normativa, com esse conteúdo, ao Congresso Nacional.

Como visto acima, incluída no processo legislativo de aprovação da Lei de Inovação, em atenção aos limites ao poder de tributar do Estado (art. 150, § 6º, Constituição), essa alternativa obrigara o Poder Executivo a movimentar-se, a fim de instituir esse instrumento de incentivo à inovação nas empresas.

Embora não tenha observado o prazo de 120 dias da Lei de Inovação, o Presidente da República editou a MP nº 252, de 15 de junho de 2005, estabelecendo uma série de regimes especiais de tributação, entre os quais “incentivos fiscais para a inovação tecnológica”.

Segundo a *Exposição de Motivos Interministerial nº 84, de 15 de junho de 2005, assinada pelos Ministros da Fazenda e do MIC* (EMI nº 84/05-MF-MIC),

[a]s normas adotadas na Medida Provisória, em obediência à determinação legal mencionada [art. 28, Parágrafo único, Lei nº 10.973/04], ratificam e expandem os mecanismos atualmente existentes de incentivo fiscal por meio de renúncia tributária com relação às atividades desenvolvidas pelas pessoas jurídicas em pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.¹⁵¹⁷

rodapé nº 1394, *supra*). De toda sorte, recentemente, o chefe do Poder Executivo editou, com fundamento na Lei nº 10.973/04 e na Lei nº 13.243/16, o Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020, instituindo a Política Nacional de Inovação. Conformada para orientar a Administração Pública federal, mas com pretensões colaborativas com os demais entes subnacionais (arts. 1º, II, 15 e 16), o Decreto nº 10.534/20 parece ter seguido a linha de outras iniciativas governamentais contemporâneas relacionadas ao fomento à inovação, focadas em mecanismos de governança para a gestão dessas ações estatais, como a “Sala de Inovação” (Decreto nº 9.243, de 19 de dezembro de 2017, posteriormente, revogado pelo Decreto nº 9.869, 27 de junho de 2019). Assim, sem prejuízo de definir diretrizes estratégicas, constantes do seu Anexo, o Decreto nº 10.534/20 instituiu a “Câmara de Inovação”, órgão presidido pelo Ministro da Casa Civil e secretariado pelo MCTI, responsável pela formulação, aprovação, coordenação e acompanhamento da Estratégia Nacional de Inovação.

¹⁵¹⁷ Cf. item 7 da EMI nº 84/05-MF-MIC (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Exm/EMI-084-MF-MDIC.htm>. Acesso em 17 set. 2020).

Ainda que a MP nº 252/05 tenha perdido a sua eficácia sem apreciação do Congresso Nacional em 13 de outubro de 2005,¹⁵¹⁸ seu conteúdo foi integrado ao Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2005 – relativo à MP nº 255, de 1º de julho de 2005 – e convertido na Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, a “Lei do Bem”.¹⁵¹⁹

Ao instituir uma série de benefícios fiscais¹⁵²⁰ às pessoas jurídicas em termos de IR, IPI e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Lei do Bem revigorou, com ênfase à inovação, instrumentos de incentivos tributários adotados pelo Estado brasileiro para estimular a ciência, tecnologia e inovação.¹⁵²¹

¹⁵¹⁸ Ver *Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 38, de 14 de outubro de 2005* (disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Congresso/atocnmpv252-14-10-05.htm>. Acesso em 17 set. 2020).

¹⁵¹⁹ Para esse percurso de aprovação da Lei nº 11.196/05, ver a *Ficha do Projeto de Lei de Conversão nº 28, de 2005, da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=304779>>. Acesso em 17 set. 2020).

¹⁵²⁰ Embora majoritariamente destinada a instituir incentivos tributários, o artigo 21 da Lei do Bem autoriza a União Federal a “subvencionar o valor da remuneração de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas localizadas no território brasileiro”.

¹⁵²¹ Veja-se que a Lei do Bem revogou a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, que estabelecia incentivos fiscais à “capacitação tecnológica” das empresas responsáveis pela execução de projetos no âmbito dos Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA) e dos Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) – estes, aliás, com sua origem remontando ao Decreto-Lei nº 2.433, de 19 de maio de 1988. Conforme apontam Christimara GARCIA *et. al.*, além de “ampliar os incentivos fiscais previstos no PDTI e PDTA, [...] um dos grandes avanços trazidos pela Lei do Bem em relação aos incentivos fiscais à inovação tecnológica está relacionado ao processo de obtenção dos benefícios, uma vez que foi dispensada a prévia aprovação junto a FINEP/MCTI dos projetos a serem beneficiados, o que era obrigatório pela antiga legislação [ver art. 2º, Lei nº 8.661/93].” (*Lei do Bem: Como alavancar a inovação com a utilização dos incentivos fiscais*, 2ª ed. [S.l.; s.n.], 2017 [Edição Kindle], 10%). Vale observar que, muito embora essa relação com o PDTI/PDTA, o regime de benefícios fiscais à inovação da Lei do Bem não tem limites setoriais, podendo usufruir dos seus estímulos todas as pessoas jurídicas com dispêndios envolvendo a atividade. Nesse sentido, no rol dos incentivos tributários instituído pelo Estado brasileiro, a Lei nº 11.196/05 convive com outros mecanismos de estímulo setoriais, como aqueles conferidos ao setor de informática pela Lei nº 8.248/91 – quanto a este, nota-se que, na redação original da Lei do Bem (art. 26, *caput*), as empresas sujeitas à Lei de Informática não poderiam gozar dos incentivos à inovação tecnológica da Lei nº 11.196/05, cabendo ao Presidente da República flexibilizar esta limitação (art. 26, §§ 1º a 4º), por meio da MP nº 428, de 12 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.774, de 17 de setembro de 2008.

Assim, em que pesem as críticas¹⁵²² e discussões quanto à sua eficácia¹⁵²³ para a promoção da “inovação tecnológica”, entende-se que, no contexto da Lei nº 10.973/04, a Lei nº 11.196/05, vigente até a atualidade, completou os esforços estatais de fomento à inovação sob a dimensão tributária.¹⁵²⁴

Enfim, diante dos elementos suscitados nesta seção, entende-se que a Lei nº 10.973/04 é um marco da inflexão para a inovação das medidas adotadas pelo Estado brasileiro em matéria de CTI.¹⁵²⁵

Produto direto dos interesses do Poder Executivo, com o Poder Legislativo atuando no sentido de afirmar essa direção de fomento à inovação, a Lei nº 10.973/04 constituiu

¹⁵²² As críticas mais constantes ao arranjo jurídico-institucional da Lei do Bem são (i) o enfoque dos seus benefícios às empresas optantes pelo regime de tributação do lucro real, que obstará às empresas das sistemáticas simplificadas do lucro presumido ou do simples nacional (LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006), escolhas muitas vezes privilegiadas pelas empresas nascentes de base tecnológica, de usufruírem da integralidade dos seus incentivos (para considerações sobre o assunto, sustentando a aplicação de parcela dos benefícios da Lei nº 11.196/05 às empresas optantes pelo modelo de tributação do lucro presumido, ver TORRES, Heleno Taveira; D’ÁVILA, Lucimara dos Santos. Lei do bem é duplo incentivo a pequenas e microempresas. In: *Consultor Jurídico – Opinião*, de 3 de abril de 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-abr-03/opiniao-lei-bem-duplo-incentivo-pequenas-micro-empresas>>.

Acesso em 18 set. 2020); e (ii) a impossibilidade de que os créditos tributários dela decorrentes sejam aproveitados em exercícios financeiros posteriores àquele da realização da despesa para o estímulo à inovação – para a recente atenção do Congresso Nacional a este aspecto, ver o PLS nº 2.707, de 2020, de autoria parlamentar, pretendendo alterar a Lei nº 11.196/05, a fim de “permitir a utilização da base de dispêndios apurada em ano de prejuízo fiscal, bem como eventual excesso em períodos posteriores [...], blindando tais investimentos das intempéries econômicas” (cf. “Justificação” em *Documentos > Proposição > PL 2707/2020*, da *Ficha do PLS nº 2.707, de 2020*, no site do Senado Federal, disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141969>>. Acesso em 18 set. 2020).

¹⁵²³ Para essa discussão, lembra-se do já mencionado estudo de Glauter ROCHA e André Tortato RAUEN, reconhecendo “que a Lei do Bem possui efeitos de adicionalidade em P&D privado”, em que pese “a relação esforço-resultado total [dos benefícios fiscais à CTI] parece ser negativa para o Brasil, o que demanda alterações tanto no conjunto de políticas quanto na forma como as isenções são executadas no país” (Mais desoneração, mais inovação? Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento, p. 31).

¹⁵²⁴ É oportuno observar que esse diálogo da Lei do Bem com a Lei de Inovação não ocorre sem ruídos práticos. Para ilustrar essa consideração, veja-se que a compreensão de “inovação” não é idêntica em ambas as legislações. Se a Lei nº 10.973/04 optou por uma definição mais ampla, englobando a “introdução de novidades ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social” (art. 2º, IV), a Lei nº 11.196/05 adotou uma orientação mais “tecnológica” para o termo, caracterizando a inovação para os seus fins a partir de expressões como “novo [...] processo de fabricação” ou “novas funcionalidades ou características [...], resultando maior competitividade no mercado” (art. 17, § 1º).

¹⁵²⁵ Nesse sentido, destaca-se a percepção de José MATIAS-PEREIRA e Isak KRUGLIANSKAS: “[a]o colocar a inovação como foco principal, a Lei de Inovação Tecnológica reconhece que não basta para um país fazer tão-só C&T e P&D. É preciso transformá-los em novos produtos e processos ou melhorar o que já existe para que os produtos finais sejam desejados pelos mercados nacional e internacional.” (Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil, ob. cit.)

as bases normativas do agir estatal na matéria, sob uma perspectiva particularizações legalmente estabelecidas ao modo de ser e agir da Administração Pública.

Contudo, essa sistemática normativa ordenada, dirigindo a atividade administrativa em termos de ciência, tecnologia e (notadamente) inovação por uma série de mecanismos específicos de ação do Estado brasileiro, não fora pacificamente acolhida no âmbito da institucionalidade brasileira, acirrando, em especial, as tensões entre a Administração Pública e os seus órgãos de controle.

A tentativa de pacificação desse cenário novamente mobilizou o Direito brasileiro. Todavia, nessa ocasião, não parece ter sido o Poder Executivo, mas o Poder Legislativo quem esteve no centro da formação da resposta do arranjo jurídico-institucional brasileiro, como se examina no próximo item desta tese.

4.3.2. Formação do sistema jurídico vigente de fomento à ciência, tecnologia e inovação: a EC nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, e a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016

Esta seção da pesquisa tem por objetivo explorar a reformulação do ordenamento jurídico brasileiro destinado à organização do fomento estatal à CTI, promovida pela EC nº 85/15, no âmbito constitucional, e pela Lei nº 13.243/16, no plano legal.

Novamente, seguindo a abordagem promovida em seções anteriores, exploraram-se os argumentos suscitados para justificar a edição dos referidos diplomas e as suas respectivas prescrições normativas.

Para tanto, lembra-se que, em 2011, dois idênticos projetos de “Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação” foram apresentados na Câmara dos Deputados, o *PL nº 2.177/11* (este convertido na Lei nº 13.243/16), e no Senado Federal, o *PLS nº 619/11*; e que, no curso da tramitação dessas propostas normativas, deu-se o rito de deliberação da *Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 290/13* – a EC nº 85/15 – no Congresso Nacional.

Para capturar essas tramitações simultâneas no Poder Legislativo, optou-se por expor a pesquisa realizada, abrangendo os anos de 2011 e 2016, em três ênfases.

Na primeira, centra-se atenção na proposição do *Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*, para investigar os fundamentos da sua apresentação e os primeiros atos de encaminhamento da proposta adotados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, até as razões ao abandono da sua tramitação enquanto “projeto de código”. Em seguida, foca-se na proposição, tramitação e aprovação da PEC, iniciada em 2013, que originou a *Emenda Constitucional nº 85/15*. Para concluir, destaca-se a fase final de tramitação do *PL nº 2.177/11* no Poder Legislativo – registrado no Senado Federal como *PLC nº 77/15* – até a sua promulgação como o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* (Lei nº 13.243/16).

Veja-se que, embora sucessivas, essa organização realizada para os fins deste trabalho não é uma sequência perfeita, de modo que se optou por um encadeamento material e não cronológico da construção jurídica do vigente sistema de fomento estatal à CTI.

Esta seção da tese conta ainda com um último item dedicado a discutir criticamente os resultados da conformação normativa erigida pela EC nº 85/15 e pela Lei nº 13.243/16, em face dos seguintes parâmetros de pesquisa.

Com relação às perguntas, investiga-se: (i) *se, no curso das alterações realizadas no arranjo jurídico-institucional de fomento à ciência, tecnologia e inovação pela EC nº 85/15 e pela Lei nº 13.243/16, persistiu a predominância do Poder Executivo, vislumbrada na edição da Lei nº 10.973 (cf. item 4.3.1)? Ou, nessa ocasião, o Poder Legislativo passou a preponderar como vetor dos interesses responsáveis por conformar o ordenamento jurídico destinado a estruturar a ação estatal de estímulo às atividades de ciência, tecnologia e inovação?; e, (ii) independente do Poder da República de destaque, quais foram as razões que animaram a revisão das disposições constitucionais e legais existentes para orientar esse agir de fomento do Estado brasileiro?*

Enquanto hipótese, cogita-se que: *no processo de reorganização do modo de ser e agir do Estado brasileiro no segundo decênio do Século XXI, o Poder Legislativo foi*

responsável por vocalizar interesses de institucionalidades do Poder Executivo encarregadas historicamente da produção de ciência, tecnologia e inovação, conformando um exaustivo sistema jurídico de caráter constitucional-legal para afirmar os mecanismos à disposição do Estado brasileiro para o fomento à ciência, tecnologia e inovação.

Consignados esses aspectos, resta dizer que as principais fontes de pesquisa utilizados para a investigação realizada nesta seção da tese foram: (i) a *Ficha do Projeto de Lei n° 2.177, de 2011*, do site da Câmara dos Deputados (*Ficha do PL n° 2.177/11*);¹⁵²⁶ (ii) a *Ficha do Projeto de Lei do Senado n° 619, de 2011*, do site do Senado Federal (*Ficha do PLS n° 619/11*);¹⁵²⁷ (iii) a *Ficha da Proposta de Emenda Constitucional n° 290, de 2013*, do site da Câmara dos Deputados (*Ficha da PEC n° 290/13*),¹⁵²⁸ com tramitação no Senado Federal como pela *Ficha da Proposta de Emenda Constitucional n° 12, de 2014*, do site do Senado Federal (*Ficha da PEC n° 12/14*¹⁵²⁹); e (iv) a *Ficha do Projeto de Lei da Câmara n° 77, de 2015*, do site do Senado Federal (*Ficha do PLC n° 77/15*);¹⁵³⁰

Assim, apenas excepcionalmente foram adotadas outras fontes de pesquisa, sobretudo para esclarecer aspectos suscitados – e não desenvolvidos – no curso das referidas tramitações legislativas.

Isto posto, segue para o primeiro tema de investigação deste item da tese.

¹⁵²⁶ Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518068>>. Acesso em 22 set. 2020.

¹⁵²⁷ Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102690>>. Acesso em 22 set. 2020.

¹⁵²⁸ Disponível em <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586251>>. Acesso em 22 set. 2020.

¹⁵²⁹ Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117126>>. Acesso em 27 set. 2020.

¹⁵³⁰ Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122406>>. Acesso em 22 set. 2020.

4.3.2.1. Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

Em 31 de agosto de 2011, na Câmara dos Deputados e, em 4 de outubro de 2011, no Senado Federal, foi protocolado no Poder Legislativo a proposta de *Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação* (“*Projeto de Código*”).

Em que pese o lapso de pouco mais de um mês entre as duas proposições e a assinatura dos projetos por diferentes integrantes das respectivas Casas legislativas, provenientes de distintos partidos políticos,¹⁵³¹ as propostas de *Código* apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal eram idênticos tanto nas suas partes prescritivas, como nas suas justificativas.

Antes de explorar as razões dessa integral uniformidade, são realizadas breves considerações ao conteúdo deste *Projeto de Código*, tendo como referência o documento apresentado na Câmara dos Deputados (*Inteiro Teor do PL nº 2.177/11*).

4.3.2.1.1. Conteúdo inicial do Projeto de Código

4.3.2.1.1.1. Sua “Justificativa”

Segundo os termos da “Justificativa” do *Projeto de Código* (*Inteiro Teor do PL nº 2.177/11*, pp. 33-34),¹⁵³² o setor de CTI não estava “alcançando os resultados necessários a que cumpra seu relevante papel no desenvolvimento econômico e social do País” (p. 33).

Essa incapacidade de “exercer com plenitude seu potencial” (p. 33) era tributada à sua

¹⁵³¹ A título de exemplo, assinaram o *Projeto de Código* na Câmara dos Deputados, os seguintes parlamentares: Bruno Araújo (PSDB/PE); Antonio Imbassahy (PSDB/BA); Ariosto Holanda (PSB/CE); Carlinhos Almeida (PT/SP); Izalci Lucas (PR/DF); José Rocha (PR/BA); Miro Teixeira (PDT/RJ); Paulo Piau (PMDB/MG); Rogério Peninha Mendonça (PMDB/SC); Sandro Alex (PPS/PR). Para esse destaque, cf. “Apresentação do Projeto de Lei n. 2177/2011, pelos Deputados Bruno Araújo (PSDB-PE) e outros, que: ‘Institui o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação’>Inteiro Teor” na *Ficha do PL nº 2.177/11*. Para as referências nesta tese ao *Projeto de Código*, utiliza-se a expressão “*Inteiro Teor do PL nº 2.177/11*”, preferencialmente no corpo do texto, entre parênteses, seguida, quando for o caso, da(s) página(s).

¹⁵³² Todas as transcrições realizadas nesta seção estão nas pp. 33 ou 34 do *Inteiro Teor do PL nº 2.177/11*, de modo que serão indicadas, neste item da tese, apenas as páginas do referido documento entre parênteses.

legislação de regência, que, não obstante se considerar os avanços já contidos nos textos da Lei Federal de Licitações, Lei de Inovação e Lei do Bem, ainda está aquém do dinamismo e da realidade do setor, que envolve vários atores e parceiros que, de há muito, reivindicam agilidade e desburocratização para que sejam efetivadas ações mais contundentes e bem-sucedidas em prol do desenvolvimento que se refletirá beneficentemente sobre todas as camadas da sociedade. (p. 33)

Portanto, o arranjo jurídico-institucional foi realçado como um empecilho ao desenvolvimento das capacidades de CTI nacionais, “considerando a qualidade de grande parte das Universidades e Centros Acadêmicos, a capacidade inovadora das empresas, as políticas públicas de fomento, indução e incentivo” (p. 33).

Entendia-se, também, ser “urgente que haja constante inovação” (p. 33), inclusive para superar o fato de que o “Brasil já se encontra defasado em relação a outras nações”¹⁵³³ (p. 34).

Assim, embora se tratasse de um *Projeto de Código* abrangendo os campos da ciência, da tecnologia e da inovação, restava claro na sua “Justificativa” um acento na criação de novos produtos, processos e serviços como meio para o “aumento do IDH regional e nacional, geração de novos empregos, circulação de riquezas e, em consequência, aumento de arrecadação que se reverte em prol de todas as demais políticas públicas, alimentando-se um círculo virtuoso” (p. 33).

Além disso, a proposta evidenciava a necessidade de robustecimento sistêmico das atividades de CTI, sobretudo dos atores envolvidos, cabendo às prescrições jurídicas propostas “nortear todas as ações, projetos e parcerias nesse objetivo comum” (p. 34).

Nestes termos, expressamente arrolava a Lei de Licitações e a Lei de Inovação. Quanto a esta, mencionava que “mesmo que ainda recente, necessita reformulação, para que

¹⁵³³ Por oportuno, nota-se que a “Justificativa” do *Projeto de Código* não informa, entre as suas razões, a existência de qualquer influência normativa de Direito estrangeiro.

sua operação e execução atenda realmente, em níveis minimamente satisfatórios, aos usuários do Sistema Nacional de CT&I” (p. 34). Para aquela, preconizava que o

regramento para aquisições e contratações, no âmbito da CT&I, deve ser mais célere e descomplicado, afastando-se do setor a incidência da atual Lei Federal de Licitações, cuja morosidade de procedimentos vem obstaculizando, senão inviabilizando, um sem-número de projetos científicos e de inovação que poderiam resultar em inimagináveis ganhos diretos e indiretos para a sociedade. (p. 34)

Além desses diplomas específicos, a “Justificativa” atacava o “regime de ‘dedicação exclusiva’ imposto aos pesquisadores nacionais”¹⁵³⁴ (p. 34), para que este fosse

interpretado de forma mais abrangente, de modo a propiciar que estes [pesquisadores nacionais] participem efetivamente do processo de inovação nas empresas, posto que detentores do conhecimento que irá gerar, na prática, novos produtos, processos, empreendimentos, empregos, receita, desenvolvimento. (p. 34)

Em suma, não há dúvidas, pelos pontos destacados nas razões da proposição legislativa, de que o Estado brasileiro, por intermédio das suas ações de fomento, sobretudo à atividade de inovação,¹⁵³⁵ remanesca¹⁵³⁶ como o sujeito principal do *Projeto de Código*.

Tal aspecto fica ainda mais evidente pelo exame das disposições prescritivas da proposta, constantes dos seus 81 artigos (*Inteiro Teor do PL n° 2.177/11*, pp. 1-33). Segue-se para essa análise.

¹⁵³⁴ No caso, entende-se que a “Justificativa” do *Projeto de Código* referia-se aos servidores públicos com atribuições de produzir CTI. Para um aprofundamento quanto a essa espécie de servidores públicos da União Federal, ver, *supra*, notas de rodapé n°s 551 e 930.

¹⁵³⁵ Nestes termos, transcreve-se o trecho final da “Justificativa” do *Projeto de Código*: “[o] Poder Público tem a oportunidade de se tornar, de maneira eficaz e efetiva, o condutor, o indutor e o elo entre os diversos parceiros no setor de CT&I, para que se alcance no Brasil a excelência na gestão e operação do conhecimento, rumo à economia crescentemente sustentável.” (p. 34)

¹⁵³⁶ Faz-se, aqui, alusão às considerações realizadas quando da análise do conteúdo da Lei n° 10.973/04, como a *Lei de Inovação do setor público federal brasileiro* (cf., *supra*, item 4.3.1.4).

4.3.2.1.1.2. *Suas disposições prescritivas*

Ainda que não seja o caso de trabalhar as especificidades da proposição, já que o texto original do PL nº 2.177/11 é profundamente distinto daquele que foi convertido na Lei nº 13.243/16, nesta oportunidade interessa ponderar sobre o que fora considerado como a “legislação de regência” do fomento estatal à CTI e em que termos o *Projeto de Código* pretendia-se alterar o Direito existente à época, conferindo “agilidade e desburocratização” ao arranjo jurídico-institucional relacionada a esse agir administrativo.¹⁵³⁷

De partida, o artigo 1º do *Projeto de Código* destacava a ampla incidência almejada com a proposição, atribuindo-a não só caráter nacional, abrangendo todos os entes federados, mas também todas as “demais pessoas físicas e jurídicas usuárias deste Sistema”.

Com relação ao aspecto federativo do diploma, pode-se dizer que o *Projeto de Código* almejava atribuir caráter nacional à matéria de CTI. Neste aspecto, o conflito com o Direito posto, que não atribuía à União Federal essa competência federativa, era imediato, sendo evidenciado com a proposição da *PEC nº 290/13*, a seguir examinada.

Quanto à abrangência às pessoas não-estatais, a proposição do artigo 1º refletia a ambição de ampla articulação dos atores do SNDCT, indicada na “Justificativa” da proposta – em que pese, como se pondera adiante, o *Projeto de Código* dirigir suas prescrições ao agir estatal.

Seguindo para as demais disposições, pode-se dizer que, do artigo 2º ao artigo 31, o *Projeto de Código* reescrevia, com pontuais alterações, o disposto na Lei de Inovação.¹⁵³⁸

¹⁵³⁷ Para os trechos citados, ver *Inteiro Teor do PL nº 2.177/11*, p. 33. Com relação à investigação da parte prescritiva da proposta normativa, constante das pp. 1-33 do *Inteiro Teor do PL nº 2.177/11*, as eventuais transcrições realizadas não serão indicadas pelas páginas do documento, mas pelo artigo correspondente ao texto original do PL nº 2.177/11.

¹⁵³⁸ Tanto é assim que o artigo 81 do *Projeto de Código* pretendia revogar da Lei nº 10.973/04.

Em linhas gerais, essas modificações agregavam novos conteúdos ao originariamente disposto na Lei de Inovação, notadamente com vistas a detalhar, em texto legal, faculdades ao agir estatal na matéria. Para ilustrar essa consideração, destacam-se algumas dessas prescrições.

Primeiramente, registra-se a inclusão de entidades privadas, inclusive aquelas de finalidade lucrativa, entre as instituições de CTI – nos termos do artigo 2º, VII, do *Projeto de Código*, Entidade de Ciência, Tecnologia e Inovação (ECTI).

Veja-se que não se tratava de prescrição que, de algum modo, não estivesse abrangida pela Lei de Inovação que não só admitia medidas de fomento estatal a entidades de direito privado sem finalidade lucrativa (ver, entre outros, art. 3º, *caput*), como dedicara seção para tratar do “estímulo à inovação nas empresas”.

De toda sorte, pode-se dizer que, ao incluir o setor privado na definição de ECTI – termo que substituiria as ICTs da Lei de Inovação –, o *Projeto de Código* procurava reforçar a viabilidade de organicidades não-estatais serem beneficiárias do fomento estatal à CTI.

Nessa linha, por exemplo, o artigo 9º do *Projeto* conformava juridicamente o instrumento de transferência de recursos do Estado para as ECTIs ou, diretamente, aos seus pesquisadores. Assim, além de estabelecer o conteúdo mínimo desses acordos jurídicos (art. 9º, § 1º), o *Projeto de Código* procurava amoldá-los aos elementos de incerteza das atividades de CTI, admitindo: (i) a vigência do acordo pelo tempo de execução do projeto fomentado (art. 9º, § 2º); (ii) a possibilidade de concessão de recursos suplementares que se fizessem necessários à conclusão do projeto apoiado (art. 9º, § 3º); e (iii) a possibilidade de remanejamento entre as categorias de aplicação dos recursos dos planos apoiados, com a pretensão de conferir flexibilidade orçamentária à execução desses gastos (art. 9, §§ 4º e 5º)¹⁵³⁹.

¹⁵³⁹ O tema do remanejamento orçamentário, crítico às ECTIs de natureza pública, foi objeto de atenção específica pela *PEC nº 290/13*, conforme destacado adiante.

Por fim, ainda no artigo 9º, o *Projeto de Código* buscava simplificar as regras procedimentais para a concessão estatal de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, dispensando-as de uma série de rigores comuns às parcerias com o setor público.¹⁵⁴⁰

Com relação ao “pesquisador público”, aspecto realçado na “Justificativa” do *Projeto de Código*, previa-se que o seu “regime de dedicação exclusiva, [...] desde que sem prejuízo das atividades de ensino e pesquisa”, não seria impeditivo à participação dessa classe de servidor público em outros projetos desenvolvidos pela ECTI a que estivesse vinculado, ou ainda de atuar em ECTIs privadas, exercendo atividades de pesquisa e inovação remuneradas (art. 16).

Em todo o caso, a seção “correspondente” à Lei de Inovação que parece ter sido objeto de maior atenção por parte do *Projeto de Código* foi aquela dedicada às “ECTIs privadas com fins lucrativos”, ou seja, as empresas. Nitidamente, a proposição optava por um tratamento mais exaustivo da relação entre Estado e essas entidades privadas do que aquela constante na Lei nº 10.937/04.

Assim, foram arrolados exemplos de estímulos a serem concedidos pelo Estado, seja em termos de promoção de ambientes especializados de CTI, como a implementação de “centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas nacionais ou estrangeiras” (art. 21, § 2º, V); seja em sede de instrumentos para o estímulo a essas atividades, como o “voucher tecnológico” (art. 23, IV).¹⁵⁴¹ Tal seção cuidava, ainda, de detalhar aspectos intrinsecamente relacionados à ação governamental de fomento, entre as quais, as espécies de custos realizados pelas empresas que poderiam ser cobertos com os recursos de estímulo concedidos pelo Estado (art. 22); e regras específicas dos

¹⁵⁴⁰ No caso, o artigo 9º, § 6º, do *Projeto de Código*, afastava a exigência de que as parecerias envolvendo a União Federal para a execução de projetos de CTI tivessem que ser registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), regulamentado pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

¹⁵⁴¹ O “voucher tecnológico” foi posteriormente tratado como “bônus tecnológico”, sendo sua definição incluída pela Lei nº 13.243/16, no artigo 2º, XIII, da Lei de Inovação. Para um exame desse instrumento, sustentando, entre outros aspectos, a identidade conceitual entre “voucher” e “bônus” tecnológico e o seu caráter de modalidade de subvenção econômica para fins de inovação, ver MONTEIRO, Vítor. Bônus Tecnológico. In: SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nagao (org.). *Dicionário de Inovação Tecnológica – Coleção Direito e Inovação*, vol. I. Belo Horizonte: Arraes, 2020, pp. 27-30.

financiamentos estatais concedidos, como a faculdade de “isenção [das taxas de juros do financiamento] quando o beneficiário adimplir nos prazos fixados o principal atualizado monetariamente” (art. 25).

O *Projeto de Código* também almejava detalhar em nível legal certas condutas de estímulos à CTI realizadas tradicionalmente pela Administração Pública com base, muitas vezes, em normas internas de seus órgãos ou entidades.

Nesse sentido, remete-se à seção dedicada à formação de recursos humanos do *Projeto de Código*.

Aspecto abordado de passagem na redação originária da Lei de Inovação (art. 9º, § 1º), o artigo 31 do *Projeto de Código* cingia a atenção estatal à formação de recursos humanos ao tradicional instrumento das bolsas, explicitando as suas regras de concessão (§§ 1º e 2º) e finalidades (§§ 3º e 4º), além de declarar a sua natureza não contraprestacional, pretendendo afastar desse mecanismo de apoio a possibilidade de relação de emprego e de incidência de encargos fiscais (§§ 3º e 5º).¹⁵⁴²

Em seguida, aparentemente justificando a sua pretensão de *Código*, a proposta pretendia unificar em um único diploma normativo uma série de temáticas relativas ao fomento estatal à CTI constantes de legislações esparsas do Direito brasileiro.

A primeira dessas foi o acesso ao patrimônio genético e de conhecimento tradicional associado para fins de CTI, regulado, à época, pela MP nº 2.186-12, de 23 de agosto de 2001.¹⁵⁴³

As isenções tributárias sobre o Imposto de Importação, o IPI e o adicional de frete para renovação da marinha mercante incidentes sobre bens importados destinados à CTI foram outra temática incluídas no *Projeto de Código*.

¹⁵⁴² Muito embora esse almejado detalhamento legal, o *Projeto de Código* também admitia que os órgãos e entidades estatais encarregados da concessão de bolsas especificassem “as políticas de concessão, as modalidades e valores das bolsas” (art. 31, § 6º).

¹⁵⁴³ Por oportuno, lembra-se que a MP nº 2.186-12 foi revogada pela Lei nº 13.123/15 que, por sua vez, tratou a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico como uma forma de “acesso” ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado (art. 2º, VIII a IX).

Previstos na Lei nº 8.010,¹⁵⁴⁴ de 29 de março de 1990, esses benefícios fiscais passariam a integrar o *Projeto de Código*. Além de pretender revogar a Lei nº 8.010/90 (art. 81), o *Projeto* revisava as regras de desembaraço aduaneiro, contidas no artigo 3º¹⁵⁴⁵ da Lei nº 8.010/90, conferindo, em seu artigo 33, previsões muito mais detalhadas para dinamizar o desembaraço, ao determinar, por exemplo, “tratamento prioritário, simplificado e célere, dispensadas do exame de similaridade, da emissão de guia de importação ou documento de efeito equivalente e controles prévios ao despacho aduaneiro” (§ 1º). Ademais, em aparente tentativa de tornar efetiva essa orientação, o *Projeto de Código* imputava responsabilidade administrativa, civil e criminal aos servidores públicos responsáveis pelo despacho aduaneiro que provocassem danos aos bens importados em razão da demora no exercício das suas funções (art. 34).

A temática seguinte, aparentemente aquela em que o projeto de *Código* foi mais criativo, dedicou-se às “aquisições e contratações de bens e serviços em CT&I”.

Entre os seus artigos 35 a 71, o *Projeto de Código* estabelecia um completo regime de compras públicas para bens e serviços destinados pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 35, *caput*), abrangendo inclusive aquelas aquisições destinadas a

¹⁵⁴⁴ Lembra-se que a Lei nº 8.010/90, responsável por instituir benefícios tributários e simplificações no procedimento aduaneiro de importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica, é fruto da conversão em lei da MP nº 141, de 7 de março de 1990. Nos termos da *Exposição de Motivos Interministerial nº 30, de 5 de março de 1990, assinada pelos Ministros da Fazenda e do MCT*, que acompanhava a MCN-PR nº 188, de 9 de março de 1990, a MP nº 141/90 foi editada tendo em vista que: “[o] desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica no País depende, dentre outros fatores, da disponibilidade de equipamentos e de insumos de excepcionais qualidades e sofisticação, abrangendo um número e uma variedade enorme de produtos, embora em volume e valor bastante limitados. A importação desses equipamentos e insumos, em vez de merecer um tratamento especial, tem sido tradicionalmente incluída nas mesmas normas gerais de importação aplicadas a empresas comerciais e industriais, sofrendo as mesmas restrições e entraves burocráticos. [...] Através de negociações diretas com os vários órgãos envolvidos e graças ao empenho de seus dirigentes, o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Conselho Nacional de Pesquisa têm obtido, efetivamente, algumas simplificações, permitindo uma redução nos prazos de recebimento dos materiais importados. Entretanto, este tratamento diferenciado tem sido sujeito a constantes modificações, principalmente pela mudança dos responsáveis pelos diversos setores, alterando procedimentos e interpretações, procrastinando a execução de determinados projetos de pesquisa ou prejudicando programas [...]. Os procedimentos para agilizar o processo de importação dos mencionados bens necessitam ser consolidados e institucionalizados, a fim de deixá-los mais estáveis no tempo. [...] Uma solução urgente se impõe, pois o problema apontado vem constituindo um importante fator de atraso no desenvolvimento científico e tecnológico do País. [...] Para corrigir essas dificuldades, o projeto de medida provisória disciplina em um único texto legal os procedimentos para importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica” (*Diário do Congresso Nacional, Ano XLV, N. 7, de 14 de março de 1990, p. 279*).

¹⁵⁴⁵ “Art. 3º O despacho aduaneiro para as mercadorias de que trata o art. 1º será simplificado, especialmente quando se tratar de deterioráveis.”

“instrumentalizar a execução dos projetos” com tais características (art. 35, Parágrafo único).

Nestes termos, sem expressamente mencionar a Lei nº 8.666/93, o *Projeto de Código* afastava as disposições da Lei de Licitações para as aquisições estatais relativas à CTI.

Não é o caso de aprofundar os detalhes dessa proposição. Contudo, vale apontar, entre as novidades almeçadas pelo *Projeto de Código*, a definição de procedimentos específicos de escolha de propostas pela Administração Pública (art. 37, “seleção mediante orçamento”; art. 38, “seleção simplificada”) e uma sistemática particular para as hipóteses de “aquisição direta” (art. 41), sintetizadas em razão: do valor (menos de trinta mil reais, inciso I); de situações extraordinárias (“emergência ou calamidade pública”, inciso II); e em casos de “inviabilidade de competição, notória especialização, singular especificidade ou alta complexidade do objeto” (inciso III).

Neste último caso, destaca-se que o *Projeto de Código* conferia presunção de idoneidade às justificativas técnicas que fundamentassem a aquisição direta, na medida em que, conforme seu artigo 41, § 2º, eventual contestação, “inclusive pelos órgãos de controle, internos e externos, deverá ser contestada tecnicamente por quem detenha, no mínimo, as mesmas credenciais e títulos acadêmicos daquele que emitiu a justificativa da decisão de aquisição direta”.

Assim, tratava-se de uma engenhosa regra – de constitucionalidade controversa, diga-se – para fortalecer o processo de compras realizado pela ECTIs, em face das medidas de controle por órgãos como CGU e TCU no âmbito da Administração Pública federal.

Em que pesem esses pontos de destaque e a aparente pretensão de instituir um regime de compras específico para a CTI, parece claro que o modelo adotado pelo *Projeto de Código* foi aquele da Lei de Licitações.¹⁵⁴⁶ Nestes termos, parece factível sustentar que o *Projeto de Código* almejava antes estabelecer um regime simplificado, para regular

¹⁵⁴⁶ Cita-se o caso das regras previstas para a inexecução total ou parcial dos contratos constantes do projeto de *Código* (arts. 50 a 53), praticamente idênticas àquelas dos artigos 77 a 80 da Lei de Licitações.

essas espécies de compras no âmbito da Administração Pública, do que inaugurar uma nova técnica de aquisição, tendo em vista as particularidades da atividade de CTI.¹⁵⁴⁷

Por fim, a parte prescritiva da proposição encerrava-se com um capítulo de “Disposições Finais”, no qual, sem qualquer relação de coerência, como se esperava de uma proposta de *Código*, foram tratados distintos aspectos da ação de fomento estatal à CTI.

Para apresentá-las, inicialmente são destacadas aquelas sem referências expressas a outras legislações do Direito brasileiro, para, em seguida, explorar aquelas que já gozavam de previsões legais no arranjo jurídico-institucional.

No primeiro grupo, o *Projeto de Código* estabelecia regras à aplicação dos saldos dos financiamento concedidos para o fomento à CTI, “enquanto não utilizados” (art. 72); classificava orçamentariamente como investimento os recursos destinados à ciência, tecnologia e inovação (art. 73),¹⁵⁴⁸ definindo aspectos para a gestão dos bens e serviços obtidos com tais valores (art. 75); e determinava que todos os entes federados, seus órgãos e entidades, definiriam procedimentos “simplificadas e uniformizadas de prestação de contas dos recursos repassados com base nesta lei” (art. 76).

Em suma, o *Projeto de Código* atribuía *status* legal a distintos aspetos da atividade administrativa de fomento à CTI, de modo que, desde práticas corriqueiras do apoio financeiro concedido pelo Estado, como regras para os saldos não utilizados e detalhes relativos às providências de prestação de contas, até a crítica definição do destino dos bens e serviços adquiridos com o uso dos recursos públicos teriam guarida em lei.

Quanto às alterações expressas a diplomas normativos existentes no Direito brasileiro, o *Projeto de Código* pretendia alterar: (i) a Lei nº 11.196/05 (Lei do Bem), a fim de

¹⁵⁴⁷ Aliás, veja-se que as aquisições estatais envolvendo “risco tecnológico” (art. 27), aspecto específico das atividades de CTI, não integravam a seção de “aquisições e contratações de bens e serviços em CT&I” do *Projeto de Código*, mas aquela dedicada ao “estímulo à inovação nas ECTIs privadas com fins lucrativos”

¹⁵⁴⁸ Por oportuno, vale dizer que, ao pretender classificar como de investimento os recursos empregados pelo Estado brasileiro para pesquisa, desenvolvimento e inovação, a proposta de lei ordinária do *Projeto de Código*, novamente, arriscava-se sob o campo da inconstitucionalidade, ante a complexa organização das normas orçamentárias (art. 165, § 9º, I, Constituição).

que os seus benefícios fiscais fossem estendidos “às empresas com contabilidade fundada no lucro presumido”¹⁵⁴⁹ (art. 74); (ii) a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (o “Estatuto do Imigrante”, atualmente revogada pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), para alterar a hipótese de visto temporário a estrangeiros que atuassem em atividades de CTI (art. 78); a Lei nº 11.540/07 (Lei do FNDCT), a fim de harmonizá-la às regras tratadas no *Projeto de Código* e promover certas alterações em suas disposições relativas às receitas e hipóteses de aplicação do Fundo (art. 79); e a Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (LDO 2011), para alterar regras relativas à transferência de recursos na execução do orçamento da União Federal de 2011 (art. 80).

Muito embora sem se referir expressamente à Lei de Licitações, destaca-se que o artigo 77 do *Projeto de Código* procurava conferir dispensa licitatória às suas proposições que, tratando de interações público-privada com vistas ao desenvolvimento de atividades de CTI, viessem a substituir as regras da Lei de Inovação (dispensadas do procedimento licitatório pelo artigo 24, XXXI, da Lei nº 8.666/93).

Diante dessas considerações, veja-se que, mesmo com a pretensão de formatar um *Código*, a proposta normativa não substituíra integralmente a legislação esparsa que conformava o arranjo jurídico-institucional brasileiro relativo ao apoio estatal à CTI.

Portanto, com esse quadro do conteúdo inicial do *Projeto de Código*, a investigação avança para melhor compreender os aspectos que mobilizaram apresentação dessa proposta normativa.

4.3.2.1.2. Um Projeto de Código de origem estatal

De início, destaca-se que o *Projeto de Código* não deixou claro em suas “Justificativas” as razões para a identidade textual entre as propostas apresentadas na Câmara Federal e no Senado Federal.

¹⁵⁴⁹ Para um aprofundamento das críticas à preferência da Lei do Bem ao regime de tributação do lucro real, ver o consignado, *supra*, na nota de rodapé nº 1522.

Tendo isso em vista e considerando o conteúdo temático da proposição, recorreu-se à categoria “Arquivo” da *Busca em Notícias* do site da ABC,¹⁵⁵⁰ para se investigar as motivações políticas e sociais que animaram a formulação do *Projeto de Código*.

Inicialmente, foi pesquisada a palavra “código”, entre as publicações de agosto de 2011, já que o *Projeto de Código* foi protocolado na Câmara dos Deputados nestes referidos mês e ano.

A primeira notícia encontrada foi: *Apresentada a proposta para novo marco legal para C,T&I*, de 30 de agosto de 2011.¹⁵⁵¹

Segundo esta notícia, a proposta fora inicialmente apresentada no Fórum conjunto do CONSECTI e do CONFAP¹⁵⁵², ocorrida em João Pessoa (PB), entre 25 e 26 de agosto de 2011, ocasião em que o texto foi entregue pelos Presidentes das respectivas entidades representantes dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação e das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa para membro da Câmara dos Deputados, “interlocutor das entidades junto aos parlamentares”,¹⁵⁵³ para que as proposições pudessem “tramitar nas casas legislativas e ser transformadas em lei”.

Ainda conforme a matéria no site da ABC, a origem do projeto seria um grupo de trabalho, “formado por seis juristas de cinco estados”,¹⁵⁵⁴ que teria se reunido entre junho e agosto de 2011, para “atender aos anseios da comunidade científica por uma legislação moderna e que atenda às especificidades da área”. Nestes termos, objetivava-se “criar um texto único, que tivesse a força de se transformar em referência para a ciência brasileira e não remendar as leis atualmente aplicadas”.

¹⁵⁵⁰ Disponível em <<http://www.abc.org.br/noticias/>>. Acesso em 25 set. 2020.

¹⁵⁵¹ Disponível em <<http://www.abc.org.br/2011/08/30/apresentada-a-proposta-para-novo-marco-legal-para-cti/>>. Acesso em 25 set. 2020.

¹⁵⁵² Sobre o CONSECTI e CONFAP, ver, *supra*, nota de rodapé nº 720.

¹⁵⁵³ Trata-se do Deputado federal Sibá Machado. Para as suas atividades parlamentares relacionadas com a atividade de CTI, ver sua biografia no site da Câmara dos Deputados (disponível em <<https://www.camara.leg.br/deputados/160613/biografia>>. Acesso em 25 set. 2020).

¹⁵⁵⁴ A coordenação do grupo ficou a cargo de Breno Dantas, Assessor Jurídico da Secretaria do Estado do Amazonas de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.

Além de mencionar a articulação parlamentar, a notícia informava que o Ministro do MCTI havia reforçado “seu compromisso em apoiar o novo Código para CT&I, bem como informou que a proposta é suprapartidária”.

Portanto, desta publicação, pode-se dizer que o *Projeto de Código* tem origem nas organicidades dos Estados-membros da federação brasileira, dedicadas à CTI, e recebera acolhimento de representantes políticos alinhados ao Governo da época.¹⁵⁵⁵

Em busca de outras pistas para as razões que mobilizaram a organização da proposta pelo CONSECTI-CONFAP, foi ampliada a pesquisa na *Busca em Notícias* do site da ABC, utilizando a palavra “código”, abrangendo os anos de 2010, 2011 e 2012.

Foram obtidos sete resultados: (i) *Especialistas criticam o engessamento do Sistema Nacional de CT&I*, de 7 de abril de 2010;¹⁵⁵⁶ (ii) *Debate na ABC sobre novo Marco Legal de CT&I*, de 30 de novembro de 2011;¹⁵⁵⁷ (iii) *Código de C,T&I é debatido na ABC*, de 6 de dezembro de 2011;¹⁵⁵⁸ (iv) *Ciência brasileira depende de um Código Nacional para não fracassar*, de 4 de maio de 2012;¹⁵⁵⁹ (v) *Ministro empossa acadêmico como Secretário do MCTI*, de 24 de maio de 2012;¹⁵⁶⁰ (vi) *MCTI e instituições definem agenda única para a consolidação do Código de CT&I*, de 8 de junho de 2012;¹⁵⁶¹ e (vii) *Frente Parlamentar de Ciência, Tecnologia e Inovação*, de 3 de dezembro de 2012.¹⁵⁶²

¹⁵⁵⁵ No caso, o Ministro do MCTI, Aloizio Mercadante, e o Deputado Siba Machado integravam o PT, partido político da chefe do Poder Executivo à época da tramitação do projeto de *Código*.

¹⁵⁵⁶ Disponível em <<http://www.abc.org.br/2010/04/07/especialistas-criticam-engessamento-do-sistema-nacional-de-cti/>>. Acesso em 25 set. 2020.

¹⁵⁵⁷ Disponível em <<http://www.abc.org.br/2011/11/30/debate-na-abc-sobre-novo-marco-legal-de-cti/>>. Acesso em 25 set. 2020.

¹⁵⁵⁸ Disponível em <<http://www.abc.org.br/2011/12/06/codigo-de-cti-e-debatido-na-abc/>>. Acesso em 24 fev. 2020.

¹⁵⁵⁹ Disponível em <<http://www.abc.org.br/2012/05/04/ciencia-brasileira-depende-de-um-codigo-nacional-para-nao-fracassar/>>. Acesso em 25 set. 2020.

¹⁵⁶⁰ Disponível em <<http://www.abc.org.br/2012/05/24/ministro-empossa-academico-como-secretario-do-mcti/>>. Acesso em 25 set. 2020.

¹⁵⁶¹ Disponível em <<http://www.abc.org.br/2012/06/08/mcti-e-instituicoes-definem-agenda-unica-para-a-consolidacao-do-codigo-de-cti/>>. Acesso em 25 set. 2020.

¹⁵⁶² Disponível em <<http://www.abc.org.br/2012/12/03/frente-parlamentar-de-ciencia-tecnologia-pesquisa-e-inovacao/>>. Acesso em 25 set. 2020.

Em linhas gerais essas notícias contêm tanto críticas ao regime jurídico para a CTI vigente à época; como detalham o conteúdo do *Projeto de Código* e a mobilização, especialmente de unidades do Governo Federal, para atuar na tramitação da proposta.

Quanto ao primeiro aspecto, vale observar o sentimento generalizado de censura ao Direito vigente no período, responsável por organizar a atividade estatal em CTI, abrangendo desde integrantes da comunidade científica até representantes de institucionalidades da União Federal.

Por exemplo, na notícia *Especialistas criticam o engessamento do Sistema Nacional de CT&I*, de 07 de abril de 2010, portanto mais de um ano antes da apresentação do *Projeto de Código*, aponta-se que, por ocasião das reuniões preparatórias da 4º CNCTI, foi realizada a “defesa por regras mais flexíveis para o desenvolvimento da ciência no país”. Assim, segundo o Presidente da SBPC, “o país carece urgentemente de uma legislação abrangente e adequada à realidade das demandas atuais e futuras da ciência”.¹⁵⁶³ Essa perspectiva foi reforçada por membro do CNPq, entendendo que “o sistema atingiu um grau de maturidade que requer maior flexibilização, com mais foco nos resultados das pesquisas e menos nos controle das ações”.¹⁵⁶⁴

Por sua vez, essas insuficiências da legislação para lidar com as particularidades da atividade de CTI foram detalhadas na 6ª edição do *Avanços e Perspectivas da Ciência no Brasil, América Latina e Caribe* realizado na ABC, conforme as notícias *Debate na ABC sobre novo Marco Legal de CT&I* e *Código de C,T&I é debatido na ABC*.

Segundo esta matéria, o evento, ocorrido na ABC em dezembro de 2011,¹⁵⁶⁵ contou com uma apresentação do assessor jurídico da Secretaria do Estado do Amazonas de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, responsável pela coordenação do grupo de trabalho que elaborou o projeto do CONSECTI-CONFAP. Nesta exposição, sintetizando o tom da proposição, o assessor jurídico ressaltara que “[a] história do

¹⁵⁶³ Veja-se que o à época Presidente da SBPC, Marco Antonio Raupp, foi nomeado em janeiro de 2012 Ministro do MCTIC, cargo que exerceu até março de 2014.

¹⁵⁶⁴ Tratava-se da ponderação de Glaucius Oliva à época Diretor do CNPq, posteriormente, Presidente da entidade (entre 2011 e 2015).

¹⁵⁶⁵ Para destaques desse evento, ver vídeo “Código de C,T&I é debatido na ABC” no *Canal do Youtube da ABC* (disponível em <<https://youtu.be/cpciG-gJrGA>>. Acesso em 25 set. 2020).

novo marco legal não começou seis meses atrás. Já tem décadas. Os órgãos públicos tem olhado para o pesquisador prioritariamente como um corrupto, até que se prove o contrário”.¹⁵⁶⁶

Além desse clima de anteposição às organicidades de controle da Administração Pública, as notícias de 2012 colocam em destaque outras nuances da fase inicial de tramitação do *Projeto de Código*.

Na matéria *Ciência brasileira depende de um Código Nacional para não fracassar*, por exemplo, são apontadas duas críticas à proposta da CONSECTI-CONFAP.

O texto transcreve manifestação do Presidente da CONFAP,¹⁵⁶⁷ defendendo o formato de *Código* e o seu conteúdo, nos seguintes termos:

[a]credito que os críticos à formulação do código sejam aqueles que ainda não leram a proposta ou não entendem a importância de uma legislação enxuta e apropriada [...]. Exatamente por ser um setor dinâmico, o Código Nacional de CT&I legisla princípios e conceitos.

Cogita-se, já que a matéria não é expressa nesse sentido, que a fala do Presidente da CONFAP direcionava-se a grupos da comunidade científica, como a SBPC, que, sob diversos ângulos, criticavam publicamente “a necessidade de se criar um Código de CTI”.¹⁵⁶⁸

Outra vocalização percebida na notícia decorre da fala do Presidente da CONFAP é o reconhecimento do caráter acadêmico da proposta normativa, pouco permeável ao setor industrial. Segundo ele, “[e]ssa questão já está sendo trabalhada com um grupo

¹⁵⁶⁶ Essa crítica aos órgãos de controle também foi reiterada na fala do parlamentar Sibá Machado no evento *Avanços e Perspectivas da Ciência no Brasil, América Latina e Caribe*. Este “interlocutor das entidades junto aos parlamentares” também informou no encontro realizado na ANC que o Poder Executivo hesitava em encampar o *Projeto de Código*, apresentado meses antes no Congresso Nacional, submetendo-o também por Medida Provisória, já que, conforme o parlamentar, o Ministro do MCTI entendia que o Poder Legislativo deveria ser o autor de uma matéria com esta finalidade.

¹⁵⁶⁷ Tratava-se de Mario Neto Borges, que anos depois, veio a ser Presidente do CNPq (2016-2019).

¹⁵⁶⁸ Para essas críticas, cf., especialmente, o item “1. Aspectos Gerais” da *Carta da Presidente da SBPC ao Senador Eduardo Braga, de 9 de novembro de 2012* (disponível em <http://sbpcacervodigital.org.br/bitstream/20.500.11832/4943/1/119%20Sen%20Eduardo%20Braga.pdf>. Acesso em 25 set. 2020).

adicional montado pela CNI, Anpei [...] e empresários, com a participação do Confap e do Consecti, para propor aperfeiçoamento”.¹⁵⁶⁹

Em que pesem estas críticas tanto do setor acadêmico, como do setor industrial, e a hesitação inicial do Poder Executivo, o *Projeto de Código* pareceu ter sido acolhido pelo MCTI.

É o que aponta, por exemplo, a matéria *Ministro empossa acadêmico como Secretário do MCTI*, por ocasião da posse do Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (SETEC) do Ministério. A notícia revela que, entre as missões do novo Secretário, estaria “simplificar” os “marcos regulatórios”, destacando os esforços de atuação no *Projeto de Código*, a fim de criar meios de interação entre as universidades públicas e o setor industrial.¹⁵⁷⁰

Veja-se que esse engajamento do MCTI não significava um alinhamento integral do Poder Executivo. Tal aspecto fica claro na notícia *MCTI e instituições definem agenda única para a consolidação do Código de CT&I*. Segundo esta, em junho de 2012, o Ministério assumira o compromisso de intermediar o processo de consulta ao Governo Federal, especialmente os Ministérios da Casa Civil e da Advocacia Geral da União (AGU), a fim de submeter “um texto definitivo para encaminhamento ao Congresso Nacional”.

Nota-se que esse desafiante quadro institucional, para a formatação de uma unidade de interesses dentro do Poder Executivo com relação ao *Projeto de Código*, também se

¹⁵⁶⁹ Um resultado dessa movimentação foi abordada pela *Agência ABIPTI* (sobre a ABIPTI, ver, *supra*, nota de rodapé nº 712) na notícia “Indústria terá sugestões acatadas por Código de Ciência”, de 31 de maio de 2012 (disponível em <<http://portal.abipti.org.br/industria-tera-sugestoes-acatadas-por-codigo-da-ciencia/>>. Acesso em 25 set. 2020). Segundo a matéria, entre as “sugestões” da indústria, pretendia-se alterar a Lei do Bem, para conferir “prazo para as empresas usufruírem da isenção tributária” em razão de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, de modo que este não estivesse que ser realizado “no ano seguinte ao investimento” – com relação à persistência, até a atualidade, dessa demanda, lembra-se do consignado à nota de rodapé nº 1522.

¹⁵⁷⁰ Trata-se de Álvaro Toubes Prata, engenheiro e professor universitário, Reitor da UFSC entre 2008 e 2012. Anos depois, Álvaro Toubes Prata seria um dos principais articuladores do MCTIC por ocasião da elaboração do Decreto nº 9.283/18, regulamentando a Lei de Inovação. Para o seu relato, cf. o evento *A Regulação do Novo Marco de CT&I*, realizado pelo OIC-IEA/USP em 22 de maio de 2018 (disponível em <<http://www.iea.usp.br/midioteca/video/videos-2018/a-regulacao-do-novo-marco-de-ct-i-1>>. Acesso em 25 set. 2020).

observou no âmbito do Poder Legislativo, conforme o destaque da notícia *Frente Parlamentar de Ciência, Tecnologia e Inovação*.

Segundo esta última matéria encontrada na busca realizada no *site* da ABC, em dezembro de 2012, fora lançado uma *Frente Parlamentar* “para servir, de modo suprapartidário, como instrumento de fortalecimento do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, transformando-se em referência e canal para as instituições ligadas ao segmento junto ao Poder Legislativo”. Entre as ações desta *Frente Parlamentar*, criada com a assinatura de “mais de duas centenas” de parlamentares, estava “a otimização da proposta [...], tencionando criar o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”.

Enfim, embora não tenha sido possível capturar as razões para a idêntica proposição do *Projeto de Código* nas duas Casas parlamentares, as fontes investigadas permitem vislumbrar o quadro político e social que animaram não só a formulação e a apresentação da proposta pelo CONSECTI-CONFAP, como as primeiras movimentações no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo em face da autuação do *Projeto de Código* no Congresso Nacional.

Portanto, é com esse complexo contexto em mente – de uma proposição fruto da articulação de organicidades dedicadas à CTI dos Estados-membros da federação brasileira, recebida com certas reservas pelas comunidades científica e empresarial, bem como pelo núcleo político da União Federal – que se segue para o exame do percurso do *Projeto de Código* no âmbito do Congresso Nacional.

4.3.2.1.3. O desinteresse do Congresso Nacional pelo Projeto de Código

4.3.2.1.3.1. Projetos de código nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

Para iniciar essa investigação que pretende examinar a tramitação da proposta de *Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação* na Câmara Federal e no Senado Federal, convém discorrer, inicialmente, sobre o significado de “projeto de código” para cada uma destas Casas parlamentares.

No âmbito da Câmara dos Deputados, essa espécie de diploma normativo tramita nos termos dos artigos 205 a 211 RICD.

Segundo este Regimento Interno, essa espécie de proposição normativa observa certas limitações, como a impossibilidade de que “mais de dois projetos de código” tenha tramitação simultânea na Câmara dos Deputados (art. 205, § 7º) e a exigência de “complexidade ou abrangência” para que determinada matéria seja recebida sob a forma de código (art. 205, § 8º).

Esse rigor parece justificar-se em razão de certos aspectos à tramitação dessas propostas constantes do RICD, como a possibilidade de que a Comissão Especial responsável por avaliar projetos dessa natureza tenha um “Relator-Geral e tantos Relatores-Parciais quantos forem necessários para as diversas partes do código” (art. 205, § 3º).

Ademais, o RICD estabelece largos prazos para a avaliação e deliberação dos projetos de código, não admitindo, inclusive, que esta espécie de proposição legislativa tramite sob o regime especial de urgência, por solicitação do Presidente da República (art. 204, § 2º).

Desse modo, pode-se dizer que, pelo arranjo jurídico-institucional que rege os trabalhos da Câmara Deputados, é desejável que a tramitação de um projeto de código ocorra mediante um longo processo de maturação legislativa.

No que tange ao Senado Federal, o RISF também estabelece algumas particularidades para essa modalidade de proposição normativa, conferindo especial atenção ao seu conteúdo.

Nesse sentido, o artigo 374 do RISF determina não só que “ao projeto serão anexadas as proposições em curso ou as sobrestadas, que envolvam matéria com ele relacionada” (inciso II), como demanda, para sua tramitação sob a forma de código, que esses projetos sejam “elaborados por juristas, comissão de juristas, comissão ou subcomissão especialmente criada com essa finalidade, e que tenham sido antes amplamente divulgados” (Parágrafo único).

Assim, a escolha de projeto de código impõe, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, uma especial sistemática em termos de prazos, procedimentos e conteúdo. Considerado esse aspecto preliminar, explora-se a tramitação do projeto de *Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*, inicialmente, no âmbito da Câmara dos Deputados.

4.3.2.1.3.2. Percurso do projeto de Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação na Câmara dos Deputados

Conforme expresso na *Ficha do PL nº 2.177/11*, após o recebimento do *Projeto de Código* e sua publicação no *Diário da Câmara dos Deputados* de 1º de setembro de 2011 (Ano LXVI, N.151, pp. 46478-ss), foi preciso quase um mês para que a Mesa Diretora desta Casa parlamentar publicasse a “proposição sujeita à apreciação do Plenário” de instituição da Comissão Especial responsável pela tramitação da proposta.

Dias depois, segundo despacho de 27 de setembro de 2011, foi determinada a formação de Comissão Especial para apreciação da proposta não pelo seu caráter de projeto de código (art. 34, I, RICD), mas por suas disposições tratarem de matéria de competência de mais de três Comissões Permanentes da Câmara (art. 34, II, RICD).

Assim, seguindo o regime de tramitação ordinária, tal Comissão seria integrada por membros das Comissões de: Educação e Cultura; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Ocorre que, entre a publicação deste despacho e a efetiva criação da Comissão Especial, transcorreu-se mais de um ano.¹⁵⁷¹

De toda a sorte, esse ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 1º de novembro de 2012, criando a Comissão Especial para a apreciação do *PL nº 2.177/11*, não parece

¹⁵⁷¹ Observa-se que, nesse intervalo, diversos parlamentares, de diferentes matizes políticas, protocolaram pedidos à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, solicitando a instituição da Comissão Especial. Nesse sentido, cf., na *Ficha do PL nº 2.177/11*, Requerimentos nºs 5333, de 23 de maio de 2012, de autoria da Deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO); 5600, de 26 de junho de 2012, de autoria do Deputado Laurez Moreira (PSB-TO); 5647, de 3 de julho de 2012, de autoria do Deputado Ângelo Agnolin (PDT-TO); e 5714, de 10 de julho de 2012, de autoria do Deputado Eduardo Gomes (PSDB-TO).

ter imediatamente mobilizado os membros desta Casa legislativa. Tanto é assim que, apenas em 9 de abril de 2013, o Presidente da Câmara dos Deputados constituiu a Comissão Especial, determinando data, lugar e hora para a sua reunião de instalação, sob fundamento do artigo 34, II e § 1º, do RICD.

Portanto, em que pese a pretensão de instituir um *Código*, a proposta do CONSECTI-CONFAP foi recebida na Câmara dos Deputados como um projeto de lei de regime de tramitação ordinária.

Ademais, observa-se que o longo período para o definitivo início dos trabalhos da Comissão Especial revela que a urgência constante dos discursos, exaltando a prioridade do tema da CTI, apontados no item anterior da tese, não se traduziu em efetiva mobilização da Câmara dos Deputados para discutir a proposta.

Em todo o caso, a partir da instalação da Comissão Especial e designação do seu Relator¹⁵⁷² em 9 de abril de 2013, a Câmara passou a avaliar o *Projeto de Código*.

As primeiras movimentações consubstanciaram-se em requerimentos para a discussão da proposta em eventos externos à Câmara dos Deputados, organizados por entidades do setor de CTI.

Nesse sentido, citam-se os requerimentos para a participação da Comissão Especial na “Mesa de Debate sobre o PL 2177/2011”, evento organizado pela Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG), em 26 de julho de 2013, na 65ª Reunião Anual da SBPC, em Recife (PE);¹⁵⁷³ e no Seminário sobre a “mudança na legislação brasileira, proposta pelo PL 2177/2011 para a área de ciência e tecnologia” de 13 de setembro de 2013 no

¹⁵⁷² Trata-se do já mencionado Deputado Sibá Machado.

¹⁵⁷³ Requerimento nº 13, de 11 de julho de 2013, da Deputada Luciana Santos (PC do B-PE), aprovado em 16 de julho de 2013, para que, com fundamento nos artigos 117, VIII, e 255, do RICD, a referida “Mesa de Debate” tivesse o caráter de audiência pública realizada pela Comissão Especial de avaliação do PL nº 2.177/11 da Câmara dos Deputados. Por oportuno, veja-se que, conforme a biografia da parlamentar no *site* da Câmara dos Deputados (disponível em <<https://www.camara.leg.br/deputados/160628/biografia>>. Acesso em 28 set. 2020), além de atuar na CCTCI entre 2011 e 2019, durante os seus dois mandatos parlamentares, Luciana Santos, atual Vice-Governadora de Pernambuco, foi Secretária de Estado de Ciência e Tecnologia do Pernambuco (2009-2010).

Fórum de Reitores das Universidades Federais da Região Norte, ocorrido em Porto Velho (RO).¹⁵⁷⁴

A dimensão dos trabalhos iniciais realizados pela Comissão Especial fica clara com o primeiro parecer do seu Relator, apresentado em 22 de outubro de 2013 (*Parecer-CE-PL2177/11*).¹⁵⁷⁵

Neste documento, após declarar o projeto como “decorrência de sugestão de representantes da comunidade científica brasileira” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 1), o Relator arrolou as sete audiências públicas e os sete seminários realizados pela Comissão Especial “[c]om o objetivo de receber contribuições da sociedade civil organizada a respeito do tema” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 6).¹⁵⁷⁶

Além de uma tabela (*Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 6-9) consolidando esses eventos realizados pela Comissão Especial, o Relator detalhou o conteúdo desses encontros (*Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 10-28).

Em síntese: (i) salvo o Sul do Brasil, todas as demais regiões receberam eventos da Comissão Especial; (ii) expositores de distintas entidades do terceiro setor e de organicidades do setor público participaram dos encontros; e (iii) assuntos críticos da institucionalidade de CTI do Brasil foram objeto de debate.

A apresentação pelo Relator do resultado dessas audiências e seminários revela tanto a complexidade do ambiente brasileiro de CTI, como uma reiterada inquietação dos participantes desses encontros com os constrangimentos decorrentes do arranjo

¹⁵⁷⁴ Requerimento nº 20, de 28 de agosto de 2013, do Deputado Sibá Machado (PT-AC), aprovado em 3 de setembro de 2013, elaborado com base no artigo 24, XIII, do RIDC, que admitia a uma Comissão da Câmara dos Deputados de se reunir sob a forma de “seminário”, para “estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade”.

¹⁵⁷⁵ Cf. “Parecer do Relator, Dep. Sibá Machado (PT-AC), pela aprovação, com substitutivo>Inteiro teor” na *Ficha do PL nº 2.177/11*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer-CE-PL2177/11*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁵⁷⁶ Cogita-se que o número de audiências públicas e seminários realizados pela Comissão Especial possa ser maior que os quatorze eventos mencionados pelo Relator, considerando, por exemplo, que o acima mencionado evento na 65ª Reunião Anual da SBPC ocorrera, mas não foi arrolado pelo Relator. Para esse debate na “Programação Científica” da 65ª Reunião Anual da SBPC, ver “DEBATE SOBRE O CÓDIGO DE CT&I”, realizado em 24 de julho de 2013 (disponível em <<http://www.sbpnet.org.br/recife/arquivos/errata.pdf>>. Acesso em 25 set. 2020).

jurídico-institucional brasileiro, acirrados pela atuação dos órgãos de controle da Administração Pública.¹⁵⁷⁷

Assim, merece destaque a audiência pública da Comissão Especial realizada em 1º de julho de 2013, na Sala da Congregação do Prédio Histórico da FDUSP, para debater “Estratégias para soluções jurídicas”.

Tratando deste evento, o Relator informou que

[d]ando início ao debate sobre estratégias jurídicas, a Sra. Maria Paula Dallari,¹⁵⁷⁸ professora associada da Faculdade de Direito da USP e assessora jurídica da Agência USP de Inovação, conclamou a necessidade de criação de uma identidade jurídica da pesquisa, com tratamento jurídico próprio, que possa garantir maior autonomia e a ampliação das experiências de autorregulação. E segundo a palestrante, o coração dessa autorregulação está na transferência de recursos e na maior liberdade de compras. Ela citou as práticas adotadas na Fapesp que, segundo sua análise, está mais baseada no costume e na cultura dos entes envolvidos do que em uma previsão expressa de autonomia contida na lei. Desse modo, o princípio da autorregulação deveria ser aplicado de forma autoevidente no conjunto da legislação, devendo os órgãos de controle serem mais sensíveis ao detectarem essa autonomia na cultura de financiamento de pesquisa. Maria Paula Dallari também enfatizou que a autorregulação demanda um sistema próprio de controle, no qual as regras estabelecidas em lei têm caráter mais geral e programático, com todas as pormenorizações contidas em regulamento. (Parecer-CE-PL2177/11, p. 26)

¹⁵⁷⁷ Destaca-se que a audiência pública de 21 de maio de 2013 foi dedicada exclusivamente ao tema das “Relações das Instituições de C,T&I com o ‘sistema U’”, em alusão ao TCU, CGU e AGU, todas responsáveis, em maior ou menor grau, pelo exercício da função de controle da Administração Pública. Para o relato desse encontro, ver *Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 17-19.

¹⁵⁷⁸ Para a sua formação acadêmica e atuação profissional, cf. <<http://lattes.cnpq.br/5277262878389044>>. Acesso em 25 set. 2020.

Em que pese o acento conferido no debate à “autorregulação”¹⁵⁷⁹ para a área de CTI, esta perspectiva não parece, ao menos expressamente, ter sido acolhida pelo Relator na proposta alternativa que apresentou ao *Projeto de Código*.

Vale apontar que, para essa proposição, a Comissão Especial, sob pedido do Relator, contou com o apoio de um grupo de trabalho, “[e]m vista da complexidade da matéria e da diversidade de enfoques oferecidos pelos diversos convidados nas audiências públicas e seminários”. Assim, reunindo-se, semanalmente, ora na Câmara dos Deputados, ora no MCTI, o grupo composto por colaboradores externos ao Congresso Nacional propunha redações de dispositivos para estudo dos parlamentares da Comissão Especial e do seu corpo técnico de servidores públicos.¹⁵⁸⁰

O resultado dessa construção foi a apresentação do *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* em 22 de outubro de 2013, que acompanhou o *Parecer-CE-PL2177/11*, marcando o abandono definitivo da proposta de *Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação* na Câmara dos Deputados.

Por oportuno, ressalta-se que essa direção já havia sido anunciada pelo Relator na audiência pública da Comissão Especial de 13 de junho de 2013, realizada no Rio de Janeiro, na FIOCRUZ¹⁵⁸¹, destinada a discorrer sobre as “Estratégias para o desenvolvimento da pesquisa e da inovação no Brasil”. Na oportunidade, segundo o próprio Relator, foi expressamente anunciado que

[a] ideia original, de apresentar um código de ciência e tecnologia, mostrou-se inoportuna, visto que tal ação demandaria um tempo muito longo para a construção de um texto e resultaria em um texto de grande

¹⁵⁷⁹ Ainda no destaque da audiência pública de 1º de julho de 2013, o Relator anotou que “[r]etomando os argumentos da Sra. Maria Paula Dallari, Menezes [Fernando Dias Menezes de Almeida, também professor da FDUSP. Nesse sentido, ver <<http://lattes.cnpq.br/0477960417689954>>. Acesso em 25 set. 2020] enfatizou a necessidade de se criar uma cultura de autorregulação no setor de CTI, e ressaltou que o trabalho legislativo é fundamental para a viabilização da autonomia e da autorregulação. Acrescentou que a construção da futura legislação de CTI deve ser cuidadosa, evitando o que considera a armadilha de legislar demais, gerando assim regras muito estáticas e que terminam por dificultar a pesquisa e o desenvolvimento.” (*Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 26-27)

¹⁵⁸⁰ Para os detalhes deste grupo e as transcrições contidas no parágrafo, ver o “Estudo de alternativas à proposição em exame” em *Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 28-29.

¹⁵⁸¹ Sobre a importância da FIOCRUZ no cenário de CTI brasileiro, ver *supra* nota de rodapé nº 1373.

abrangência, frente a problemas muito bem localizados em relação às atividades de pesquisa e desenvolvimento que ocorrem no País. Ademais, a eventual aprovação de um código poderia engessar demais o arcabouço regulatório de uma área por demais dinâmica. (Parecer-CE-PL2177/11, p. 22)

Nesse sentido, o texto do *Substitutivo ao PL nº 2.177/11 (Parecer-CE-PL2177/11, pp. 38-59)* optou, para enfrentar estes “problemas muito bem localizados”, pela modificação das legislações existentes de CTI, inclusive como forma de evitar eventuais inconstitucionalidades por vício de iniciativa, ante a não propositura da proposta pelo Presidente da República.¹⁵⁸²

Além dessa linha pelo aperfeiçoamento da legislação existente, muitos assuntos foram abandonados com *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*, como o tratamento relativo ao acesso à biodiversidade, que, segundo o Relator, teria proposta em estudo no âmbito do Poder Executivo,¹⁵⁸³ e o simplificado regime de aquisições para a CTI, previsto no *Projeto de Código*, que, conforme “compromisso assumido pelo MCTI no âmbito dos estudos promovidos por esta Comissão Especial,” seria objeto de “proposta específica, a ser encaminhada pelo Poder Executivo, estabelecendo regime diferenciado de contratação pública (RDC)”.¹⁵⁸⁴

¹⁵⁸² “Na elaboração do Substitutivo nos preocupamos, seguindo recomendação dos ilustres Pares, em preservar as disposições da legislação preexistente, minimizando a intervenção naqueles dispositivos, sempre que possível, focando-nos nos ajustes de redação necessários para adequá-los à sua aplicação, se às ICT públicas ou se às instituições em geral. [§] De tal sorte, evitamos recair em problemas decorrentes de iniciativa constitucional para propositura da matéria, solucionando os problemas identificados na proposta inicial” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 36). Destaca-se, contudo, que a alternativa vislumbrada à época pelos parlamentares e endossada pelo Relator, com a alteração de uma lei “autônoma” por uma lei “modificativa” não teria o condão de afastar eventual intrusão do *Projeto de Código*, de formal autoria parlamentar, às matérias arroladas pela Constituição como de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º).

¹⁵⁸³ “O Substitutivo não tratou da biodiversidade, de modo que deixamos de adotar o art. 32 da proposta original. O Poder Executivo comunicou a esta Comissão Especial, em mais de uma oportunidade, que um grupo de estudos vem conduzindo um esforço de adequação das práticas regulatórias e de controle da biodiversidade às necessidades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I), devendo oferecer, oportunamente, proposta nesse sentido” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 36). Para essa referida mobilização, lembra-se da Lei nº 13.123/15, fruto do PL nº 7.735, de 2014, de autoria do Poder Executivo (ver *Ficha do PL nº 7.735, de 2014, no site da Câmara dos Deputados*, disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=619150>>. Acesso em 25 set. 2020).

¹⁵⁸⁴ *Parecer-CE-PL2177/11*, p. 36. Distintamente da movimentação que resultou na Lei nº 13.123/15 (ver, nota de rodapé *supra*), o Governo federal não chegou a instituir um “RDC” específico para as compras públicas de

O *Parecer-CE-PL2177/11* ainda noticiava a proposição da *PEC n° 290/13*, pela necessidade identificada pelo grupo de trabalho de “Estudo de alternativas à proposição em exame” da “proteção constitucional às atividades relacionadas à ciência, tecnologia e inovação, possibilitando a criação de um sistema coordenado de instituições do setor, para obter ganhos de sinergia entre os vários níveis de governo e os diversos atores envolvidos” (p. 31).

Antes de avançar para os debates relativos a essa reforma constitucional, examina-se a tramitação do *Projeto de Código* no Senado Federal.

4.3.2.1.3.3. Percurso no Senado Federal

A tramitação do *Projeto de Código* no Senado Federal não difere daquela observada na Câmara dos Deputados.

Conforme a *Ficha do PLS n° 619/11*, o *Projeto de Código* apenas foi protocolado no Senado Federal em 4 de outubro de 2011, oportunidade em que foi imediatamente remetido a três de suas Comissões Permanentes: Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Assuntos Econômicos (CAE); e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCTICI), cabendo a esta a deliberação terminativa.¹⁵⁸⁵

Portanto, também no Senado Federal, não se designava Comissão Específica para apreciar a proposta sob a forma de *Código*, nos termos do artigo 318 do RISF.

Com a tramitação iniciada na CCJ em 6 de outubro de 2011, a proposta não recebeu emendas no prazo regimental de cinco dias (art. 122, § 1º, RISF). Ademais, mesmo

CTI. De toda a sorte, o Poder Legislativo estendeu para as obras e serviços de engenharia envolvendo os “sistemas públicos de [...] pesquisa, ciência e tecnologia” o então existente RDC da Lei n° 12.462, de 4 de agosto de 2011, que já tinha entre os seus objetivos originais “incentivar a inovação tecnológica” (art. 1º, § 1º, III) mediante, por exemplo, faculdades nos critérios de julgamento da “melhor combinação de técnica e preço”, para as propostas que se destinassem “exclusivamente a objetos [...] de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica ou técnica” (art. 20, § 1º, I). No caso, aproveitando o processo legislativo de conversão em lei da MP n° 678, de 23 de junho de 2015 (posteriormente, Lei n° 13.190, de 19 de novembro de 2015), que estendia o regime diferenciado de contratações da Lei n° 12.462/11 ao setor de segurança pública, os parlamentares incluíram as obras e serviços de engenharia para a CTI (ver art. 1º, § 3º, Lei n° 12.462/11). Por oportuno, vale registrar, como se verá adiante, que o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* novamente alterou a Lei n° 12.462/11, para incluir no RDC as “ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação” (art. 1º, X, Lei n° 12.462/11).

¹⁵⁸⁵ Ver *Diário do Senado Federal, Ano LXVI, N° 166, de 5 de outubro de 2011*, p. 40210.

com o decurso desse prazo em 13 de outubro de 2011, a proposta só teve Relator¹⁵⁸⁶ designado na CCJ em junho de 2012.

Isso não significou que o *Projeto de Código* não fora discutido no Senado Federal. Por exemplo, destaca-se a 14ª Reunião Extraordinária da CCTICI, para “Debater a proposta de criação do Novo Código da Ciência”, em 30 de maio de 2012.¹⁵⁸⁷

Todavia, é certo que a proposta não esteve na ordem do dia dos trabalhos do Senado Federal, de modo que, também nesta Casa legislativa, como se viu no âmbito da Câmara dos Deputados, vislumbra-se a distância entre o discurso de urgência e o efetivo enfrentamento da proposta de mudança nas disposições normativas relativas à CTI.

Ilustrativo desse aspecto é a entrega do *Parecer do Relator da CCJ sobre o Projeto de Código*, apenas em 5 de dezembro de 2013 (apreciado pela CCJ em 18 de dezembro de 2013), portanto, aproximadamente um ano e meio depois da sua designação para a atividade.¹⁵⁸⁸

Nele, o *Projeto de Código* foi confrontado, sobretudo, em termos da “constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade” (*Parecer-CCJ-PLS619/11*, p. 8).

Deste modo, o primeiro aspecto realçado pelo Relator foi a inobservância das regras constitucionais de distribuição de competência pelo PLS nº 619/11. Segundo o Relator, ciência, tecnologia e inovação não estariam abrangidas no rol de competências partilhadas entre os entes federados, não cabendo ao “legislador federal criar normas vinculantes para Estados e Municípios” (*Parecer-CCJ-PLS619/11*, p. 9).

¹⁵⁸⁶ Trata-se do Senador Luiz Henrique da Silveira (PMDB-SC), mencionado nesta tese quando da análise da Lei de Informática, ocasião em que foi Relator do PL nº 5.804/90, na Câmara dos Deputados – cf. referência na nota de rodapé nº 1338.

¹⁵⁸⁷ Para essa informação, ver <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=472&codcol=1363>>. Acesso em 27 set. 2020. A gravação deste evento que contou com a participação de representante da SBPC, do CONFAP, do MCTI, do Colégio de Pró-Reitores de Pós-graduação, Pesquisa e Inovação da ANDIFES (COPROPI-IFES) e do Coordenador do Grupo de Trabalho do CONSECTI, um dos responsáveis pela elaboração do *Projeto de Código*, ver <<https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/29609>>. Acesso em 27 set. 2020.

¹⁵⁸⁸ Cf. arquivo “Parecer” no andamento de 18 de dezembro de 2013 “SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania>APROVADO PARECER NA COMISSÃO” da *Ficha do PLS nº 619/11*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer-CCJ-PLS619/11*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

Assim, salvo pelo disposto no artigo 219, Parágrafo único, da Constituição, tendo por “objeto o mercado interno”, o fomento estatal constante no artigo 218 do texto constitucional seria objeto de tratamento legislativo por qualquer ente federado, lembrando o Relator, para ilustrar as suas considerações, a autonomia dos entes federados em matéria tributária.¹⁵⁸⁹

Conforme o Relator, a pretensão nacional do *Projeto de Código* apenas seria cabível em matérias como licitações e contratações, cuja competência concorrente é constitucionalmente prevista (art. 22, XXVII, Constituição).

Ademais, o Relator vislumbrava inconstitucionalidade formal do *Projeto de Código*, ao tratar, mediante proposta de autoria parlamentar, de competências de organicidades do Poder Executivo e dos seus servidores públicos, matérias reservadas à iniciativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, “c” e “e”, Constituição).

Desse modo, mencionando as conclusões da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para apreciação do PL nº 2.177/11, o *Parecer-CCJ-PLS619/11* (pp. 10-11) reparava que, por reproduzir diversos dispositivos da Lei de Inovação e da Lei de Licitações, seria prudente, sob o aspecto da constitucionalidade do PLS nº 619/11, realizar alterações nas legislações vigentes, que pudessem ser objeto de iniciativa parlamentar.¹⁵⁹⁰

¹⁵⁸⁹ Nesse sentido, ver as considerações do Relator do PLS nº 619/11 ao artigo 218, § 4º, da Constituição: “o estímulo a empresas que invistam em pesquisa e tecnologia pode se dar das mais variadas formas, inclusive por benefícios tributários, cabendo a cada ente, no uso de sua competência tributária, conceder tais incentivos.” (*Parecer-CCJ-PLS619/11*, p. 9)

¹⁵⁹⁰ Para a proposta de alterações pontuais de legislações existentes, realizadas pelo Relator da CCJ do Senado Federal, sustentando, entende-se, técnica juridicamente mais adequada a superar eventuais vícios de constitucionalidade do *Projeto de Código*, do que aquela suscitada pela Câmara dos Deputados (ver, *supra*, nota de rodapé nº 1582): “Aliás, a aludida reprodução de dispositivos de leis já vigentes perpassa todo o PLS em exame. Na verdade, mais de 50 artigos da proposição constituem reprodução de dispositivos das Leis nº 10.973, de 2004, e nº 8.666, de 1993, com alterações pontuais em alguns deles. Diante de tamanha semelhança, não vemos necessidade de aprovar um código de ciência e tecnologia, bastando que se promovam alterações na legislação vigente, naquilo que é essencial alterar. De resto, uma lei que pretendesse ser vinculante para todos os entes federados e que dispusesse sobre matéria de organização do Poder Executivo seria, como já mencionado, facilmente impugnada, por padecer de vício de inconstitucionalidade. Por isso mesmo, acreditamos ser de melhor alvitre promover modificações consideradas essenciais na legislação vigente e que possam ser veiculadas em lei de iniciativa parlamentar.” (*Parecer-CCJ-PLS619/11*, p. 10)

Neste sentido, criticava a adequação do formato de *Código* para as modificações legislativas pretendidas:

[a] rigor, a própria qualificação das normas do PLS nº 619, de 2011, como constitutivas de um Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação nos parece imprópria, tendo em vista o objeto regulado. Uma das principais características dos códigos é a sua estabilidade (ou ao menos a pretensão de tê-la). Os códigos se destinam comumente a regular ramos abrangentes do Direito, de uma forma sistemática, orgânica e tendencialmente duradoura. Ademais, o atributo da mutabilidade integra a própria noção de ciência e tecnologia. O conhecimento científico e suas aplicações avançam numa velocidade que desaconselha qualquer regulação jurídica da matéria com propósito de permanência por longo período, como sugere a ideia de um código. (Parecer-CCJ-PLS619/11, p. 12)

Enfim, sob esses argumentos, o *Parecer-CCJ-PLS619/11* abandonava o modelo de *Código*, propondo, em seu lugar, um substitutivo com alterações exclusivamente à Lei nº 10.973/04 (pp. 13-17).

Assim, nos termos do *Parecer-CCJ-PLS619/11*, optava-se por uma rota concisa, sem “reprodução desnecessária de leis já vigentes” ou “vício de inconstitucionalidade” (p. 12).¹⁵⁹¹

¹⁵⁹¹ Vale reproduzir as considerações do Relator, arrolando as disposições do projeto de *Código* com “constitucionalidade e juridicidade contestadas”: “art. 9º, § 6º, que dispensa o registro, no SICONV, de convênios na área de ciência e tecnologia, por ferir o art. 84, VI, a, c/c o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição; art. 11, que permite a transferência de recursos públicos para o custeio de instituições privadas com fins lucrativos, invadindo matéria afeta a lei complementar e, nesse ponto, colidindo com o art. 19 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; art. 16, por regular matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos, o qual deve ser disciplinado em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo de cada ente político; art. 41, § 2º, que impede a contestação de justificativa técnica para a contratação direta por quem não tenha títulos acadêmicos iguais ou superiores ao pesquisador que a redigiu, o que inviabilizaria, por exemplo, o controle e a fiscalização de atos e contratos administrativos pelo Tribunal de Contas, função que lhe é atribuída pela própria Constituição; o art. 73, que classifica como investimento, para fins orçamentários, a transferência o emprego ou repasse de recursos com a finalidade de apoio à pesquisa, desenvolvimento e inovação, o que constitui matéria a ser tratada por lei complementar, nos termos do art. 165, § 9º, da Constituição; e o art. 76, que trata da prestação de contas de recursos repassados a instituições de ciência e tecnologia, no âmbito das três esferas da Federação, o que constitui matéria reservada à lei complementar, nos termos do art. 163, V, da Constituição.” (*Parecer-CCJ-PLS619/11*, pp. 11-12)

Grande parte desse substitutivo do Relator da CCJ do Senado Federal pretendia incluir, na Lei de Inovação, capítulo para as “licitações no âmbito dos projetos de pesquisa”, almejando estabelecer

regras especiais para os certames necessários à realização de projetos de pesquisa, que simplificam o procedimento licitatório, adaptam-no aos novos recursos de tecnologia da informação disponíveis e reduzem seus prazos. É importante frisar que o uso das novas regras constituirá uma faculdade da Administração Pública, que, em entendendo conveniente valer-se, no caso concreto, de qualquer das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666, de 1993, ou na Lei nº 10.520, de 2002 [Lei do Pregão], poderá fazê-lo. (Parecer-CCJ-PLS619/11, p. 13)

O texto aprovado pela CCJ em 18 de dezembro de 2013 prosseguiu para a apreciação das outras duas Comissões do Senado, encarregadas de apreciar a matéria (CAE e CCTICI).

Não é o caso de examinar, em detalhes, os trabalhos da CAE¹⁵⁹² e da CCTICI¹⁵⁹³, considerando o arquivamento do PLS nº 619/11, ante a declaração de prejudicialidade da matéria e arquivamento da proposta.¹⁵⁹⁴

Basta frisar que nenhum dos pareceres aprovados por estas Comissões remeteram suas proposições a um texto de *Código*, de modo que os trabalhos da CCJ encerram a tramitação do projeto sob essa pretensa característica no âmbito do Senado Federal.

Portanto, considerando o abandono da pretensão de estabelecer um *Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*, após um longo período de tramitação da proposta

¹⁵⁹² Para o *Parecer da CAE sobre o PLS nº 619/11*, ver “Parecer” no andamento de 29 de abril de 2014 “SF-CAE - Comissão de Assuntos Econômicos>APROVADO PARECER NA COMISSÃO” da *Ficha do PLS nº 619/11*.

¹⁵⁹³ Quanto ao *Parecer da CCT sobre o PLS nº 619/11*, cf. “Parecer” no andamento de 13 de setembro de 2016 “CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática>APROVADO PARECER NA COMISSÃO” da *Ficha do PLS nº 619/11*.

¹⁵⁹⁴ A decisão de prejudicialidade e envio ao arquivo do PLS nº 619/11 (cf. *Diário de Senado Federal, Ano LXXII, nº 49, de 27 de abril de 2017*, p. 267) teve por fundamento deliberação da CCT, pela perda de oportunidade da matéria, “uma vez que tema idêntico já foi deliberado e aprovado pelo Senado Federal e transformado na Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016” (*Parecer da CCT sobre o PLS nº 619/11*, p. 5).

do CONSECTI-CONFAP nas duas Casas legislativas do Congresso Nacional, avança-se para o exame da *PEC n° 290/13*, tendo em mente a sua contextualização pelo Relator da CCJ do Senado Federal:

[n]ão é demais registrar que projeto idêntico ao que ora se examina foi apresentado na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei n° 2.177, de 2011), tendo sido constituída comissão especial para examiná-lo. As mesmas questões aqui colocadas são levantadas no âmbito daquela comissão e, exatamente porque a aprovação de um projeto com tal conteúdo poderia trazer insegurança jurídica, dadas as objeções à sua constitucionalidade, optou-se por modificar o próprio texto constitucional, para tornar viáveis algumas inovações constantes do projeto de lei. Nesse sentido, foi recentemente apresentada, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda Constitucional n° 290, de 2013, que altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.” (Parecer-CCJ-PLS619/11, p. 11)

4.3.2.2. Emenda Constitucional n° 85, 26 de fevereiro de 2015

Essa seção dedica-se à análise da proposição e tramitação da proposta da EC n° 85/15, bem como a lançar considerações às modificações realizadas por esta no texto constitucional. Conforme já apontado, as fontes adotadas para essa investigação são a *Ficha da PEC n° 290/13* na Câmara Federal e a *Ficha da PEC n° 12/14*, quando da sua tramitação no Senado Federal.¹⁵⁹⁵ Ademais, para apoiar o percurso legislativo de deliberação da EC n° 85/15 no Congresso Nacional elaborou-se a [Tabela VI](#), anexa, contendo a proposta original e todas as sucessivas modificações realizadas pelos substitutivos apresentados na Câmara dos Deputados.

¹⁵⁹⁵ Para as referências, ver notas de rodapé n°s 1528 e 1529.

4.3.2.2.1. *Proposição da PEC n° 290, de 2013*

Em 7 de agosto de 2013, com o objetivo de alterar o tratamento constitucional das atividades de CTI, foi proposta, por iniciativa parlamentar, a PEC n° 290/13.¹⁵⁹⁶

Nos termos da “Justificação” para a *Apresentação da PEC n° 290/13*,¹⁵⁹⁷ a proposição tinha relação direta com a tramitação do PL n° 2.177/11 e a “necessidade de atualizar as disposições constitucionais relativas ao tema” (p. 2), externalizados “nas audiências públicas, pelas entidades que atuam nessa área” (p. 2).

A *Apresentação da PEC n° 290/13* sustentava que o país chegara ao limite do seu modelo tradicional de incentivo ao desenvolvimento, calcado, inicialmente, na “substituição de importações” (p. 3), e modificado, a partir da década de 90, pelo “incentivo e financiamento à produção mediante o aporte de capital de fundos de pensão e de instituições financeiras públicas” (p. 3).

Assim, para contornar o ciclo de “estagnação da produtividade” (p. 3), a proposta centrava seus esforços em alterar o tratamento constitucional da “ciência e tecnologia”, para expressamente incorporar a esta dimensão a “inovação”.

Além da inclusão do termo ao Capítulo IV do Título VIII da Constituição, ante “a importância da inovação para o setor produtivo, o que requer uma ampliação do escopo da norma constitucional” (p. 3), almejava-se suprimir as distinções entre pesquisa “científica básica” e “tecnológica” do artigo 218 (§§ 1° e 2°), conquanto “perde sentido

¹⁵⁹⁶ A proposta de autoria da Deputada Margarida Salomão (PT-MG) – para a sua atuação como Reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora (MG) e dirigente da ANDIFES, entre 1998 e 2006, e as suas atividades parlamentares na CCTCI, a partir de 2013, cf. <<https://www.camara.leg.br/deputados/171619/biografia>>. Acesso em 27 set. 2020 – contou com a assinatura confirmada de duzentos parlamentares dos mais distintos partidos políticos e Estados-membros da federação. Para essa adequação da proposta ao disposto no artigo 60, I, da Constituição, ver “Relatório de Conferência de Assinaturas da PEC 290/13>Inteiro teor” em *Ficha da PEC n° 290/13*.

¹⁵⁹⁷ Cf. “Apresentação da Proposta de Emenda à Constituição n. 290/2013, pelas Deputadas Margarida Salomão (PT-MG) e outros, que: ‘Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação’.> Inteiro teor” em *Ficha da PEC n° 290/13*. Todas as transcrições realizadas nesta seção estão nas pp. 2-4 da *Apresentação da PEC n° 290/13*, de modo que serão indicadas, neste item da tese, apenas as páginas do referido documento entre parênteses.

a separação [...], pois diversas linhas de pesquisa ‘pura’ têm potencial para desdobrar-se em novas soluções para o setor produtivo.” (p. 3).

Ademais, a proposta alterava o quadro de competências constitucionais dos entes federados em ciência, tecnologia e inovação, a fim de possibilitar “iniciativas que harmonizem ações das esferas federal, estadual e municipal” (p. 3).

Para tanto, a PEC nº 290/13 procurava prever em norma constitucional o SNCTI, a fim de “coordenar as ações de entidades públicas e privadas e fomentar sua colaboração” (p. 3), integrando organicidades de pesquisa e empresas e unindo “esforços de financiamento” (p. 4), por intermédio de normas gerais editadas pela União Federal, especificadas, em suas particularidades, pelo exercício normativo dos entes subnacionais.

A PEC nº 290/13 também pretendia incluir disposição na Constituição para que (i) fossem previstas em lei condições especiais ou simplificadas para a aquisição de bens e serviços, controle e tributação, envolvendo CTI; (ii) e ficasse assentado em nível constitucional “a possibilidade de compartilhamento de infraestrutura de pesquisa e do know-how adquirido pelas partes em projetos de cooperação” (p. 3).

Singela em sua “Justificação”, nota-se que a *Proposta original da PEC nº 290/13* (*Apresentação da PEC nº 290/13*, pp. 1-2 – cf. também [Tabela VI](#), *infra*) almejava alterar profundamente o Capítulo IV do Título VIII da Constituição, além de regras relativas ao sistema único de saúde (art. 200) e de distribuição de competências comuns (art. 23) e concorrentes (art. 24) na matéria de CTI.

Em suma, salvo no que tange à organização do SNCTI, mediante a patilha de competências constitucionais concorrentes – e à previsão para que a União Federal pudesse vincular sua receita orçamentária à pesquisa científica e tecnológica (redação para o art. 218, § 5º, nos termos da *Proposta original da PEC nº 290/13*), aspecto não mencionado expressamente na “Justificação” da proposta –, todas as demais disposições constantes da PEC nº 290/13 apenas reiteravam previsões já existentes em lei no Direito brasileiro.

Desse modo, pode-se dizer que grande parte do conteúdo da *Proposta original da PEC n° 290/13* buscava afirmar no texto constitucional uma série de condutas que, no curso da primeira década do Século XXI, já haviam sido objeto de tratamento legal.

Com essa consideração preliminar sobre a PEC n° 290/13, segue-se para o exame da tramitação da proposta no Congresso Nacional.

4.3.2.2.2. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional no Congresso Nacional

4.3.2.2.2.1. Percurso na Câmara Federal

Apresentada na Câmara dos Deputados, a PEC n° 290/13 foi remetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 12 de agosto de 2013, tendo seu Relator¹⁵⁹⁸ designado em 15 de agosto de 2013.

Em 27 de agosto de 2013, o Relator da CCJC apresentou seu parecer, opinando pela admissibilidade da PEC n° 290/13, com uma única emenda, a fim de sanear a necessidade de contrapartida do agente privado, beneficiário de “cessão de recursos humanos e materiais” provenientes do Estado, reparando, assim, segundo o Relator, uma “afrota ao princípio da moralidade” da proposta originária.¹⁵⁹⁹

Deliberado na 49ª Reunião Ordinária da CCJC de 28 de agosto de 2013, o referido parecer foi aprovado sem maiores debates pela Comissão.¹⁶⁰⁰

Em seguida, por despacho de 29 de agosto de 2013, o Presidente da Câmara dos Deputados criou a Comissão Especial para apreciar a PEC n° 290/13 (art. 202, § 2º,

¹⁵⁹⁸ Trata-se do Deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA). Para sua biografia, ver <<https://www.camara.leg.br/deputados/74145/biografia>>. Acesso em 28 set. 2020.

¹⁵⁹⁹ Para as transcrições e a íntegra do *Parecer-CCJC-PEC290/13*, ver “Parecer do Relator, Dep. Zezéu Ribeiro (PT-BA), pela admissibilidade, com emenda saneadora>Inteiro teor” na *Ficha da PEC n° 290/13*. Quanto à emenda modificativa da CCJC à PEC n° 290/13 (*EM-CCJC-PEC290/13*), também constante da [Tabela VI](#), cf. *Parecer-CCJC-PEC290/13*, p. 4.

¹⁶⁰⁰ Cf. a *Ata da 49ª Reunião Ordinária da CCJC de 28 de agosto de 2013* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1123001.htm>>. Acesso em 28 set. 2020).

RICD). Constituída em 3 de setembro de 2013, a Comissão Especial teve o seu Relator¹⁶⁰¹ designado na mesma data, para proferir parecer.

Com isso, em menos de um mês de sua apresentação, pode-se dizer que a Câmara Federal estava organizada para tratar do conteúdo da PEC nº 290/13.

Esse trâmite acelerado não cessou, já que, em 22 de outubro de 2013, foi apresentado o parecer do Relator da Comissão Especial para apreciação da PEC nº 290/13.¹⁶⁰²

Segundo este *Parecer1-CE-PEC290/13*, a proposta de emenda à Constituição era “uma proposta da própria comunidade científica brasileira” (p. 3), tramitando em estreita relação com o PL nº 2.177/11.¹⁶⁰³

Além de mencionar que nenhuma emenda parlamentar fora apresentada no prazo regimental (p. 3), o *Parecer1-CE-PEC290/13* destacava a ocorrência de três audiências públicas no curso do mês de setembro de 2013 (pp. 5-6).

Na “Conclusão do voto” do *Parecer1-CE-PEC290/13*, o Relator tributou a este diálogo com a sociedade, “que incluiu não apenas as audiências públicas aqui realizadas, mas também o recebimento de diversas sugestões encaminhadas pelas entidades representativas da sociedade civil” (p. 7), a proposição de um substitutivo à proposta original – para fins desta tese, o *Substitutivo 1 à PEC nº 290/13 (Parecer1-CE-*

¹⁶⁰¹ Trata-se do Deputado Izalci Lucas (PSDB-DF). Conforme a sua biografia no *site* da Câmara dos Deputados (disponível em <<https://www.camara.leg.br/deputados/4931/biografia>>. Acesso em 28 set. 2020), o parlamentar, além de atuar na CCTCI entre 2011 e 2019, foi Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia do Distrito Federal de 2004 a 2010. Atualmente, em mandato no Senado Federal, Izalci Lucas é membro titular da CCTICI, sendo o autor de propostas relativas à CTI nesta Casa parlamentar, como os acima mencionados PLP nº 135/20 (ver nota de rodapé nº 768), visando alterar aspectos relacionados ao caráter e à execução do FNDCT, e PLS nº 2.707/20 (cf. nota de rodapé nº 1522), pretendendo revisar disposições da Lei do Bem.

¹⁶⁰² Cf. “Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PEC29013, pelo Dep. Izalci>Inteiro teor” na *Ficha da PEC nº 290/13*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer1-CE-PEC290/13*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶⁰³ Para a relação procedimental entre a PEC nº 290/13 e o PL nº 2.177/11, segue o destaque feito pelo Relator: “toda esta rica discussão sobre o PL nº 2.177, de 2011, redundou na apresentação de um novo projeto, corporificado na PEC 290, de 2013. Com o intuito de manter a harmonia na avaliação desta Proposta de Emenda à Constituição, bem como garantir a celeridade deste trabalho, a Comissão Especial formada para a sua apreciação conta com exatamente os mesmos integrantes da Comissão Especial que hoje avalia o PL nº 2.177, de 2011.” (*Parecer1-CE-PEC290/13*, p. 4)

PEC290/13, pp. 12-ss), cujas modificações ao texto inicial da PEC nº 290/13 estão indicadas na [Tabela VI](#) (anexa).

Em seguida, o Relator dedicou-se a explicitar as modificações sugeridas à proposta original, a fim de que as alterações constitucionais “impactem de maneira ainda mais positiva os setores de CTI, gerando assim um ambiente legal mais propício ao pleno desenvolvimento do País.” (*Parecer1-CE-PEC290/13*, p.7)

A primeira dessas modificações foi no tratamento constitucional à questão orçamentária para a CTI mediante duas disposições.

Em uma, com a inclusão de dispositivo prevendo a possibilidade de transposição, remanejamento e transferência de recursos destinados à CTI de uma categoria de programação orçamentária para outra, sem a necessidade de autorização legislativa prévia, requerida pelo artigo 167, VI, da Constituição. Para justificar o acréscimo, o Relator argumentara que

*[t]al alteração visa conceder maior liberdade na administração dos recursos destinados a pesquisas, desde que o objetivo final desta maior liberdade seja o atingimento das metas científicas estabelecidas. [...] No caso da Ciência, Tecnologia e Inovação, com vistas a conceder maior eficiência na aplicação das verbas destinadas a este setor, é plenamente justificável que o próprio Poder Legislativo abra mão dessa obrigatoriedade de autorização legislativa [art. 167, VI, Constituição]. Ademais, note-se que não será concedida uma liberdade absoluta – todos os remanejamentos e transferências de recursos entre categorias deverão ser feitos na forma da lei, de acordo com regras referendadas pelo Parlamento. (*Parecer1-CE-PEC290/13*, p. 7)*

Em outra, com o acréscimo também da possibilidade dos Municípios vincularem parte de suas orçamentárias ao fomento da pesquisa científica e tecnológica, de modo que, considerando a pretensão da *Proposta original da PEC nº 290/13* que já incluía a União Federal, todos os entes federados poderiam excepcionalizar a vedação de não vinculação de impostos do artigo 167, IV, da Constituição, para a atividade de CTI.

As alterações seguintes trazidas realizadas pelo *Substitutivo 1 à PEC nº 290/13* objetivava evitar “interpretação equivocada” das prescrições contidas na PEC nº 290/13.

Assim, o Relator propunha ajustes de redação no texto original da proposta, a fim de reiterar a possibilidade de incentivos estatais à articulação dos atores de CTI, independentemente do caráter dessa interação (pública-privada, privada-privada ou pública-pública).

Ainda com esse espírito de afirmar as faculdades à disposição do Estado brasileiro para a promoção da CTI, o Relator procurou incluir em nível constitucional, uma série de medidas de incentivo constantes na redação originária da Lei de Inovação.

Nestes termos, o *Substitutivo 1 à PEC nº 290/13* continha prescrições, para admitir expressamente no texto constitucional que o Estado conferisse apoio a inventores independentes, à internacionalização da produção brasileira de CTI e à toda a sorte de “ambientes promotores da inovação” (cf. arts. 3º, *caput* e Parágrafo único, e 22, desde a redação original da Lei nº 10.973/04).

Além dessas faculdades ao agir estatal, o *Substitutivo 1 à PEC nº 290/13* pretendia abrigar, em sede constitucional, práticas da atividade administração de fomento à CTI.

Assim, a proposta do Relator almejava incluir no rol das atividades sujeitas, nos termos da lei, a mecanismos especiais ou simplificadas a importação, a prestação de convênios e a celebrações de acordos, como forma de “dar ainda mais dinamicidade às atividades ligadas ao desenvolvimento científico e tecnológico, com consequentes ganhos de produtividade” (*Parecer1-CE-PEC290/13*, p. 9).

Ou ainda, tratando da inclusão “contrapartida” realizada por emenda pela CCJC, o *Substitutivo 1 à PEC nº 290/13* detalhava que esta poderia ser “financeira ou não financeira”, na medida em que esta seria “especialmente necessária no caso de estímulos a serem oferecidos a empresas nascentes, que via de regra possuem poucos recursos financeiros a ofertarem como contrapartida, mas que podem disponibilizar diversas outras formas de contrapartidas não financeiras” (*Parecer1-CE-PEC290/13*, p. 10).

Enfim, essa proposta de prescrições ora exemplificativas, ora descritivas das faculdades do agir estatal de fomento à CTI foi submetido à avaliação da Comissão Especial destinada à análise da PEC nº 290/13.

Ocorre que entre a apresentação do *Parecer1-CE-PEC290/13* em 22 de outubro de 2013 e a efetiva deliberação na Comissão em 4 de dezembro de 2013, quatro outros pareceres foram submetidos pelo Relator, cujas disposições modificativas ao *Substitutivo 1 à PEC nº 290/13* são indicadas na [Tabela VI](#).

Não é o caso de realizar grandes aprofundamentos nesses documentos, já que, em linhas gerais, a estrutura inicial do *Parecer1-CE-PEC290/13* foi preservada, com as modificações entre os documentos destinando-se, sobretudo, a justificar, pontualmente, as alterações promovidas pelo *Substitutivo 1 à PEC nº 290/13* no texto original da proposta constitucional.

No *Parecer2-CE-PEC290/13*,¹⁶⁰⁴ apresentado em 5 de novembro de 2013, o Relator noticiava a realização de uma audiência pública em 23 de outubro de 2013, com ampla participação, sobretudo, de representantes de organicidades da União Federal (MCTI, MIC, MEC, MMA, MD e Forças Armadas). Em face deste evento, o Relator submeteu o *Substitutivo 2 à PEC nº 290/13* (*Parecer2-CE-PEC290/13*, pp. 14-18), contendo pontuais acréscimos à proposta de modificação constitucional por sugestão do MEC, como a inclusão dos termos “desenvolvimento”, “extensão” e “difusão” tecnológica,¹⁶⁰⁵ e do MDIC, como a previsão de dispositivo arrolando no texto constitucional os instrumentos à disposição do Estado para o fomento à inovação nas empresas – muitos dos quais tratados no artigo 19 do texto original da Lei nº 10.973/04.

Nota-se que a despeito desse encontro com membros do Governo federal, após a apresentação do *Parecer2-CE-PEC290/13*, em reunião de 20 de novembro de 2013 da Comissão Especial dedicada à análise da PEC nº 290/13, os parlamentares, após

¹⁶⁰⁴ Ver “Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 PEC29013, pelo Dep. Izalci>Inteiro teor” na *Ficha da PEC nº 290/13*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer2-CE-PEC290/13*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶⁰⁵ “[E]m atendimento à sugestão do Ministério da Educação, inserimos o apoio às atividades de extensão tecnológica como um dos instrumentos à disposição do Estado para o estímulo à formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação.” (*Parecer2-CE-PEC290/13*, p. 10)

externarem preocupação com eventuais resistências à proposta no Ministério da Casa Civil, mobilizaram-se para a construção de um acordo com este núcleo político do Poder Executivo.¹⁶⁰⁶

Sete dias após este encontro da Comissão Especial, em 27 de novembro de 2013, o Relator apresentou o *Parecer3-CE-PEC290/13*.¹⁶⁰⁷

Entre as mudanças promovidas com relação ao documento anterior, o Relator manifestou o acolhimento de diversas sugestões realizadas por representantes do Governo Federal, notadamente para suprimir prescrições, dentre as quais (i) a possibilidade de vinculação de receitas orçamentárias para o fomento à CTI por todos os entes federados,¹⁶⁰⁸ e (ii) as previsões de “mecanismos especiais ou simplificados [...] na forma da lei” para compras, importações, controle, prestação de contas, tributação e celebração de convênios, envolvendo CTI.¹⁶⁰⁹

De toda a sorte, importa registrar que, embora considerável parcela das sugestões provenientes de organicidades do Governo Federal tenha sido acatada no *Substitutivo*

¹⁶⁰⁶ Para esse destaque, cf. a *Ata da 7ª Reunião Ordinária de 20 de novembro de 2013 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer à PEC 290/13* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/34575>>. Acesso em 28 set. 2020).

¹⁶⁰⁷ Ver “Apresentação do Parecer do Relator, PRL 3 PEC29013, pelo Dep. Izalci>Inteiro teor” na *Ficha da PEC nº 290/13*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer3-CE-PEC290/13*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶⁰⁸ “[C]onforme argumentou o Poder Executivo Federal, haveria maior flexibilidade na administração do orçamento se tal vinculação não fosse acrescentada no texto constitucional. Argumentaram os técnicos da área que uma melhor opção seria manter o que atualmente está previsto: a determinação, por meio das leis orçamentárias, dos montantes que serão destinados a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Há que se cobrar, portanto, um compromisso do Poder Executivo Federal com a efetiva destinação de recursos, em quantidade satisfatória, às entidades públicas [...]” (*Parecer3-CE-PEC290/13*, p. 10)

¹⁶⁰⁹ “Após os debates realizados pela Comissão Especial, e em especial devido aos argumentos apresentados pelo Poder Executivo, optou-se por excluir o § 8º do art. 218, que seria acrescentado ao texto constitucional pela PEC 290/2013. [...] Ao longo do trabalho de elaboração do Substitutivo, houve um consenso entre os diversos atores que contribuiriam para a sua construção de que tal matéria não precisava ser tratada pela Constituição Federal. Do ponto de vista regulatório, de fato é mais interessante que mecanismos especiais ou simplificados de contratação de bens e serviços, de importação, de controle, de prestação de contas, de tributação e de celebração de convênios, apenas para citar alguns, sejam tratados na legislação infraconstitucional, uma vez que Constituição Federal não estabelece qualquer óbice para que tais temas sejam regulados por lei.” (*Parecer3-CE-PEC290/13*, pp. 10-11)

3 à PEC n° 290/13 (*Parecer3-CE-PEC290/13*, pp. 15-19), o Relator também excluiu algumas por considerá-las inoportunas para constar do texto constitucional.¹⁶¹⁰

Enfim, finalmente, em 4 de dezembro de 2013, o Relator apresentou sucessivamente o *Parecer4-CE-PEC290/13*¹⁶¹¹ e o *Parecer5-CE-PEC290/13*¹⁶¹². Praticamente idênticos (ver *Substitutivo 4 à PEC n° 290/13* e *Substitutivo 5 à PEC n° 290/13*), os documentos alteravam o *Substitutivo 3 à PEC n° 290/13*, não reproduzindo a regra que arrolava no texto constitucional os “instrumentos de apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas nacionais, para despesas correntes e de capital, na forma da lei”, proposto como artigo 219-C;¹⁶¹³ e modificando parte da redação conferida ao artigo 290-A, destinado a enfrentar “entraves” à interação público e privado no desenvolvimento de projetos de CTI.¹⁶¹⁴

¹⁶¹⁰ “[R]essaltamos que houve sugestão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) para a inclusão de dispositivo prevendo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pudessem utilizar instrumentos de apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas nacionais, especialmente por meio de financiamentos, investimentos em participações societárias, incentivos tributários e subvenção econômica para despesas correntes e de capital, na forma da lei. [...] Tal inserção não teria como objetivo criar uma nova regra, mas sim pacificar interpretações da legislação, consagrando no texto constitucional, entre outros, o instituto da subvenção econômica para o apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas nacionais. Contudo, foi construído um acordo político para que se utilizasse uma redação mais enxuta, deixando a descrição dos instrumentos de apoio a serem utilizados para o texto do PL 2.177, de 2011.” (*Parecer3-CE-PEC290/13*, p. 13)

¹⁶¹¹ Cf. “Apresentação do Parecer do Relator, PRL 4 PEC29013, pelo Dep. Izalci>Inteiro teor” na *Ficha da PEC n° 290/13*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer4-CE-PEC290/13*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶¹² Ver “Apresentação do Parecer do Relator, PRL 5 PEC29013, pelo Dep. Izalci>Inteiro teor” na *Ficha da PEC n° 290/13*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer5-CE-PEC290/13*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶¹³ “[F]oi construído um acordo político para que tais regras fossem apresentadas ao Parlamento não mais por uma PEC, e sim por meio do Projeto de Lei n° 2.177, de 2011. Desse modo, optamos por não incluir as sugestões do MDIC neste Substitutivo, deixando para o PL 2.177/2011 a tarefa de reger com mais clareza a utilização de instrumentos de apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas nacionais.” (*Parecer4-CE-PEC290/13*, p. 13)

¹⁶¹⁴ Para essas razões, como fundamento ao proposto para o artigo 219-A, destaca-se o seguinte trecho do *Parecer3-CE-PEC290/13*, no que o Relator comentara que “durante as atividades de elaboração deste parecer, recebemos diversas informações de representantes da comunidade científica brasileira sobre os temas abordados neste dispositivo [redação para o art. 219-A, da Constituição]. Tais informações convergiam para uma constatação: os principais entraves hoje existentes na interação entre Estado e setor privado em projetos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação estão na cessão de recursos humanos do setor público para a execução de atividades em projetos privados, ainda que exista previsão legal que, de maneira inequívoca, referenda a legalidade deste tipo de cessão.” (*Parecer3-CE-PEC290/13*, p. 12)

Quanto a esta última modificação, segundo o Relator foram realizadas “algumas alterações de texto, bem como a adição de termos, para aumentar a abrangência da norma, focar nos temas de maior importância e dirimir a possibilidade de interpretações equivocadas” (p. 12). Nesse sentido, alinhada “com o Poder Executivo, de modo a evitar possíveis futuros conflitos intragovernamentais na aplicação da norma” (p. 12), a mudança incluía a possibilidade, mediante a formalização de acordos, de compartilhamento pelo setor público de seus “recursos humanos especializados” e de sua “capacidade instalada” em CTI.

Já, no *Parecer5-CE-PEC290/13*, o Relator apenas alterara, no mesmo dispositivo, a expressão utilizada para se referir ao responsável pela contrapartida decorrente do acima referido acordo de compartilhamento – de “ente cessionário”, para “ente beneficiário”.

Diante dessa marginal modificação, o *Parecer5-CE-PEC290/13* e o seu *Substitutivo 5 à PEC nº 290/13* foram submetidos à apreciação da Comissão Especial, sendo aprovadas por unanimidade.¹⁶¹⁵

Embora publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* de 5 de dezembro de 2013 (Ano LXVIII, N. 216, pp. 57864-ss), a PEC nº 290/13 somente prosseguiu sua tramitação no Plenário com o início da sessão legislativa de 2014.

Em 25 de março de 2014, por 399 votos favoráveis e um contrário, não havendo registro de abstenções, a PEC nº 290/13 foi aprovada em primeiro turno. Após essa aprovação, o Relator da Comissão Especial assim se pronunciou, sintetizando o clima com a deliberação da matéria normativa:

Sra. Presidenta, Sras. e Srs. Parlamentares, em primeiro lugar, eu quero dizer da minha alegria hoje. Sinto-me com dever cumprido. Eu, como ex-Secretário de Ciência e Tecnologia, por dois mandatos, pude realmente vivenciar as dificuldades na área de ciência e tecnologia, em função da

¹⁶¹⁵ Ver *Ata da 7ª Reunião Ordinária de 20 de novembro de 2013 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer à PEC 290/13* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1216532.htm>>. Acesso em 28 set. 2020).

legislação. Nós sabemos que a maioria dos reitores deste País, hoje, respondem aos Tribunais de Contas da União e dos Estados, como também ao Ministério Público, exatamente pela deficiência da legislação.[§] Hoje, graças a esta PEC, nós vamos iniciar um novo momento para a ciência, a tecnologia e a inovação [...]. Quero aqui também fazer justiça à comunidade científica brasileira. E também tenho que fazer justiça ao nosso Deputado Bruno Araújo, ex-Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, que recebeu a demanda dessas entidades, transformou essa demanda num código de ciência tecnologia e inovação. Ressalto também a relatoria do Deputado Sibá Machado, que percebeu a importância de se desmembrar o código, para viabilizá-lo em termos políticos, como também para ter garantia diante de qualquer questionamento. Foi então dividido o Código em cinco proposições. E a primeira delas é a PEC 290, que realmente traz para o arcabouço constitucional a inovação tecnológica. Hoje mesmo, nós aqui, a maioria dos Parlamentares, estivemos na CNI, e vimos a importância da aprovação dessa PEC para a competitividade das empresas. Essa PEC não só introduz a inovação, mas flexibiliza a relação das universidades, das empresas, e também das empresas e universidades de governo. Não se faz inovação só na universidade; a inovação acontece muito mais nas empresas. E até hoje era praticamente inviável qualquer inovação com a legislação atual. Portanto, eu quero aqui fazer justiça também, porque foram diversas audiências públicas, e diversas instituições participaram da construção desse relatório e da PEC 290. Quero aqui agradecer muito ao CRUB — Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras, ao CONFAP — Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, ao CONSECTI — Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação, assim como à ABINPET [ABIPTI], que também contribuiu muito, SBPC, FORTEC¹⁶¹⁶,

¹⁶¹⁶ Trata-se do Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia (FORTEC), associação civil sem fins lucrativos, destinada a “disseminar a cultura da inovação, da propriedade intelectual e da transferência de tecnologia”, mediante apoio às ICTs e seus NITs ou outras organicidades “gestoras de

Fiocruz, EMBRAPA, [...] CNI, ANDIFES, e ao próprio Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação. Quero aqui agradecer muito a participação do Ministro Raupp, que hoje não é mais Ministro, mas que contribuiu muito para que este relatório acontecesse com apoio unânime! [§] Esta é uma matéria que não é partidária. Estão aqui o PSDB, o PT, todos os partidos. Essa é uma matéria suprapartidária. E eu diria, Deputada Margarida, que hoje nós podemos dizer que tínhamos a nossa indústria, a nossa ciência, a pesquisa, antes da PEC, e, agora, depois da PEC. Tenho certeza de que o Brasil vai ganhar muito com essa PEC. [§] É um compromisso deste Governo também a questão da regulamentação da PEC. [...] Eu acho que este Parlamento está de parabéns!¹⁶¹⁷

Em pouco mais de um mês após essa manifestação favorável, a PEC nº 290/13 foi deliberada em segundo turno na Câmara dos Deputados, de modo que, após as discussões e aprovações regimentais na Comissão Especial em 23 de abril de 2014, com o mesmo tom elogioso à matéria que marcou o primeiro turno de votação, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou a PEC nº 290/13 por 354 votos favoráveis e uma abstenção.¹⁶¹⁸

Com isso, em 29 de abril de 2014, a proposta de emenda constitucional aprovada foi remetida ao Senado Federal.

4.3.2.2.2. Percurso no Senado Federal

No Senado Federal, autuada como a PEC nº 12, de 2014, a proposta foi remetida, inicialmente, à CCJ, para avaliação.

inovação”. Para esse destaque e a estrutura do FORTEC, cf. *Estatuto FORTEC de 7 de dezembro de 2015* (disponível em <<http://fortec.org.br/documentos/estatuto/>>. Acesso em 3 out. 2020)

¹⁶¹⁷ Ver, pp. 76-78 das *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária nº 61 de 25 de março de 2014 (início 20:08, término 22:14) do Plenário da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2014/3/EN2503142008.pdf>>. Acesso em 28 set. 2020).

¹⁶¹⁸ Para as manifestações dos parlamentares por ocasião da aprovação da PEC nº 290/13 no segundo turno de votação da matéria, cf., pp. 59-61, das *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária nº 103 de 23 de abril de 2014 (início 19:26, término 20:21) do Plenário da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2014/4/EN2304141926.pdf>>. Acesso em 28 set. 2020).

Designado em maio de 2014, o Relator¹⁶¹⁹ submeteu seu parecer (*Parecer-CCJ-PEC12/14*)¹⁶²⁰ à deliberação da CCJ em novembro de 2014.¹⁶²¹ Neste documento, dedicado a tratar dos aspectos “constitucionais, regimentais e de mérito” da proposta, o Relator destacava:

[é] curioso constatar que no texto constitucional vigente não há uma única menção ao vocábulo “inovação”. Tal fato é indicativo de que a sociedade brasileira, na qual se insere também a nossa classe política, não tem sido mobilizada para a competição tecnológica baseada na utilização consistente do conhecimento técnico-científico, de modo a preparar as próximas gerações para o desafio de tornar o País plenamente desenvolvido. Não há dúvida de que o caminho para isso é a inovação tecnológica [...]. [§] Portanto, é indiscutível o mérito da PEC ao introduzir em sede constitucional o debate sobre inovação científica e tecnológica que é condição indispensável para o aumento da renda nacional por meio do aumento da produtividade da economia. [§] Chega, assim, já em hora tardia, a discussão a respeito do assunto em exame, que já não pode mais ser postergada, sob pena de o Brasil ficar para trás no concerto das nações, em face de não gerar conhecimento e tecnologia compatíveis com a sua grandeza no cenário mundial. (Parecer-CCJ-PEC12/14, p. 5)

A despeito do entendimento favorável no mérito da proposta, o Relator sustentou a necessidade de uma emenda de “redação”, para consolidar, em um substitutivo,¹⁶²² as disposições da proposta em um único artigo da PEC e conferir ordem direta às

¹⁶¹⁹ No caso, o parlamentar Eduardo Braga (PMDB-AM), que, em 2011, fora responsável por protocolar no Senado Federal o *Projeto de Código*, elaborado pelo CONSECTI-CONFAP.

¹⁶²⁰ Ver arquivo “Parecer” no andamento de 26 de novembro de 2014 “SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania>APROVADO PARECER NA COMISSÃO” da *Ficha da PEC 12/14*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer-CCJ-PEC12/14*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶²¹ Ponta-se que, no lapso temporal entre a designação do Relator da PEC nº 12/14 na CCJ e a apresentação por este do seu parecer, além da Copa do Mundo do Brasil entre junho e julho de 2014, em 5 de outubro de 2014 houve eleição nacional no Brasil, com a disputa de um terço das vagas do Senado Federal.

¹⁶²² Para esse “*Substitutivo da CCJ à PEC nº 12/14*”, ver *Parecer-CCJ-PEC12/14*, pp. 6-9.

prescrições estabelecidas,¹⁶²³ ressaltando que, por se tratar de substitutivo redacional, sem impactos no mérito da proposta, a emenda não implicaria em “retorno da matéria à Câmara dos Deputados”. (*Parecer-CCJ-PEC12/14*, p. 6)

Assim, submetido à reunião de 26 de novembro de 2014 da CCJ, o *Parecer-CCJ-PEC12/14* foi aprovado, seguindo para o Plenário do Senado Federal.

Após a leitura da matéria em 10 de dezembro de 2014, a PEC nº 12/14 foi objeto de outra emenda de redação (EMP nº 2 à PEC nº 12/14), para acrescentar a palavra “básica” após a expressão “pesquisa científica” em disposição do *Substitutivo da CCJ à PEC nº 12/14* estabelecendo que “[a] pesquisa científica e tecnológica, receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação”, sob a “Justificação” de

*deixar claro, como já previsto na redação originária do texto constitucional, que a modalidade de pesquisa que deverá receber tratamento prioritário é a pesquisa básica, essencial para a criação das condições básicas para o desenvolvimento tecnológico nacional. [§] A sugestão de correção redacional partiu da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e, em nosso entendimento, deve merecer acolhida do Senado Federal.*¹⁶²⁴

Por oportuno, lembra-se que estava na gênese da PEC nº 290/13 suprimir as distinções entre pesquisa “científica básica” e “tecnológica” do artigo 218, sob o fundamento de não haver “sentido” nessa distinção.¹⁶²⁵

¹⁶²³ Especificamente, foi atribuída a ordem direta às disposições que, posteriormente, viriam a integrar os artigos 167, § 5º; 218, § 6º; e 219-A da Constituição.

¹⁶²⁴ Cf. *EMP nº 2 à PEC nº 12/14*, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira (disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4376518&ts=1567533773251&disposition=inline>>. Acesso em 28 set. 2020).

¹⁶²⁵ Por oportuno, novamente, transcreve-se a íntegra desse argumento, constante da *Apresentação da PEC nº 290/13*: “[c]omo efeito da demanda por inovação, perde sentido a separação antes vislumbrada entre ciência básica e pesquisa tecnológica, pois diversas linhas de pesquisa ‘pura’ têm potencial para desdobrar-se em novas soluções para o setor produtivo. Tal constatação motiva a mudança de redação do § 1º do art. 218, retirando do texto atual a expressão ‘básica’ e inserindo a expressão ‘tecnológica’.” (p. 3)

Nestes termos, entende-se não só que o acréscimo não era de redação, como confrontava com os objetivos iniciais da proposta de mudança constitucional.

Contudo, o assunto não foi objeto de reparado pelo Senadores na aprovação da PEC nº 12/14, em 17 de dezembro de 2014, quando se realizaram os dois turnos, sucessivamente, de votação da proposta.¹⁶²⁶

Aliás, nesta ocasião, os Senadores frisavam o caráter redacional da *EMP n° 2 à PEC n° 12/14*, como se vislumbra no parecer¹⁶²⁷ realizado em Plenário à referida emenda:

[e]ssa correção de redação é exatamente para não incompatibilizar uma emenda constitucional com a Constituição, que se refere exatamente à questão da pesquisa básica, que poderia ficar totalmente fora, quando o comando constitucional já diz que ela tem que estar. Então, é uma correção importante redacional, ajusta o procedimento do que nós desejamos. Portanto, o nosso parecer é absolutamente favorável [...].¹⁶²⁸

É curioso observar que, apreciando proposta com vistas à modificação da Constituição, os parlamentares aludiram a argumentos como “o comando constitucional já diz que ela tem que estar”, para sustentar o caráter redacional da *EMP n° 2 à PEC n° 12/14*.

Enfim, sob as alusões de atender a “toda a comunidade científica”; ao “ângulo da descentralização, do avanço na pactuação federativa”; e à “integração entre instituições de pesquisas tecnológicas e empresas inovadoras em um sistema nacional”,¹⁶²⁹ a PEC nº 12/14 foi deliberada favoravelmente pelo Senado Federal.

No primeiro turno de votação, a matéria recebeu 49 votos favoráveis, com nenhum voto contrário, e, no segundo turno, foi aprovada por 50 votos, novamente, sem nenhum contrário à proposta.

¹⁶²⁶ Ver *Diário do Senado Federal, Ano LXIX, N. 207, de 18 de dezembro de 2014*, pp. 602-ss.

¹⁶²⁷ Manifestação realizada pelo Senador Inácio Arruda (PC do B-CE).

¹⁶²⁸ *Diário do Senado Federal, Ano LXIX, N. 207, de 18 de dezembro de 2014*, p. 604.

¹⁶²⁹ Respectivamente, manifestações dos Senadores Anibal Diniz (PT-AC), Luiz Henrique (PMDB-SC) e Eduardo Braga (PMDB-AM), constantes em *Diário do Senado Federal, Ano LXIX, n° 207, de 18 de dezembro de 2014*, p. 604.

Tendo em vista que o texto final da PEC nº 12/14 foi “idêntico” àquele aprovado da PEC nº 290/13, o processo legislativo de deliberação da proposta foi encerrado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, em sessão solene de 26 de fevereiro de 2015, pelas mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

4.3.2.2.3. Considerações à EC nº 85/15: o “reconhecimento” de medidas de fomento à ciência, tecnologia e inovação no texto constitucional e a alteração da partilha de competências entre os entes federados na matéria

A EC nº 85/15 foi responsável por uma profunda alteração das disposições da Constituição relativas à ciência, tecnologia e inovação.

Por exemplo, dos dispositivos originários do Capítulo IV, do Título VIII, do texto constitucional de 1988, apenas quatro remanesceram não alterados: (i) o artigo 218, § 2º, conformando as finalidades da pesquisa tecnológica apoiada pelo Estado; (ii) o artigo 218, § 4º, tratando do apoio estatal às empresas que invistam em pesquisa, tecnologia e formação de recursos humanos; (iii) o artigo 218, § 5º, autorizando a vinculação de receitas orçamentária dos Estados-membros a entidades públicas de fomento à ciência e tecnologia; e (vi) o artigo 219, *caput*, responsável por qualificar o mercado interno brasileiro.

Todas as demais prescrições dessa referida seção constitucional foram alteradas, sobretudo para acentuar o engajamento estatal ao fomento da inovação, com a inclusão deste termo ao título do Capítulo IV (do Título VIII) e aos artigos 218, *caput* e §§ 1º e 3º, para mencionar apenas aqueles constantes da redação originária da Constituição.

Ademais, a EC nº 85/15 foi responsável por aprofundar, para além do Capítulo IV, do Título VIII, da Constituição, as disposições normativas relativas à CTI, ao tratar da temática em seções constitucionais responsáveis por definir partilha de competências entre os entes federados (arts. 23, V, e 24, IX), orçamentos públicos (art. 167, § 5º) e matérias como saúde (art. 200, V) e educação (art. 213, § 3º).

Em todo o caso, sustenta-se que poucas foram as modificações de redação ou inclusões realizadas pela EC nº 85/15 que, efetivamente, agregaram novo conteúdo jurídico ao agir estatal na matéria.

De modo geral, a EC nº 85/15 “reconheceu” em nível constitucional diversas medidas de estímulo à atividade de ciência, tecnológica e inovação, adotadas reiteradamente pelo Estado brasileiro na sua trajetória de interação com a matéria, fundamentadas em normas de *status* legal.

Fala-se aqui dos expressos acréscimos à possibilidade do Estado brasileiro de: (i) apoiar a formação de recursos humanos mediante “atividades de extensão tecnológica” (art. 218, § 3º) – ver artigo 21 da redação original da Lei de Inovação; (ii) articular organicidades públicas e privadas, de diferentes entes (art. 218, § 6º) – ver, entre outros, artigo 3º, *caput*,¹⁶³⁰ da redação original da Lei de Inovação; (iii) admitir a atuação incentivada no exterior de órgãos e entidades públicas de CTI (art. 218, § 7º) – ver artigo 3º, Parágrafo único, da redação original da Lei de Inovação; (iv) atuar para o incentivo à inovação nas empresas, inclusive por meio de “ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia” (art. 219, Parágrafo único) – respectivamente, ver artigos 3º, 22 e 6º, todos da redação original da Lei de Inovação; e (v) “firmar instrumentos de cooperação”, para a partilha de bens e pessoas em atividades de CTI (art. 219-A) – ver, entre outros, artigo 19 da redação original da Lei de Inovação.¹⁶³¹

Acredita-se que, embora dispensáveis para a atuação estatal, os mencionados dispositivos, conforme visto pelas manifestações suscitadas na tramitação da a proposta de emenda constitucional no Congresso Nacional, justificam-se enquanto tentativa de conferir segurança jurídica à intervenção estatal na matéria.¹⁶³²

¹⁶³⁰ Vale destacar que, embora se tenha questionado a constitucionalidade deste dispositivo para além da União Federal, quanto a este ente acredita-se que a prescrição do artigo 3º, *caput*, da Lei nº 10.973/04 faculta à União Federal articular-se com “Estados, o Distrito Federal, os Municípios” para “a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação”.

¹⁶³¹ Observa-se que a parte final do artigo 219-A, incluído pela EC nº 85/15, prescreve que a cooperação se realiza “mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei”. Também quanto a esta prescrição não se vislumbra faculdade ou obrigação inexistente no ordenamento jurídico brasileiro vigente à época da promulgação da EC nº 85/15, como ilustra o tratamento legal da subvenção econômica que, desde 2004, previa a “assunção de contrapartida pela empresa beneficiária, na forma estabelecida nos instrumentos de ajuste específicos” (art.19, § 3º, da redação original da Lei de Inovação).

¹⁶³² Nesse sentido, destaca-se a alteração realizada pela EC nº 85/15 no artigo 213, § 2º, para informar que não mais “atividades universitárias de pesquisa e extensão”, mas “atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica” estão aptas a receber incentivos financeiros do Estado. Entende-se que a faculdade original não vedada que institucionalidades não organizadas sob a forma de Universidade, vinculadas à área de educação, recebessem

De toda a sorte, não se trata de modificação sem efeitos jurídicos.

Desta “constitucionalização” de condutas, vislumbra-se a consolidação de um regime de envergadura constitucional, dotado de expressas faculdades à atuação do Estado brasileiro para o estímulo às atividades de ciência, de tecnologia e – doravante, de modo expresso – de inovação, mediante a coordenação entre os entes federados.

Aliás, nesta dimensão parece estar a modificação estrutural promovida pela EC nº 85/15: a distribuição de competências material comum e legislativa concorrente da CTI, sujeitas à ação coordenada e compartilhada, de todos os entes federados, sob a forma de um sistema, nos termos das mudanças realizadas pela referida emenda constitucional nos artigos 23, V, 24, IX, e 219-B.¹⁶³³

Vale lembrar que a EC nº 85/15 também trouxe pontuais acréscimos em reforço às particularidades do agir de fomento estatal à CTI, como a desnecessidade de autorização legislativa para a gestão orçamentária de recursos, com vistas a “viabilizar os resultados de projetos” (cf. art.167, § 5º, da Constituição).

Enfim, vislumbra-se que a EC nº 85/15, fruto de intenso engajamento de membros do Poder Legislativo em consequência de questões observadas na tramitação do PL nº 2.177/11, reorganiza o disposto na redação original para a “Ciência e Tecnologia” da Constituição de 1988, para consolidar em sede constitucional um regime especial de

incentivos para o desenvolvimento de atividades de CTI. Para um olhar, sustentando entendimento diverso – “[a] EC-85/15 cuidou [...] de retirar do texto a palavra ‘universitárias’, que restringia às universidades o apoio financeiro a ser recebido do Poder Público. A partir da nova redação esse apoio pode ser usufruído tanto pelas universidades quanto por instituições de educação profissional e tecnológica. Permitiu-se, portanto, uma flexibilidade no acesso aos recursos públicos por instituições não universitárias” – ver ARAÚJO, Nizete Lacerda; *et. al. Marco legal da inovação: breves comentários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 128.

¹⁶³³ Conforme lembra Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA (A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira, pp. 106-107), a competência legislativa concorrente constante do artigo 24, IX, e aquela do artigo 219-B, §§ 1º e 2º, apesar da aparente semelhança, não são coincidentes. Primeiro, em termos de abrangência: se a última se refere à regulação do SNDCT, aquela informa toda a matéria de CTI. Em segundo lugar, porque os parágrafos do artigo 219-B, enquanto regras específicas de distribuição de competência, não partilham do regime de competências do artigo 24, de modo que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios não podem legislar de modo supletivo sobre o SNDCT, nos termos do artigo 24, § 3º. Discorrendo diversamente sobre a interpretação dos parágrafos do artigo 219-B, pugnando “analisá-los à luz da lógica contida nos parágrafos do art. 24 da Constituição”, ver BARBOSA, Caio Márcio Melo. Competências legislativas e administrativas. In: PORTELA, Bruno Monteiro; BARBOSA, Caio Márcio Melo; MURARO, Leopoldo Gomes; DUBEUX, Rafael. *Marco legal de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 65.

fomento, mediante (i) a ênfase à inovação, (ii) a afirmação de uma série de práticas adotadas pelo Estado no fomento à CTI, outrora de *status* legal, como a Lei de Inovação, e (iii) a uma distribuição partilhada e cooperada de competência entre os entes federados, com vistas a viabilizar um SNCTI.

Com essa noção em vista, de um sistema jurídico constitucional de faculdades, orientado pela distribuição vertical de tarefas entre União Federal, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios^{1634, 1635} retorna-se à tramitação do PL nº 2.177/11 no Congresso Nacional, para o exame do que, sob o panorama constitucional estabelecido pela EC nº 85/15, viria a ensejar a edição do *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*.

4.3.2.3. Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação

Para tratar do processo de elaboração da Lei nº 13.243/16, o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*, divide-se essa seção em cinco partes.

Inicialmente, (i) retorna-se ao percurso do PL nº 2.177/11 na Câmara dos Deputados, com a exame da parte prescritiva do *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*, bem como a tramitação desta proposição do Relator, desde a sua apresentação, em 1º de abril de 2014, até 4 de março de 2015, quando dias após a publicação da EC nº 85/15, em 26 de fevereiro, foi apresentado requerimento de urgência ao Plenário da Câmara dos Deputados, para a tramitação do PL 2.177/11.

¹⁶³⁴ Este, pela interpretação corrente do art. 30, II, da Constituição.

¹⁶³⁵ Registra-se que, nesta tese, partilha-se das reflexões de Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA sobre a EC nº 85/15: [e]m rigor, quase tudo o que se acrescentou ao texto constitucional não carecia, juridicamente, de previsão constitucional para ocorrer, quer porque já decorresse de legislação infraconstitucional, quer porque pudesse ser acrescido à legislação existente, sem encontrar óbice constitucional. [...] No entanto, admita-se, a inclusão de certos comandos na Constituição possui naturalmente uma dimensão política que não é irrelevante, de certo modo estimulando o legislador infraconstitucional a que também avance no mesmo sentido; ou mesmo criando maior margem de certeza jurídica quanto à viabilidade jurídica de que certas medidas sejam tomadas pelos entes estatais, no plano legislativo e, sobretudo, no plano de execução de políticas públicas. [...] Por fim, a Emenda Constitucional nº 85/15 trouxe previsão, em matéria de repartição de competências federativas, que não é inócua.” (A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira, pp. 102-103)

Assim, (ii) avança-se os debates e a deliberação deste projeto de lei no Plenário da Câmara dos Deputados, até a remessa do texto aprovado ao Senado Federal, em julho de 2015. Em seguida, (iii) acompanha-se o exame da proposta legislativa, registrada como PLC nº 77/15, no Senado Federal. Com o texto do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, (iv) observa-se a etapa de sanção e veto da proposta pela Presidência da República.

Para encerrar, (v) são realizadas considerações ao percurso da proposta normativa e ao papel dos Poderes Legislativo e Executivo nessa trajetória, bem como aos termos prescritivos da lei e suas consequências sobre o agir estatal no fomento à CTI.

4.3.2.3.1. Substitutivo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, responsável por proferir parecer ao PL nº 2.177/11

Para iniciar essa análise, convém retornar ao *Parecer-CE-PL2177/11*¹⁶³⁶ de 22 de outubro de 2013, focando, nesta ocasião, nos argumentos suscitados pelo Relator da Comissão Especial, para a proposição do *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*.

De início, destaca-se que, ao abandonar o *Projeto de Código* (ver, *supra*, item 4.3.2.1.3.2), o Relator orientou o *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* em prescrições “modificativas de legislações vigentes” e “autônomas”.

Quanto à estas, que não teriam paralelo em leis do Direito brasileiro, o Relator pretendia, por exemplo, instituir uma política nacional de CTI, atualizando disposições, até então, normativamente estabelecidas pelo chefe do Poder Executivo,¹⁶³⁷ “cujos fundamentos serão melhor estabelecidos em lei” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 32).

No mesmo sentido, o Relator arrolava proposições do *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*, relativas a instrumentos de fomento, como as “bolsas”. Assim, recuperando em grande parte o disposto para a “formação de recursos humanos” no *Projeto de Código* (art. 31), o Relator pretendia estabelecer em lei “três modalidades relacionadas com os

¹⁶³⁶ Para a referência a este documento nesta tese, cf. nota de rodapé nº 1575.

¹⁶³⁷ No caso, o Relator mencionara “políticas”, tendo por referência o Decreto nº 91.146/85 e o Anexo I do Decreto nº 5.886/06, responsáveis por tratar da estrutura e organização do MCT no Governo federal.

esforços de inovação: a formação e capacitação de recursos humanos, a agregação de especialistas e as atividades de extensão e transferência de tecnologia” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 32).

Aliás, o texto do *Projeto de Código* também foi utilizado de base pelo Relator para as proposições enquadradas como “[o]utras disposições autônomas” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 33), mas que, em realidade e conforme as suas próprias considerações, estabeleçam “dispositivos complementares à legislação vigente” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 33).

Em suma, o *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*, direta ou indiretamente, acrescia conteúdos a matérias já tratadas na legislação brasileira, a fim de, aproveitando-se de prescrições do *Projeto de Código*, estabelecer regras especiais à atividade de CTI, em termos de desembaraço aduaneiro; compras públicas; contratação de servidores públicos temporários; interação público-privada de órgãos ou entidades públicas por intermédio de Fundações de Apoio; prestação de contas; e engajamento da carreira do magistério federal¹⁶³⁸.

Assim, respectivamente, o *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* pretendia acrescentar conteúdo a matérias tratadas pelo Direito brasileiro nas Leis nº 8.010/90, nº 8.666/93, nº 8.745/93, nº 8.958/94, nº 10.973/04¹⁶³⁹ e nº 12.772/12.

De toda a sorte, foi apenas a “[a]tualização das disposições da Lei de Inovação” que o Relator considerou como previsões não-autônomas do *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*.

¹⁶³⁸ “O art. 19 [do *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*] modifica a redação de dispositivo da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que trata da carreira de magistério, elevando de 120 (mais 120, a critério da ICT) para 416 horas anuais o limite para o exercício de atividades de projetos de pesquisa e extensão e colaboração de natureza científica e tecnológica.” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 33)

¹⁶³⁹ Veja-se que, quanto à “prestação de contas”, a versão original da Lei de Inovação não tratava especificamente do assunto. Contudo, fez-se essa relação entre a menção entre prestação de contas do *Parecer-CE-PL2177/11* e a Lei nº 10.973/04 pelo conteúdo do disposto no artigo 15 do *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* (“A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os órgãos e agências de fomento estabelecerão formas simplificadas e uniformizadas de prestação de contas dos recursos repassados com base nesta Lei e na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a ser realizada, preferencialmente, mediante envio eletrônico de informações.”).

Vale dizer que esta “atualização” da Lei nº 10.973/04 constituiu o foco do trabalho do Relator que, por intermédio do artigo 5º do seu *Substitutivo*, praticamente pretendia reescrever a Lei de Inovação, com diversos acréscimos de proposições prescritivas, muitas das quais contidas no *Projeto de Código*.

Segue-se para aqueles sublinhados pelo próprio Relator no *Parecer-CE-PL2177/11* (pp. 33-35).

Primeiramente, destaca-se a manutenção parcial da noção “expandida” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 34) das organicidades de CTI, as ECTIs do *Projeto de Código*. Assim, mantendo a expressão ICTs do texto original da Lei de Inovação e não tratando das empresas, como fizera a proposta original do CONSECTI-CONFAP, o Relator incorporava a esta definição as entidades privadas sem fins lucrativos, conforme almejava o *Projeto de Código*.¹⁶⁴⁰

Ainda em termos das definições da proposta, o *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* alterava o termo “instituição de apoio”, da redação original da Lei nº 10.973/04, para alinhá-la à expressão “fundação de apoio” da Lei nº 8.958/94, diploma este, lembra-se, que já era referenciado no texto de 2004 da Lei de Inovação (art. 2º, VII).¹⁶⁴¹

A preocupação terminológica também foi suscitada como justificativa do *Parecer-CE-PL2177/11* (p. 34), para a inclusão de disposição tratando do apoio estatal a “ambientes promotores de inovação” – muito embora, lembra-se, a redação originária do artigo 3º da Lei de Inovação já mencionasse “ambientes de inovação”, referindo exemplificativamente a incubadoras e parques tecnológicos.

¹⁶⁴⁰ Convém ressaltar que a ausência de “enquadramento” das empresas como ICTs não impediu o *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* de tratar das entidades com finalidade lucrativas como destinatárias das medidas de apoio da proposta normativa, conforme visto adiante.

¹⁶⁴¹ Quanto às Fundações de Apoio, veja-se que o Relator pretendia não só harmonizar a nomenclatura, mas, especialmente, realçar que, no âmbito dos acordos celebrados envolvendo estas entidades, poderia ser aplicada “taxa de administração nos termos do regulamento”, de modo que o *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* pacificaria “prática já adotada de modo bastante amplo e que simplifica sobremaneira a prestação de contas dessas entidades” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 34). A proposição, contudo, não resistiu aos debates legislativos no Congresso Nacional.

Com essa orientação, o Relator pretendia usar a “expressão mais geral” e, “assim, alcançar outras denominações que porventura venham a ser criadas para esses ambientes”, além de estabelecer “os critérios de participação e administração nesses empreendimentos, viabilizando a participação das agências de fomento, das ICT e outras instituições públicas na sua criação, fomento e gestão”.¹⁶⁴²

Ainda no que tange à “construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação” (Capítulo II da Lei nº 10.973/04), o Relator tratou da questão da participação minoritária do Estado em empresas, acrescentando prescrições em seu *Substitutivo* que “normatizam situações de alienação e recompra” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 35).¹⁶⁴³

Outro destaque realizado pelo Relator foi à modificação proposta pelo seu *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* ao artigo 13 da Lei de Inovação, destinado a assegurar participação mínima e máxima ao inventor nos ganhos auferidos pela ICT em decorrência de sua criação. A reforma do dispositivo almejava que, em caso de exploração direta pela ICT, os “custos de produção” deveriam ser deduzidos do resultado partilhado com o criador. Segundo o Relator,

pretende-se esclarecer¹⁶⁴⁴ o caso de instituições de pesquisa que se envolvem no ambiente produtivo (como é o caso da Fiocruz, da Embrapa e

¹⁶⁴² *Parecer-CE-PL2177/11*, p. 34. Por oportuno, entende-se que a ausência de expressa previsão na redação originária do artigo 3º da Lei de Inovação, para a “implantação” ou “consolidação” desses ambientes, tratada pelo *Substitutivo ao PL nº 2.177/11* (e, posteriormente, convertido no artigo 3-B da Lei nº 10.973/04), não vedava que a Administração Pública, participasse da gestão destes empreendimentos, já que, ao menos desde em 2004, o Estado poderia “estimular e apoiar [...] o desenvolvimento de projetos de cooperação”, inclusive pela “criação de ambientes de inovação”.

¹⁶⁴³ Cf. os seguintes acréscimos pretendidos pelo *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*, ao artigo 5º da Lei de Inovação: “Art. 5º [...] § 2º A alienação dos ativos referidos no caput deste artigo, quando listados em bolsa de valores, dispensa realização de licitação. § 3º Nas hipóteses não contempladas no parágrafo anterior, os sócios terão direito de preferência na recompra da participação em sociedades, proporcionalmente à sua posição anterior à operação.” Parece certo que se essas regras tivessem sido aprovadas (o que não ocorreu), a “alienação” e a “recompra” de participação societária pelo Estado brasileiro para fins de estímulo à inovação seria regida por prática mais rigorosa do que aquela constante do artigo 24, XXXI, da Lei de Licitações, vigente à época, por força da Lei nº 12.349/10, que dispensava, amplamente, essa medida de fomento do processo licitatório.

¹⁶⁴⁴ Parece tratar-se, efetivamente, de um “esclarecimento”, conquanto a redação originária do artigo 13, § 2º, da Lei de Inovação, já mencionava que os ganhos econômicos decorrentes da exploração de criação de terceiro pela ICT teriam “deduzidas as despesas”. Sustenta-se que, entre essas “despesas”, poderiam ser incluídas aquelas relativas aos custos de produção, mesmo antes da modificação que veio a ser realizada pela Lei nº 13.243/16, explicitando esse aspecto com o acréscimo do inciso II, ao § 2º, do artigo 13 da Lei nº 10.973/04.

do Instituto Butantã, entre outros), explicitando a necessidade de descontar os custos de produção para estimar o excedente a ser repartido na forma de benefícios. (Parecer-CE-PL2177/11, p. 35)

Entre as demais mudanças pretendidas pelo *Substitutivo ao PL n° 2.177/11*, o Relator realçara (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 35): (i) a possibilidade do pesquisador público, em regime de dedicação exclusiva, de atuar no setor privado, remetendo, assim, a um dos pontos centrais do *Projeto Código*; (ii) mudanças nos NITs, para uniformizar as competências mínimas dessas organicidades, atribuindo-as as “atividades de planejamento, análise estratégica e gestão de transferência de tecnologia”; e (iii) “a atuação da ICT pública no exterior, possibilitando o uso dos seus recursos orçamentários para custear atividades dessa natureza”.¹⁶⁴⁵

Encerrando suas considerações (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 35), o Relator realçou as propostas do *Substitutivo ao PL n° 2.177/11* que almejavam alterar o artigo 19 da Lei de Inovação, destinado a tratar do estímulo estatal às empresas, mediante inclusões que “diversificam as possíveis atividades das ICT e os respectivos instrumentos de custeio e de apoio”¹⁶⁴⁶; além de previsão estendendo os benefícios da Lei de Inovação à “ICT que conduzem atividades produtivas e de oferta de bens ou serviços, [...] estendendo sua autonomia para permitir uma gestão competitiva dessas atividades”.¹⁶⁴⁷

¹⁶⁴⁵ Como destacara o Relator, “[t]rata-se de prática já conduzida por algumas instituições brasileiras, de modo similar às de outros países” (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 35). Mesmo defendendo que essa atuação no exterior das ICTs brasileiras não era vedada pela redação original da Lei de Inovação (cf. art. 3º, Parágrafo único), parece haver certa oportunidade e conveniência em regular, sob a forma de lei, esse assunto, sobretudo, por envolver dispêndio de recursos orçamentários no exterior. A proposta pretendendo incluir o artigo 18-A na Lei de Inovação do *Substitutivo ao PL n° 2.177/11* foi, contudo, abandonado no curso da tramitação do PL n° 2.177/11.

¹⁶⁴⁶ Ressalva-se que o acréscimo se referia aos “instrumentos de estímulo à inovação nas empresas”, muitos dos quais, arrolados na redação originária da Lei de Inovação e propostos no *Projeto de Código*, constam, atualmente, do artigo 19-A, § 2º-A, da Lei de Inovação.

¹⁶⁴⁷ No caso, o *Substitutivo ao PL n° 2.177/11* pretendia incluir o artigo 26-B à Lei de Inovação, para admitir que a “ICT pública que exerça atividade de produção e oferta de bens e serviços poderá ter a sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira ampliadas mediante a celebração de contrato nos termos do §8º do art. 37 da Constituição Federal, com vistas à promoção da melhoria do desempenho e incremento dos resultados decorrentes das suas atividades de pesquisa, desenvolvimento, inovação e produção”. Esse assunto será objeto de maiores destaques, na oportunidade da análise dos vetos da Presidente da República à Lei n° 13.243/16 (ver, *infra*, item 4.3.2.3.4).

Enfim, pugnando pela “[c]onstitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa” e pela “[a]dequação orçamentária e financeira”¹⁶⁴⁸ da proposta, na forma do *Substitutivo ao PL n° 2.177/11* (*Parecer-CE-PL2177/11*, p. 37), o Relator encerrou suas considerações, manifestando-se favoravelmente à continuidade do PL n° 2.177/11.

Vale observa-se que o texto do *Substitutivo ao PL n° 2.177/11* que acompanhava o *Parecer-CE-PL2177/11* de 22 de outubro de 2013 não chegou a ser discutidos pela Comissão Especial, já que, em 1° de abril de 2014, quando da discussão da matéria, o Relator submeteu nova proposta prescritiva, *Substitutivo 2 ao PL n° 2.177/11*,¹⁶⁴⁹ à análise da Comissão, sem, de toda a sorte, alterar as razões apresentadas no *Parecer-CE-PL2177/11*.

Neste *Substitutivo 2 ao PL n° 2.177/11*, além de modificações redacionais, foram alteradas quanto ao documento anterior, regras relativas: (i) ao instrumento de bolsas, para ratificar a não incidência tributária sobre este mecanismo de estímulo; (ii) à subvenção econômica, a fim de afirmar a possibilidade de utilização dos recursos concedidos nesta modalidade por empresas nacionais e de qualquer porte, para custear despesas de capital e correntes; (iii) às fundações de apoio, para excluir restrições ao seu procedimento de contratação; (iv) aos prazos para a contratação temporária de pessoal destinado às atividades de CTI; e (v) às bolsas no âmbito dos Institutos Federais

¹⁶⁴⁸ “As disposições introduzidas não estabelecem obrigações imediatas ao Poder Público ou custos adicionais à gestão das ICT públicas, não importando em diminuição de receita ou aumento de despesa da União. Os benefícios previstos no substitutivo apenas reproduzem ou aperfeiçoam disposições constantes da Lei n° 10.973, de 2 de dezembro de 2004 (Lei de Inovação) ou de outros diplomas legais. Novos instrumentos, propostos em caráter indicativo ou normativo, serão adotados na medida das previsões orçamentárias e financeiras futuras. Não se incorre, em suma, em necessidade de recursos adicionais a serem previstos para o corrente ano ou em obrigações de caráter continuado para a administração pública.” (*Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 37-38)

¹⁶⁴⁹ Ver “Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 PL217711, pelo Dep. Sibá Machado>Inteiro teor” na *Ficha do PL n° 2.177/11*

de Educação, Ciência e Tecnologia, alterando disposições da Lei nº 11.892,¹⁶⁵⁰ de 29 de dezembro de 2008.¹⁶⁵¹

Submetido à Comissão Especial em 2 de abril de 2014, a proposta foi objeto de vista,¹⁶⁵² retornando à apreciação em 23 de abril de 2014, após a apresentação de *Complementação de Voto*¹⁶⁵³ por parte do Relator.

Esta manifestação procurava, mediante modificação no artigo 9º do *Substitutivo 2 ao PL nº 2.177/11*, “especificar que a aplicação de normas expeditas nos processos de importação de bens destinados a projetos de P&D poderá ser estendida a ICT, a empresa e a projeto conjunto de ambas” (*Complementação de Voto*, p. 1).

Com este acréscimo a proposta do Relator foi submetida à deliberação da Comissão Especial e aprovada por unanimidade.¹⁶⁵⁴

¹⁶⁵⁰ Até então, nem o *Projeto de Código*, nem o *Substitutivo ao PL nº 2.177/11*, haviam feito menção à Lei nº 11.892/08. Veja-se que parte da alteração almejada pelo *Substitutivo 2 ao PL nº 2.177/11* no artigo 5º da Lei nº 11.892/08 pretendia acrescentar conteúdo à modificação realizada nesta disposição pela Lei nº 12.863/13, admitindo que os Institutos Federais de Educação, Profissional, Científica e Tecnológica concedessem “bolsas de pesquisa, desenvolvimento, inovação e intercâmbio a alunos, docentes e pesquisadores externos ou de empresas, a serem regulamentadas por órgão técnico competente do Ministério da Educação” (art. 5º, § 6º). Registra-se que as inclusões dos “técnicos-administrativos” como destinatários das bolsas e o esclarecimento de que tal instrumento não constitui “vínculo empregatício”, almejadas com o *Substitutivo 2 ao PL nº 2.177/11*, foram abandonadas no curso dos debates parlamentares de aprovação do PL nº 2.177/11.

¹⁶⁵¹ Para essas mudanças, cf artigos 5º (pretendendo conferir nova redação aos arts. 9º, § 4º; 19, § 9º, da Lei de Inovação); 6º, § 3º; 16 (pretendendo conferir nova redação ao art. 4º, Parágrafo único, III, da Lei nº 8.745/93), 17 (pretendendo conferir nova redação a partes do art. 3º da Lei nº 8.958/94) e 21, todos do *Substitutivo 2 ao PL nº 2.177/11*.

¹⁶⁵² Ver *Ata da 10ª Reunião Ordinária de 2 de abril de 2014 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer à PEC 290/13* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1241158.htm>>. Acesso em 2 out. 20).

¹⁶⁵³ Cf. “Parecer do Relator com Complementação de Voto, Dep. Sibá Machado (PT-AC), pela aprovação do Projeto de Lei nº 2177, de 2011, quanto ao mérito, à constitucionalidade, à juridicidade, à técnica legislativa e à adequação orçamentária e financeira, na forma do Substitutivo>Inteiro teor” em *Ficha do PL nº 2.177/11*.

¹⁶⁵⁴ Cf. *Ata da 11ª Reunião Ordinária de 23 de abril de 2014 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer à PEC 290/13* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1248231.htm>>. Acesso em 2 out. 2020). Após a aprovação do *Substitutivo 2 ao PL nº 2.177/11* com a modificação trazida pela *Complementação de Voto*, a Comissão Especial ainda deliberou sobre destaque apresentado pelo Deputado Alex Canziani (PTB-PR), destinado a suprimir disposições estabelecendo que as bolsas concedidas para o estímulo à inovação são “isentas de imposto de renda e não integrarão a base de cálculo da contribuição previdenciária”. Segundo o parlamentar, seu destaque vocalizava considerações do Ministério da Fazenda sobre a inadequação da redação do dispositivo. Contudo, apreciada a proposta, o destaque foi rejeitado (para essas considerações, ver “Horário – 14:11:18, Oradores – Izalci” do *Arquivo Sonoro da 11ª Reunião Ordinária de 23 de abril de 2014 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer à PEC 290/13* (disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=47783>>. Acesso em 2 out. 2020).

Assim, muito embora publicado em 8 de maio de 2014, o texto aprovado pela Comissão Especial apenas foi a debate do Plenário da Câmara dos Deputados em março de 2015, após a aprovação da EC nº 85/15 e a apresentação de requerimento para a tramitação do projeto de lei em regime de urgência (art. 155, RICD).

4.3.2.3.2. Tramitação do PL nº 2.177/11 no Plenário da Câmara dos Deputados

O PL nº 2.177/11 teve a sua tramitação em regime de urgência aprovada em 5 de março de 2015, por 316 votos favoráveis, um contrário e uma abstenção.

Contudo, seja pelas diversas ocasiões em que a sessão foi encerrada sem a apreciação da matéria, seja pela sua retirada de pauta, por acordo ou requerimento de líderes de blocos parlamentares, o PL nº 2.177/11 apenas foi discutido e deliberado no Plenário da Câmara dos Deputados em 9 de julho de 2015.

Nesta oportunidade, as quatorze emendas parlamentares aos trabalhos da Comissão Especial responsável pela apreciação do PL nº 2.177/11 foram objeto de parecer, ensejando a apresentação de uma *Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 2.177/11*¹⁶⁵⁵ pelo Relator da Comissão Especial. Segundo ele,

[e]m que pese o aprofundado e criterioso trabalho elaborado pela Comissão [Especial], reconheço o acerto das novas medidas de aperfeiçoamento ao texto oferecidas na forma de Emendas de Plenário ao Substitutivo. [§] O trabalho conduzido ouviu anseios e preocupações do Poder Executivo, instituições públicas e privadas, e associações e conselhos ligados ao setor de CTI [...]. Considero que as propostas melhoram os mecanismos de integração entre setores públicos e privados

¹⁶⁵⁵ Ver “Parecer às Emendas de Plenário proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Sibá Machado (PT-AC), pela Comissão Especial, que conclui pela aprovação total ou parcial das Emendas nºs 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, na forma do Subemenda Substitutiva apresentada; e pela rejeição das Emendas nºs 2, 3 e 14>Inteiro teor” em *Ficha do PL nº 2.177/11*. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 2.177/11*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

de ciência, tecnologia e inovação e destes com o setor produtivo e empresarial. Outrossim, tenho a convicção de que os dispositivos que propomos alterar flexibilizam e modernizam procedimentos na administração pública. Por fim, saliento que os dispositivos aqui oferecidos guardam total harmonia com o disposto na Emenda Constitucional nº 85/15. (Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 2.177/11, pp. 1 e 5-6)

Observa-se que, para a sua *Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 2.177/11*, o Relator rejeitou duas, acolheu parcialmente quatro e aprovou integralmente seis das proposições apresentadas em Plenário pelos parlamentares.

Em linhas gerais, o Relator da Comissão Especial:

- (i) rejeitou propostas que limitavam a concessão de estímulos para que empresas estrangeiras viessem a se instalar no país, com vistas ao desenvolvimento de projetos de CTI;¹⁶⁵⁶
- (ii) acolheu parcialmente proposições que alteravam legislações vigentes,¹⁶⁵⁷ asseguravam benefícios a pesquisador público afastado de ICT pública para prestação de serviços em outra ICT pública ou privada,¹⁶⁵⁸ ou explicitavam

¹⁶⁵⁶ Cf. *EMP nº 2, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570723>>. Acesso em 2 out. 2020) e *EMP nº 3, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570724>>. Acesso em 2 out. 2020), ambas de autoria do Deputado Bruno Araújo (PSDB-PE).

¹⁶⁵⁷ Ver *EMP nº 1, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570721>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Mendonça Filho (DEM-PE) e *EMP nº 6, de 2015, ao PL nº 2.177* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570729>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria da Deputada Mara Gabrilli (PSDB-SP).

¹⁶⁵⁸ Cf. *EMP nº 5, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570727>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Bruno Araújo (PSDB-PE). Veja-se que a referida emenda pretendia que “o completo afastamento do pesquisador público seja apenas para outra ICT pública, e não para ICTs privadas”. Assim, entende-se que, ao manter a possibilidade de afastamento de pesquisador público de ICT pública para ICTs públicas ou privadas, o Relator da Comissão Especial, em realidade, rejeitara a *EMP nº 5, de 2015, ao PL nº 2.177/11*. De todo modo, seguiu-se o disposto no parecer da *Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 2.177/1* e o parecer pela “aprovação parcial” da proposta pelo Relator da Comissão Especial.

obrigações de contrapartida para aqueles beneficiados pelo Estado com a cessão de bens imóveis para a instituição de ambientes promotores de inovação;¹⁶⁵⁹ e

(iii) aprovou propostas que ratificavam a possibilidade de participação do Estado, por intermédio de ICTs, na organização e gestão de ambientes promotores de inovação,¹⁶⁶⁰ atualizavam, conforme “negociações [...] com a comunidade científica”, a Lei de Inovação,¹⁶⁶¹ pontos da legislação infraconstitucional em face das alterações promovidas pela EC nº 85/15,¹⁶⁶² o regime jurídico de compras, dos estrangeiros e de importações para a CTI,¹⁶⁶³ e os instrumentos para a formação de recursos humanos e tratamentos especiais às micro e pequenas empresas no que tange à matéria,¹⁶⁶⁴ além de previsão determinando que, os recursos obtidos pelo Estado em decorrência de venda de participação em sociedade, para a promoção da inovação, fossem reinvestidos na mesma finalidade.¹⁶⁶⁵

¹⁶⁵⁹ Ver *EMP nº 11, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570741>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Mendonça Filho (DEM-PE).

¹⁶⁶⁰ Trata-se da manifestação do Relator da Comissão Especial (*Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 2.177/11*, p. 2), aprovando a *EMP nº 4, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570726>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Bruno Araújo (PSDB-PE). Ocorre que a referida emenda procurava suprimir disposição do projeto de lei, admitindo a hipótese de atuação estatal na instituição e gestão de ambientes promotores de inovação, sob o argumento de que “[e]sse tipo de ingerência do Poder Público na governança de incubadoras e parques pode, assim, atrofiar sua captação de recursos e interferir indevidamente nessas entidades”. Em que pese esse aspecto, preferiu-se seguir o disposto no parecer da *Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 2.177/11* e indicar que se tratou de uma proposta “aprovada” pelo Relator da Comissão Especial.

¹⁶⁶¹ Cf. *EMP nº 7, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570731>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria da Deputada Luciana Santos (PCdoB-PE).

¹⁶⁶² Ver *EMP nº 8, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570735>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria da Deputada Margarida Salomão (PT-MG).

¹⁶⁶³ Cf. *EMP nº 9, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570737>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Izalci Lucas (PSDB-DF).

¹⁶⁶⁴ Ver *EMP nº 10, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570739>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Covatti Filho (PP-RS).

¹⁶⁶⁵ Cf. *EMP nº 12, de 2015, ao PL nº 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570743>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Mendonça Filho (DEM-PE).

Veja-se que, embora não analisadas pelo Relator em seu parecer quanto à *Subemenda Substitutiva Global ao PL n° 2.177/11*, a *Ficha do PL n° 2.177/11* noticia a apresentação de outras duas emendas em Plenário, sendo uma,¹⁶⁶⁶ destinada a limitar os estímulos do artigo 19 da Lei de Inovação apenas às empresas ou entidades de direito privado sem fins lucrativos, aprovada; e outra,¹⁶⁶⁷ pretendendo suprimir a possibilidade de submeter as organicidades públicas de CTI ao RDC da Lei n° 12.462/11, rejeitada.¹⁶⁶⁸

Portanto, foi neste contexto de ampla participação parlamentar, especialmente articulando “negociações [...] com a comunidade científica”,¹⁶⁶⁹ que a *Subemenda Substitutiva Global ao PL n° 2.177/11* foi discutida e deliberada no Plenário da Câmara dos Deputados.

¹⁶⁶⁶ Ver. *EMP n° 13, de 2015, ao PL n° 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570759>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Bruno Araújo (PSDB-PE).

¹⁶⁶⁷ Cf. *EMP n° 14, de 2015, ao PL n° 2.177/11* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1570762>>. Acesso em 2 out. 2020), de autoria do Deputado Mendonça Filho (DEM-PE).

¹⁶⁶⁸ Seguem os termos do parecer do Relator da Comissão Especial às EMP n°s 13 e 14, de 2015, ao PL n° 2.177/11 no Plenário da Câmara dos Deputados: “A Emenda n° 13 nós vamos acatar, na forma do substitutivo. E a Emenda n° 14 nós vamos rejeitar, pelo seguinte princípio: esse texto trata de um regime diferenciado de contratação. Nós estamos chamando com esse nome, mas nem chega a isso. Na verdade, é um acordo entre toda a comunidade científica, as empresas e o Governo Federal. Por essa redação que foi dada pelo consenso de ambas as partes, nós acatamos esse texto. Se ele for suprimido será destruída toda a negociação que foi feita. Então, eu vou rejeitar a Emenda n° 14” em p. 24 das *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária n° 194 de 9 de julho de 2015 (início 15:48, término 17:04) do Plenário da Câmara dos Deputados* (disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2015/7/EV0907151548.pdf>>. Acesso em 3 out. 2020).

¹⁶⁶⁹ Veja-se que essa expressão – “negociações com a comunidade científica” – foi utilizada como justificativa nas EMP n°s 7, 8, 9 e 10, de 2015, ao PL n° 2.177, o que sugere que os autores das referidas propostas, de distintos partidos políticos, dividiram-se para externalizarem em Plenário os interesses de grupos vinculados à CTI quanto ao texto aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados ao PL n° 2.177/11.

Sob argumentos da desburocratização¹⁶⁷⁰, flexibilização da interação público-privada¹⁶⁷¹ e fim da dependência científico-tecnológica¹⁶⁷², parlamentares manifestaram-se favoravelmente à proposta.

No encaminhamento da proposta, foi realizada uma única sugestão de modificação da *Subemenda Substitutiva Global ao PL n° 2.177/11*, para excluir dos “princípios” aos mecanismos de fomento, incluídos pela proposta na Lei de Inovação, a previsão de que a “promoção da cooperação e interação entre entes públicos, o setor público e o privado e entre empresas” se daria “nos âmbitos nacional e internacional”. Embora algumas reservas por parte do Relator da Comissão Especial,¹⁶⁷³ essa menção territorial foi excluída da proposta.

¹⁶⁷⁰ “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, entendo ser da mais alta relevância esse projeto. Agora, precisamos fazer o direcionamento dos recursos para ciência e tecnologia para que eles não se dispersem na burocracia.” (Manifestação do Deputado Pauderney Avelino, DEM-AM, em *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária n° 194 de 9 de julho de 2015 (início 15:48, término 17:04) do Plenário da Câmara dos Deputados*, pp. 10-11)

¹⁶⁷¹ “Com essa nova legislação nós vamos facilitar as parcerias entre os institutos privados e os institutos públicos, colocando esse conhecimento produzido nas universidades a serviço, também, do mercado privado, para que esse vetor tão importante para o desenvolvimento nacional, que é a inovação, esteja na ordem do dia. Esse é o sentido de ser dessa política. A última política de inovação do País é de 2004, portanto, precisa ser aprimorada para que, de fato, [...] esse conhecimento que está basicamente no setor público, em especial nas universidades, a serviço da inovação, esteja dialogando com o setor produtivo.” (Manifestação da Deputada Luciana Santos, PCdoB-PE, em *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária n° 194 de 9 de julho de 2015 (início 15:48, término 17:04) do Plenário da Câmara dos Deputados*, p. 14)

¹⁶⁷² “[É] importante que o Brasil se envolva nas mais diversas áreas de pesquisa tecnológica para rompermos com a dependência. Fala-se muito em dependência econômica; no entanto, a dependência cultural, a dependência tecnológica e científica são outras dimensões da dependência, e fundamentais, a serem enfrentadas por um país importante como o Brasil.” (Manifestação do Deputado Edmilson Rodrigues, PSOL-PA, em *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária n° 194 de 9 de julho de 2015 (início 15:48, término 17:04) do Plenário da Câmara dos Deputados*, p. 19)

¹⁶⁷³ “Eu só quero lembrar, Sr. Presidente, que a redação como está aqui, eu vou retirar, sem problema. Mas eu quero fazer uma ressalva, porque talvez daqui até esse projeto ser apreciado no Senado a redação volte dentro do que está a abordagem. Qual é a preocupação? A CNI nos propôs essa redação, afirmando que as empresas brasileiras precisam firmar parcerias também com as empresas internacionais, e o Brasil tem firmado parceria na direção da ciência, tecnologia e inovação principalmente com os Estados Unidos, a Europa e a China. Então, nós estamos aqui preocupados. O que a comunidade científica tem cobrado? Os órgãos de fiscalização, se o texto não estiver explícito, poderão, lá na frente, vetar qualquer tipo de contrato dessa natureza. Foi por isso que nós pusemos aqui no texto, mas, se houver qualquer discordância eu retiro do texto, porém vamos ver se até a tramitação no Senado a gente volta ao entendimento. Era isso, Sr. Presidente.” (Manifestação do Deputado Sibá Machado, PT-AC, em *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária n° 194 de 9 de julho de 2015 (início 15:48, término 17:04) do Plenário da Câmara dos Deputados*, p. 26) Conforme se observa pelo texto promulgado da Lei n° 13.243/16 e a inclusão atualmente constante no artigo 1º, Parágrafo único, V, da Lei de Inovação, o tema não foi retomado quando da apreciação da matéria no Senado Federal.

Submetido à votação, o projeto de lei teve orientação para deliberação favorável por todos os blocos e bancadas da Câmara dos Deputados. Entre as diversas ponderações elogiosas aos trabalhos realizados em torno do PL nº 2.177/11,¹⁶⁷⁴ convém registrar a manifestação do Líder do Governo:

[c]onsidero que o marco regulatório novo para a ciência, tecnologia e inovação será uma grande contribuição para que o País possa alcançar outro patamar de desenvolvimento. O Governo, Sr. Presidente, encaminha “sim”, mas registra que há alguns temas, sobretudo relativos a licitações, que merecem um debate um pouco mais aprofundado e que será feito na tramitação do Senado, em diálogo com o Relator, Sibá Machado. Isso foi registrado. Portanto, feita a ressalva, o Governo encaminha “sim”, Sr. Presidente.¹⁶⁷⁵

Em que pese essa hesitação oposta pelo representante do Poder Executivo na Câmara dos Deputados, a proposta foi aprovada.

Assim, em 15 de julho de 2015, foi remetida ao Senado Federal a ampla *Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 2.177/11* que, muito embora sem a unidade e coerência de um *Código*, alterava amplamente a legislação brasileira destinada a organizar o agir de fomento à CTI, mediante a previsão em lei de uma série de faculdades para a atividade administrativa na matéria.

4.3.2.3.3. Tramitação do PLC nº 77/15 no Senado Federal

No Senado Federal, o texto aprovado do PL nº 2.177/11 pelo Plenário da Câmara dos Deputados foi autuado como o PLC nº 77, de 2015, e remetido, em 16 de julho de 2015, à análise de três de suas Comissões Permanentes: CCJ, CAE e CCTICI.

¹⁶⁷⁴ Para essas manifestações, ver *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária nº 194 de 9 de julho de 2015 (início 15:48, término 17:04) do Plenário da Câmara dos Deputados*, pp. 30-39.

¹⁶⁷⁵ Manifestação do Deputado Orlando Silva, PCdoB-SP, em *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária nº 194 de 9 de julho de 2015 (início 15:48, término 17:04) do Plenário da Câmara dos Deputados*, p. 39.

Inicialmente, a CCJ deliberou sobre a matéria em 21 de outubro de 2015, examinando o *Parecer nº 1.078, de 2015 (Parecer-CCJ-1078/15)*.¹⁶⁷⁶

Além de registrar o não recebimento de emendas, o Relator da CCJ¹⁶⁷⁷ não constatou “problemas de constitucionalidade, juridicidade ou regimentalidade”, assentando, quanto à adequação da proposta à distribuição de competências entre os entes federados, que o PLC nº 77/15 acolhia o

exercício de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial, entrada de estrangeiros e normas gerais de contratações públicas, nos termos do art. 22, incisos I, XV e XXVII da Constituição Federal, bem como para estabelecer normas gerais sobre tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, conforme o art. 24, inciso IX, da Constituição. (Parecer-CCJ-1078/15, p. 356)

Portanto, sem alterações nesta ampla proposta de modificação do Direito brasileiro relacionado à atividade de CTI, o PLC nº 77/15 prosseguiu para a análise da CAE e da CCTICI que, por requerimento, optaram por avaliar a proposta normativa em sessão conjunta.¹⁶⁷⁸

Assim, em 24 de novembro de 2015, o PLC nº 77/15 foi apreciado pela CAE e pela CCTICI.

Por parte da primeira Comissão Permanente, foi examinado o *Parecer nº 1.079, de 2015 (Parecer-CAE-1079/15)*.¹⁶⁷⁹ Nos termos deste documento, o Relator da CAE¹⁶⁸⁰,

¹⁶⁷⁶ *Diário do Senado Federal, Ano LXX, N, 190, de 25 de novembro de 2015*, pp. 352-359. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer-CCJ-1078/15*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶⁷⁷ Trata-se do Senador Jorge Viana (PT-AC).

¹⁶⁷⁸ Além da sessão deliberativa conjunta, conforme andamento na *Ficha do PLC nº 77/15*, CAE e CCTICI também se reuniram para organizar, em 18 de novembro de 2015, audiência pública para apoiar a análise do PLC nº 77/15, com a participação de representantes do FORTEC (Cristina Quintella), do CONFAP (Sérgio Luiz Gargioni), da Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, o CONFIES (Fernando Peregrino), da CNI (Gianna Sagazio) e da UnB (Bergmann Moraes Ribeiro).

¹⁶⁷⁹ *Diário do Senado Federal, Ano LXX, N, 190, de 25 de novembro de 2015*, pp. 362-371. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer-CAE-1079/15*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶⁸⁰ No caso, o Senador Cristovam Buarque (PDT-DF).

rejeitando as doze emendas¹⁶⁸¹ apresentadas no âmbito desta Comissão e se manifestando favoravelmente aos termos da proposta proveniente da Câmara dos Deputados, entendia que

[a]s alterações promovidas pelo PLC nº 77, de 2015, contribuem para agilizar as atividades de inovação conduzidas pelos setores público e privado, além de aprimorar os mecanismos de incentivo existentes. Temos ciência de que o avanço da inovação e da competitividade no País depende de outros fatores, como o aumento da competição, por meio da maior inserção de nossas empresas nas cadeias globais de produção e da redução de barreias tarifárias e não tarifárias. Contudo, acreditamos que o projeto em tela representa um importante passo para o aprimoramento institucional relacionado à CT&I no Brasil. (Parecer-CAE-1079/15, p. 369)

No âmbito da CCTICI, as considerações realizadas pelo seu Relator¹⁶⁸² seguiram a mesma linha.

Segundo sua manifestação – *Parecer nº 1.080, de 2015 (Parecer- CCTICI-1080/15)* –¹⁶⁸³, além de realçar a mobilização da “sociedade brasileira” e de organicidades do Governo Federal para a proposta em tramitação no Senado Federal (pp. 378-379) e suscitar que as modificações no Direito brasileiro pretendidas aproximariam “academia e o setor produtivo de forma menos burocrática, proporcionando maior segurança jurídica” (p. 379), o Relator da CCTICI vislumbrava “ajustes de técnica legislativa” no PLC nº 77/15.¹⁶⁸⁴

¹⁶⁸¹ Todas as doze emendas foram apresentadas pelo Senador Walter Pinheiro (PT-BA). Para a síntese das propostas realizada pelo Relator da CAE, destacando que muitas das emendas realçavam aspectos já indicados no PLC nº 77/15, ver *Parecer-CAE-1079/15*, pp. 369-371.

¹⁶⁸² Senador Jorge Viana (PT-AC). Assim, o referido parlamentar atuou como Relator do PLC nº 77/15 na CCJ e na CCTICI.

¹⁶⁸³ *Diário do Senado Federal, Ano LXX, N, 190, de 25 de novembro de 2015*, pp. 374-384. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*Parecer-CCTICI-1080/15*”, seguida do número(s) da(s) página(s).

¹⁶⁸⁴ Para essas considerações, ver *Parecer-CCTICI-1080/15*, pp. 381-382.

Em uma, relativa à definição de bônus tecnológico,¹⁶⁸⁵ acrescentava que “as regras específicas” do instrumento seriam previstas em ato normativo do chefe do Poder Executivo, de modo a “expressamente reconhecer maior liberdade ao Poder Executivo para estabelecer normas sobre o tema” (*Parecer- CCTICI-1080/15*, p. 383). Em outra, tratando da obrigação das ICTs constituídas pelo Estado de “instituir sua política de inovação”,¹⁶⁸⁶ corrigia “impropriedade terminológica ao se referir às ICTs ‘públicas’”, quando o “correto é que se utilize a expressão ‘de direito público’ para claramente diferenciá-las das ICTs de direito privado sem fins lucrativos, que, não obstante, desempenham atividades de interesse público” (*Parecer- CCTICI-1080/15*, p. 383).¹⁶⁸⁷

Entende-se que nenhuma dessas modificações tinham caráter redacional, já que, na primeira, foi atribuída competência normativa ao Presidente da República para regular os bônus tecnológicos e, na segunda, foram excluídas da obrigação de estabelecer política de inovação as ICTs que, muito embora instituídas pelo Estado, tivessem personalidade jurídica de direito privado.

Enfim, apreciados pelas Comissões Permanentes em reunião conjunta, o *Parecer-CAE-1079/15*, com suas emendas rejeitadas, e *Parecer-CCTICI-1080/15*, com suas “emendas de redação”, foram aprovados.

Em 9 de dezembro de 2015, o PLC nº 77/15, com as modificações provenientes da CCTICI, foi discutido e aprovado pelo Plenário do Senado Federal, com orientação favorável tanto do “Bloco Apoio Governo”, como do “Bloco Oposição”.¹⁶⁸⁸

¹⁶⁸⁵ Redação inicial do PLC nº 77/15, proveniente da Câmara dos Deputados: “bônus tecnológico: subvenção a microempresas, empresas de pequeno e médio porte, com base em dotações orçamentárias dos órgãos e entidades da administração pública, destinada ao pagamento de compartilhamento e uso de infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, de contratação de serviços tecnológicos especializados, ou transferência de tecnologia, quando esta for meramente complementar àqueles serviços”. Quanto ao texto final, aprovado pela CCTICI, ver a redação vigente do artigo 2, XIII, da Lei de Inovação.

¹⁶⁸⁶ Redação inicial do PLC nº 77/15, proveniente da Câmara dos Deputados: “[a] ICT pública deverá instituir sua política de inovação, dispondo sobre a organização e a gestão dos processos que orientam a transferência de tecnologia e a geração de inovações no ambiente produtivo, em consonância com as prioridades da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e com a política industrial e tecnológica nacional”. Para o texto final, aprovado pela CCTICI, ver a redação vigente do artigo 15-A, *caput*, da Lei de Inovação.

¹⁶⁸⁷ Além dessas duas emendas, o *Parecer-CCTICI-1080/15* continha uma terceira – esta, entende-se, efetivamente de redação – destinada a ajustar o inciso de referência para a alteração pretendida pelo PLC nº 77/15 na Lei nº 12.462/11.

¹⁶⁸⁸ Para o a deliberação do PLC nº 77/15 no Plenário do Senado Federal, ver *Diário do Senado Federal, Ano LXX, N, 200, de 10 de dezembro de 2015*, p. 329.

Com isso, pretensamente, sem modificação de conteúdo, a proposta normativa foi remetida à sanção do Presidente da República.

4.3.2.3.4. Sanção e Veto da Presidente da República

O texto aprovado pelo Congresso Nacional dispendo “sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação”, alterando diversos diplomas legais do Direito brasileiro relacionados com a atividade administrativa de fomento à matéria (Lei de Inovação, Estatuto do Imigrante, Lei de Licitação, Lei nº 12.462/11, Lei nº 8.745/93, Lei das Fundações de Apoio, Lei nº 8.010/90, Lei nº 8.032/90 e Lei nº 12.772/12), “nos termos da” EC nº 85/15, foi sancionado com vetos pelo Presidente da República.

Conforme a MCN-PR nº 8,¹⁶⁸⁹ de 11 de janeiro de 2016, os vetos tiveram por fundamento considerações dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Para o Ministério da Fazenda, recomendando veto à extensão de benefícios fiscais estabelecidos tanto para os instrumentos das bolsas, como às importações da Lei nº 8.032/90,

[o]s dispositivos ampliariam isenções tributárias, inclusive de contribuição previdenciária, sem os contornos adequados para sua aplicação, o que poderia resultar em significativa perda de receitas, contrariando esforços necessários para o equilíbrio fiscal. Além disso, apesar de resultar em renúncia de receita, as medidas não vieram acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e das compensações necessárias, em desrespeito ao que determina o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como os arts. 108 e 109 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO).

¹⁶⁸⁹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-8.htm>. Acesso em 5 out. 2020. Os trechos a seguir citados, relativos aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, constam da MCN-PR nº 8/15.

Já o Ministério do Planejamento opinava pelo veto da chefe do Poder Executivo em duas alterações promovidas pela proposta na Lei de Inovação:

- (i) a fim de, alterando o seu artigo 10, *caput*, admitir a cobrança de taxa de administração “para cobertura de despesas operacionais e administrativas” nos instrumentos de fomento celebrados entre “ICTs, empresas, fundações de apoio, agências de fomento e pesquisadores”, na medida em que a “cobrança de taxa de administração descaracterizaria o instituto dos convênios”, marcado pelo “interesse recíproco e o regime de mútua colaboração” que não admitiria “qualquer tipo de remuneração que favoreça uma das partes envolvidas”; e
- (ii) para incluir prescrição (art. 26-B), que permitia a modulação da autonomia das ICTs públicas com a missão “de produção e oferta de bens e serviços” mediante contrato, nos termos do artigo 37, § 8º, da Constituição, por entender que a ausência de regulamentação, à época,¹⁶⁹⁰ do dispositivo, estabelecendo “conceitos e condições para sua viabilização” traria “insegurança jurídica para tais contratos”.

Ademais, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento também pugnaram, em conjunto, pelo veto à inclusão de dispositivo na Lei de Inovação (art. 20-A), que pretendia admitir dispensa de licitação para a contratação pública de microempresa e empresa de pequeno e médio porte, com vistas ao fornecimento de bens e serviços decorrentes da “aplicação sistemática de conhecimentos científicos e tecnológicos” e que tivessem sido oriundas de projetos desenvolvidos em cooperação ou fomentados pela contratante. Segundos os Ministérios do Governo federal a

ampliação de hipóteses de dispensa de licitação para a contratação com órgãos e entidades da administração pública apenas se justifica em caráter bastante excepcional. Da forma como redigido, os elementos para

¹⁶⁹⁰ Conforme apontado acima (nota de rodapé nº 842), lembra-se não só que o artigo 37, § 8º, da Constituição, foi recentemente objeto de regulamentação pela Lei nº 13.934/19, como que a União Federal, mesmo antes de 2019, já se utilizava de acordos com fundamento no referido dispositivo constitucional, para particularizar aspectos da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de suas organicidades encarregadas da produção de CTI.

caracterizar a excepcionalidade ficaram excessivamente amplos, permitindo a utilização da dispensa em hipóteses que justificariam o procedimento licitatório.

Portanto, sob essas razões, a Presidente da República sancionou, com vetos, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*.

Para encerrar essas considerações sobre a tramitação da Lei nº 13.243/16, vale observar que os vetos da chefe do Poder Executivo não foram bem recebidos pelos grupos envolvidos na tramitação da proposta.

Segundo entidades vinculadas especialmente com o setor empresarial, como a ANPEI e a CNI, os vetos “impedem a eliminação de alguns entraves para realização de pesquisa pela iniciativa privada”, ao não incluir dispensa de licitação para as micros, pequenas e médias empresas de base tecnológica e limitar benefícios fiscais às atividades de pesquisa por parte de organicidades não-estatais.¹⁶⁹¹

Abraham Benzaquen SICSÚ e Mariana SILVEIRA, assim sintetizaram, em publicação organizada pela SBPC, a irrisignação das entidades do terceiro setor com os vetos ao *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*:

[p]rimeiramente, taxar bolsas de pesquisa para projetos de desenvolvimento em empresas, assim como se faz com salário, parece um desestímulo. Neste caso, vão cobrar INSS de bolsistas de ICTs privados, retirando o caráter de bolsa das mesmas. Outro problema é que o objetivo da lei era incentivar as empresas a investirem em desenvolvimento e, com a manutenção de impostos de importação para equipamentos de pesquisa e

¹⁶⁹¹ Ver “Vetos em artigos do novo Marco Legal da CT&I desapontam entidades”, publicado pela Agência FAPESP em 19 de janeiro de 2016 (disponível em <<https://agencia.fapesp.br/vetos-em-artigos-do-novo-marco-legal-da-ct-i-desapontam-entidades/22556/>>. Acesso em 5 out. 2020). Segundo a matéria, o representante da CNI sustentou que, ao vetar o artigo 21-A, Parágrafo único, da Lei de Inovação, que estendia benefícios fiscais às “bolsas de estímulo à inovação no ambiente produtivo”, concedidas no âmbito das empresas, a Presidente da República retirara “a isonomia que havia sido estabelecida entre instituições públicas e privadas que se dedicam ao desenvolvimento de projetos de investigação científica”.

exame de similaridade para importação dos bens para pesquisa científica, tecnológica e inovação, cria-se novamente dificuldades burocráticas.

Outro veto, proíbe a inclusão de taxas de administração nos instrumentos firmados por ICTs, empresas, fundações de apoio, agências de fomento e pesquisadores. O argumento de que, se é convênio, não cabe taxa de administração é pouco compreensível, uma vez que as instituições de articulação, como as fundações universitárias, necessitam manter suas estruturas para operacionalizar a intermediação.

Outro problema com os vetos são as encomendas públicas de conteúdo tecnológico, visto que não há dispensa de licitação lato sensu e sim dispensa de licitação para pequenas e médias empresas que desenvolvem algum tipo de bem e serviço de conteúdo com órgãos públicos. A proposta de projeto de lei dizia que o órgão público contratante não precisaria fazer uma licitação para comprar o que ele mesmo fomentou e ajudou a desenvolver. Este item merece também muita atenção. Cai-se novamente na burocracia da Lei 8.666.¹⁶⁹²

De toda a sorte, em que pese a mobilização realizada, submetido à deliberação do Congresso Nacional em 24 de maio de 2016, os vetos da Presidência da República não foram derrubados pelo Poder Legislativo,¹⁶⁹³ sendo mantido o texto do *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* conforme sancionado em 11 de janeiro de 2016.

¹⁶⁹² Avanços e retrocessos no marco legal da ciência, tecnologia e inovação: mudanças necessárias. In: *Ciência e Cultura*, vol. 68, n. 2, 2016, p. 5. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000200002>>. Acesso em 5 out. 2020.

¹⁶⁹³ Para uma reflexão sobre os possíveis efeitos jurídicos do veto presidencial, cf. MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. O veto como condicionante da interpretação das leis. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-18. Sob o argumento de que o veto presidencial, não derrubado pelo Congresso Nacional, manifesta explicitamente uma decisão dos Poderes estatais responsáveis pela produção legal de “não incluir no ordenamento jurídico certa regra” (p. 8). Nestes termos, (i) a não extensão de determinados benefícios fiscais para bolsas de CTI e importações da Lei nº 8.032/90, (ii) a não faculdade de previsão de recursos para a cobertura de despesas operacionais e administrativas em instrumentos tendo por objeto as finalidades da Lei de Inovação, (iii) a impossibilidade de ampliação da autonomia de ICT pública produtora de bens e serviços por contrato do artigo 37, § 8º, da Constituição e (iv) a inviabilidade de dispensa de licitação para aquisição de bem com aplicação sistemática de CTI decorrente de parceria ou de fomento realizado pela contratante, vetadas pelo Presidente da República, quando da sanção da Lei nº 13.243/16, e não derrubadas pelo Congresso

4.3.2.3.5. Considerações às consequências da Lei nº 13.243/16 para a paisagem normativa de ciência, tecnologia e inovação: o engajamento do Poder Legislativo na conformação normativa de faculdades ao agir de fomento

Observando o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* e o rol de suas disposições, alterando grande parte da legislação existente no Direito brasileiro dedicada a organizar o agir estatal de estímulo à CTI, pode-se dizer que a Lei nº 13.243/16 tanto (i) aprofundou uma tendência de compreensão da legalidade no âmbito desta atividade administrativa de fomento, como (ii) parece sacramentar uma inflexão de comprometimento do Poder Legislativo com a formulação do arranjo jurídico-institucional na matéria.

Quanto ao aspecto (i), vislumbra-se um traço comum na ampla modificação do Direito brasileiro realizada pela Lei nº 13.243/16: estabelecer em lei, por meio de disposições exemplificativas, o espectro das possibilidades à disposição do Estado brasileiro para o fomento à atividade de CTI.

Em diversas ocasiões da tramitação da proposta do *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* no Congresso Nacional, o detalhamento em nível legal das condutas a cargo do Estado, parece ter sido a alternativa visada pelos parlamentares, vocalizando interesses de diversos grupos relacionados à atividade, a fim de conferir segurança jurídica ao agir estatal na matéria, notadamente na sua interação com o setor privado para o estímulo da inovação.

Embora não se negue que essa busca de estabilidade e previsibilidade em lei também fosse um objetivo da iniciativa privada, enquanto beneficiária do fomento estatal, parece certo que os maiores interessados em prescrições legais que buscassem abarcar toda a sorte de medidas de estímulo à disposição do Estado eram as pessoas físicas, os

Nacional, são, pelo raciocínio de Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA, elementos que integram “objetivamente” a Lei nº 13.243/16, de modo que o conteúdo vetado de tais dispositivos “deve, pois, ser considerado um verdadeiro elemento normativo, impondo-se que seja levado em conta no momento da interpretação jurisdicional.” (p. 17)

órgãos ou entidades produtores de CTI vinculados à estrutura da Administração Pública.

Vale ponderar que, distintamente do que ocorrera quando da elaboração da Lei de Inovação, na ocasião do *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*, os interesses do Estado parecem ter preponderado de modo indireto, por intermédio, especialmente, de organicidades que, formalmente enquadradas como entidades do terceiro setor, expressam com maior ou menor ênfase interesses relacionados ao agir estatal.

Por oportuno, destaca-se a própria origem da Lei nº 13.243/16, o *Projeto de Código*, formulado no âmbito do CONSECTI e pelo CONFAP, entidades de representação de unidades do Poder Executivo de Estados-membros da federação, dedicados à CTI; ou ainda, de organicidades de representação da comunidade científica – como a SBPC e ABC – que, pelas próprias características da institucionalidade brasileira de CTI, têm entre seus membros pessoas vinculadas ao Estado, na qualidade, por exemplo, de pesquisadores ou professores públicos.

Assim, vislumbra-se como um vetor comum da proposta que originou o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* prescrever em lei aspectos da atuação de órgãos, entidades e servidores públicos dedicados à CTI e, desse modo, pacificar a tensão entre o agir estatal e controle da Administração Pública.

Aliás, esse recurso à noção estrita de legalidade¹⁶⁹⁴, segundo a qual o Estado só poderia agir em virtude de previsão expressa em lei aprovada pelo Poder Legislativo, como resposta às resistências dos órgãos de controle da ação estatal de CTI parece ter animado toda a tramitação da Lei nº 13.243/16 no Congresso Nacional.

Nesse sentido, lembra-se das razões para a apresentação do *Projeto de Código*, formuladas pelo responsável do grupo de trabalho do CONSECTI-CONFAP em evento organizado pelo ABC em dezembro de 2011;¹⁶⁹⁵ dos temas das audiências públicas

¹⁶⁹⁴ Para outra compreensão de legalidade, apta a lastrear normativamente o agir estatal, sem a subsunção de conformidade, mas de compatibilidade, da ação administrativa à lei, sustentada como premissa nesta tese, ver item 1.2.4.3.3.

¹⁶⁹⁵ Cf., *infra*, nota de rodapé nº 1565.

realizadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável por examinar o PL nº 2.177/11;¹⁶⁹⁶ ou ainda, das últimas considerações realizadas pelo Relator da referida Comissão, quando da aprovação do projeto de lei, sustentando a permanência de certa expressão no texto da proposta, para sacramentar o aspecto autorizativo das modificações promovidas pelo *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*.¹⁶⁹⁷

Com isso, ao modificar parcela importante da legislação brasileira encarregada de organizar essa atuação estatal de fomento à CTI, a Lei nº 13.243/16 estabeleceu, como traço comum deste sistema legal de estímulo, uma legislação abrangente apta a detalhar e exemplificar toda a sorte de condutas admitidas ao estímulo do Estado brasileiro na matéria.

Assim, ainda que longe da pretensão de unidade e coerência de um *Código*, o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*, muito embora os alertas para o prestígio à “autorregulação” do setor e ao risco de se legislar “demais”,¹⁶⁹⁸ aprofunda a tendência de robusta tipificação em lei da organização do modo de ser e agir da Administração Pública para o fomento à CTI.

Para ilustrar esse aspecto, destaca-se o principal diploma legal alterado pelo *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*, a Lei de Inovação.¹⁶⁹⁹

¹⁶⁹⁶ Ver, especialmente, a audiência pública da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para análise do PL nº 2.177/11, de 21 de maio de 2013, discutindo a “Relações das Instituições de C,T&I com o ‘sistema U’”, indicada à nota de rodapé nº 1577.

¹⁶⁹⁷ Para a transcrição dessa manifestação, cf., *supra*, a nota de rodapé nº 1673.

¹⁶⁹⁸ Remete-se, aqui, às considerações realizadas, respectivamente, por Maria Paula Dallari Bucci e Fernando Dias Menezes de Almeida, na audiência pública da Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável pela análise do PL nº 2.177/11, realizada em 1º de julho de 2013, na Sala da Congregação do Prédio Histórico da FDUSP, para debater “Estratégias para soluções jurídicas” (cf. *Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 26-27)

¹⁶⁹⁹ Embora nesta tese tenha se dado ênfase às alterações realizadas pelo *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* na Lei de Inovação, reitera-se que a Lei nº 13.243/16, além de disposições próprias, também alterou outras oito legislações do Direito brasileiro: Lei nº 6.815/80, Lei nº 8.010/90, Lei nº 8.032/90, Lei nº 8.666/93, Lei nº 8.745/93, Lei nº 8.958/94, Lei nº 12.462/11 e a Lei nº 12.772/12. Nesse sentido, ainda que não se acolha a compreensão da autora, convém registrar as críticas de Natalia Rebello MOREIRA à nomenclatura atribuída à Lei nº 13.243/16, capturando, inclusive, a atenção dedicada pelo Poder Legislativo à matéria: “Como visto, o diploma normativo central sobre pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica no ordenamento jurídico brasileiro é a Lei Federal nº 10.973/2004. No entanto, após a edição da Lei Federal nº 13.243/2016, que alterou um conjunto de nove leis, inclusive a 10.973, houve uma disseminação da ideia de que seria a Lei de 2016 o ‘Marco Legal da Inovação’. [§] Discorda-se, porém, dessa nomenclatura. A uma, porque a Lei Federal nº 13.243/2016 representa muito mais uma atualização do texto da Lei Federal nº 10.973, e esta sim contém um conjunto robusto de normas que regulam o setor; a duas porque o tema da inovação é interdisciplinar e exige regulação por diversos diplomas [...] Entende-se, pois, que a expressão ‘marcos legais’ é mais apropriada que

No caso, em linha com a trajetória de engajamento normativo do Estado brasileiro com o fomento à inovação, vislumbrada no curso do Século XXI com a Lei nº 10.973/04 e a EC nº 85/15, o artigo 2º, da Lei nº 13.243/16, praticamente reeditou a Lei de Inovação de 2004.

Além da inclusão de artigos, incisos e parágrafos, quase todos os artigos da redação original da Lei nº 10.973/04 foram reescritos, a fim de ressaltar faculdades a disposição do Estado brasileiro no estímulo à atividade e superar resistências dos órgãos de controle da Administração Pública por ausência de disposição legal expressa.

De toda a sorte, entende-se que o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* não alterou o enfoque da Lei nº 10.973/04: a institucionalidade estatal.

Assim, seja detalhando aspectos das interações das ICTs públicas com o setor produtivo em termos de transferência de direitos intelectuais (art. 6º), prestação de serviços tecnológicos (art. 8º) ou dos acordos de parcerias celebrados (art. 9º),¹⁷⁰⁰ seja arrolando os possíveis instrumentos (art. 19, § 1º) e ações (art. 19, § 6º) a serem manejados pelo Estado no estímulo à atividade de inovação no âmbito das empresas, as alterações realizadas na Lei nº 10.973/04 pelo *Marco Legal* visaram ampliar as prescrições em lei relativas ao fomento estatal no tema da inovação.

Nesse sentido, conforme se ponderou quando do exame da redação original da Lei nº 10.973/04, esta parece remanescer como a *Lei de Inovação do setor público* – embora, por força da partilha de competências da EC nº 85/15, não mais exclusivamente da

‘marco legal’ atribuído à Lei 13.243/2016. [§] Embora não seja uma exclusividade do tema da inovação tecnológica, o que se verifica é a permanente discussão no Congresso Nacional com o escopo de promover alterações legais na matéria.” (*Atividade estatal de fomento à inovação tecnológica em empresas*, p. 63).

¹⁷⁰⁰ Além destas disposições expressamente mencionando as ICTs públicas, lembra-se da possibilidade de participação destas organicidades em empresas, facilitadas com as mudanças realizadas no artigo 5º da Lei nº 10.973/04 pelo *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* (nesse sentido, cf. ROMITELLI, Gabriel. *Direito e Inovação: participação minoritária de ICTs públicas em empresas como remuneração pela transferência e licenciamento de tecnologia*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2017). Registra-se que, em 2018, os artigos 4º e 5º do regulamento da Lei de Inovação (Decreto nº 9.283/18) explicitaram essa possibilidade, tratando da participação minoritária direta ou indireta (por meio de fundos de investimento) das ICTs públicas em empresas.

União Federal – na medida em que suas disposições continuam a ter o Estado brasileiro como o sujeito principal de suas normas.¹⁷⁰¹

Sob essa perspectiva, avança-se para a outra consequência capturada na investigação do processo de formatação do atual arranjo jurídico-institucional de fomento à CTI: o engajamento do Poder Legislativo.

Conforme se vislumbrou no exame deste item 4.3.2, o Congresso Nacional foi o epicentro das recentes modificações realizadas no Direito brasileiro relativas à relação entre o Estado brasileiro e a CTI.

Ao acolher, em suas duas Casas parlamentares, o *Projeto de Código* elaborado pelo CONSECTI-CONFAP; ao provocar uma ampla mudança no tratamento da Constituição de 1988 à ciência, tecnologia e inovação com a EC nº 85/15; e ao conduzir a edição da Lei nº 13.243/16, alterando diversos diplomas legais relacionados à matéria no Direito

¹⁷⁰¹ Veja-se que, para Cristiane Vianna RAUEN, examinando as mudanças do *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* na interação entre ICTs e empresas, a Lei nº 13.243/16 manteve o caráter original do arranjo jurídico-institucional da Lei de Inovação também em outro sentido: “[d]e maneira geral, caberia ressaltar que as bases pelas quais a Lei de Inovação estabelece as formas de estímulo à atividade inovativa interativa permanecem excessivamente “ofertista-linear” [...] da pesquisa em direção à produção, tendo em vista que os principais mecanismos e atribuições disciplinados pela lei referem-se às atividades das ICTs e de seus pesquisadores, conforme aqui apresentado. [§] Assim, é possível dizer que o marco legal da inovação parece partir da premissa de que as bases para a interação ICT-empresa no Brasil residem nas iniciativas de oferta de infraestrutura e conhecimento especializado que partem das universidades e instituições de pesquisa e seus pesquisadores, como se toda essa infraestrutura de pesquisa estivesse pronta e autonomamente à disposição dos interesses (se/quando existirem) do sistema produtivo nacional. [§] Tal premissa parece desconsiderar o dinamismo e os ‘feedbacks interativos’ que se estabelecem no processo de pesquisa e de produção de novas tecnologias. Com isso, seria desejável que alterações no marco legal da inovação, além de buscarem reduzir a insegurança jurídica e fortalecer as possibilidades vigentes, direcionassem-se ao fortalecimento de ferramentas de estímulo ao aumento da participação empresarial no processo inovativo – que permanece em patamares ainda muito baixos. [§] Para tanto, algumas das possibilidades na revisão do marco legal poderiam dar maior peso e relevância aos artigos do capítulo IV da Lei de Inovação, que tratam do estímulo à inovação nas empresas e que introduzem as modalidades de fomento empresarial (Artigo 19) e de contratações públicas de P,D&I (Artigo 20), a partir das quais o Estado (diretamente ou na figura de seus próprios laboratórios ou agências, como acontece, por exemplo, no cenário americano) tem papel “empreendedor” (e, portanto, não exclusivamente ofertista) ao realizar as encomendas ao setor privado para o desenvolvimento de tecnologias de interesse estratégico nacional (*mission-oriented*).” (O novo marco legal da inovação no Brasil: o que muda na relação ICT-empresa? In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 43, 2016, pp. 33-34. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 6 out. 2020)

brasileiro, sustenta-se que o Poder Legislativo assumiu a agenda de organização normativa da atividade de fomento à CTI no âmbito do Estado brasileiro.¹⁷⁰²

Por ora, sem explorar os efeitos desta conformação para as características do sistema jurídico de fomento estatal à CTI, cujas reflexões serão desenvolvidas no âmbito das Conclusões desta tese, aprofunda-se o que parece ser uma inflexão na interação entre os Poderes Legislativo e Executivo no que tange à conformação do arranjo jurídico-institucional de estímulo estatal à CTI.

Como se pontuou ao longo de toda a trajetória de organização da estrutura do Estado brasileiro para o incentivo e a promoção destas atividades, o Poder Executivo teve decisiva proeminência na definição do arcabouço jurídico relacionando Estado e CTI.

Seja por intermédio dos Decretos, a manifestação normativa clássica do chefe do Poder Executivo; seja por Decretos-Leis, espécie de criação legal autônoma deste autoridade da República, previsto constitucional durante o Regime Militar brasileiro; seja, ainda, mediante proposição direta ou indireta¹⁷⁰³ de projetos de lei pelo Presidente da República para apreciação do Congresso Nacional, pode-se dizer que, desde a Década de 50, o Poder Executivo protagonizou a formação do sistema jurídico relativo ao agir estatal de fomento à CTI.

Contudo, a proposição do *Projeto de Código* e suas consequências no Direito brasileiro com a EC nº 85/15 e o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*, colocaram o Poder Legislativo no centro dos debates e da produção normativa na matéria.

¹⁷⁰² No mesmo sentido, vislumbrando essas alterações do arranjo jurídico-institucional brasileiro relacionado à ciência, tecnologia e inovação, especialmente aquela da EC nº 85/15, como consequência de “uma mudança de cultura do próprio Poder Legislativo, com a intenção clara de mudar a atuação da Administração Pública e da sociedade brasileiro”, ver a “Introdução” da obra *Marco legal de ciência, tecnologia e inovação no Brasil* (p. 32) de Bruno Monteiro PORTELA, Caio Márcio Melo BARBOSA, Leopoldo Gomes MURARO e Rafael DUBEUX.

¹⁷⁰³ Por proposição “indireta”, refere-se às medidas provisórias cujos efeitos, além de atribuir “força de lei” para determinado conteúdo normativo editado pelo Presidente da República, tem o condão de submeter, de modo “imediato”, matéria à apreciação do Congresso Nacional em “regime de urgência”, de modo que, decorridos 45 dias da sua publicação sem deliberação do Poder Legislativo, ficam “sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando” (art. 62, *caput* e § 6º, Constituição).

Por certo, essa percepção merece ser examinada tendo em consideração as particularidades que envolvem este Poder enquanto institucionalidade política – aliás, tão ou mais complexa do que o Poder Executivo, tendo em vista, entre outros elementos, a estrutura proporcional de representação política do Congresso Nacional.¹⁷⁰⁴

Nesse sentido, convém ponderar que a referência a Poder Legislativo não goza do mesmo senso de unidade que detém o Poder Executivo, ainda que este também comporte pluralidade, ante tanto à alteração da sua chefia no tempo, como aos alinhamentos com vistas à governabilidade¹⁷⁰⁵. Ademais, é oportuno ter em mente que o Poder Legislativo funciona nos regimes democráticos como um espaço privilegiado de participação e oposição – para retornar a Robert Alan DAHL (cf., *supra*, item 1.2.4.3.2.3) – em que são vocalizados os mais diversos interesses, inclusive aqueles do Governo.

Desse modo, ao se evocar o Poder Legislativo, almeja-se, em linha com as premissas desta tese e sem perder de vista o notório caráter político deste Poder, acentuar o exercício da sua função normativa.

Tendo em consideração este aspecto, quanto à origem do processo de alteração na paisagem constitucional e legal provocado pelo *Projeto de Código*, destaca-se que o Poder Legislativo acolhera proposta formulada por organicidades de representação de órgãos e entidades de CTI relacionadas ao Poder Executivo dos Estados-membros da federação brasileira.

Com isso, logo de partida, ressalta-se que o processo legislativo que culminou com a edição da EC nº 85/15 e do *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* não teve

¹⁷⁰⁴ Em que pesem os detalhes – e as críticas – quanto à organização e composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o preenchimento dos mandatos deste por votação majoritária e a desigual repartição das vagas daquela entre os Estados-membros da federação *vis-à-vis* a distribuição das suas respectivas populações, destaca-se o caráter “proporcional de representação” de Estados-membros e da população do Poder Legislativo brasileiro. Para um aprofundamento sobre os mencionados aspectos da estrutura do Congresso Nacional brasileiro, ver FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, pp. 170-171 e 173-176.

¹⁷⁰⁵ Quanto a este aspecto no contexto do presidencialismo brasileiro, ver considerações realizadas à nota de rodapé nº 279.

a sua origem em proposição do chefe do Poder Executivo federal, como muitas outras legislações examinadas no curso desta tese, que tramitaram no Poder Legislativo.

Ainda que a elaboração de projeto de lei para apreciação pelo Congresso Nacional por estruturas do Poder Executivo dos Estados-membros brasileiros suscite diversas conjecturas,¹⁷⁰⁶ fato é que o Presidente da República ou suas unidades ministeriais não estiveram na origem do *Projeto de Código*.

Ademais, prosseguindo para a sua tramitação no Congresso Nacional, a acolhida da proposta pelos parlamentares – integrando ou não o bloco de governabilidade do Poder Executivo no período – contrastou com as hesitações e resistências dos membros do Governo federal consultados sobre a proposição.

Sobre este aspecto, novamente, é preciso realizar duas considerações, ante a amplitude da estrutura do Poder Executivo.

Primeiramente, retoma-se à distinção, registrada nas premissas desta tese, entre Governo e Administração Pública,¹⁷⁰⁷ para pontuar que se, por um lado, a proposta do PL nº 2.177/11 avançava no Congresso Nacional pelos “acordos” com representantes do Governo, por outro lado, legitimava-se enquanto demanda da “comunidade” relacionada com a CTI, o que compreendia, especialmente, as pessoas físicas, os órgãos e as entidades responsáveis pela execução dessas atividades no âmbito da estrutura administrativa de Estado – que vislumbravam nesta proposição uma oportunidade de pacificar, mediante a intervenção normativa do Poder Legislativo, os desafios ao exercício de suas tarefas administrativas impostos pela rigidez legal e reforçada pelo

¹⁷⁰⁶ Por exemplo, o que membros do Poder Executivo regional pretendiam com o recurso à atividade legislativa do Congresso Nacional: constranger o agir de fomento da União Federal por intermédio da edição de uma lei *federal* ou superar eventuais resistências observadas no âmbito de suas respectivas Assembleias Legislativas à atuação estatal de fomento à CTI mediante uma lei *nacional*? Muito embora o problemático diagnóstico, já que, inicialmente, faltava essa atribuição ao Congresso Nacional, a evolução do *Projeto de Código*, com a mudança na partilha de competências da matéria provocada pela EC nº 85/15, leva a crer que, provavelmente, a segunda hipótese pode ter estado entre os aspectos que animaram a proposição do CONFAP-CONSECTI.

¹⁷⁰⁷ Ver, *supra*, item 1.2.4.3.2.2 e as reflexões de Odete MEDAUAR sobre o assunto (*Direito administrativo moderno*, pp. 39-40).

acompanhamento e fiscalização realizada pelos órgãos de controle da Administração Pública.¹⁷⁰⁸

Quanto à segunda consideração, ressaltam-se os distintos núcleos de poder do Governo federal, acionados pelo PL nº 2.177/11, em face da transversalidade do tema da CTI. Diante disso, é conveniente ter reservas à ideia de unidade ou mesmo de harmonia de entendimento no âmbito dos diversos Ministérios mobilizados pelo Congresso Nacional para opinar sobre a proposição envolvendo o fomento estatal à CTI, uma vez que, naturalmente certas estruturas governamentais são mais sensíveis à temática – como o MCTI, o MEC, o MS e o MD – do que outras – por exemplo, o Ministério da Fazenda.

De toda a sorte, parece possível afirmar que as altas organicidades do Poder Executivo, sobretudo ante as reservas dos núcleos econômicos (Ministério da Fazenda e do Planejamento) e político (Casa Civil), atuaram, muitas vezes, para constranger as ambições manifestadas pelos parlamentares na tramitação do PL nº 2.177/11.¹⁷⁰⁹

Para ilustrar esse aspecto, lembra-se da proposição parlamentar da PEC nº 290/13 e da sua tramitação no Congresso Nacional (ver, especialmente, item 4.3.2.2.1, *supra*), ocasião em que o Poder Executivo foi um coadjuvante – quando não um antagonista – do processo de mudança do texto constitucional pela EC nº 85/15.

Essa mesma diretiva pode ser observada na tramitação final, após a promulgação da EC nº 85/15, do PL nº 2.177/11, na Câmara dos Deputados, e do PLC nº 77/15, no Senado Federal.

¹⁷⁰⁸ Nesse sentido, lembra-se do registro dos seminários e audiências públicas realizados no ano de 2013 pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados para análise do PL nº 2.177/11 (cf. *Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 10-28).

¹⁷⁰⁹ Para ilustrar as divergências no âmbito do Governo federal, vale lembrar, como se pontuou no curso deste item 4.3.2, que o MCTI foi um dos importantes “aliados” do Poder Legislativo no curso da tramitação da EC nº 85/15 e da Lei nº 13.243/16, participando ativamente da elaboração das suas prescrições normativas – nesse sentido, lembra-se das reuniões e composição do grupo de “Estudo de alternativas à proposição [PL nº 2.177/11] em exame” (*Parecer-CE-PL2177/11*, pp. 28-29) – e atuando como interlocutor dos encaminhamentos obtidos no Congresso Nacional com o Poder Executivo.

Muito embora os acertos políticos obtidos no Congresso Nacional não alterassem a rota de proposições anteriores do Poder Executivo federal, conformando em sede legal o engajamento estatal no fomento à temática, o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* parece ter sido muito mais uma resposta dos parlamentares à comunidade de CTI – ainda que, como destacado, grande parte desta seja de pessoas ou organicidades vinculadas ao Estado – do que aos anseio do Governo federal, como fora, por exemplo, a versão original da Lei de Inovação.

Por ilustrativo, lembra-se do incômodo do Líder do Governo na Câmara dos Deputados que, ao encaminhar o voto favorável ao PL nº 2.177/11, ressaltava para uma proposta que tramitava a quase quatro anos no Congresso Nacional e já havia incitado uma reforma constitucional que “há alguns temas, sobretudo relativos a licitações, que merecem um debate um pouco mais aprofundado”.¹⁷¹⁰

Enfim, como renunciado nos mais de oitenta artigos do *Projeto de Código* ou mesmo indicado no ponderado “reconhecimento” constitucional das medidas de fomento realizado pela EC nº 85/15 (ver item 4.3.2.2.3), a Lei nº 13.243/16 ampliou o espectro legal das condutas à disposição do Estado brasileiro, para o estímulo à CTI.

É curioso observar que, para responder à rigidez legal do modo de ser e agir tradicional da Administração Pública, o Poder Legislativo instituiu um regime jurídico ainda mais legislado, para tratar do fomento estatal à ciência, à tecnologia e, especialmente, à inovação, conquanto a persistente interação desta atividade com o ambiente econômico e social e seus atores não estatais.

Vale pontuar, relacionando-se com o ponderado no item (i) desta seção, que esse aprofundamento legal, mediante o detalhamento exemplificativo das faculdades relacionadas à atuação estatal em CTI, parece particularmente limitador quando se confronta a ênfase recente à inovação com a lógica da legalidade estrita que a

¹⁷¹⁰ Manifestação do Deputado Orlando Silva, PCdoB-SP, em *Notas Taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária nº 194 de 9 de julho de 2015 (início 15:48, término 17:04) do Plenário da Câmara dos Deputados*, p. 39.

mobilização observada no Congresso Nacional, de alguma maneira, entende-se, pretendeu confrontar.

Isto é, tendo em vista que o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* taxara, legalmente, as medidas de estímulo estatal a inovação, a opção adotada pelo Poder Legislativo, para o vigente arranjo jurídico-institucional relacionado à matéria, apontou para um dilema: o Estado brasileiro apenas estaria “autorizado” a incitar ou promover a atividade de inovação pelos mecanismos que gozassem de respaldo em lei – para não falar, na própria Constituição.

Em que pese a simplificação, seria dizer que, no Direito brasileiro, a novidade ou aperfeiçoamento em termos de produtos, processos ou serviços só poderia ser fomentada por prescrições normativas de *status* legal (ou constitucional), estabelecidas pelo Poder Legislativo.¹⁷¹¹

É certo que o Poder Executivo reagiu e tratou normativamente de diversas matérias relacionadas à estruturação da Administração Pública federal, para o fomento à CTI, com a edição do Decreto nº 9.283/18.¹⁷¹² De toda a sorte, parece certo que o exercício

¹⁷¹¹ Para um olhar mais positivo sobre essa assunção do Poder Legislativo da agenda normativa relativa à inovação, destacam-se as ponderações de Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA: “[e]m rigor, grande parte do que se tem legislado sobre inovação tem o sentido daquilo que se poderia dizer um verdadeiro ‘fomento legislativo’. [§] Ou seja, muitas das medidas disciplinadas normativamente pela Constituição ou por leis já poderiam ser praticadas desde antes, com base no ordenamento então vigente. [§] No entanto, para romper especialmente com a inércia que tende a atingir os órgãos e agentes da Administração Pública – por vezes, admita-se, ante o receio empiricamente justificado de sofrerem sanções suscitadas por órgãos internos e externos de controle –, a lei vem afirmar que certas medidas podem ‘mesmo’ ser tomadas, ou, mais que isso, que se espera sejam tomadas. [§] Com efeito, essa prática legislativa acaba por ter o significado prático de estimular a ação da Administração Pública. Aliás, não exclusivamente da administração pública, mas também da iniciativa privada, nesse caso, importando o sentido próprio de fomento econômico. [§] No entanto, ao lado do que se acaba de afirmar, é verdade que, em certa medida, a recente onda de legislação sobre inovação também visa a remover certos entraves jurídicos à realização da inovação tecnológico, ou mesmo a aperfeiçoar o regime jurídico então existente aplicável à matéria. E, ao chamar atenção para a inovação, traz junto um tratamento para a ciência, a tecnologia, bem como a pesquisa e o desenvolvimento científicos e tecnológicos.” (A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira, pp. 99-100)

¹⁷¹² Como ponderam Fabio Gomes dos SANTOS e Daniel Bernardes de Oliveira BABINSKI, na “Apresentação” de recente publicação organizada pelo Núcleo Jurídico do OIC-IEA/USP, “[o] novo decreto [Decreto nº 9.283/18], que revogou o antigo Decreto nº 5.563/05, não foi estruturado como um detalhamento mecânico para fins de implementação das novas feições da Lei de Inovação. Mais do que isso, como membros do núcleo tiveram a oportunidade de registrar após sua promulgação, o novo Decreto de Inovação trouxe muitas novidades, em especial quando do detalhamento de matérias antes tratadas de forma muito mais abrangente.” (*Caderno nº 2 – Decreto Federal de Inovação: Novas Oportunidades, Cadernos do Núcleo Jurídico do*

da função normativa pelo Poder Legislativo com a EC nº 85/15 e o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* marcam uma inflexão no arranjo jurídico-institucional para o estímulo do Estado à CTI, com prováveis impactos sobre o papel normativo do Poder Executivo na que organização da atividade administrativa na matéria.

Antes de avançar para as conclusões desta tese e as considerações finais quanto às características do sistema jurídico de fomento estatal à CTI, convém, a título comparativo, observar como se organiza a estrutura estatal de estímulo à ciência, tecnologia e, especialmente, à inovação em outro sistema jurídico notoriamente influenciado pelo vetor da legalidade, no caso, aquele estabelecido pelo Estado francês.

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO IV À TESE DA PESQUISA

O Capítulo IV é, sem dúvidas, o tópico central de desenvolvimento desta pesquisa.

Tal destaque deve-se ao fato deste Capítulo não só tratar da conformação do atual sistema jurídico brasileiro de fomento à CTI, mas por explorar o período de vigência da Constituição de 1988, núcleo irradiador de uma profunda transformação na sociedade, no Estado e no Direito do país.

Ressalta-se que a importância do Capítulo IV para explorar as hipóteses deste trabalho não tornam os tópicos que lhe antecederam (Capítulo II e III) ou o que lhe sucede (Capítulo V) despididos.

Às suas respectivas medidas, os Capítulos II, III e V servem à problematização da argumentação jurídica sustentada neste trabalho, conferindo as bases para a dialética necessária da pesquisa, quanto ao papel dos Poderes Legislativo e Executivo na estruturação do arranjo jurídico-institucional de fomento à inovação.

Assim, o Capítulo IV narra a trajetória que coloca o Poder Legislativo no centro da produção normativa encarregada de construir as bases jurídicas para a ação administrativa de estímulo à inovação.

É certo que o Congresso Nacional em muitas ocasiões da fase inicial e da etapa de amadurecimento do engajamento estatal em CTI foi instado pelo Poder Executivo a editar leis relativas à matéria. Ademais, em momentos específicos, como se viu por ocasião da Lei nº 7.232/84, já no curso dos Anos 80, o Congresso Nacional teve papel de destaque na definição da estratégia de incentivo do Estado ao setor de informática.

Ocorre que, até o período analisado por este Capítulo IV, isto é, de elaboração e vigência da Constituição de 1988, essa participação do Poder Legislativo na conformação do sistema jurídico de fomento à CTI fora caudatária das incitações ou das indefinições do Poder Executivo.

Com a Constituição de 1988, entende-se, pelo vislumbrado neste Capítulo IV, esse traço até então constante da formação do arranjo jurídico-institucional de CTI altera-se profundamente.

Conforme revela a investigação, essa transição não é imediata e decorre de diversas e complexas transformações do cenário jurídico brasileiro, mas seus traços estão, de alguma maneira, no contexto de redemocratização do país, sob o qual foi elaborada a Constituição de 1988.

É possível extrair da pesquisa como a ANC pretendeu colocar o Poder Legislativo no centro político do Estado brasileiro, submetendo a ação executiva do Estado a disposições de ordem legal.

Sob esse influxo, a CTI emergiu como matéria de ordem constitucional.

As razões para o destaque desta temática nos debates da ANC não são claras, na medida em que a Constituinte não adotou um texto base para os seus trabalhos.

De toda sorte, como já se assinalou, por ocasião da criação do MCT, o próprio processo de redemocratização colocara em destaque a agenda de CTI. Ademais, anota-se que o tema não era totalmente estranho às Constituições brasileiras anteriores, além de ter sido objeto de cuidadoso detalhamento por parte da CPEC, instituída pelo Presidente da República para elaborar um projeto de Constituição que, muito embora não acolhido pela ANC, certamente teve influência sobre os seus trabalhos.

Enfim, ao se registrar cada uma das etapas da ANC, por meio das quais foram propostas, discutidas e deliberadas as disposições que vieram a integrar o Capítulo IV, do Título VIII, da Constituição de 1988, foi possível constatar a nítida preocupação dos constituintes em arrolar finalidades à ação do Estado em matéria de CTI, reservando à lei a definição dos parâmetros deste agir.

Com se anotou, algumas dessas referências aos “termos de lei” (cf. artigo 219) postergavam importantes orientações para a estratégia de CTI no país. Contudo, diferentemente das fases anteriores da trajetória desta temática, assentaram o Poder Legislativo como palco necessário para essas definições.

Ademais, ainda que o texto original da Constituição de 1988 tenha adentrado as dimensões de geração do conhecimento e aplicação produtiva da agenda de CTI, pendulado para o primeiro, permitiu que o Poder Legislativo definisse em lei medidas de incentivos às empresas que “invistam” na atividade de CTI (art. 218, § 4º).

Em suma, os trabalhos da ANC estabeleceram um efetivo sistema jurídico de ordem constitucional, orientado por disposições responsáveis por tipificar o papel de fomento do Estado brasileiro no que tange à atividade de CTI.

Para esta tarefa, é nítido, tanto pelo contexto de redemocratização, reiteradamente trazido pelos constituintes, quanto pelo texto aprovado pela ANC, o realce conferido ao Poder Legislativo para estabelecer as bases jurídicas para a ação estatal de estímulo à CTI.

É oportuno destacar que o documento normativo promulgado em 1988 não afastou a competência do Poder Executivo para complementar, diretamente, o texto constitucional, estabelecendo diretivas à sua estrutura administrativa.

Todavia, em termos comparativos, a Constituição de 1988 definiu parâmetros ao exercício da função normativa pelo chefe do Poder Executivo que não se impunham – ao menos de modo expresso – anteriormente à sua vigência. Com o texto constitucional de 1988, exigindo a intervenção do Poder Legislativo para a definição dos contornos jurídicos de determinados mecanismos de fomento à CTI, pode-se dizer que o Poder Executivo passou a diretamente estar jungido aos “termos de lei” para direcionar a ação administrativa.

A despeito disso, o exame promovido dos Anos 90, primeira década sob o novel constitucional, não apontou para uma imediata e completa mudança de rumos quanto ao papel dos Poderes Legislativo e Executivo na produção normativa realizada pelo Estado brasileiro, envolvendo a temática de CTI.

Nota-se que alguns aspectos centrais que expressavam o protagonismo normativo do Poder Executivo, como a sua competência para editar Decretos-Lei que, de modo imediato e sem provisoriedade, estabeleciam autonomamente normas com *status* de lei, foram suprimidos do ordenamento jurídico nacional.

Ademais, ficam evidentes elementos, tangenciados nos Capítulos II e III do trabalho, nas ocasiões em que a investigação avançou para o período de vigência da Constituição de 1988 (ver, por exemplo, os “percursos até a atualidade” das organicidades examinadas no item 2.2), que apontavam o Congresso Nacional como o Poder encarregado de normativamente estabelecer os arranjos jurídicos-institucionais relativos aos estímulos da CTI pelo Estado brasileiro.

Todavia, o percurso investigativo realizado no período dos Anos 90 continuou a apontar o Poder Executivo como um importante núcleo irradiador das ações estatais em matéria de CTI.

Por certo, o destaque à revisão do fomento estatal ao setor de informática pela Lei nº 8.248/91, como ocorrera anteriormente (Lei nº 7.232/84), apontou a importância do Poder Legislativo na definição de um novo padrão de estímulo à atividade, com a substituição da reserva de mercado por instrumentos indiretos de incitação ao setor privado.

Contudo, a pesquisa registra que as bases jurídicas que marcaram a transformação na Década de 90 do modelo de fomento, com o Estado redirecionando os seus esforços em matéria de CTI da intervenção por intermédio de suas próprias estruturas, para a articulação com a iniciativa privada, decorreram de uma estratégia do Poder Executivo.

Assim, em que pesem aprovadas sob a forma de lei, tanto as Fundações de Apoio (Lei nº 8.958/94), quando as OSs (Lei nº 9.637/98) são fruto de projetos de iniciativa do Poder Executivo.

É curioso observar que, mesmo gozando da favorável guarida do Poder Legislativo, o recurso à estrutura não-estatal como técnica de fomento, pretendido pelo Poder Executivo com a institucionalização dessas duas figuras jurídicas, sofreu resistência da doutrina e de órgãos de controle, sob o argumento de não se adequarem aos aspectos tradicionalmente adotados pelo Direito brasileiro para orientar o modo de ser e agir da Administração Pública.

Aliás, a pesquisa aponta que foi essa “cultura jurídica”, notadamente a desconfiança em torno das parcerias entre Estado e iniciativa privada, uma das razões que motivou

o Poder Executivo a submeter ao Congresso Nacional o PL nº 3.476/04, aprovado como a Lei de Inovação.

Ciente da criticidade da articulação entre os setores público e privado, sobretudo em um país como o Brasil, no qual considerável parcela das bases institucionais de CTI integram a estrutura estatal, coube ao chefe do Poder Executivo apresentar ao Poder Legislativo uma proposta de lei para assentar as bases normativas do agir estatal de fomento à inovação.

A pesquisa realizada quanto ao conteúdo desta proposta e ao seu percurso de deliberação no Congresso Nacional permite diversas considerações ao tema desta tese.

A proposição do PL nº 3.476/04 parece significar um inegável reconhecimento, por parte do Poder Executivo, do Congresso Nacional como a institucionalidade do Estado brasileiro encarregada por estabelecer as bases normativas da ação administrativa. Assim, o que em outros tempos poderia suscitar uma manifestação normativa autônoma por parte do Presidente da República, sob a Constituição de 1988, o chefe do Poder Executivo demandou a interveniência do Poder Legislativo.

Já a tramitação legislativa do PL nº 3.476/04 revela como o Congresso Nacional, embora tenha se aprofundado nas discussões sobre a proposta de arranjo jurídico-institucional para orientar o estímulo estatal à inovação, não alterou a essência do projeto de lei do Poder Executivo, qual seja, a abertura do estoque de conhecimento e de inovações detidas pelo Estado ao setor privado.

Quanto ao seu conteúdo, a investigação aponta como essa “abertura” ao setor privado foi forjada por intermédio de disposições detalhando os mecanismos à disposição do Estado para o agir de fomento. Por uma série de faculdades à ação estatal, a Lei de Inovação expressamente procurou exaltar um regime de particularidades aos aspectos gerais do modo de ser e agir da Administração Pública.

Ocorre que, a partir de um confronto das disposições da Lei nº 10.973/04 com outras normas do ordenamento brasileiro que incidem sobre a Administração Pública, a pesquisa anota que grande parte do que fora estabelecido pelo referido diploma já

constava do Direito brasileiro ou não exigia respaldo em lei, para lastrear juridicamente o agir estatal de fomento à inovação.

Nesse sentido, pela investigação empreendida no Capítulo IV, infere-se que a pretensão do Poder Executivo com a Lei de Inovação era, com o respaldo normativo do Poder Legislativo, superar as resistências dos intérpretes (doutrina jurídica e órgãos de controle) do Direito brasileiro, conferindo habilitações expressas à atividade administrativa de estímulo à inovação.

Em consequência dessa ponderação, a pesquisa questionou as influências do Direito estrangeiro à Lei de Inovação brasileira, muitas vezes anotadas pela literatura, sustentado que a proposição do Poder Executivo pretendia antes superar condicionantes da “cultura” jurídica brasileira do que transplantar para o cenário nacional institutos utilizados em outros ordenamentos.

É, nesse contexto, que se argumenta que a Lei nº 10.973/04 é menos uma “lei geral” da inovação no país e mais um diploma normativo destinado a superar as condicionantes do arranjo jurídico-institucional, para o agir estatal de fomento à matéria pelo setor público federal brasileiro.

A despeito deste esforço, o exame da trajetória de articulação do sistema jurídico de CTI mostra que o acordo político obtido com a Lei nº 10.973/04 não foi suficiente para conferir segurança jurídica ao exercício da atividade administrativa de estímulo à inovação.

Diante disso, o Poder Legislativo foi novamente acionado, no início dos Anos de 2010, mas não pelo chefe do Poder Executivo federal.

Instado por entidades representativas de organicidades dos Estados-membros da federação, a pesquisa aponta como a apresentação do projeto de “Código de CTI”, por parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, colocou o Poder Legislativo no centro das tentativas de respostas pelo Estado brasileiro dos entraves jurídicos ao fomento estatal da CTI.

É a partir desse momento que se captura a inflexão que, desde a elaboração da Constituição de 1988, havia sido enunciada.

Conforme se apurou pelo exame do percurso de reformulação do sistema jurídico de fomento à CTI, iniciado em 2011, o Congresso Nacional capitaneou a edição da EC nº 85/15 e da Lei nº 13.243/16.

A pesquisa aponta que, nessa revisão do ordenamento jurídico brasileiro, membros do Poder Legislativo atuaram como efetivos mobilizadores da comunidade de CTI nacional, provocando uma série de debates e audiências públicas pelo país sobre os empecilhos do arcabouço jurídico às atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Desta investigação, é possível extrair que o ponto nevrálgico a animar as modificações normativas foram as tensões, sob a vigência da Lei de Inovação, decorrentes, por um lado, do exercício da atividade de CTI pelas estruturas estatais e, por outro lado, pela ação de acompanhamento e fiscalização dos órgãos de controle da Administração Pública.

Como resposta, o Poder Legislativo, por meio de substitutivos e emendas formuladas por seus membros, aproveitou da proposição do projeto de “Código de CTI” e do interesse da comunidade de atores do setor em reformular o Direito relativo à matéria, para realçar o caráter de habilitações normativas de arranjo jurídico relativo a este agir estatal.

Essas exemplificações normativas dos meios à disposição do Estado para o fomento à inovação chegaram inclusive ao texto constitucional, com a modificação produzida pela EC nº 85/15.

Além da alteração da partilha de competências em matéria de CTI entre os entes federados, a proposta de mudança, de autoria parlamentar, acresceu à Constituição de 1988 diversas disposições previstas, em 2004, pela Lei de Inovação.

Desse modo, vislumbra-se um nítido valor simbólico nessas afirmações de conteúdos legais no texto constitucional, como a própria inclusão do termo “inovação” ao Capítulo IV, do Título VIII, da Constituição de 1988.

De toda a sorte, é inegável que, ao forjar um sistema jurídico de fomento à inovação, marcado por sobreposições e redundâncias, o Poder Legislativo pretendia atribuir segurança jurídica a este agir estatal.

Esse aspecto também é capturado pela análise do empenho do Poder Legislativo na reforma da legislação de CTI, que se seguiu à edição da EC nº 85/15.

Com a mesma orientação, a investigação destaca o cuidado dos membros do Congresso Nacional em enunciar e detalhar as faculdades à disposição do Estado, para o agir de fomento à inovação.

Anota-se como, neste processo, a complexidade das estruturas do Poder Executivo fica exposta, com o MCTI “colaborando” com as discussões entre os parlamentares e a comunidade de CTI, e os núcleos políticos e econômicos do Governo (Casa Civil, Fazenda e Planejamento) como focos de resistência, constituindo-se em atores a serem “convencidos” das proposições legislativas.

O Capítulo IV destaca como essas interlocuções lideradas pelo Poder Legislativo com membros da sociedade civil e do Governo não foram suficientes para que a matéria aprovada pelo Congresso Nacional fosse integralmente sancionada pelo Presidente da República.

De todo modo, além de marcar o realce da inovação na agenda normativa de CTI, o texto da Lei nº 13.243/16 amplia a tendência de expressas faculdades da Lei nº 10.973/04, para assentar, como nota do arranjo jurídico-institucional relativo ao fomento à inovação, a descrição em lei dos mecanismos “aptos” para essa atividade administrativa.

Assim, como resposta às resistências postas, diante de uma alegada insuficiência das bases jurídicas para a aproximação das estruturas estatais do setor privado no estímulo da inovação, o Poder Legislativo se colocou como o protagonista da formatação do sistema jurídico vigente de fomento à ciência, tecnologia e inovação.

Seja em resposta à incitação *top-down* do Poder Executivo, que resultou na Lei de Inovação, seja em atenção às demandas *bottom-up* dos atores nacionais de CTI, com a

edição da EC nº 85/15 e da Lei nº 13.243/16, coube à manifestação normativa do Poder Legislativo enfrentar as resistências que se impunham ao arranjo jurídico-institucional brasileiro.

O resultado é um Direito orientado por faculdades expressas, pretendendo, mediante normas específicas ao agir estatal de fomento à inovação, aparentemente responder às demandas de legalidade estrita suscitadas pelos intérpretes e controladores da Administração Pública.

CAPÍTULO V – PONDERAÇÕES COMPARATIVAS: O CASO FRANCÊS

SÍNTESE DO PLANO DE INVESTIGAÇÃO DO CAPÍTULO V

Concluída a investigação quanto à trajetória de formação do arranjo jurídico-institucional de CTI brasileiro, apontando a sua convergência atual para o tema da inovação mediante uma intensa normatização de índole constitucional-legal da atividade administrativa de fomento relacionada à atividade, o Capítulo V da tese explora o sistema jurídico de inovação organizado pelo Estado francês.

Procura-se, a partir da apresentação da experiência jurídica francesa de organização de sua estrutura administrativa para o apoio da inovação, destacar elementos do sistema jurídico deste país para o cotejo com o caso brasileiro, desenvolvido nos Capítulos anteriores.

Nesse sentido, o Capítulo V inicia-se apontando esclarecimentos preliminares sobre o sentido da aproximação realizada neste tópico do trabalho, realçando as razões para a escolha da França como país de comparação (item 5.1).

Quanto a essas justificativas, confere-se destaque aos laços históricos entre Brasil e França no que tange à organização jurídica da estrutura administrativa do Estado.

Anota-se como a teoria do Direito administrativo francês influenciou a organização jurídica do Estado brasileiro desde a sua origem, de modo que, com a persistência de um diálogo entre os dois países até os dias atuais, é possível vislumbrar alternativas de futuro comuns para os desafios que se colocam ao fomento da inovação pelas suas estruturas da Administração Pública.

Assim, o Capítulo V dedica-se a fixar as bases sobre as quais a comparação é realizada.

Primeiramente, além de realçar o caráter exploratório da investigação pretendida quanto aos parâmetros jurídicos observados pelo Estado francês no seu agir no fomento à inovação, são tecidos esclarecimentos quanto à compreensão do tema da pesquisa no arranjo jurídico-institucional francês.

Ou seja, busca-se esclarecer de que modo a investigação quanto ao papel dos Poderes Executivo e Legislativo na conformação dos fundamentos normativos do sistema jurídico de estímulo à inovação coloca-se em face das diferenças em termos de organização constitucional destes Poderes na França e no Brasil, bem como diante da ausência, na doutrina jurídica francesa, do fomento enquanto função administrativa típica do Estado.

Em seguida, é detalhado o percurso investigativo realizado no Capítulo V, com

- uma seção dedicada a trabalhar a paisagem jurídica francesa, tanto pela sua dimensão “interna”, colocando em destaque o tema da legalidade no Direito francês, quanto pela sua perspectiva “externa”, em face da integração da França à União Europeia (UE); e
- outra seção concentrada em explorar a institucionalidade francesa de CTI com atenção às mobilizações realizadas pelo Estado para o apoio à atividade de inovação.

Com relação à mencionada primeira seção (item 5.2), a investigação coloca em evidência os domínios da *loi* e do *règlement* no Direito francês, estabelecidos pela *Constitution de la République Française* (CRF) de 1958. O trabalho procura apontar como este texto constitucional foi original no ordenamento jurídico francês, ao conformar distintos campos de competência, de igual nível de hierarquia normativa, para o Poder Legislativo (*loi*) e o Poder Executivo (*règlement*).

Sob este contexto, o trabalho busca refletir sobre as limitações da *loi*, enquanto base normativa do agir estatal no Direito francês.

O Capítulo V procura anotar que essas insuficiências, vislumbradas mesmo antes da CRF, acirraram-se após 1958. Além das próprias previsões de Direito positivo,

consagrando amplo campo material de autonomia do *règlement* em face da *loi*, o trabalho chama atenção para os impactos na *loi* das particularidades e da evolução do controle de constitucionalidade no Direito francês, bem como do da explosão de normas produzidas pelo Estado (“inflação normativa”).

Esse complexo ambiente “interno” do Direito francês, do qual participam Poder Legislativo e Poder Executivo, é, enfim, ilustrado com uma apresentação do processo de elaboração e do conteúdo das prescrições da *Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche*.

O trabalho segue para destacar os efeitos à legalidade da integração da França à UE.

De partida, registra-se como o Direito francês, por intermédio de uma série de modificações na CRF, incorporou o Direito comunitário europeu. Diante disso, por meio do destaque do tratamento conferido pela UE ao tema da inovação, a pesquisa explora os limites impostos pelo arranjo jurídico europeu às medidas de fomento à inovação pretendidas pelos países integrantes do Bloco.

É em razão dessas apuradas constrições que se encerra esse item da tese dedicado à UE chamando atenção para a iniciativa europeia *Horizonte 2020* e o espaço que esta confere aos Estados-Membros da Organização Internacional para implementarem ações de estímulo à inovação.

Feitas essas considerações gerais à legalidade no Direito francês, a seção seguinte do Capítulo V (item 5.3) foca-se em apresentar os persistentes esforços realizados pelo Estado francês na formação do seu sistema de inovação nacional.

Para lastrear essa reflexão, o trabalho assenta-se em uma seleção de trabalhos dedicados ao sistema francês de inovação para extrair compreensões gerais desta institucionalidade, capturando os seus movimentos de transformação.

Com os traços apontados pela literatura do engajamento do Estado francês em matéria de CTI, a investigação parte para descrever quatro medidas que, por diferentes vertentes, sinalizam o atual interesse estatal em estimular a atividade de inovação:

- em termos de definição de estratégias, com capacidade de mobilização financeira, o *Conseil de l'Innovation*;
- sob a perspectiva finalística, de uso dos signos da inovação para a modernização da Administração Pública francesa, a iniciativa da *Startup d'État*;
- pela dimensão orgânica, o *Banque Publique d'Investissement (BPI France)*; e
- por intermédio de instrumento de ação estatal, o concurso *I-Lab*.

O resultado dessa investigação, que oferta um quadro do sistema jurídico francês de incentivo à inovação, é, enfim, aproximado do arranjo jurídico-institucional brasileiro, vislumbrado nos Capítulos anteriores da tese.

Colocando em destaque o papel dos Poderes Legislativo e Executivo na conformação normativa desse agir estatal de estímulo na França e no Brasil, a última seção do Capítulo V (item 5.4) ressalta as diferenças percebidas no curso da pesquisa entre os dois países e, assim, pondera quanto às características do sistema jurídico brasileiro de fomento à inovação, observadas ao longo dos Capítulos anteriores do trabalho.

5.1. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES: O SENTIDO DA OBSERVAÇÃO DA ESTRUTURA DE FOMENTO À INOVAÇÃO ORGANIZADA PELO ESTADO FRANCÊS

Esse Capítulo da pesquisa pretende explorar a relação entre o Estado francês e o fomento à inovação.

Em linhas gerais, objetiva-se (i) apresentar a organização jurídica constituída em torno da Administração Pública francesa para apoiar a atividade de inovação e, (ii) destacando aspectos desta institucionalidade, aproximá-la da organização do Direito brasileiro para este mesmo fim, trabalhada nas seções anteriores desta tese.

Antes de avançar nesta análise, essa seção dedica-se a trabalhar o sentido de examinar o caso francês, primeiramente, justificando a sua escolha, para, em seguida, assentar certos aspectos sob os quais a pesquisa é realizada.

5.1.1. Um vínculo de passado, presente e futuro do Brasil com a França

No âmbito desta pesquisa, essa comparação entre as estruturas estatais brasileira e francesa justifica-se sob uma ótica de ordem temporal.

Quanto ao passado, essas razões estão nas influências francesas que estiveram na origem da organização jurídica da estrutura administrativa do Estado brasileiro. Com relação ao presente, vislumbrar as movimentações de fomento à inovação realizadas por Brasil e França permite uma comparação evolutiva da mobilização do aparato estatal de cada um desses Estados. Em termos de futuro, a aproximação importa pela possibilidade de comunicação de perspectivas, ante certas semelhanças quanto aos compromissos políticos e sociais assumidos por esses Estados.

Para melhor assentar o que se pretende com a apresentação de aspectos do modelo francês de fomento à atividade de inovação, essas perspectivas de passado, presente e

futuro são detalhadas, com destaque às construções teóricas em torno do ramo jurídico dedicado a tratar da estrutura estatal, o Direito administrativo.

5.1.1.1 Influência francesa no Direito administrativo brasileiro

O Direito administrativo tal como o compreendemos no Brasil é, em grande medida, produto das decisões institucionais e reflexões que fundamentaram este campo de estudos na França.

Nesse sentido, a *Loi du 28 pluviôse an VIII (17-02-1800)*,¹⁷¹³ jurisdição administrativa e organização do *Conseil d'État*;¹⁷¹⁴ e o *Arrêt Blanco*¹⁷¹⁵, marcos da formação e da autonomia do Direito administrativo francês, são comumente mencionados pela doutrina administrativa brasileira, para apresentar esse ramo do Direito.

Além desse destaque das “contribuições do Direito francês”¹⁷¹⁶ ao fenômeno do Direito administrativo, realizado comumente pela doutrina jurídica, uma série de construções clássicas do Direito administrativo francês orientaram aspectos do agir estatal brasileiro, ao longo da estruturação do Brasil enquanto país independente.

Fala-se aqui, por exemplo, da presença de um Conselho de Estado no período imperial ou, já na fase republicana, do acolhimento de construções doutrinárias francesas para definir o regime jurídico incidente sobre o Estado brasileiro, em que pese o abandono do modelo de jurisdição administrativa.

O resultado, como aponta Maria Silvia Zanella DI PIETRO, é que

¹⁷¹³ Para a íntegra do texto desta *Loi*, ver o “Annexe” em CURAPP; et CRERAPP. *La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?* Paris: PUF, 2000. Disponível em <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/index.php?action=Read_Ouvrage&idv=45>. Acesso em 5 nov. 2020.

¹⁷¹⁴ Sobre o assunto, cf. a apresentação do próprio *Conseil d'État* com relação às suas origens (*Les origines du Conseil d'État*, disponível em <<https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/histoire-patrimoine/les-origines-du-conseil-d-etat>>. Acesso em 5 nov. 2020).

¹⁷¹⁵ Disponível em <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886>>. Acesso em 5 nov. 2020.

¹⁷¹⁶ Utiliza-se essa expressão em alusão àquela adotada por Maria Sylvia Zanella DI PIETRO para destacar a participação francesa na formulação dessa área do Direito. Nesse sentido, ver item “1.2 Contribuição do Direito Francês” do seu *Direito administrativo* (pp. 4-8).

*[d]o direito francês, o direito administrativo brasileiro acolheu a ideia de ato administrativo, com o atributo da autoexecutoriedade, as sucessivas teorias sobre responsabilidade civil do Estado, o conceito de serviço público, as prerrogativas da Administração Pública, a teoria dos contratos administrativos, o princípio da legalidade.*¹⁷¹⁷

É certo que o Direito administrativo francês não foi a única influência estrangeira para o Direito administrativo brasileiro. Nem se pretende realizar qualquer afirmação nesse sentido. O que se procura assentar é que a reiteração de referências, até a atualidade,¹⁷¹⁸ como ponto de diálogo de diversos estudos e reflexões do Direito administrativo brasileiro, confere utilidade para a aproximação pretendida nesta seção da pesquisa.

5.1.1.2. Persistência da viabilidade de um diálogo jurídico

Se é certo que a conformação do Direito administrativo brasileiro foi marcadamente influenciada pelas reflexões teóricas francesas, também é seguro afirmar que este ramo do Direito evoluiu, tendo em vista as particularidades institucionais de cada um desses países.

De forma ilustrativa, vale destacar a dinâmica institucional por meio do qual o Direito administrativo se consolidou na França e no Brasil.

¹⁷¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parte I – Teoria Geral. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo: Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo*, vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 147.

¹⁷¹⁸ Novamente, recorre-se a Maria Silvia Zanella DI PIETRO: “[o] certo é que aquele direito administrativo que está hoje nos manuais (já chamado de direito administrativo tradicional ou conservador) foi estruturado com base em determinados institutos e princípios que constituem ainda hoje objeto de estudo desse ramo do direito e que recebeu influência de diferentes direitos, o que pode ser resumido pela forma a seguir exposta. [§] *Do direito francês*, herdou o conceito de serviço público, a teoria dos atos administrativos com o atributo da executoriedade, as teorias sobre responsabilidade civil do Estado, o princípio da legalidade, a teoria dos contratos administrativos, as formas de delegação da execução de serviços públicos, a ideia de que a Administração Pública se submete a um regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum, e que abrange o binômio autoridade/liberdade.” (Parte I – Teoria Geral, p. 148)

No caso francês, é notório o papel da jurisdição administrativa, notabilizada na figura do *Conseil d'État*.¹⁷¹⁹ A evolução do Direito administrativo francês acaba, com isso, sendo permeada por reflexões quanto aos critérios para a definição do campo de competência desta jurisdição.

Nesse sentido, remete-se à síntese de Jacqueline MORAND-DEVILLER:

*[d]'origine largement prétorienne, le droit administratif doit son existence à celle du juge administratif et, encore actuellement, c'est souvent après que le juge administratif se soit reconnu compétent que le litige entre dans la sphère d'application du droit administratif : l'option sur la compétence précède et détermine celle sur le fond.*¹⁷²⁰

Já o Brasil, regido pela unidade de jurisdição desde o início do período republicano, viu seu Direito administrativo afirmar-se pela via doutrinária. Nesse sentido, é oportuno transcrever a análise comparativa, realizada por Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA,

na França, o modo pela qual o Conselho de Estado edificou institutos e teorias do Direito administrativo permitia uma abertura para a sua evolução. [§] O modo de agir peculiar do Conselho de Estado contrabalançava a tendência naturalmente conservadora da produção de Direito pela via judicial, que tende a reproduzir decisões passadas, diversamente da produção legislativa, a todo momento ligada à sensibilidade política dos representantes populares. Esse modus operandi, todavia, não encontrou eco na jurisdição brasileira. [§] Acresça-se a isso o fato de que, ao se importarem tais institutos e teorias, sendo recebidos

¹⁷¹⁹ Lembra-se que o *Conseil d'État* também exerce o papel de aconselhamento normativo do Governo e do *Parlement* francês. Para as missões desta institucionalidade central da República francesa, ver <<https://www.conseil-etat.fr/le-conseil-d-etat/missions>>. Acesso em 6 nov. 2020.

¹⁷²⁰ *Cours de Droit administratif*, 9ª ed. Paris : Montchrestien, 2005, p. 17. Destaca-se que nas páginas seguintes ao trecho citado (pp. 17-21), a autora explora os critérios para a definição do domínio de competência do juiz administrativo, em exclusão ao juiz ordinário, evidenciando elementos teóricos do próprio Direito administrativo (*théorie de l'État débiteur; critère de la puissance publique; critère du service public; personne publique; e gestion publique*).

*diretamente na doutrina – cujas formulações tendem a ser dogmáticas – e sendo aplicados judicialmente, sem a intermediação política da legislação, foram eles consolidados como dogmas, não necessariamente adaptados à realidade brasileira. Muitos desses elementos penetram o campo legislativo apenas quando já revestidos, perante a consciência da maioria dos agentes do Direito, do caráter dogmático. [§] Aliou-se assim o caráter dogmático da formulação doutrinária, com o caráter conservador da aplicação judicial.*¹⁷²¹

Em que pese essa diferença de trajetórias, sustenta-se que o Direito administrativo brasileiro continua a receber influências do Direito francês, ante os matizes predominantemente franceses da doutrina administrativista brasileira, como aponta Maria Sylvia Zanella DI PIETRO.¹⁷²² Assim, aliando esse aspecto ao mencionado caráter dogmático-conservador da evolução do Direito administrativo brasileiro, pode-se dizer que este ramo do Direito continua a receber influências francesas.

É certo, novamente acompanhando as reflexões de Fernando Dias MENEZES DE ALMEIDA, que há diferenças no caráter atual dessa influência francesa, já que, com a Constituição de 1988, a teoria do Direito administrativo brasileiro parece ter alcançado sua maturidade teórica, refletindo, em suas construções, sobre aspectos e preocupações do arcabouço jurídico-institucional brasileiro. Neste contexto, vale ponderar, o diálogo com sistemas jurídicos estrangeiros não é repudiado e a doutrina “estrangeira é invocada em pé de igualdade com a nacional: a autoridade da doutrina deriva do doutrinador citado e não da sua origem estrangeira”.¹⁷²³

¹⁷²¹ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato administrativo*, p. 51.

¹⁷²² “Se for analisada a fundo a evolução do direito administrativo brasileiro, poder-se-á caminhar no seguinte sentido: trabalho da doutrina (fortemente inspirada no direito francês), acolhida pela jurisprudência e consagrada no direito positivo. Doutrina, jurisprudência e direito positivo. Esse foi o sentido da evolução.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parte I – Teoria Geral, p. 147)

¹⁷²³ Para essas considerações, cf. MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias de. *Formação da Teoria do Direito Administrativo Brasileiro*, pp. 429-ss (quanto ao trecho transcrito, ver p. 431).

Ademais, como aponta Odete MEDAUR, há desde o início do Século XXI uma tendência de “*internacionalização*” e “*influência recíproca entre os Direitos administrativos de vários países*”.¹⁷²⁴

Neste ambiente, em que desafios institucionais se assemelham e aproximações antigas se renovam, acredita-se na viabilidade de um diálogo com o sistema jurídico francês, também para as reflexões atuais.

Lembra-se, aliás, que essa interação foi observada por ocasião da análise do projeto de lei que culminou na Lei nº 10.974/04, cujas medidas jurídicas adotadas pelo Estado francês na promoção da atividade de inovação foram suscitadas pelo Poder Executivo brasileiro para a mobilizar o Direito nacional (cf., *supra*, item 4.3.1.2).

Neste panorama, parece coerente à evolução do Direito administrativo brasileiro e útil para as reflexões quanto às características da organização do fomento à inovação pelo Estado brasileiro observar o arranjo jurídico-institucional francês, relativo ao estímulo dessa atividade.

5.1.1.3. Alternativas de futuro para as políticas de inovação

Além do que se ponderou quanto à persistência histórica da influência do Direito francês na organização jurídica da estrutura da Administração Pública brasileira, há motivos também para uma análise do sistema jurídico francês de apoio à inovação em uma dimensão prospectiva.

Em que pesem as diferenças históricas, de dimensão territorial, de população, de organização política, de capacidades econômicas e sociais, etc., o Estado, seja no Brasil, seja na França, tem função de destaque para o desenvolvimento da CTI.

Ainda que a presença estatal seja uma constante em todos os sistemas nacionais de CTI, conforme já se ponderou nesta tese (cf., *supra*, item 1.2.2.2), Brasil e França, dentro

¹⁷²⁴ *O direito administrativo em evolução*, pp. 392-393; 403-405.

das suas particularidades, parecem partilhar de um protagonismo estatal nessas matérias.

Por ilustrativo, destacam-se os indicadores elaborados pelo MCTIC, relativos ao ano de 2015,¹⁷²⁵ segundo os quais a participação do Estado francês no financiamento dos gastos nacionais em pesquisa e desenvolvimento representa 34,8% do valor total.

Embora, nos mesmos indicadores, o Estado brasileiro seja ainda mais decisivo, respondendo por 52,2% do financiamento da pesquisa e desenvolvimento, a importância do Estado francês na promoção de CTI justifica-se em termos relativos.

Segundo aponta a OCDE, não é comum que Estados-nacionais de economias maduras, com destacados índices de desenvolvimento econômico e social, tenham elevada participação do Estado nos esforços de CTI. É sob essa consideração que os índices revelados pelo Estado francês nesse quesito, a despeito de distantes do brasileiro, são significativos,¹⁷²⁶ inclusive para se vislumbrar uma primeira convergência quanto à importância das estruturas estatais brasileiras e francesas, na incitação de seus sistemas nacionais de CTI.

Além do que já se observou no curso desta tese, como as influências do CNRS para a instituição do CNPq (ver, *supra*, item 2.1.2), pretende-se ao longo desta seção traçar outros paralelos entre Brasil e França.

De toda a sorte, convém desde já pontuar que esses dois países partilham, em termos prospectivos, de um desafio comum: orientar a sua ação estatal de fomento à CTI em

¹⁷²⁵ BRASIL (MCTIC). *Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação 2018*. Brasília, 2018, p. 136. Disponível em <https://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/indicadores/arquivos/Indicadores_CTI_2018.pdf>. Acesso em 2 mar. 2020.

¹⁷²⁶ “Un premier trait du SFRI [système français de recherche et innovation] est le rôle essentiel qu’y joue l’État. C’est un trait général de la société et de l’économie française (la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut était en 2013 la deuxième plus élevée de l’OCDE) ; c’est aussi le cas pour la science et l’innovation” (OCDE. *Examens de l’OCDE des politiques d’innovation: France 2014*. OCDE: 2014, p. 28. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264214019-fr>>. Acesso em 5 nov. 2020). Corroborando a avaliação da OCDE, os dados produzidos pelo MCTIC indicam, por exemplo, as seguintes porcentagens de participação do Estado no financiamento de pesquisa e desenvolvimento: Alemanha, 27,9%; China, 21,3%; Coreia do Sul, 23,7%; EUA, 25,5%; Japão, 15,4% e Reino Unido, 27,7% (BRASIL (MCTIC). *Indicadores Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação 2018*, p. 136).

um regime de governo democrático, comprometido com as garantias de bem-estar social.

Neste contexto, Brasil e França parecem guardar certa distância dos dois atuais principais modelos de produção de inovação mundial, o estadunidense e o chinês.¹⁷²⁷

Pelo lado estadunidense, Brasil e França carecem de um tecido empresarial vibrante, apto a financiar, com recursos próprios, os esforços necessários para a vanguarda da criação mundial de valor. Em outras palavras, pode-se dizer que lhes faltam o impulso empresarial que uma Google, uma Amazon, um Facebook, ou uma Apple produzem no sistema nacional de inovação.¹⁷²⁸

Pelo lado chinês, Brasil e França não compartilham do rígido modelo de planejamento que dirige a estratégia chinesa de desenvolvimento de CTI. Ambos sofrem para aliar as suas estratégias de longo prazo às emergências conjunturais de suas sociedades.

Enfim, é certo que há muito mais em jogo nessas realidades, como o decisivo papel estatal nos EUA, por meio do seu setor de defesa; e o complexo e pouco claro sistema político chinês que sustentou um modelo de produção de inovação baseado na imitação

¹⁷²⁷ Ainda que no Brasil não se vislumbre uma disputa competitiva em termos geopolíticos com EUA e China, na França, essa parece ser preocupação constante. Para ilustrá-la, veja-se o discurso do *Président* francês no evento de lançamento da estratégia nacional para a inteligência artificial, em 29 de março de 2018 que, ressaltando a importância de uma política estatal sobre o assunto, com críticas indiretas ao modelo estadunidense e chinês – “*en la matière, rien ne serait pire que de laisser ces choix à des entreprises privées ou à des systèmes autocratiques*” –, destaca: “[c]’est en créant cette matrice puissante que nous serons en mesure d’entrer dans la compétition mondiale où les Anglo-Saxons et les Chinois ont déjà investi massivement [...] Si nous faisons comme nous avons fait il y a vingt ans, la France et l’Allemagne se diviseront et elles se battront en Europe pour pousser des standards divergents. Les gagnants seront chinois et américains, et dans l’intelligence artificielle, il ne faut pas être grand clerc pour le savoir.”. Para a íntegra dessa manifestação, ver “Discours du Président de la République sur l’intelligence artificielle” no site do *Elysee* (disponível em <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/03/29/discours-du-president-de-la-republique-sur-lintelligence-artificielle>>. Acesso em 5 nov. 2020).

¹⁷²⁸ A escolha dessas internacionalmente conhecidas empresas não é aleatório e pretende colocar em evidência os conflitos e tensões que suscitaram a proposição e aprovação da *Loi n° 2019-759*, de 24 de julho de 2019, instituindo tributo sobre os resultados de empresas que, em razão dos seus serviços digitais, tenham realizado um resultado de mais de 750 milhões de EUROS no mundo, dos quais 25 milhões a partir de usuários sediados na França. Esta *Loi* atingiu diretamente as atividades Google, Amazon, Facebook e Apple, razão pela qual ficou conhecida como *Taxe Gafa*, acirrando os pontos de conflito na relação entre França e EUA (ver, entre outras, “Le Parlement adopte définitivement la « taxe Gafa », contestée par les Etats-Unis”, publicada em 11 de julho de 2019, no jornal *Le Monde*, disponível em <https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/07/11/le-parlement-francais-adopte-definitivement-la-taxe-gafa-contestee-par-les-etats-unis_5488135_3234.html>. Acesso em 5 nov. 2020).

e que agora avança para a fronteira tecnológica. De todo modo, parece seguro dizer que as institucionalidades brasileiras e francesas não compartilham de elementos que conformam aspectos importantes da produção de inovação nos EUA e na China.¹⁷²⁹

Neste contexto, Brasil e França tem que lidar com o regime democrático, ausente da realidade chinesa (ao menos, com os aspectos de participação tal como lhe concebe o ocidente); e com um Estado de bem-estar social, distante do compromisso estatal estadunidense (no mínimo, em termos da responsabilidade estatal com a oferta universal de variadas espécies de serviços considerados públicos).

Sem prejuízo das suas condições particulares,¹⁷³⁰ há semelhanças nas premissas impostas tanto ao Brasil, quanto à França para a construção de seus modelos de estímulo à inovação, que denotam utilidade, sob uma perspectiva de futuro, à investigação proposta para esta seção da tese.

5.1.2. Uma apresentação dos aspectos jurídicos das medidas de estímulo à inovação adotadas pelo Estado francês, para cotejá-los com o caso brasileiro

Fixadas as razões que, entende-se, justificam a perspectiva comparativa pretendida neste Capítulo da tese, resta registrar os parâmetros sob os quais ela é desenvolvida.

¹⁷²⁹ Para a apresentação de aspectos dos sistemas de inovação estadunidense e chinês, servindo de base às ponderações formuladas no parágrafo, ver o curso *Histoire de la croissance*, Parte I (outubro e novembro de 2018) e Parte II (outubro e novembro de 2019), oferecido por Philippe AGHION no *Collège de France* (disponíveis em <<https://www.college-de-france.fr/site/philippe-aghion/course.htm>>. Acesso em 6 nov. 2020).

¹⁷³⁰ Entre outras, lembra-se que, na qualidade de membro da União Europeia, a França conta com parceiros de envergadura em matéria de capacidades científicas, tecnológicas e de inovação para lidar com essa realidade, como a Alemanha, com a qual, inclusive, partilha uma série de ambiciosas estratégias. Entre essas parcerias, destaca-se a pretensão de emular, no território europeu, a estadunidense DARPA, a fim de, por meio de uma agência europeia de defesa, constituir uma organicidade apta a apoiar projetos de inovação, disruptivos e de fronteira, com externalidades favoráveis ao panorama industrial europeu. Para um registro desse alinhamento entre França e Alemanha, ver o texto de Philippe AGHION e André LOESEKRUG-PIETRI, “France et Allemagne : retrouver l’ambition de la rupture”, publicado no *Les Echos (Le Point de Vue)*, de 16 de outubro de 2019 (disponível em <<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/france-et-allemande-retrouver-lambition-de-la-rupture-1140426>>. Acesso em 6 nov. 2020).

Assim, para examinar o sistema jurídico de apoio estatal à atividade de inovação, a pesquisa opta por uma abordagem descritiva das iniciativas empreendidas pelo Estado francês.

Nesse sentido, é oportuno afirmar que o trabalho não sustenta nenhuma hipótese ou tese sobre a organização da estrutura administrativa francesa comprometida com a atividade de inovação. Prefere-se realizar um percurso exploratório, orientado pela seguinte pergunta de pesquisa: *quais são os parâmetros jurídicos observados pelo Estado francês no seu agir no fomento à inovação?*

Com isso, a pesquisa pretende conhecer o arranjo jurídico-institucional que sustenta o fomento à inovação e, conseqüentemente, capturar como o Direito francês é mobilizado pelos Poderes Executivo e Legislativo para essa tarefa estatal.

Nota-se que, na França, a relação entre Poder Executivo e Legislativo observa os contornos do presidencialismo parlamentar adotado pela *Constitution de la République Française* (CRF).

Desse modo, de partida, é preciso considerar a existência, na França, de outra relação àquela observada no presidencialismo (não parlamentar) brasileiro, entre os Poderes Legislativo e Executivo e o exercício das funções administrativas e legislativas.

Portanto, para viabilizar a aproximação comparativa, importa, como interessou no exame do sistema brasileiro, capturar o espaço conferido pelo Direito francês à autonomia do *Gouvernement*¹⁷³¹, para estabelecer os parâmetros jurídicos à sua ação de fomento à inovação, sem a mediação normativa do *Parlement*¹⁷³².

Busca-se, enfim, saber se a França, como o Brasil, fundamenta o seu agir de fomento à inovação em um arranjo jurídico-institucional estabelecido pelo Poder Legislativo.

¹⁷³¹ Doravante, denominação utilizada nesta tese para se referir à parcela do Poder Executivo francês dedicada à função de Governo.

¹⁷³² Termo adotado nesta pesquisa para tratar do Poder Legislativo francês.

Antes de detalhar o percurso investigativo deste Capítulo V, é preciso ter em mente que a doutrina jurídica francesa, diferentemente da brasileira, não vislumbra uma função administrativa de fomento.

Em linhas gerais, a literatura francesa limita-se a explicar a atividade administrativa pelas óticas do poder de política, correspondendo ao exercício de regulamentação com vistas a garantir a ordem pública, e do serviço público, entendido, em sua acepção estrita,¹⁷³³ como a prestação de um bem ou serviço.¹⁷³⁴

Isto não significa que o Estado francês não se utilize de mecanismos que, pela doutrina brasileira, seriam enquadrados como fomento, lembrando-se, por exemplo, dos *aides publiques*. No caso, os estudos jurídicos relativos a esses auxílios públicos parecem mais preocupados em examiná-los ante os seus aspectos práticos,¹⁷³⁵ com destaque aos seus efeitos nas dinâmicas de mercado, do que em teorizar sobre esse agir estatal.¹⁷³⁶

Assim, em que pese a noção de fomento adotada no âmbito desta tese ser suficientemente abrangente e priorizar os aspectos de “promoção”, “estímulo”, “incentivo” e “apoio” do agir estatal (cf., *supra*, item 1.2.3), é necessário, desde já, realizar esse registro para a aproximação que se pretende fazer com sistema jurídico francês.

¹⁷³³ Faz-se essa ressalva, na medida em que o “serviço público” também é uma noção trabalhada por diversos autores, entre os quais se destaca Léon DUGUIT, para explicar o fenômeno da ação estatal.

¹⁷³⁴ Por ilustrativo, veja-se que, na parte de seu *Cours de Droit administratif* (ob. cit.), dedicada aos “*fins et moyens de l’action administrative*”, Jacqueline MORAND-DEVILLER trata apenas do “*service public*” (pp. 479-ss) e da “*police administrative*” (pp. 561-ss).

¹⁷³⁵ Para a mesma conclusão, a partir da comparação entre as preocupações em torno da atividade administrativa de fomento no Brasil e as considerações da doutrina jurídica francesa com relação aos *aides d’État*, cf. SANTOS, Fabio Gomes dos. Fomento no direito brasileiro e *aides d’État* no direito francês: proximidades e diferenças. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ALVES, Angela Limongi Alvarenga; NAHAS, Fernando W. Bunemer; MELONCINI, Maria Isabela Haro. (org.). *Temas atuais de Direito Público II: diálogos entre Brasil e França*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 245-2261. Segundo o autor, “[i]nteressante também notar como a temática dos *aides d’État*, malgrado consistir de atuação pública que se aproxima daquilo que os brasileiros entenderiam como fomento, não parece constituir uma preocupação teórica a ocupar os administrativistas franceses.” (p. 259)

¹⁷³⁶ Vale lembrar que Didier LINOTTE e Raphaël ROMI iniciam a seção dedicada a “la théorie de aides”, em seus *Droit public économique* (7^o ed. Paris: LexisNexis, 2012), com a seguinte assertiva: “[l]’*aide publique est d’abord tributaire du cadre que lui assigne la Communauté européenne, dans le souci de préserver la concurrence*” (p. 439). Além do realce às preocupações em torno da liberdade de iniciativa econômica e concorrência, em face desses mecanismos de intervenção estatal, o trecho transcrito parece corroborar que o fomento não é um tema de preocupação interna do Direito francês.

Isto posto, passa-se a detalhar as abordagens propostas neste Capítulo V para o exame do sistema jurídico de apoio estatal à atividade de inovação.

Primeiramente, são realizadas considerações sobre aspectos da organização jurídica do Estado francês, a fim de se pontuar, em linhas gerais, as bases normativas que orientam o agir estatal.

Sem perder de vista os elementos jurídicos destinados ao fomento da atividade de inovação, esses parâmetros são explorados tanto em perspectiva “interna”, sob o prisma da legalidade no Direito francês, como “externa”, por intermédio da integração da França à União Europeia.

Em seguida, na segunda parte do Capítulo V, são examinadas as institucionalidades mobilizadas pelo Estado francês para o estímulo da ciência, tecnologia e inovação.

Inicialmente, com o apoio da literatura dedicada a observar em perspectiva história a organização do sistema de inovação francês, são pontuados organicidades, instrumentos e finalidades, movimentados pelo Estado francês no curso do Século XX e início do Século XXI, para apoiar as atividades de CTI.

Após o destaque dessas compreensões gerais sobre o sistema nacional de inovação francês, a pesquisa focaliza quatro mobilizações contemporâneas desta institucionalidade.

A fim de diminuir a aleatoriedade da escolha e capturar medidas às quais o Estado francês tenha conferido certa notoriedade, foram avaliadas todas as notícias publicadas no *site* do *Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation* (MESRI),¹⁷³⁷ entre maio de 2017 até maio de 2019, período correspondente aos dois primeiros anos do vigente *quinquennat présidentiel*.

¹⁷³⁷ Para o acesso a essas matérias, ver “Tous les communiqués” no *site* do MESRI (disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid24697/tous-les-communiqués.html>>. Acesso em 7 nov. 2020).

A opção pelo referido espaço temporal deve-se não só ao marco político que representa um mandato presidencial no cenário francês,¹⁷³⁸ mas também por manifestações realizadas pelas principais autoridades encarregadas do Poder Executivo no período, como o *Président*¹⁷³⁹ e o *Premier ministre*¹⁷⁴⁰, conferindo certa importância para a temática da inovação na estratégia política do Estado francês.

Assim, a partir das pesquisas realizadas no *site* do MESRI,¹⁷⁴¹ foram selecionadas as seguintes iniciativas:

¹⁷³⁸ A organização temporal da vida política francesa pelos ciclos políticos dos mandatos presidenciais parece ter ganhado evidência com a *Loi Constitutionnelle n° 2000-964*, de 2 de outubro de 2000, que reduziu o mandato presidencial de sete para cinco anos (*quinquennat*), pareando a duração do mandato presidencial com aquele dos membros da *Assemblée nationale*; e a *Loi organique n° 2001-419*, de 15 de maio de 2001, que, alterando o calendário para a eleição dos membros da *Assemblée nationale* de abril para junho, portanto, após as eleições presidenciais, facilitou a obtenção pelo *Président* de uma maioria parlamentar. Com isso, parece ter sido reforçado o caráter “presidencial” do presidencialismo parlamentar francês, cuja evidência é a não ocorrência, desde a reforma constitucional dos Anos 2000, da *cohabitation*, termo utilizado para explicar o não alinhamento político entre o *Président* e o *Premier ministre*, possível em face do distinto processo de investidura de cada uma dessas autoridades: eleição direta, para o *Président*, e imposição da maioria parlamentar, para o *Premier ministre*. Essas explicações e reflexões quanto ao impacto das mencionadas mudanças constitucionais e legais no sistema de governo francês têm por fundamento o texto “*La réforme de 2000 sur le quinquennat présidentiel*”, constante no *site* do *Vie publique* (disponível em <<https://www.vie-publique.fr/eclairage/268319-la-reforme-constitutionnelle-de-2000-sur-le-quinquennat-presidentiel>>). Acesso em 7 nov. 2020). Já para a *cohabitation*, como um mecanismo de realce do aspecto “parlamentar” do presidencialismo parlamentar francês, transcrevem-se as reflexões realizadas por Francis HAMON e Michel TROPER: “[e]n période de cohabitation, le fonctionnement des pouvoirs publics se rapproche donc de ce qu’il serait dans un régime parlementaire de type classique, comme le régime britannique ou allemand. On en trouve en effet les éléments essentiels : un Premier ministre qui s’appuie sur la majorité parlementaire et qui est le véritable leader politique du pays (Jacques Chirac, de mars 1986 à mai 1988 ; Édouard Balladur de mars 1993 à mai 1995 ; Lionel Jospin, de juin 1997 à mai 2002) ; un Parlement qui légifère dans le cadre du programme arrêté par ce Premier ministre ; enfin un président de la République qui incarne la continuité de l’État, mais ne détermine plus les principales orientations de la politique nationale. [§] Toutefois, même en période de cohabitation, le président de la République n’est pas réduit à un rôle de figurant et dispose encore de certains atouts qui lui permettent de conserver un poids politique non négligeable.” (*Droit Constitutionnel*, p. 479)

¹⁷³⁹ Entre outras manifestações, destaca-se o discurso do *Président* Emmanuel Macron no evento VivaTech 2017, em 15 de junho de 2017 (disponível em <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/06/15/discours-du-president-de-la-republique-au-salon-vivatech-2017>>). Acesso em 7 nov. 2020), no qual aponta como foco do seu mandato apoiar a inovação no território francês, mediante, entre outras medidas, um ambiente regulatório adequado e não restritivo à emergência dessa atividade.

¹⁷⁴⁰ Lembra-se, por exemplo, da estratégia de desenvolvimento da inteligência artificial na França, assentada pelo *Premier ministre*, em 8 de setembro de 2017, como prioridade do *Gouvernement* (ver <<https://www.gouvernement.fr/argumentaire/intelligence-artificielle-faire-de-la-france-un-leader>>). Acesso em 7 nov. 2020). A medida, destinada a capacitar e atrair talentos para esse empreendimento; organizar uma política de abertura de dados; constituir um quadro jurídico e financeiro apto a apoiar esses projetos; e estabelecer os padrões éticos sob os quais eles serão desenvolvidos, encontra-se sintetizada no *site* “AI for Humanity” (disponível em <<https://www.aiforhumanity.fr/>>). Acesso em 7 nov. 2020).

¹⁷⁴¹ Veja-se que, em razão da escolha do MESRI como ponto de partida da pesquisa, muitas iniciativas adotadas pelo Estado francês não foram capturadas pela busca realizada. Entre outras, cita-se o caso da “French Tech”, iniciado em 2013 e caracterizado como um “selo” (*label*) – aproximando da realidade jurídica brasileira, uma

- *Conseil de l'Innovation*, para destacar um ambiente de formulação estratégica, com capacidade de mobilização financeira, do fomento estatal à atividade de inovação;¹⁷⁴²
- *Startup d'État*, para explorar uma utilização pelo Estado francês das possibilidades abertas pela inovação em matéria de tecnologia da informação, na modernização dos serviços públicos;¹⁷⁴³
- *Banque Publique d'Investissement* (BPI France), para explorar uma estrutura de execução da política de inovação do Estado Francês;¹⁷⁴⁴ e
- concurso de inovação *I-Lab*, para trabalhar um instrumento utilizado pelo Estado francês para incitar a inovação.¹⁷⁴⁵

espécie de qualificação jurídica –, concedido pelo *Ministère de l'Économie et des Finances* para atores relacionados ao ambiente de *start-ups* na França e no estrangeiro; e destinado a “*faire de la France un des pays les plus attractifs au monde pour les startups qui veulent se lancer, partir à la conquête des marchés internationaux et bâtir un avenir qui ait du sens*”. Para mais detalhes da iniciativa, ver <<https://www.gouvernement.fr/en/la-french-tech>>. Acesso em 7 nov. 2020; e <<https://lafrenchtech.com/fr/>>. Acesso em 7 nov. 2020. Entre as organizações qualificadas pela iniciativa, destaca-se a Station F, localizada na capital francesa e considerada uma das mais dinâmicas incubadoras de *start-up* do mundo (mais informações, disponíveis em <<https://stationf.co/>>. Acesso em 7 nov. 2020). Além dessas organizações da sociedade civil, a French Tech conta com “correspondentes” em órgãos e entidades do Estado francês, destinados a “*accompagner le développement des startups françaises grâce à des politiques et services publics plus efficaces. [...] L'objectif est de faciliter les relations entre les startups et les administrations, en s'assurant que les entrepreneurs aient accès à : • une meilleure information sur les législations et régulations qui les concernent ; • des politiques publiques plus cohérentes pour aider au développement de leurs startups ; • des opportunités de contrats avec les services de l'Etat*” (disponível em <<https://lafrenchtech.com/fr/la-france-aide-les-startups/correspondants-french-tech/>>. Acesso em 7 nov. 2020).

¹⁷⁴² Primeira comunicação encontrada no site do MESRI em 19 de julho de 2018 (disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid132970/installation-du-conseil-de-l-innovation.html>>. Acesso em 7 nov. 2020).

¹⁷⁴³ Primeira comunicação encontrada no site do MESRI em 15 de novembro de 2017 (disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid122529/4e-edition-du-prix-pepите-tremplin-pour-l-entrepreneuriat-etudiant-53-laureats-nationaux-dont-3-grands-prix-et-150-nomines-regionaux.html>>. Acesso em 7 nov. 2020). Veja-se que a escolha do programa *Startup d'État* decorreu de pesquisas relativas à iniciativa *Pôles étudiants pour l'innovation, le transfert et l'entrepreneuriat* (PEPITE), mencionado na comunicação. Muito embora não se organize atualmente como *Startup d'État*, a iniciativa PEPITE procurou se apoiar naquele programa para solucionar os seus problemas de implementação. Nesse sentido, ver a proposta *Étudiant entrepreneur*, abandonada no site do *Startup d'État* (disponível em <<https://beta.gouv.fr/startups/etudiant-entrepreneur.html>>. Acesso em 7 nov. 2020). Sobre o PEPITE, ver, *infra*, nota de rodapé nº 2025.

¹⁷⁴⁴ Primeira comunicação encontrada no site do MESRI em 12 de outubro de 2018 (disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid135090/deplacement-de-frederique-vidal-a-la-4eme-edition-de-bpifrance-inno-generation.html>>. Acesso em 7 nov. 2020).

¹⁷⁴⁵ Primeira comunicação encontrada no site do MESRI em 27 de julho de 2017 (disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid36880/concours-i-lab-2017-videos.html>>. Acesso em 7 nov. 2020).

Veja-se que se procurou escolher iniciativas que pudessem fornecer um quadro diverso, ainda que parcial, da organização da ação do Estado francês de estímulo à inovação. Ademais, importa registrar que nem todas as institucionalidades selecionadas foram criadas ou iniciadas durante o período de referência, ou ainda, tiveram aspectos de sua organização jurídica considerados *a priori*.

Antes, reforça-se, objetivou-se discorrer sobre iniciativas que permitissem evidenciar diferentes elementos constitutivos da ação estatal: estratégia e recursos (*Conseil de l'Innovation*), necessidade (*Startup d'État*), execução (BPI France) e instrumento (*I-Lab*) – ainda que, conforme se verá, cada uma dessas institucionalidades, por si, mobilize em alguma medida todos esses elementos.

Assim, basicamente, nesta segunda parte do Capítulo V, apresenta-se tanto a formação da institucionalidade pública francesa de CTI, como são realçadas iniciativas específicas realizadas pelo Estado francês para enfatizar os esforços estatais de fomento à inovação.

Após essas duas partes, encerra-se o Capítulo V com uma seção dedicada a cotejar os achados da pesquisa com o que se observou nos itens precedentes da tese quanto à organização do agir do Estado brasileiro.

5.2. A PAISAGEM JURÍDICA FRANCESA

Como apontado acima, este item da tese destina-se a explorar o ambiente jurídico-institucional sob o qual se organiza o aparato estatal francês de apoio à atividade de inovação.

Para tanto, coloca-se em evidência, por um lado, o tema da legalidade no Direito francês, com vistas a conferir certas considerações à sua estrutura, entendida, para os fins desta tese, como “interna” a este Estado; e, por outro lado, a relação deste com a União Europeia (UE), oportunidade em que se captura as influências “externas”, tendo em vista a participação do Estado francês na referida organicidade internacional.

Quanto ao primeiro aspecto, parte-se, inicialmente, da divisão estabelecida pela CRF entre os domínios da *loi*, enquanto produto do *Parlement*, e do *règlement*, como manifestação normativa do Poder Executivo. Em seguida, esse cenário normativo é discutido à luz das características e ampliações observadas em torno do controle de constitucionalidade e de uma percepção de “inflação normativa” que parece marcar o atual cenário jurídico francês.

Também se aproveita essa oportunidade, para, em face da observação desta dinâmica interna relativa à legalidade no Direito francês, examinar o disposto em termos de atividade administrativa de fomento à inovação pela *Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche*.

No que tange ao segundo aspecto, destaca-se como a CRF foi sucessivamente conformada para adaptar e aprofundar a integração do Estado francês à UE. Deste modo, considerando o quadro constitucional que sujeita este Estado à normatividade europeia, explora-se o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), com foco nas suas disposições relativas à inovação e no seu impacto para a liberdade dos Estados-Membros do Bloco de adotarem iniciativas de estímulo para essa atividade.

Para aprofundar essas questões, é analisada a iniciativa europeia de incentivo à inovação, o Programa Horizonte 2020, sob a perspectiva de sua adesão pelo Estado francês.

Enfim, ante essas duas abordagens, espera-se desenhar, em linhas gerais, mas sem perder de vista o tema da inovação, os fundamentos e as condicionantes do modelo francês de ação estatal, para, diante disso, avançar para o exame dos esforços realizados por esse Estado para a promoção da ciência, tecnologia e, especialmente, da inovação.

5.2.1. Considerações à legalidade no Direito francês

O conteúdo, a abrangência e a operacionalização da legalidade constituem discussões centrais do Direito francês.¹⁷⁴⁶ Considerando o propósito desta apresentação, não se almeja revisitá-los.¹⁷⁴⁷

Pretende-se apenas lançar considerações para que se possa assentar certas linhas sobre o contexto da produção normativa pelo Estado francês, responsável por orientar a sua Administração Pública.

A par de toda a discussão doutrinária que envolve o assunto, ao longo deste item da tese, vislumbra-se a legalidade como o conjunto de normas jurídicas produzidas a partir dos procedimentos constitucionais estabelecidos pela CRF de 1958 (*Ve République*).

Nessa perspectiva, não há dúvidas quanto à contribuição do *Parlement*, tendo em vista a sua função precípua de produzir normas jurídicas e o disposto no artigo 24 da CRF: “[l]e Parlement vote la loi”.

¹⁷⁴⁶ Vale registrar, de toda a sorte, que a legalidade no Direito francês tem acepção ampla, aproximando-se da própria noção de Estado de Direito. Para uma breve passagem, anunciando essa compreensão, destaca-se o seguinte trecho do *Cours de Droit administratif* de Jacqueline MORAND-DEVILLER: “[l]e principe de légalité [...] signifie que l’administration est soumise au droit. [...] Le « bloc » de la légalité est un ensemble vivant qui évolue sans cesse afin de s’adapter aux réalités sociales et aux aspirations de la conscience collective. L’enchevêtrement des textes pose le problème de leur articulation et de leur place dans la hiérarchie des sources du droit (I). Par ailleurs, l’autorité de la règle de droit est plus ou moins contraignante ; le contenu de la légalité varie selon les règles, et l’administration dispose, dans certains cas, d’une marge d’opportunité et d’un certain pouvoir discrétionnaire alors que, dans autres hypothèses, elle voit sa compétence liée (II). Le principe de légalité conserve néanmoins toute sa force et n’est qui infléchi, alors qu’il connaît de réelles limites en période de circonstances exceptionnelles (III) qui autorisent une « légalité de crise »” (p. 239). Nesse contexto, ainda que não se conflite com a apreensão da legalidade adotada para os fins desta tese (cf. item 1.2.4.3.3), a legalidade no Direito francês tem significado usual que difere daquele corrente no Brasil, muito afeito à lei, enquanto produto do parlamento. Parece ser essa a razão pela qual a doutrina jurídica brasileira, ao sustentar a vinculação da Administração Pública ao Direito, recorre a outros termos que não “legalidade”, como Gustavo BINENGOJM e sua proposta de “vinculação administrativa à juridicidade” (em O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro, p. 145).

¹⁷⁴⁷ A abordagem feita neste item é, respeitadas as variações em termos de crítica e acentos conferidas por cada autor, recorrente nos manuais de Direito público francês (constitucional, administrativo, econômico, etc). Uma vez que a legalidade no Direito francês não constitui o foco central desta tese, mas uma contextualização do panorama jurídico sob o qual se desenvolve a pesquisa, as considerações realizadas sobre a temática baseiam-se na obra de SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, 7^a ed. Barcelona: Champs université, 2018.

O mesmo pode ser dito do Poder Executivo. De toda a sorte, para melhor compreender o exercício da sua competência normativa, é oportuno aprofundar a organização institucional deste Poder pela CRF de 1958

No presidencialismo parlamentar francês da *Ve République*, o Poder Executivo divide-se na figura do *Président de la République* e do *Gouvernement*. Enquanto aquele atua na qualidade de Chefe de Estado, este é responsável pela atividade executiva do Estado francês.

Com isso, cabe ao *Gouvernement* determinar e conduzir a política nacional, tendo à sua disposição, além das Forças Armadas, a Administração Pública (art. 20, CRF). Sua direção está a cargo do *Premier ministre* que, nomeado pelo *Président* (art. 8, CRF), encarrega-se, entre outras funções, da garantia da execução das *lois* (art. 21. CRF).

Ainda no âmbito do Poder Executivo, a CRF prevê um *Conseil des Ministres* que, sob a presidência do Chefe de Estado e a participação dos altos membros do *Gouvernement*, entre os quais o *Premier ministre*, tem função central na atividade normativa deste Poder.

Além de manifestar-se previamente aos *décrets*, expedidos pelo *Président* (art. 13, CRF), e às *ordonnances*, editadas pelo *Premier ministre* (art. 38),¹⁷⁴⁸ o *Conseil des Ministres* também é responsável por apreciar as propostas normativas de autoria do Poder Executivo submetidas à tramitação no *Parlement*. Por exemplo, segundo o artigo 39 da CRF, os *projets de loi* de autoria do *Premier ministre* são examinados pelo *Conseil des Ministres*, após parecer *Conseil d'État*.

Enfim, essa institucionalidade do Estado francês, central à atuação normativa do Poder Executivo,¹⁷⁴⁹ ilustra não só a interação entre *Président de la République* e

¹⁷⁴⁸ Nos termos do artigo 13 da CRF, o *Conseil des Ministres* também é lugar de nomeação de destacados funcionários do Estado francês (como os “*préfets*”, “*recteurs des académies*”, “*directeurs des administrations centrales*”, etc.), responsáveis, entre outras funções, pela cotidiana atividade normativa estatal, por meio de atos com maior ou menor grau de generalidade no âmbito de suas esferas de competências.”

¹⁷⁴⁹ Por oportuno, transcreve-se o que Francis HAMON e Michel TROPER (*Droit constitutionnel*, 40^e ed. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2019, pp. 632-633) classificam como “*compétences normales*” do *Conseil des Ministres*: “a) *l’autorisation donné au Premier ministre d’engager la responsabilité du*

Gouvernement no exercício desta função, como a complexidade desta atividade no âmbito do Poder Executivo.

Portanto, ante esse breve destaque da participação dos Poderes Legislativo e Executivo franceses na construção da legalidade, segue-se para o exame de um aspecto chave do Direito francês no assunto: os distintos campos atribuídos pela CRF de 1958 para o exercício da função normativa por cada um desses Poderes da *Ve République*.

5.2.1.1. Espaço da lei e do règlement na Constituição da República Francesa de 1958

Nesta seção, trabalha-se o particular regime normativo estabelecido pela CRF de 1958, com os domínios reservados ao Poder Legislativo, com a *loi*, e ao Poder Executivo, por intermédio do *règlement*.

Para tanto, de partida, convém sublinhar o papel histórico da *loi* no contexto jurídico francês.

Nesse sentido, lembra-se que seu valor axiológico decorre dos termos do artigo 6 da *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*,¹⁷⁵⁰ segundo o qual “[l]a loi est l’expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation.”

gouvernement devant l’Assemblée nationale ; b) la nomination de certains hauts fonctionnaires ; c) la délibération sur les projets de loi dont le Premier ministre a pris l’initiative ; d) la décision d’engager la procédure accélérée pour obtenir le vote d’une loi dans les conditions prévues par l’alinéa 2 de l’article 45 C ; e) la décision d’appeler l’Assemblée nationale à voter seule un texte en cas de désaccord avec le Sénat et d’échec des procédures de conciliation prévues par l’art. 45 C ; f) la faculté de proposer au président de la République d’user du référendum ; g) le droit d’opposer l’irrecevabilité à une proposition de loi excédant le domaine législatif ou empiétant sur une délégation de pouvoir ; h) le droit de décider l’envoi à une commission ad hoc d’un projet de loi.” Já quanto às suas “compétences exceptionnelles”, os autores completam: “a) le pouvoir de proclamer l’état de siège et la mise en garde [...] ; b) la décision de mobilisation générale [...] ; c) le pouvoir, après autorisation du Parlement, de prendre des ordonnances dans des métiers législatives.”

¹⁷⁵⁰ Cf. a íntegra desta *Déclaration* em <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>>. Acesso em 9 nov. 2020. Para a sua tradução, ver “Declaração de direitos do homem e do cidadão” na *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP* (disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 9 nov. 2020).

Além de marcantes para uma nova era da humanidade, essas ideias acompanham, até a atualidade, as formulações em torno desta espécie normativa no Direito francês.

Conforme destaca Bertrand SEILLER, até 1958 predominava “uma competência ilimitada” do *Parlement* para definir, por *loi*, qualquer matéria, sendo que a adoção deste critério formal – lei enquanto produto do Poder Legislativo – não só era objeto de críticas doutrinárias,¹⁷⁵¹ como não correspondia à prática da atividade normativa do Estado francês.¹⁷⁵²

Assim, mesmo antes da *Ve République*, o referido autor lembra que era frequente que o Poder Executivo atuasse normativamente, seja para suprimir a impossibilidade da lei formal em responder à complexidade técnica da evolução da vida em sociedade, seja para suprir as frequentes abstenções do Poder Legislativo na solução normativa de questões politicamente sensíveis.¹⁷⁵³

Com a CRF de 1958 e as previsões contidas nos artigos 34 e 37, alínea 1, tal cenário foi normativamente alterado, estabelecendo-se “*un système profondément original conjuguant un régime normal et des régimes exceptionnels*”¹⁷⁵⁴.

Por esse modelo, cuja originalidade reside nos distintos campos de competência normativa do Poder Legislativo e do Poder Executivo, estabeleceu-se, do ponto de vista teórico,¹⁷⁵⁵ uma ascendência do espaço de competência do *règlement* em face da *loi*.

Essa perspectiva é tributada por Bertrand SEILLER a três aspectos do arranjo jurídico-institucional da CRF de 1958.

¹⁷⁵¹ Bertrand SEILLER registra, entre outras, a crítica de Raymond CARRÉ DE MALBERG, em *La loi, expression de la volonté générale : étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*. Paris: Recueil Sirey, 1931. Disponível em <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6472605v/>>. Acesso em 9 nov. 2020.

¹⁷⁵² Ver SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, p. 94.

¹⁷⁵³ Para essa atuação do Poder Executivo, baseada na sua competência para regulamentar previsões legais, tradicionalmente estabelecidas pelas Constituições francesas anteriores a 1958, ver SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, pp. 94-95.

¹⁷⁵⁴ SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, p. 95.

¹⁷⁵⁵ Para esse destaque, ver SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, pp. 96-99.

Em primeiro lugar, na medida em que, nos termos deste texto constitucional, coube ao *règlement* uma competência geral¹⁷⁵⁶, ao passo que para a *loi* foram estabelecidos taxativos conteúdos¹⁷⁵⁷, em limitados graus de generalidade¹⁷⁵⁸.

Assim, definiu-se verdadeira autonomia do *règlement* em relação à *loi*, abrangendo uma série de temáticas, entre as quais, por não estarem previstas no rol das disposições concernentes à matéria legal, a competência para organizar a estrutura administrativa do Estado francês.¹⁷⁵⁹

Em segundo lugar, pela habilitação do Poder Executivo para expedir *règlements* de execução das *lois*, conforme já se destacou por ocasião do destaque da competência do *Premier ministre*, para, na direção da ação do *Gouvernement*, garantir “*l'exécution des lois*” (art. 21, alínea 1, CRF).

Aliás, veja-se que essa tradicional competência a cargo do Poder Executivo parece ter sido reforçada, ante os diferentes matizes de generalidade estabelecidos pela CRF para a *loi*. É o caso, por exemplo, da competência em torno do “*régime de la propriété*”, para o qual a manifestação normativa do *Parlement* limita-se a estabelecer os “*principes fondamentaux*”.¹⁷⁶⁰

¹⁷⁵⁶ CRF, artigo 37, alínea 1: “*Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.*”

¹⁷⁵⁷ Em termos de competência material, o artigo 34 da CRF arrola, entre outros, os direitos cívicos; as liberdades públicas; as regras em termos de nacionalidade e situação civil; e a definição de crimes e delitos e de tributos.

¹⁷⁵⁸ Para essa compreensão, veja-se que o artigo 34 da CRF estabelece caber à *loi* em certas matérias ora “*les règles concernat*”, ora “*les principes fondamentaux*”.

¹⁷⁵⁹ “*Compétent dès lors que le législateur ne l'est pas, le pouvoir réglementaire résultant de l'article 37 alinéa 1^{er} est dit autonome. L'autonomie désigne le fait que ce pouvoir est mis en œuvre en toute indépendance par rapport au pouvoir législatif. Cette autonomie n'a pourtant pas de portée absolue puisqu'elle ne s'étend pas aux autres normes supérieures : les règlements autonomes sont donc soumis au respect de la Constitution, des traités et des normes jurisprudentielles. Autorité normative de principe, le pouvoir réglementaire autonome jouit d'un domaine indéfini dont relèvent notamment la structure de l'administration étatique, les procédures juridictionnelles administratives et civiles ou la répression des atteintes au domaine public.*” (SEILLER, Bertrand. *Droit administratif I. Les sources et le juge*, p. 98) Essa competência normativa autônoma do Poder Executivo francês, vale lembrar, é uma das bases para as formulações em torno da existência do regulamento autônomo no Direito brasileiro, defendida no âmbito desta tese (cf., *supra*, nota de rodapé nº 256), muito embora se reconheça que a Constituição brasileira de 1988 não trata do assunto nem com a abrangência, nem com a clareza da CRF de 1958.

¹⁷⁶⁰ Para uma consequência deste aspecto em termos de ciência, tecnologia e inovação, lembra-se da organização do *Code de la propriété intellectuelle* em parte *legislative* e *réglementaire*, registrada, *infra*, na nota de rodapé nº 1786.

Em terceiro lugar, pela previsão na CRF de 1958 do processo de “*délégation*” (art. 37, alínea 2).

Como o próprio nome sugere, trata-se de expediente por meio do qual se solicita¹⁷⁶¹ ao *Conseil constitutionnel* a declaração de que determinada prescrição, ou proposta de prescrição, não compõe o domínio material da *loi*, podendo, assim, se em vigor,¹⁷⁶² ser modificado por *décret*,¹⁷⁶³ espécie de manifestação normativa do Poder Executivo.

Contudo, em que pesem esses três aspectos e seguindo com a crítica de Bertrand SEILLER, esse quadro teórico de ascendência do *règlement* não se observou na prática.

Seja em razão da facilidade de alargamento do conteúdo material da *loi*, ante o elevado grau de abstração dos termos adotados pelo artigo 34 da CRF; seja pela interpretação extensiva do campo normativa da *loi* pelo *Conseil constitutionnel*;¹⁷⁶⁴ seja por

¹⁷⁶¹ Essa competência cabe ao *Gouvernement* e, quando do curso de tramitação de proposta legislativa, também ao *Président de l'Assemblée Nationale*, nos termos do artigo 41 da CRF.

¹⁷⁶² Para aqueles textos normativos vigentes antes da entrada em vigor da CRF de 1958, cuja matéria não fora taxativamente excluída do domínio do *règlement* pelo texto constitucional da *Ve République*, previu-se, na parte inicial da alínea 2 do artigo 37, um regime distinto de “*délégation*”, com a possibilidade de sua modificação pelo Poder Executivo, após parecer do *Conseil d'État*, sem a intervenção do *Conseil constitutionnel*.

¹⁷⁶³ Os *décrets* são manifestações normativas do *Président* e do *Premier ministre*, com efeitos tanto individuais e concretos, como a nomeação de um servidor público; quanto gerais e abstratos, sendo, neste caso, a expressão da atividade regulamentar do Poder Executivo. Nesta função, são caracterizados pelas institucionalidades envolvidas na sua edição: (i) *décrets en Conseil des ministres*, assinados pelo *Président* para matérias de caráter mais crítico, como a declaração de estado de sítio (art. 36, CRF); (ii) *décrets en Conseil d'État*, a cargo do *Premier ministre*, para os assuntos cuja edição demandam intervenção do *Conseil d'État*, como a mencionada hipótese de *délégation* (art. 37, CRF); (iii) *décrets simples*, para os expedientes ordinários da atividade governamental a cargo do *Premier ministre*, contando, muitas vezes, com a assinatura dos *Ministres* encarregados do assunto regulamentado (quanto a essa competência geral, ver art. 19, CRF). Para um breve aprofundamento sobre o assunto, ver a ficha temática “*Qu'est-ce qu'un décret ?*” no site do *Vie Publique* (disponível em <<https://www.vie-publique.fr/fiches/20263-quest-ce-quun-decret-reglementaire-ou-individuel>>. Acesso em 9 nov. 2020).

¹⁷⁶⁴ Segundo Bertrand SEILLER (*Droit administratif 1. Les sources et le juge*, pp. 101-102), em 1982, o *Conseil Constitutionnel* entendeu que as eventuais intrusões da *loi* no domínio do *règlement* não constituem necessária afronta ao texto constitucional, afastando o assunto da competência do órgão sob o rito do controle de constitucionalidade. Por oportuno, transcreve-se o trecho da decisão: “*qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi*” (item 11 da *Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 du Conseil Constitutionnel*, disponível em <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82143DC.htm>>. Acesso em 9 nov. 2020).

estratégia política do *Gouvernement* que, muitas vezes, prefere submeter ao *Parlement* a deliberação de disposição apta à veiculação por *règlement*, a experiência da CRF de 1958, na realidade, manteve o tradicional campo de incidência da *loi*.¹⁷⁶⁵

Assim, para Bertrand SEILLER,

*[i]l ressort de la pratique des articles 34 et 37 comme de celle des mécanismes prévus pour en garantir le respect que la compétence de droit commun du pouvoir réglementaire est pure affirmation théorique. La loi jouit encore, sous l'actuelle Constitution, d'une prédominance matérielle.*¹⁷⁶⁶

Nota-se, em todo o caso, que esse protagonismo efetivo da *loi* convive com a ação normativa do Poder Executivo, notadamente, diante de outros regimes especiais de produção normativa estabelecidos pela CRF, dos quais se destaca, tendo em vista o tema desta tese, aquele previsto no artigo 38 da CRF.¹⁷⁶⁷

De acordo com este dispositivo, o *Gouvernement* pode solicitar ao *Parlement* autorização para tratar, por *règlement*, matérias afetas ao domínio da *loi*, sendo tal consentimento formalizado por uma *loi d'habilitation*, de autoria do Poder Legislativo.¹⁷⁶⁸

¹⁷⁶⁵ SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, pp. 99-100.

¹⁷⁶⁶ SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, pp. 102-103.

¹⁷⁶⁷ Segundo Bertrand SEILLER (*Droit administratif 1. Les sources et le juge*, pp. 107-109), outra previsão de regime especial consta do artigo 16 da CRF, que outorga poderes normativos ao *Président* em situações de ameaças graves e imediatas à independência nacional, à integridade territorial e à execução dos compromissos internacionais pelo Estado francês.

¹⁷⁶⁸ Nota-se que, no âmbito do Direito brasileiro, o Poder Legislativo também goza da faculdade de atribuir ao Presidente da República o poder de editar normas jurídicas com *status* de lei. De toda sorte, o mecanismo das leis delegadas do artigo 68 da Constituição de 1988, em que pese “a audácia de sua adoção no regime presidencialista” (FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 204), não são uma realidade. Na vigência da atual Constituição, foram editadas apenas duas leis delegadas, tratando de gratificação de servidores públicos militares (Lei Delegada nº 12, de 7 de agosto de 1992) e civis (Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992). Quanto a esta última, vale notar que o seu artigo 9º previu a “Gratificação de Atividade” para os “servidores ocupantes de cargos de nível intermediário ou médio e superior” de diversas organizações da União Federal dedicadas à atividade de CTI, inclusive algumas de natureza militar (como o DCTA). Muito embora uma das duas normas produzidas pelo Estado brasileiro sob a forma de lei delegada tenha tangenciado o tema da CTI, resta claro que essa espécie normativa não é, de fato, utilizada no país.

Necessariamente com prazo delimitado, esse regime especial permite ao Poder Executivo definir as medidas necessárias à execução do seu programa governamental, por intermédio das constitucionalmente previstas *ordonnances*, editadas pelo *Gouvernement*.¹⁷⁶⁹

Em que pese o rigor estabelecido pelo CRF para a execução e o controle das *loi d’habilitation* e das suas respectivas *ordonnances*,¹⁷⁷⁰ esse regime especial confere tanto uma nota dinâmica ao *domaine* da *loi* e do *règlement*, como um ambiente complexo de produção normativa ao Direito francês, especialmente naquelas temáticas de interesse do *Gouvernement*.

Enfim, sob esse quadro geral, pode-se dizer que, na vigente sistemática constitucional francesa, os Poderes Legislativo e Executivo forjam uma construção viva da legalidade.

Contudo, além dessa interação entre Poderes, dois outros aspectos da institucionalidade francesa parecem aportar outros elementos de complexidade à legalidade no Direito francês: (i) os impactos da evolução do controle de constitucionalidade; e (ii) as preocupações em torno do contínuo aumento de normas jurídicas editadas.

¹⁷⁶⁹ “*Le Gouvernement peut demander au Parlement l’autorisation de prendre lui-même des mesures relevant normalement du domaine de la loi, afin de mettre en œuvre son programme (art. 38 de la Constitution). L’autorisation lui est donnée par le vote d’une loi d’habilitation. Ces actes sont appelés des ordonnances. Elles ne sont pas inconnues de l’histoire constitutionnelle, car elles existaient déjà sous les IIIe et IVe Républiques sous le nom respectivement de décrets-lois ou de lois-cadres. [...] Depuis le début de la Ve République, les gouvernements ont souvent recouru à la procédure des ordonnances pour des sujets très techniques ou des réformes très délicates. [...] Le nombre d’ordonnances adoptées sur le fondement de l’article 38 de la Constitution est toutefois en forte augmentation depuis le début des années 2000. Cette augmentation est en partie liée à la nécessité de mieux assurer la transposition en droit français des directives prises par l’Union européenne.*” (“*Qu’est-ce qu’une ordonnance ?*” no site do *Vie Publique*, disponível em <<https://www.vie-publique.fr/fiches/20262-quest-ce-quune-ordonnance>>. Acesso em 9 nov. 2020, sem os grifos do original)

¹⁷⁷⁰ Refere-se aqui às regras contidas no artigo 38 da CRF: (i) a obrigação de que as *ordonnances* sejam editadas em *Conseil des ministres*, demandando, portanto, a assinatura tanto do *Premier ministre* como do *Président* (art. 13, CRF), para o perfazimento da norma; e (ii) a necessidade de que o *projet de loi* de ratificação pelo *Parlement* seja apresentado pelo *Gouvernement* antes da data limite fixada na *loi d’habilitation*, sob risco de perda de eficácia da sua *ordonnance*. Segundo o site do *Sénat* (“*Les ordonnances*”, disponível em <https://www.senat.fr/role/fiche/procedure_leg/procleg_ordonnance.html>. Acesso em 12 nov. 2020), embora não haja prazo para a manifestação do Poder Legislativo, o *Parlement* deve ratificar de modo explícito as *ordonnances* decorrentes de uma *loi d’habilitation* (nesse sentido, cf. alteração na CRF realizada pelo artigo 14 da *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008*), sendo que, durante esse período de apreciação parlamentar, tais *ordonnances* remanescem em vigor.

Trata-se de aspectos que tornam ainda mais particular o ambiente normativo, sob o qual o Estado francês organiza a sua ação executiva. Avança-se para detalhar esses aspectos.

5.2.1.2. Particularidades e evolução do controle de constitucionalidade e seus impactos à centralidade da lei enquanto parâmetro de validade do sistema jurídico francês

Antes de discorrer sobre as particularidades e a evolução do controle de constitucionalidade no cenário jurídico francês, convém precisar o objetivo do exame desta temática. Em síntese, pretende-se explorar como este mecanismo de conformidade normativa impactou o papel da *loi* no Direito francês.

Portanto, se, no subitem anterior, trabalhou-se como esta histórica fonte do Direito francês passou a sistemicamente dividir espaço com os *règlements*, agora pretende-se apontar de que modo o alargamento do poder normativo da CRF de 1958,¹⁷⁷¹ via a evolução do controle de constitucionalidade, modificou a paisagem normativa francesa, sobretudo quanto à centralidade da *loi*.

Como aponta Bertrand SEILLER, por um longo tempo, a ideia do texto constitucional como parâmetro de validade normativa encontrou resistência no cenário jurídico francês, predominando a “*théorie de ‘la loi-écran’*”, segundo a qual, o controle de conformidade pela autoridade judiciária limitava-se exclusivamente ao “respeito da lei”, sem recurso ao texto constitucional.¹⁷⁷²

¹⁷⁷¹ Vale observar que a CRF de 1958 não tem, como a Constituição brasileiro de 1988, uma seção dedicada a tratar do modo de ser e agir da Administração Pública. Isso não significa que o texto constitucional francês não contenha normas, para falar com Bertrand SEILLER (*Droit administratif I. Les sources et le juge*, pp. 37-38), que se imponham à atividade administrativa, ante as disposições tratando das competências normativas dos Poderes Executivo e Legislativo, das organicidades estatais francesas (como o *Conseil d'État*), ou ainda, dos princípios que regem o agir estatal (entre as quais, a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*, que, arrolada no Preâmbulo da CRF de 1958, integra o bloco de constitucionalidade francês).

¹⁷⁷² “*Cette position, qualifiée de théorie de la ‘loi-écran’, les a longtemps contraints non seulement à ne pas censurer la violation de la Constitution par les actes administratifs pris en exécution de lois, mais encore à veiller au respect de ces lois, seraient-elles inconstitutionnelles, par les autorités administratives.*” (SEILLER, Bertrand. *Droit administratif I. Les sources et le juge*, p. 46)

Essa *théorie*, apoiada na noção histórica da lei enquanto “expressão da vontade geral” da Revolução Francesa de 1789, sustentava-se, por um lado, na formulação tradicional da separação dos poderes, com a respectiva deferência ao Poder Legislativo; e, por outro lado, no papel institucional do *Conseil constitutionnel*, criado com a *Ve République*.

Segundo a redação originária da CRF (cf. art. 61, alínea 2), o *Conseil constitutionnel* realizava apenas o controle constitucional de carácter preventivo, por proposição de taxativas autoridades públicas (no texto de 1958, o *Président de la République*, o *Premier ministre*, o *président de l'Assemblée nationale* e o *président du Sénat*). Tal arranjo jurídico-institucional reforçava “a incompetência do juiz ordinário” na matéria constitucional, limitava a arguição de inconstitucionalidade ao momento de elaboração legislativa e, enfim, sagrava a *loi* como o fundamento central de validade normativa do Direito francês.¹⁷⁷³

Esse cenário foi consideravelmente alterado com a inclusão da *Question Prioritaire de Constitutionnalité* (QPC), pela revisão constitucional de 2008, que incluiu o artigo 61-1¹⁷⁷⁴ à CRF.

Regulamentada pela *Loi organique n° 2009-1523*, a QPC tornou possível a alegação de um incidente de constitucionalidade pela parte processual que vislumbrar em determinada disposição legislativa¹⁷⁷⁵, aplicável ao caso em litígio judicial, atentado contra direitos ou liberdades constitucionalmente garantidos.

¹⁷⁷³ Quanto às ideias trabalhadas e trechos transcritos, cf. SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, p. 47.

¹⁷⁷⁴ CRF. Artigo 61-1. “*Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. [...]*”

¹⁷⁷⁵ Por “disposição legislativa”, o *Guide pratique de la question prioritaire de constitutionnalité*, elaborado pelo *Conseil Constitutionnel* (disponível em <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-qpc/guide-pratique-de-la-question-prioritaire-de-constitutionnalite-qpc>>. Acesso em 5 nov. 2019), esclarece: “[l]a QPC doit porter sur une « disposition législative ». Il peut notamment s'agir d'une loi organique ou ordinaire, ainsi que d'une ordonnance ratifiée par le Parlement. La date de l'adoption de ce texte importe peu. Par ailleurs, une disposition législative qui a été abrogée, mais qui reste applicable au litige, peut faire l'objet d'une QPC.” (sem os grifos do original)

Deste modo, pode-se dizer que, com a QPC, o sistema de controle constitucionalidade francês adquiriu competência repressiva.

Ainda que continue a comportar limites¹⁷⁷⁶ em relação a outros modelos mais amplos de controle de constitucionalidade,¹⁷⁷⁷ na medida em que remanesce concentrado ao *Conseil constitutionnel*, frisa-se que os seus efeitos parecem ter sido notáveis à afirmação da superioridade hierárquica da norma constitucional.¹⁷⁷⁸

Por consequência, superar o processo legislativo não mais imuniza a *loi* do exame de compatibilidade com o ordenamento jurídico francês.¹⁷⁷⁹

Todavia, não é só esse aspecto que vem fragilizando o outrora caráter absoluto da *loi* no sistema jurídico francês. Refere-se, aqui, ao considerável aumento de normas jurídicas editadas pelo Estado francês e o impacto dessa realidade sobre o aspecto simbólico da *loi* enquanto instrumento de segurança e previsibilidade jurídica. Para trabalhar esse tema, segue-se para a próxima seção.

¹⁷⁷⁶ Entre esses limites, registra-se a necessidade de reconhecimento do incidente de constitucionalidade no caso concreto por parte da jurisdição originária, conforme o artigo 23-2 da *Loi organique sur le Conseil constitutionnel (Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958)*, incluído pela *Loi organique n° 2009-1523*.

¹⁷⁷⁷ Por exemplo, destaca-se o amplo modelo de controle de constitucionalidade existente no Brasil, que além de preventivo e repressivo, manifesta-se tanto de modo difuso, como concentrado, pela via incidental ou direta.

¹⁷⁷⁸ “*Considérablement atténuée dans sa portée pratique depuis lors, la théorie de la loi-écran n’en apparaissait que plus archaïque et indigne d’un État de droit. Après l’échec de deux tentatives, la révision de la Constitution opérée en 2008 a introduit la question prioritaire de constitutionnalité pour surmonter la réticence des juridictions ordinaires à l’abandonner. [...] Les juridiction administratives et judiciaires ne sont ainsi plus d’avant juges de la constitutionnalité des lois mais le contrôle de cette dernière est désormais complet : au classique contrôle a priori et abstrait s’ajoute enfin un contrôle a posteriori et concret (du moins en théorie) confié au même organe.*” (SEILLER, Bertrand. *Droit administratif I. Les sources et le juge*, pp. 49-50)

¹⁷⁷⁹ Vale também dizer que essa possibilidade recente de insurgência à imperatividade da *loi* pela QPC perante o *Conseil constitutionnel* tem, por resultado, fortalecido o papel desta autoridade, para, por meio de sua decisão, conformar os efeitos gerais e abstratos da norma jurídica. Para uma reflexão deste ativismo do *Conseil constitutionnel* na análise de conformidade de uma norma em face da CRF, ver HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*, pp. 839-842.

5.2.1.3. “Inflação normativa” e os impactos simbólicos sobre o papel da lei no Direito francês

O fenômeno da explosão de normas produzidas pelo Estado francês, tratado pela doutrina jurídica como “inflação normativa”, vem sendo objeto de atenção e avaliação pelas institucionalidades francesas, ao menos desde o início do Século XXI.¹⁷⁸⁰

Conforme aponta Bertrand SEILLER, essa explosão de normas produzidas pelo Estado francês é consequência de uma “excessiva tecnicidade”.¹⁷⁸¹ Ainda que o autor não explore seus motivos, é possível suscitar de uma tentativa de resposta pelo Direito ao aumento da complexidade da própria sociedade.

Em que pese tal pretensão organizadora, os textos normativos longos e exaustivos, procurando assimilar uma realidade diversa e altamente especializada, conformaram um cenário de incoerências, ambiguidades, obscuridades, imprecisões e prescrições retóricas. Tal aspecto é, ainda, agravado pela edição sucessiva de novas regras, enquanto tentativa de resposta a essas inconsistências sistêmicas.¹⁷⁸²

Assim, ao invés de estabilidade das relações e segurança jurídica, forjou-se um “*droit ‘mou’, volatile, gazeux, en expansion constante, intelligible par de rares initiés*”, colocando em “colapso” o prestígio da *loi*.¹⁷⁸³

¹⁷⁸⁰ Nesse sentido, cf. o documento apresentado pelo *Conseil d’État*, em 3 maio de 2018, intitulado *Mesurer l’inflation normative* (disponível em <https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2018/05/etude_inflation_normative_1.pdf>. Acesso em 12 nov. 2020), destacando não só as diferentes espécies normativas editadas e em vigor, mas a quantidade de artigos e palavras nelas contidas.

¹⁷⁸¹ SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, p. 92.

¹⁷⁸² SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, pp. 92-93.

¹⁷⁸³ As transcrições do parágrafo são colhidas da seguinte questão formulada por Bertrand SEILLER: “[l]’*affaiblissement des normes légales e réglementaires est, dans ces conditions, inéluctable : quel crédit accorder à ce droit ‘mou’, volatile, gazeux, en expansion constante, intelligible par de rares initiés ?*” (SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, pp. 93). Nota-se, pelo trecho transcrito, que a inflação normativa também afeta, de certa maneira, a credibilidade dos *règlements*. De toda a sorte, pelo que se pondera no curso deste item, a *loi* parece ter sido especialmente afetada por esse fenômeno no Direito francês.

Para enfrentar essa questão, já no final dos Anos 80, o Estado francês recorreu à sua tradição codificadora¹⁷⁸⁴, instituindo a *Commission supérieure de codification* pelo *Décret n°89-647 du 12 septembre 1989*.¹⁷⁸⁵

Nesta retomada do impulso codificador, com vistas à simplificação do ambiente jurídico, a *Commission* foi encarregada de reunir as normas existentes no Direito francês sobre determinado conteúdo em um único diploma normativo, para aprovação do *Parlement*. Não cabia à *Commission* alterar o direito em vigor, de modo que este processo foi enquadrado como *codification à droit constant*.

É tributado ao trabalho desta organicidade, a edição pelo *Parlement* do *Code de la propriété intellectuelle*,¹⁷⁸⁶ cuja parte legislativa fora objeto da *Loi n° 92-597 du 1 juillet 1992*.¹⁷⁸⁷

Ocorre que os desafios à aprovação parlamentar da integralidade de um texto de código levaram o Estado francês a prosseguir com este processo, a partir do final dos Anos 90, enfatizando a ação normativa do Poder Executivo.¹⁷⁸⁸

Para apresentar esse esforço seguinte de codificação, baseada em *lois d'habilitation* e *ordonnances*, destaca-se o caso do *Code de la recherche*.

¹⁷⁸⁴ Para essa prática no Direito francês, além do histórico *Code Civil* francês, o *Code Napoléon*, cf. o *Décret n° 48-800 du 10 mai 1948 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires*.

¹⁷⁸⁵ Para os trabalhos da *Commission supérieure de codification* e os seus reflexos e debates no Direito francês, destacados a seguir, ver: (i) o trabalho *Codification, simplification et Constitution*, publicado em 2005, pelos *Services du Conseil constitutionnel* (disponível em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/pdf/Conseil/simplification.pdf>. Acesso em 12 nov. 2020); e (ii) o *Quinzième rapport annuel d'activité 2004* da *Commission supérieure de codification* (disponível em <<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000014.pdf>>. Acesso em 13 nov. 2020).

¹⁷⁸⁶ Conforme o destaque feito acima, lembra-se que, nos termos da CRF, a competência da *loi* para o “*régime de la propriété*”, limita-se aos “*principes fondamentaux*”, de modo que coube ao *Décret n° 95-385 du 10 avril 1995*, complementar o quadro normativo da propriedade intelectual no Direito francês.

¹⁷⁸⁷ Quanto ao destaque da relação entre *codification à droit constant* e o *Code de la propriété intellectuelle*, ver o *Quinzième rapport annuel d'activité 2004* (entre outras, pp. 69-70) da *Commission supérieure de codification*.

¹⁷⁸⁸ Para o detalhamento desta mudança de rota, ver o testemunho de Jean-Marc SAUVÉ, *Secrétaire général du Gouvernement*, entre 1995 e 2006, em *Quinzième rapport annuel d'activité 2004* da *Commission supérieure de codification* (pp. 11-ss).

Segundo o artigo 33 da *Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003*, o *Gouvernement* ficou autorizado a editar a parte legislativa do *Code de la recherche*, com a ressalva de que fossem observadas as disposições normativas em vigor (ou seja, o *droit constant*), autorizando-se, no entanto, as modificações que se fizessem necessárias para garantir o “respeito à hierarquia das normas e à coerência redacional dos textos semelhantes”.¹⁷⁸⁹

Ante esse dispositivo de *habilitation*, o Poder Executivo francês estabeleceu a *Ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004* que, ratificada pelo artigo 78, XXI, da *Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004*, veio a constituir a parte legislativa do *Code de la recherche*.

Essa dinâmica de *lois d’habilitation* e *ordonnances*, para os conteúdos legislativos do *Code de la recherche*, não só foi repetida, como ampliou, pouco a pouco, as faculdades adaptativas à *droit constant* do Poder Executivo.

Nesse sentido, destaca-se que, em 2007, o *Gouvernement* recebeu do artigo 29, I, a *habilitation* pela *Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007*, para

1° D’y inclure les dispositions de nature législative en vigueur qui n’ont pas été codifiées [...] ;

2° De remédier aux éventuelles erreurs de codification et d’adapter le plan du code ainsi que les renvois à des dispositions codifiées dans d’autres codes et aux évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis sa publication ;

3° D’abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet ;

¹⁷⁸⁹ Por oportuno, transcreve-se o disposto no artigo 33 da *Loi n° 2003-591*, cujo trecho traduzido consta do parágrafo: “[d]ans les conditions prévues à l’article 38 de la Constitution, le *Gouvernement* est autorisé à procéder par ordonnance à l’adoption de la partie Législative des codes suivants : [...] 2° *Code de la recherche* ; [...] Chaque code fait l’objet d’une ordonnance. Il regroupe et organise les dispositions législatives relatives à la matière correspondante. [§] Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l’état du droit.”

4° D'étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, l'application des dispositions du code de la recherche en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises ainsi que de permettre les adaptations nécessaires à l'application de ces dispositions à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Objeto da *Ordonnance n° 2008-1305 du 11 décembre 2008*, essa modificação no *Code de la recherche* veio a ser ratificada pelo *Parlement* apenas em 2013, com a *Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013* (art. 129, I).

Veja-se que, por sua vez, esse diploma conferiu nova *habilitation* ao *Gouvernement*, para alterar a parte legislativa do *Code de la recherche* (art. 124, I, *Loi n° 2013-660*), com, entre outros objetivos, “*adapter le code, à droit constant, afin d'y créer un nouveau livre relatif à la valorisation et au transfert de la recherche en direction du monde économique, des associations et fondations reconnues d'utilité publique*”.

Com esse fito, o Poder Executivo editou a *Ordonnance n° 2014-135*, aprovada pelo *Parlement*, pela *Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019* (art. 62, IV).

Deste percurso ilustrativo do *Code de la recherche*, vislumbra-se que a opção pela codificação, como resposta à inflação normativa também teve por efeito colocar em destaque a ação normativa do Poder Executivo.

Embora essa tentativa de simplificação tenha sido sempre orientada pela *loi* – no caso, as *lois d'habilitation* e as *lois* de ratificação –, a *ordonnance* foi a espécie normativa privilegiada pelo Estado francês para organizar o seu sistema jurídico.¹⁷⁹⁰

Chega-se, inclusive, a sustentar que o alargamento conferido pelas *lois d'habilitation* ao Poder Executivo atribuiu-lhe a faculdade, para, em determinadas matérias, promover

¹⁷⁹⁰ Para esse realce, ver GONOD. Pascale. La simplification du droit par ordonnances. In: *AJDA*, n. 31, 2003, [versão eletrônica].

a *codification à droit non constant*,¹⁷⁹¹ reconhecendo, assim, o avanço das *ordonnances* sobre os domínios da *loi*.¹⁷⁹²

Enfim, ainda que, em muitos casos, não tenham “inovado” no ambiente jurídico, as *ordonnances* assumiram a imprescindível tarefa de organizar e simplificar o cenário jurídico francês, em face do fenômeno da inflação normativa vivida por este Direito.

Por consequência, não parece haver dúvidas de que a *loi*, se deteve alguma centralidade absoluta no Direito francês, hoje exerce um outro papel, em um ambiente muito mais complexo de legalidade.

Considerando que o tema da CTI não ficou incólume a essa realidade, pelo visto com relação às regras relativas à pesquisa e à propriedade intelectual, encerra-se as considerações sobre a legalidade no Direito francês, aprofundando o tratamento normativo à matéria realizado pela *Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche*.

5.2.1.4. Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche

Conforme apontado em algumas oportunidades no curso desta tese, a *Loi n° 99-587* é constantemente mencionada pela literatura como um diploma normativo que influenciou a elaboração da Lei de Inovação brasileira de 2004.

Oportunamente (ver, *supra*, item 4.3.1.4), sustentou-se que, do ponto de vista dos interesses governamentais e dos debates ocorridos no curso da tramitação legislativa da Lei n° 10.973/04, esta aventada influência não se pôs diretamente, mediante transplante de institutos, mas, por intermédio de um diálogo amplo de “experiências

¹⁷⁹¹ Nesse sentido, ver o registro pelos *Services du Conseil constitutionnel* em *Codification, simplification et Constitution*, pp. 9-ss.

¹⁷⁹² Pascale GONOD (La simplification du droit par ordonnances) trabalha o caso da redação original do artigo 34 da *Loi n° 2003-591*, que conferia ao *Gouvernement* a competência para regular aspectos da atividade econômica dos artesãos, do domínio das pessoas de direito público, da defesa nacional, além de alterar o *Code monétaire et financier* francês. Segundo o autor, esta “*loi établit des « processus inédits » qui peuvent être analysés comme une forme de dépossession de la compétence parlementaire.*”

estrangeiras”, com vistas à solução de condicionantes do arranjo jurídico-institucional brasileiro.

Nesta seção do trabalho, além de se explorar o disposto na *Loi n° 99-587*, sobretudo para ilustrar a complexa configuração da legalidade no ambiente jurídico francês, pretende-se destacar elementos que possam aproximar ou afastar o diploma francês da Lei de Inovação brasileira.

Antes de se adentrar na parte dispositiva da *Loi n° 99-587*, convém, seguindo a metodologia adotada no curso desta tese, quando do exame de diplomas normativos, realizar uma breve incursão sobre o seu processo de elaboração.

5.2.1.4.1. Tramitação da proposta normativa: Gouvernement, Sénat e Assemblée Nationale

O exame das etapas de discussão da *Loi n° 99-587* no *Parlement* é realizado a partir das informações disponíveis no *site* do *Sénat*,¹⁷⁹³ casa iniciadora da proposta apresentada pelo *Gouvernement* em 14 de janeiro de 1999.

Assinada pelo *Premier ministre* e pelo *Ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie*¹⁷⁹⁴, a proposição evidenciava a importância da tecnologia para o crescimento econômico e a criação de empregos.

Partindo de um diagnóstico muito parecido com aquele subscrito pelo Governo brasileiro alguns anos depois, o *Exposé des Motifs*¹⁷⁹⁵ da proposta baseava-se em dois prismas: (i) a qualidade da pesquisa realizada pelas institucionalidades públicas francesas e (ii) a necessidade de transferência para as empresas das tecnologias detidas pelo Estado.¹⁷⁹⁶

¹⁷⁹³ Disponível em <<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl98-152.html>>. Acesso em 15 nov. 2020.

¹⁷⁹⁴ Trata-se de Claude Allègre, político e cientista francês. Em razão da sua participação na autoria da *Loi n° 99-587*, é comum a referência a este diploma como *Loi Allègre*.

¹⁷⁹⁵ Disponível em <<https://www.senat.fr/leg/pjl98-152.html>>. Acesso em 15 nov. 2020.

¹⁷⁹⁶ Nos termos da *Exposé des Motifs*, destaca-se, ainda, que um dos diagnósticos que fundamentaram a proposição da *Loi n° 99-587* foi o *Rapport de mission sur la technologie et l'innovation*, solicitado pelo *Gouvernement* a Henri GUILLAUME (disponível em <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/984001353.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2020).

Além de garantir a intervenção direta do Poder Público no estímulo à inovação, o projeto almejava retirar obstáculos à contribuição dos servidores públicos (pesquisadores) e das organicidades francesas nestes esforços. Para viabilizar essa colaboração e aproximar os mundos acadêmico e empresarial, a proposta enfrentava questões deontológicas comuns à relação público-privada, como a participação de pesquisadores públicos como sócios, membros de conselhos ou colaboradores diretos de empresas privadas.¹⁷⁹⁷

Quanto às constrações organizacionais, o projeto objetivava facilitar a participação dos *établissement public à caractère scientifique et technologique* (EPST)¹⁷⁹⁸ na atividade de inovação.¹⁷⁹⁹

Ademais, em termos de incentivos diretos a essa atividade, o projeto almeja autorizar o apoio estatal à constituição de ambientes colaborativos com o setor privado. Como expressava a *Exposé des Motifs* ao tratar da “*absence de structures de collaboration spécifiques*”:

¹⁷⁹⁷ “Ainsi, à ce jour, les chercheurs ou enseignants-chercheurs doivent être placés en position de disponibilité ou de délégation avant de créer une entreprise et de pouvoir négocier les contrats d'exploitation des résultats de la recherche publique. Cette contrainte est dissuasive car elle impose une rupture dans une phase délicate de développement où la prise de risque est importante. Par ailleurs, le concours scientifique apporté par un chercheur à une entreprise de valorisation dépasse largement le champ des consultations et expertises couvert par le décret-loi de 1936, lequel n'a envisagé que des consultations ponctuelles. [§] C'est l'ensemble de ces contraintes qu'il s'agit de lever.” (“*Les freins statutaires*” em *Exposé des Motifs*)

¹⁷⁹⁸ Nos termos do artigo L321-1 do *Code de la recherche*, “[l]es établissements publics à caractère scientifique et technologique sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière. Leur objet principal n'est ni industriel ni commercial. [§] La mission de ces établissements est de mettre en oeuvre les objectifs définis à l'article L. 112-1 [dispositivo que prevê os objetivos da pesquisa pública francesa, quais sejam, a) *Le développement et le progrès de la recherche dans tous les domaines de la connaissance* ; b) *La valorisation des résultats de la recherche au service de la société, qui s'appuie sur l'innovation et le transfert de technologie* ; c) *Le partage et la diffusion des connaissances scientifiques en donnant priorité aux formats libres d'accès* ; c bis) *Le développement d'une capacité d'expertise et d'appui aux associations et fondations, reconnues d'utilité publique, et aux politiques publiques menées pour répondre aux défis sociétaux, aux besoins sociaux, économiques et du développement durable* ; d) *La formation à la recherche et par la recherche* ; e) *L'organisation de l'accès libre aux données scientifiques*].”

¹⁷⁹⁹ “Actuellement, la procédure de création de filiales ou de sociétés communes nécessite un arrêté interministériel d'approbation, ce qui implique parfois la signature de plusieurs ministres. Cette contrainte ne permet pas toujours de satisfaire aux impératifs économiques de rapidité, tels que la levée d'options pour l'achat ou la cession d'actions, alors même que les ministères de tutelle ont exprimé leur approbation lors de la délibération du conseil d'administration des établissements publics concernés.” (“*Les obstacles institutionnels*” em *Exposé des Motifs*)

[l]a création de telles structures se heurte en effet à des obstacles culturels, financiers, mais aussi juridiques. Notamment, les conditions dans lesquelles les établissements et les organismes peuvent mettre à disposition des entreprises, par le biais de ces incubateurs, des locaux et des moyens matériels et humains, résultent de la pratique et non d'un encadrement juridique définissant limites et responsabilités.

No que tange aos constrangimentos a serem superados, o *Gouvernement* mencionava as limitações em termos (i) orçamentários e contábeis, que não seriam “*ni claires ni adaptées*”; (ii) de recrutamento de pessoal, já que as EPST “*n'ont quasiment pas la possibilité de recruter du personnel avec les ressources propres tirées de ces activités*”; e (iii) de capacidade estrutural do Poder Público para lidar adequadamente com esses ambientes.¹⁸⁰⁰

Por fim, a proposta pretendia estimular o processo de capitalização de empresas inovadoras, expandindo o quadro de entidades aptas a ofertar, com incentivos fiscais, bônus de subscrição de parte do seu capital social.¹⁸⁰¹

Iniciada a tramitação no *Sénat*, o projeto de lei foi objeto de duas avaliações, uma realizada pela *Commission des affaires culturelles* e outra pela *Commission des finances*.

¹⁸⁰⁰ Veja-se, portanto, que não se tratava aparentemente de uma impossibilidade jurídica, mas de uma inadequação do arranjo jurídico-institucional existente. Nesse sentido, a *Exposé des Motifs* fazia crer que a iniciativa já era adotada, mesmo sem uma “autorização” normativa: “[e]n France, seuls quelques grands organismes ou universités ont essayé de mettre en place ces structures, appelées ‘incubateurs’, sans y parvenir toujours.”

¹⁸⁰¹ “*Il reste que ce dispositif peut encore être amélioré afin de répondre aux besoins spécifiques des entreprises créées par des chercheurs à partir des résultats de la recherche publique. En effet, seules les sociétés dont 75 % au moins du capital est détenu par des personnes physiques peuvent actuellement distribuer des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise. Or, ce seuil de détention est trop élevé pour des chercheurs qui créent une entreprise et qui ne disposent pas lors de sa création des ressources financières suffisantes leur permettant de détenir une part importante de son capital. En outre, un tel seuil ne permet pas à de telles entreprises de continuer à émettre de tels bons, dès lors qu'elles se développent et qu'elles associent de nouveaux investisseurs à leurs fonds propres.*” (“*Un cadre fiscal qui peut être amélioré*” em *Exposé des Motifs*)

Após exaustivas análises sobre o texto apresentado pelo *Gouvernement* e das legislações relacionadas ao tema, as *Commissions* do *Sénat* apresentaram modificações ao projeto de lei que, por suas vezes, reforçavam as pretensões do Poder Executivo.

Entre estas, no âmbito *Commission des affaires culturelles*, pontuam-se as alterações destinadas a facilitar as relações comerciais e industriais das EPST com entidades empresariais, como o acréscimo da possibilidade de solução de conflitos por meio de arbitragem.¹⁸⁰² Já, pela *Commission des finances*, foram realizadas modificações pretendendo difundir e ampliar os benefícios relativos aos bônus de subscrição, constantes das propostas do *Gouvernement*.¹⁸⁰³

Deliberado no *Sénat* em 18 de fevereiro de 1999, com os acréscimos e as retificações sugeridas pelas suas *Comissions*, a proposta foi remetida à *Assemblée nationale*.

Nesta, o projeto de lei foi avaliado tanto pela *Commission des affaires culturelles, familiales et sociales*, como pela *Commission de la production et des échanges*.

Na mesma linha dos trabalhos no *Sénat*, as *Commissions* da *Assemblée* também aproveitaram a ocasião para produzirem uma robusta avaliação da institucionalidade francesa de apoio à CTI.

Pela *Commission des affaires culturelles, familiales et sociales*,¹⁸⁰⁴ além das ressalvas do *Rapporteur* ao conteúdo das modificações apresentadas pelo *Sénat*,¹⁸⁰⁵ foram

¹⁸⁰² Para essa atenção da *Commission des affaires culturelles*, conferir as proposições ao artigo 1º do projeto de lei, constantes do *Rapport 217 (98-99)* do *Sénat* (disponível em <<https://www.senat.fr/rap/198-217/198-2173.html>>. Acesso em 15 nov. 2020).

¹⁸⁰³ Ver a tabela de “AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION” do *Avis 210 (98-99)*, do *Sénat* (disponível em <https://www.senat.fr/rap/a98-210/a98-210_mono.html>. Acesso em 15 nov. 2020).

¹⁸⁰⁴ Para a integralidade do *Rapport* nº 1642 da *Assemblée nationale*, ver <<http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1642.asp>>. Acesso em 15 nov. 2020.

¹⁸⁰⁵ “Il [le Sénat] a toutefois profité de cette occasion pour insérer dans le texte, à l’instigation notamment de sa commission des finances saisie pour avis qui a repris des amendements déjà présentés par elle lors de la discussion des dernières lois de finances, un nombre important de dispositions inopportunes ou hors cadre, tenant au volet fiscal de l’innovation au sens large, par exemple en matière de stock options. [...] Le rapporteur n’estime pas possible de retenir ces initiatives souvent malheureuses qui ont motivé le vote négatif des groupes socialiste et communiste sur le projet de loi au Sénat. En revanche, quelques améliorations apportées au texte du Gouvernement par le Sénat à l’initiative de sa commission des affaires culturelles peuvent être maintenues.” (ver item “UN TEXTE SENSIBLEMENT MODIFIÉ PAR LE SÉNAT” do *Rapport* nº 1642 da *Assemblée nationale*)

registradas diversas críticas dos parlamentares ao conteúdo da proposta do Poder Executivo.

As decepções ao projeto apresentado pelo *Gouvernement* centraram-se na sua incapacidade de resolver a “*fonctionnarisation de la recherche*” (ou seja, o enquadramento institucional dos pesquisadores como servidores públicos), adotada a partir dos Anos 80. A proposta também recebeu censuras por não alterar a rota tradicional do sistema jurídico francês que, intensamente segmentado, não conseguia forjar soluções coerentes em sua totalidade, especialmente em termos tributários e societários.¹⁸⁰⁶

Em todo o caso, vale dizer que a grande modificação proposta pela *Commission des affaires culturelles, familiales et sociales* foi retirar do projeto as matérias ligadas a assuntos tributários, acrescidas pelo *Sénat*, remetendo-os à uma, futura, *loi de finances*¹⁸⁰⁷.

Já nos trabalhos da *Commission de la production et des échanges*,¹⁸⁰⁸ foram consignadas preocupações com a desigualdade da distribuição dos esforços de pesquisa estatais, em termos do território francês e dos beneficiários deste apoio, bem como as dificuldades da estrutura estatal de pesquisa de dinamizar o setor produtivo. Além de

¹⁸⁰⁶ Para esses debates, ver item “I. - DISCUSSION GÉNÉRALE” do *Rapport* n° 1642 da *Assemblée nationale*. Destaca-se que, quanto a essas considerações apontadas no parágrafo, a *Assemblée nationale* não era uníssona. Por exemplo, com relação à crítica à manutenção da “*fonctionnarisation de la recherche*”, o *Rapport* registra manifestações de apoio ao caráter público do modelo de pesquisa francês, como a própria frase do *Rapporteur*, assentando que “*le projet de loi n'avait pas pour objectif de défonctionnariser la recherche, ce qui est un terme inapproprié car la France a une longue tradition en matière de recherche publique*”.

¹⁸⁰⁷ Segundo o artigo 1° da *Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001*, “*les lois de finances déterminent, pour un exercice [une année civile], la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.*” Nota-se que essa espécie legal também pode conter “*dispositions fiscales*” (cf. “*Qu'est-ce qu'une loi de finances ?*” em *Vie publique*, disponível em <<https://www.vie-publique.fr/fiches/21863-quest-ce-qu'une-loi-de-finances>>. Acesso em 15 nov. 2020). Nesse sentido, as *lois de finances* têm escopo mais amplo que as leis orçamentárias anuais brasileiras, que, em matéria tributária, limitam-se a demonstrar os efeitos dos benefícios fiscais concedidos (art. 165, § 6°, CF).

¹⁸⁰⁸ Cf. *Rapport n° 1619 da Assemblée nationale*, disponível em <<http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1619.asp>>. Acesso em 15 nov. 2020.

registrar essas irresignações, a referida *Commission* aprovou emendas no sentido de tratar da situação das *entreprises publiques* que realizam esforços internos de pesquisa.

Assim, em 3 de junho de 1999, o projeto, com emendas de suas duas *Commissions*, foi aprovado pela *Assemblée nationale* e remetido para nova apreciação no *Sénat*.

Nesta casa, a proposta foi encaminhada à *Commission des affaires économiques* e, novamente, à *Commission des finances*. Em suas avaliações, ambas as *Commissions* se ressentiram do caráter menos ambicioso da proposta proveniente da *Assemblée nationale*, ante as supressões dos incentivos fiscais ao estímulo à criação de empresas inovadoras, outrora propostos pelo *Sénat*.

Segundo a sua *Commission des affaires économiques*,

*[l]'Assemblée nationale s'est incontestablement montrée moins audacieuse que le Sénat. [...] Tel qu'il nous revient de l'Assemblée nationale, le projet de loi ne trace pas encore, tant s'en faut, le cadre juridique, social et fiscal favorable aux créateurs d'entreprise et à l'innovation dont votre rapporteur a toujours souligné la nécessité.*¹⁸⁰⁹

Por parte da *Commission des finances*, a síntese era a mesma:

La demande présentée par votre commission des finances, de réintroduction du volet fiscal de ce projet, voté en première lecture par le Sénat tend à attirer l'attention du Gouvernement sur l'urgence des mesures à prendre dans ce domaine. [§] Urgence devant l'attente des créateurs d'entreprises, les menaces de délocalisation et de fuite des cerveaux. [§] Urgence, non seulement quant aux stock options, qui, même si elles ont fait l'objet des réflexions les plus anciennes et les plus approfondies de votre commission, ne monopolisent pas pour autant son attention, mais aussi en ce qui concerne le capital d'amorçage et les investissements providentiels. [§] En ce qui concerne ces derniers, l'appel à l'initiative privée, donc aux plus

¹⁸⁰⁹ Cf. *Rapport n° 452 do Sénat* (sem os grifos do original), disponível em <<https://www.senat.fr/rap/198-452/198-4520.html>>. Acesso em 15 nov. 2020.

fortunés, est inévitable. [§] Mais, il semble que des préjugés archaïques empêchent de discuter sereinement des moyens de favoriser l'engagement de ces personnes dans la création de sociétés innovantes. [§] Préfère-t-on qu'elles aillent faire bénéficier des sociétés étrangères de leurs moyens financiers et de leur expérience ?¹⁸¹⁰

A despeito dessas manifestas insatisfações, o interesse de abreviar a tramitação legislativa e as incertezas sobre a possibilidade de reversão do entendimento da *Assemblée nationale*, por ocasião de uma segunda leitura do projeto, levaram o *Sénat* a aprovar, em 30 de junho de 1999, o texto proveniente da *Assemblée* sem modificações.

Assinado em 12 de julho de 1999 pelo *Président*, pelo *Premier ministre* e por uma série de outros *Ministres* franceses, o texto da “Lei de Inovação francesa” foi publicado em 13 de julho de 1999.

5.2.1.4.2. Disposições prescritivas da Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999

Não é o caso de examinar em detalhes todas as disposições trazidas pela *Loi n° 99-587*. Nesta pesquisa, como dito, foca-se em apresentar suas linhas gerais com vistas a expor o panorama da legalidade na França.

Portanto, de início, destaca-se que, em seus doze artigos, a *Loi n° 99-587* alterou diversos diplomas normativos do Estado francês.

No seu artigo 1º, a *Loi n° 99-587* modificou várias disposições da *Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France*.

À época, essa *Loi* era um dos diplomas centrais do fomento à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico pelo Estado francês.¹⁸¹¹ Deste modo, ao modificá-la, a

¹⁸¹⁰ Ver item “CONCLUSION” (sem grifos do original) do *Avis 453 (98-99)*, da *Commission des finances*, disponível em <<https://www.senat.fr/rap/a98-453/a98-453.htm>>. Acesso em 15 nov. 2020.

¹⁸¹¹ Vale dizer que a *Loi n° 82-610* foi quase integralmente revogada pela *Ordonnance n° 2004-545* que, conforme apontado, estabeleceu a parte legislativa do *Code de la recherche*. O único dispositivo não

Loi n° 99-587 reforçava o laço da inovação com essa institucionalidade pública de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico.

Também foram objeto de atenção pela *Loi n° 99-587*:

(i) a *Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur*, para tratar da gestão e difusão, sobretudo às empresas, das inovações produzidas pelas organicidades de ensino superior, inclusive por meios de suas atividades de natureza industrial e comercial (art. 2 da *Loi n° 99-587*);

(ii) a *Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales*, a fim de enquadrar como sociedades comerciais aqueles esforços de natureza empresarial dos pesquisadores individuais, instituindo, entre outras, a “*associé unique*”, para as entidades que não comportarem mais de um indivíduo (art. 3 da *Loi n° 99-587*);

(iii) o *Code général des impôts*, para a ampliação das possibilidades de incentivos fiscais à criação de empresas destinadas à exploração de propriedade intelectual de seus sócios-pesquisadores e à contratação por empresas de pessoal com título de doutor ou equivalente (arts. 4 e 8 da *Loi n° 99-587*);

(iv) a *Loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances* para tratar da participação de pessoas físicas em fundos de

revogado em 2004 da *Loi n° 82-610* foi o seu artigo 4º, tratando da obrigação do *Ministre*, encarregado das funções de ciência, tecnologia e inovação, de apresentar uma avaliação das atividades do setor ao *Parlement*, em nome do *Gouvernement*, por ocasião da apresentação da *loi de finances*. Quanto ao conteúdo dessa responsabilidade, cf. o artigo 129 da *Ordonnance n° 2004-545*: “*Le Gouvernement joint au projet de loi de finances de l'année une annexe générale présentant les choix stratégiques et les objectifs des politiques nationales de recherche et de formations supérieures analysant les modalités et les instruments de leur mise en œuvre et en mesurant les résultats. [§] Cette annexe rend compte de la participation de la France à la construction de l'espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur et met en évidence, par comparaison avec les résultats des principaux pays étrangers, la place de la France dans la compétition internationale. [§] Elle fait apparaître la contribution respectivement apportée à l'effort national de recherche par l'Etat, les autres administrations publiques, les entreprises et les autres secteurs institutionnels. Elle présente l'offre nationale de formations supérieures, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement.*”

investimento destinados ao apoio de empresas inovadoras (art. 5 da *Loi n° 99-587*);

(v) o *Code du travail*, a *Loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public* e a *Loi no 70-631 du 15 juillet 1970 relative à l'Ecole polytechnique* estabelecendo aspectos relativos ao corpo funcional de organicidades que participam do sistema de CTI (arts. 6, 7 e 11 da *Loi n° 99-587*) – muito embora, entende-se, nenhuma das alterações nessas legislações conferisse prerrogativas especiais em razão do exercício por estes servidores públicos de atividades de pesquisa e inovação; e

(vi) a *Loi n° 85-1371 du 23 décembre 1985 sur l'enseignement technologique et professionnel* e a *Loi n°89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation*, com o objetivo de engajar estabelecimentos de ensino e seus respectivos corpos funcionais nas atividades de inovação, pela participação em projetos de pesquisa e nos esforços de transferência de tecnologia ao setor empresarial (art. 9 da *Loi n° 99-587*).

Portanto, pode-se dizer que a grande maioria das disposições da *Loi n° 99-587* dedicou-se a alterar outras normas do Direito francês, já que, dos seus doze artigos, dez alteraram diplomas jurídicos existentes.

Com relação a essas modificações, vale destacar que, em não poucos casos, foram realizados acréscimos ou supressões de palavras ou expressões em normas jurídicas vigentes.¹⁸¹² Por consequência, anota-se que, em termos de compreensão do ambiente de legalidade francês, as mudanças pontuais realizadas pela *Loi n° 99-587* em outras legislações não são de compreensão trivial e imediata. Na realidade, demandam cuidado do intérprete e esforço da institucionalidade francesa,¹⁸¹³ para a captura da integralidade das prescrições jurídicas vigentes.

¹⁸¹² Lembra-se que essa forma de alteração parcial de texto normativo é vedada no Direito brasileiro (art. 12 da Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998).

¹⁸¹³ Por institucionalidade francesa, refere-se à “*Légifrance*”, criado pelo *Gouvernement* em 1999 (*Arrêté du 6 juillet 1999 relatif à la création du site Internet Légifrance*) e conformado como um “*service public*”, nos termos do *Décret n° 2002-1064* e da *Loi n° 2000-321* (art. 2).

Além dessas disposições modificativas do Direito pré-existente, a *Loi n° 99-587* estabeleceu regras direcionadas ao controle das ações da Administração Pública.

Assim, o seu artigo 10 obriga o *Gouvernement* a apresentar ao *Parlement* relatórios trienais relativos à execução da *Loi n° 99-587*, contendo, por exemplo, informações e avaliações sobre: (i) os acordos firmados pelas organicidades públicas de CTI com empresas ou pessoas físicas, disponibilizando seus recursos físicos, equipamentos e materiais; e (ii) os benefícios fiscais concedidos por intermédio do *crédit d'impôt recherche* (CIR)¹⁸¹⁴ e seu impacto sobre a pesquisa realizada por empresas e nos empregos de natureza científica – ou seja, aquelas contratações de pessoas com título de doutor ou equivalente, para desenvolvimento de atividades de pesquisa e inovação.

Por sua vez, o artigo 12 da *Loi n° 99-587* submeteu à *inspection générale de l'administration de l'éducation nationale*¹⁸¹⁵ todos os atores, estatais e não-estatais, que

¹⁸¹⁴ Previsto no artigo 244 *quater B* du *Code général des impôts* (para uma síntese desta regulamentação, ver <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid23519/cir-textes-de-reference.html>>. Acesso em 15 nov. 2020), o CIR é um dos mecanismos centrais do apoio do Estado francês à atividade de ciência, tecnologia e inovação. Segundo dados da *Direction générale de la recherche et de l'innovation* do MESRI (*Le crédit d'impôt recherche (CIR) en 2017*, disponível em <https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Chiffres_CIR/45/2/CIR2017prov_en_ligne_v2_1252452.pdf>. Acesso em 15 nov. 2020), divulgados em dezembro de 2019, 25,2 mil sociedades declararam 23,6 bilhões de EUROS de gastos elegíveis ao CIR, resultando na cifra de 6,49 bilhões de EUROS de créditos fiscais concedidos para essas sociedades. Este valor mantém a trajetória de alta de créditos gerados, após a revisão realizada em 2008, deste instrumento de apoio criado em 1983 pelo Estado francês. Vale destacar ainda que são enquadráveis como despesas sujeitas ao CIR aquelas: (i) *de recherche*, abrangendo os gastos com pesquisa e desenvolvimento nos termos do Manual de Frascati da OCDE; (ii) *de collection*, instituído em 1992, ao setor têxtil, vestuário e calçados, para o lançamento de novas coleções de moda; e (iii) *d'innovation*, o chamado *CIR innovation* ou *crédit d'impôt innovation* (CII). Instituído em 2013, CII destina-se às pequenas e médias empresas, para gastos de até 400 mil EUROS a uma taxa de crédito de 20% (ou 40%, para as empresas instaladas nos territórios em *Outre-mer*). Observa-se que das modalidades do CIR, 96% dos créditos gerados em 2017 são relativos à espécie *recherche*. Quanto à CII, “*la distribution sectorielle se démarque du CIR recherche [majoritairement aux entreprises des industries manufacturières (61 %)] par 73,5 % de la créance relative aux entreprises de services. Les entreprises du secteur « Conseil et assistance en informatique » représentent 42,5 % de la créance, celles des « Services d'architecture et d'ingénierie » 9 %. Viennent ensuite les secteurs « Commerce » (6 %) et « Conseil et assistance aux entreprises » (6 %). Les industries manufacturières représentent 25,7 % de la créance au titre de l'innovation, les principaux secteurs étant ceux des « Industrie électrique et électronique » (6 %) et « Industrie mécanique » (6 %)*”. Para os gastos enquadráveis como despesas de inovação para fins do CII, fazendo referência à compatibilidade desses dispêndios com o *Code général des impôts*, as regras de proteção ao mercado da UE e o Manual de Oslo da OCDE, ver o *Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts n° BOI-BIC-RICI-10-10-45-10-20160302* (disponível em <<https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/9077-PGP.html>>. Acesso em 15 nov. 2020).

¹⁸¹⁵ “*L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (I.G.A.E.N.R.) est placée sous l'autorité des ministres de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la*

realizam ou participam, direta ou indiretamente, de atividades de CTI mediante alguma ação administrativa do Estado francês ou da UE.

Por fim, destaca-se que, após a promulgação dessas pontuais mudanças realizadas pela *Loi n° 99-587* na legislação de fomento estatal à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, o Poder Executivo francês ainda regulamentou diversos de seus dispositivos, especialmente, por intermédio de *décrets en Conseil d'État*.¹⁸¹⁶

Portanto, explorado a *Loi n° 99-587* na paisagem da legalidade francesa, resta realizar algumas considerações comparativas com a Lei de Inovação brasileira, tendo em vista o que foi ponderado oportunamente nesta tese.

5.2.1.4.3. Comparação: a Lei de Inovação francesa (Loi n° 99-587) e a Lei de Inovação brasileira (Lei n° 10.973/04)

Em uma observação geral, não parece haver dúvidas que as legislações francesa (*Loi n° 99-587*) e brasileira (Lei n° 10.973/04) seguem uma linha diretiva comum: relacionar as institucionalidades públicas destinadas à pesquisa e à inovação com o setor produtivo, mediante mecanismos de cooperação, notadamente o compartilhamento de bens materiais e imateriais, como as trocas de conhecimento e as transferências de tecnologia.

Ademais, os mencionados diplomas normativos preocupam-se com os servidores públicos acometidos com a tarefa de produção de CTI, conferindo-lhes regras funcionais específicas, inclusive para que se arrisquem em iniciativas empresariais, com vistas à exploração de suas criações.

vie associative et du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle exerce des fonctions de contrôle, d'étude et d'évaluation, et formule des avis et propositions concernant le fonctionnement et l'efficacité du système d'enseignement et de recherche. Son programme de travail annuel est défini par les ministres dans une lettre de mission." (para esse extrato, cf <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid20300/mission-et-organisation-de-l-i.g.a.e.n.r.html>>. Acesso em 15 nov. 2020)

¹⁸¹⁶ Para as “[m]esures réglementaires prises par le Gouvernement” para aplicação da *Loi n° 99-587*, cf. o *Contrôle de l'application de la loi sur l'innovation et la recherche* realizado pelo *Sénat* (disponível em <<https://www.senat.fr/application-des-lois/pj198-152.html>>. Acesso em 15 nov. 2020).

Contudo, parecem ser mais notáveis as diferenças do que as semelhanças entre a *Loi n° 99-587* e a *Lei n° 10.973/04*.

Quanto às disposições específicas dessas legislações, veja-se que se a *Loi n° 99-587* permitiu a atividade empresária das organicidades francesas de CTI, para explorar comercialmente os seus direitos de propriedade intelectual; a *Lei n° 10.973/04* foi enfática em afirmar o caráter não lucrativo de suas ICTs. Ainda, destacam-se as medidas de incentivos fiscais que, a despeito da apontada controvérsia, constam da *Loi n° 99-587*, mas não integram a Lei de Inovação brasileira, que, lembra-se, foram tratadas em legislação própria.

Um último destaque específico fica por conta da questão da escolha do parceiro privado da Administração Pública em matéria de CTI.

Ponto central das preocupações da *Lei n° 10.973/04* não só para as compras públicas realizadas por organicidades estatais, mas também para o desenvolvimento de projetos em colaboração, a questão da escolha do parceiro foi uma preocupação inexistente na *Loi n° 99-587*.

Isso não significa que tenham deixado de ser expressas ponderações deontológicas para a relação público-privada,¹⁸¹⁷ ou que as compras estatais não gozem de rigor normativo no Direito francês.¹⁸¹⁸ Contudo, o sentido da preocupação parece ter sido o contrário daquele experimentado com a Lei de Inovação brasileira.

¹⁸¹⁷ Cf. nota de rodapé n° 1797.

¹⁸¹⁸ No Direito francês, as compras públicas são reguladas pelo *Code de la commande publique*. A sua *partie réglementaire*, incluída em 2018 pelo *Décret n° 2018-1075*, destinada a *certaines marches en fonction de leur objet*, prevê regras específicas para as *partenariats d'innovation* (artigos R2172-20 a R2172-32). Trata-se de modelo de contratação apto a satisfação das necessidades da Administração Pública em termos de *produits, services ou travaux innovants* (artigo R2172-22), envolvendo tanto as fases de pesquisa e desenvolvimento como a aquisição dos seus resultados (artigo R2172-23). Além dessas disposições quanto ao seu objeto, o *Décret n° 2018-1075* definiu aspectos específicos para o processo de contratação, como a obrigatoriedade de negociação entre o *acheteur* e o interessado (artigo R2172-30), e quanto ao desenrolar da parceria, a fim de conferir poderes ao *acheteur* para decidir ou não pela continuidade da parceria, tendo por base os resultados obtidos em cada fase de sua execução (artigo R2172-31). A *partie réglementaire du Code de la commande publique* ainda admite, expressamente, o uso dessa espécie de compra pública para as aquisições relativas ao setor de defesa e segurança (ver artigos R2372-17 e R2372-18). Destaca-se que, assemelhadas às encomendas tecnológicas do artigo 20 da Lei de Inovação brasileira, as *partenariats d'innovation* não constam da parte legislativa do *Code de la commande publique*. Nesse sentido, ainda que se apoiem nas espécies

Ao invés de mais intensa normatização das condutas admissíveis à Administração Pública, a opção francesa foi por retirar limitações a essa interação, para, entre outros objetivos, facilitar os vínculos entre os seus servidores públicos e o setor privado.

Com estes aspectos em vista, segue-se para as diferenças relativas ao papel dessas normas no arranjo jurídico-institucional de cada um dos países.

Neste ponto, se a Lei nº 10.973/04 tinha por objetivo representar um marco do engajamento do Estado brasileiro com o tema da inovação, a *Loi n° 99-587* parece ter significado um ajuste de rotas do Estado francês com a matéria.

Assim, diferente do que se pode supor, a *Loi n° 99-587* não é um diploma com amplitude prescritiva para funcionar como um vetor de orientação da Administração Pública francesa para o tema da inovação, como se entende ser o papel exercido pela Lei nº 10.973/04 no cenário jurídico brasileiro.

Ilustrativo deste argumento é a quantidade de normas alteradas pela *Loi n° 99-587*, reformando de modo pontual a legalidade existente, e a praticamente ausência de regras neste diploma cuidando do tema da inovação de modo autônomo, como fez a Lei de Inovação brasileira.

Aliás, vislumbra-se neste ponto um aspecto bastante distintivo entre esta e a *Loi* francesa. Se a Lei nº 10.973/04 busca romper com um modo de ser e agir da Administração Pública, por meio de disposições particulares à atividade administrativa de fomento à inovação, a *Loi n° 99-587* pretende ajustar o sistema jurídico francês à emergência da inovação.

Nesse sentido, como se observa das passagens relativas à sua proposição e tramitação legislativa, a *Loi* francesa almejava conferir um cenário mais favorável para impulsionar a atividade de inovação, em diálogo com variados diplomas jurídicos

contratuais desta (no caso, dos *marchés publics*), pode-se dizer que as *partenariats d'innovation* são produto de uma mobilização do Poder Executivo, dentro dos espaços de ação que lhe são conferidos pelo Direito francês.

destinados a ordenar o agir do Estado francês em matéria de educação, pesquisa e desenvolvimento tecnológica.

Ainda que também pretendesse estimular a atividade de inovação, a Lei nº 10.973/04 teve outra função dentro do sistema jurídico brasileiro. Conforme se sustenta nessa tese, ela enfrentava uma cultura jurídica que resistia à ação de fomento à inovação do Estado brasileiro, sob o argumento de faltar respaldo legal para esse agir administrativo.

É curioso perceber que esta dimensão “autorizativa” da *loi* não foi um elemento considerado no país em que a noção de lei formal, produto do parlamento, teve importante desenvolvimento.

Na França, a mobilização normativa para a edição da *Loi n° 99-587* parece estar mais relacionada à definição de uma roupagem normativa mais “adequada”, conferindo dinamicidade, flexibilidade e efetividade à institucionalidade estatal francesa de estímulo à inovação.

Enfim, as considerações realizadas quanto à legalidade neste item 5.2.1. da tese sugerem que seja por razões estruturais, como o arranjo da CRF de 1958, ou conjunturais, ante o aumento da complexidade da realidade social, a *loi* não é a base normativa central do agir estatal francês.

Neste complexo cenário, há uma contribuição normativa decisiva do Poder Executivo, conferindo dinâmica operacional à legalidade francesa e acentuando outros papéis ao *Parlement*, como visto com a dimensão do controle da ação administrativa pelos artigos 10 e 12 da *Loi n° 99-587*.

Assim, a paisagem da legalidade francesa pode ser um bom parâmetro para a reorganização necessária do arranjo jurídico-institucional brasileiro, sobretudo em termos de reflexão sobre o papel da lei na estruturação do agir administrativo.

Particularmente, a convergência à atuação normativa do *Gouvernement*, sem os apegos de uma concepção de estrita legalidade, pode apontar para um outro paradigma de conformação das bases normativas do agir estatal brasileiro de fomento à inovação.

Considerando que nem o modelo francês sustenta a inevitabilidade da lei, produto do Poder Legislativo, para fundamentar a ação estatal, mas, ao contrário, detém um complexo sistema, com recurso constante à atuação normativa do Poder Executivo, parece ser oportuno repensar o papel de uma Lei de Inovação no Brasil.

O apego contemporâneo ao agir estatal brasileiro “nos termos” da lei formal, como se acredita ser a característica atual do sistema jurídico brasileiro, parece muito mais estrangular a capacidade de agir de fomento à inovação com funcionalidade e criatividade. Ademais, é um parâmetro que, há muito tempo, foi superado pelo Direito francês para organizar o seu agir de estímulo à CTI.

5.2.2. União Europeia e suas influências sobre o Direito francês

Até este tópico, foram realizadas considerações ao panorama interno do sistema jurídico francês. Neste item, busca-se apresentar um outro elemento central da paisagem jurídica francesa: sua integração à UE.

Provavelmente uma das Organizações Internacionais em estágio mais avançado de associação entre os seus membros, a UE há muito tempo superou a dimensão econômica, tradicional aos blocos supranacionais formados após Segunda Guerra Mundial. Ainda que esse elemento continue a constituir aspecto central da sua atuação, a UE responde, na atualidade, por uma ampla agenda política, social e cultural, a fim de conformar uma unidade “europeia”.

É sob esse cenário que se pretende trabalhar a influência desta Organização Internacional na conformação do Direito francês e, assim, nas ações conduzidas pelo Estado francês para a promoção da inovação.

Por oportuno, desde já, registra-se um destaque e uma ressalva.

O destaque é que, como uma institucionalidade autônoma, a UE tem uma estratégia própria para promover a inovação nos Estados nacionais que a integram. Desse modo, a partir das suas normas constitutivas, essa seção também trabalha o arranjo jurídico-institucional que orienta a atuação da UE nesse sentido.

Quanto à ressalva, nota-se que esse item da tese não enfrenta a multiplicidade de questões colocadas em torno da UE, como seu histórico de formação, sua configuração atual e as crises que a acompanham. Essa pesquisa limita-se a apresentar aquelas com impactos, potencial ou direto, sobre a ação do Estado francês no fomento à inovação.

Assim, foca-se na interrelação entre o Direito comunitário europeu e o Direito francês e, a partir dessa perspectiva, apontam-se os limites impostos por aquele ao agir do Estado francês em matéria de inovação.

Além dessa dimensão constritiva, nos termos do destaque acima apontada, é apresentada a agenda de estímulo à inovação da UE, por meio do seu Programa “Horizonte 2020”, no qual a Organização Internacional não só fixa a estratégia europeia para o tema da inovação, como permite o alinhamento de suas ações com aquelas realizadas pelos Estados-Membros¹⁸¹⁹ que tenham aderido à iniciativa, como é o caso da França.

Diante disso, a relação entre UE e Estado francês será explorado nas seguintes três dimensões.

De início, exploram-se as disposições da CRF relativas à UE, com vistas a compreender em que termos a produção normativa desta se incorpora ao Direito francês.

Em seguida, com esse diálogo estabelecido, dedica-se ao tratamento conferido nos documentos constitutivos e de funcionamento da UE ao tema da CTI, realçando-se os possíveis limites impostos no assunto para as ações dos Estados-Membros.

Por fim, encerra-se esse item com o exame do Programa “Horizonte 2020” e da participação do Estado francês nessa iniciativa europeia, ilustrando a importância dessa sinergia para a promoção da inovação no âmbito desse Estado-Membro, em face das restrições às medidas de fomento estabelecidas pelo arranjo jurídico-institucional da UE.

¹⁸¹⁹ As referências aos Estados nacionais integrantes da UE são realizadas com o “E” e “M” maiúsculos (“Estados-Membros”), distinguindo-se, assim, da grafia com “m” minúsculo (“Estados-membros”), utilizada nesta tese para tratar dos Estados federados brasileiros.

Antes de prosseguir, anota-se que, sob o aspecto formal, privilegiou-se, quando disponíveis, as versões em português de Portugal dos documentos da União Europeia, sendo que certos usos de linguagem, ainda que distintos daqueles brasileiros (p. ex., “investigação” para se referir a “pesquisa”), foram mantidos conforme as transcrições originais.

5.2.2.1. Constituição da República Francesa e a União Europeia

O *Titre XV* da CRF, intitulado *De l’Union Européenne*, foi incluída no texto constitucional francês pela *Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992*, em decorrência das condições impostas pelo *Conseil Constitutionnel*,¹⁸²⁰ para a assinatura pelo Estado francês do Tratado de Maastricht, o oficialmente chamado *Tratado da União Europeia* (TUE).

Essa competência do *Conseil Constitutionnel*, vale lembrar, decorre do artigo 54 da CRF, uma das disposições chaves para a compreensão da posição hierárquica das normas internacionais no Direito francês.

O referido dispositivo estabelece que, nas hipóteses de assinatura de acordo ou tratado internacional pelo Chefe de Estado, o *Conseil Constitutionnel* pode ser suscitado a se manifestar. Assim, caso vislumbre inconformidade entre o compromisso internacional e o texto da CRF, a autorização ou aprovação pelo *Parlement* só pode ocorrer após a revisão do texto constitucional.

Portanto, para que o Estado francês pudesse aderir ao TUE, responsável pela criação da União Europeia e por fixar as bases da integração econômica, social e política desta Organização,¹⁸²¹ foi necessário recorrer à engenhosa técnica do artigo 54 da CRF, que

¹⁸²⁰ Cf. *Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992*.

¹⁸²¹ Em uma síntese informativa, a própria UE registra: “[o] Tratado de Maastricht constitui um programa ambicioso. Cria a União Europeia (UE), assente em 3 vertentes distintas (os chamados pilares): • as Comunidades Europeias, • uma política externa e de segurança comum e; • a cooperação entre os governos da UE nos domínios da justiça e dos assuntos internos. [§] Entre as inovações mais relevantes do tratado destacam-se: • o estabelecimento das bases para uma união econômica e monetária, a moeda única (o euro) e os critérios para a sua utilização; • o fornecimento de uma base legal para políticas comuns da UE em 6 novos domínios; • o reforço dos poderes do Parlamento Europeu; e • a introdução do conceito de cidadania europeia.” Para a transcrição e outros destaques do

sagra a superioridade hierárquica do texto constitucional em face das normas internacionais.¹⁸²²

Assim, pelos artigos 88-1 a 88-4, do *Titre XV* da CRF,¹⁸²³ incluídos pela *Loi constitutionnelle n° 92-554*, o Estado francês reconheceu juridicamente o seu interesse de participar da UE e de partilhar parte de suas atribuições com essa Organização Internacional, com vistas à almejada integração em matéria econômica e monetária, fronteiras, direito a voto e elegibilidade.

Paulatinamente, esse processo foi acentuado com a assinatura de uma sucessão de tratados entre os países europeus.

Primeiramente, importa realçar o Tratado de Amsterdã, cuja incorporação no Direito francês foi objeto de nova reforma constitucional:¹⁸²⁴ a *Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999*.

Responsável por alargar as competências e a institucionalidade da UE, reforçando a simplificação e a cooperação entre os países membros do Bloco,¹⁸²⁵ essa reforma constitucional provocou mudanças nos artigos 88-2 e 88-4.

TUE, ver <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>>. Acesso em 16 nov. 2020.

¹⁸²² Esse quadro hierárquico é, ainda, complementado pelo artigo 55 da CRF que define uma “*autorité supérieure à celle des lois*” às normas internacionais aprovadas ou ratificadas pelo Poder Legislativo francês. Muito embora a CRF seja clara quanto ao controle de constitucionalidade das normas internacionais, seu texto silencia quanto ao exame de conformidade das normas internacionais em face daquelas nacionais. Tal questão movimentou os debates jurídicos franceses, lembrando que, em 1975, o *Conseil Constitutionnel* se recusou a exercer esse controle de “*conventionalité*” (ver *Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975*). Neste mesmo ano, a *Cours de Cassation* avançou-se para reconhecer a sua competência na matéria (cf. *Cour de Cassation, Chambre MIXTE, du 24 mai 1975, n° 73-13.556*). No que tange à jurisdição administrativa, a garantia de superioridade das normas internacionais, em face das normas internas, foi pacificada pelo *Conseil d'État* apenas com o *Arrêt Nicolo* em 1989 (ver *Conseil d'Etat, Assemblée, du 20 octobre 1989, n° 108243*).

¹⁸²³ A *Loi constitutionnelle n° 92-554* também alterou no artigo 54 da CRF, de modo que, além do *Président de la République*, do *Premier-ministre* e dos *présidents* da *Assemblée Nationale* ou do *Sénat*, sessenta senadores ou sessenta deputados também passaram a poder suscitar o *Conseil Constitutionnel*, a fim de saber se a assinatura de um acordo internacional pelo Estado francês comporta cláusula contrária à CRF.

¹⁸²⁴ Para a decisão do *Conseil Constitutionnel* de não conformidade parcial entre o Tratado de Amsterdã e a CRF, ver *Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997*.

¹⁸²⁵ Para essa síntese, cf. “II. O Tratado de Amsterdão” em *Fichas temáticas sobre a União Europeia do Parlamento Europeu* (disponível em <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amesterdao>>. Acesso em 16 nov. 2020).

No artigo 88-2, foi sublinhada a possibilidade de transferência para a UE das competências relativas à livre circulação de pessoas. Quanto ao artigo 88-4, tratou-se do procedimento entre *Gouvernement* e *Parlement*, procurando reforçar o poder da *Assemblée nationale* e do *Sénat*, em face do envio à UE, pelo Poder Executivo (*Gouvernement*), de propostas normativas contendo disposições de natureza legislativa.

Em 2003, o artigo 88-2 da CRF foi objeto de outra reforma pela *Loi constitutionnelle n° 2003-267*, para incluir, no texto constitucional, o “mandato de detenção europeu”.¹⁸²⁶ Por essa disposição, o Estado francês prosseguia no processo de integração europeia, nessa oportunidade, pela via da cooperação em matéria penal.

De todo modo, foi em 2005 que se ensaiou uma profunda reforma do *Titre XV* da CRF, em razão da assinatura, em 29 de outubro de 2004, pelo *Président* do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*.

Além de incluir a obrigatoriedade de referendo para a ratificação pelo Estado francês de Tratado contendo a entrada de novo Estado-Membro na UE, a *Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005*¹⁸²⁷ alterava integralmente o *Titre XV* da CRF, a fim de preparar o seu ordenamento jurídico para esse outro patamar de organização e integração que, como o seu próprio nome anunciava, pretendia estabelecer uma “Constituição Europeia”¹⁸²⁸.

¹⁸²⁶ Nesta ocasião, a necessidade de mudança constitucional decorreu de manifestação do *Conseil d'État* (cf. *Avis n° 368-282 du 26 septembre 2002*), instado pelo *Premier ministre* a se manifestar sobre a possibilidade de o mandato de detenção europeu comportar disposições de natureza legislativa.

¹⁸²⁷ Para a necessidade de alteração da CRF, como condição à ratificação do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, ver *Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004* do *Conseil constitutionnel*.

¹⁸²⁸ Para considerações na literatura brasileira sobre o valor simbólico do projeto de “Constituição Europeia”, cf. TOSTES, Ana Paula. Por que não uma constituição europeia? In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, n. 2, 2006, pp. 379-415. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582006000200005>>. Acesso em 16 nov. 2020. Em sua conclusão a autora vislumbrava, na “Constituição Europeia”, a tentativa da UE de conferir legitimidade democrática e social ao processo de integração política. Assim, em suas ponderações à época, Ana Paula TOSTES afirmava: “[o] tratado designado como ‘Constituição’ pretende substituir um ordenamento jurídico construído ao longo de meio século por uma série de tratados, acordos e decisões jurisprudenciais da Corte de Justiça Europeia, regras criadas em geral no âmbito de instituições não-representativas. Uma idéia de Constituição pressupõe uma unidade e o reconhecimento do projeto de integração legal da Europa, conseqüentemente com poder simbólico de fortalecer os laços de coexistência entre os povos dos diferentes Estados-membros.” (p. 407) Embora retratando um momento particular da UE, o texto continua atual ao colocar em evidência a questão da democracia no âmbito desta Organização Internacional e ao dialogar com as

No gozo de sua competência para submeter a referendo projeto de lei “*tendant à autoriser la ratification d'un traité*” (art. 11, alínea 1, CRF), o *Président* recorreu a esse mecanismo de participação popular para formalizar a adesão francesa ao *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*.¹⁸²⁹

Contudo, em 29 de maio de 2005, o “NON” à adesão ao *Tratado* venceu por 54,87%, contra 45,13%, após uma participação recorde de, aproximadamente, 70% da população francesa.¹⁸³⁰ Tal negativa, aliada à rejeição holandesa em 1º de junho de 2005,¹⁸³¹ praticamente, levou ao abandono do projeto de “Constituição Europeia”, ante a exigência de ratificação por todos Estados-Membros signatários, para a vigência do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* (art. IV-447º).

Esse impasse político,¹⁸³² por sua vez, foi resolvido com a celebração de um novo acordo entre os países da UE: o *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* (TFUE), também conhecido como Tratado de Lisboa.

resistências dos extremismos nacionalistas, de direita ou de esquerda, contrários ao aprofundamento da integração europeia.

¹⁸²⁹ Para a opção do *Président de la République* de submeter a referendo a adesão francesa ao *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, ver o *Décret n°2005-218 du 9 mars 2005*. Nos termos do artigo 11, alínea 2, da CRF, essa decisão foi apresentada ao *Parlement* como “*un moment de vérité car l'Europe ne peut avancer qu'avec les citoyens*” (cf. *Déclaration du Gouvernement n° 2227 à Assemblée Nationale*, de 5 de abril de 2005, disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/12/dg/dg2227.asp>>. Acesso em 16 nov. 2020)

¹⁸³⁰ Ver matéria “Le non gagne en France, la ratification du traité continue en Europe”, de 30 de maio de 2005, no *Le Monde*, seção “Europe”, disponível em <https://www.lemonde.fr/europe/article/2005/05/30/le-non-gagne-en-france-la-ratification-du-traite-continue-en-europe_655955_3214.html>. Acesso em 16 nov. 2020.

¹⁸³¹ Para esse marco, cf. “A história da União Europeia – 2005” no *site* da EU (disponível em <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2000-2009/2005_pt>. Acesso em 16 nov. 2020).

¹⁸³² Observa-se que o risco de não ratificação e de uma solução de ordem política encontrava-se nos atos finais do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Segundo o item 30 das “Declarações relativas a disposições da Constituição”, “[a] Conferência regista que se, decorrido um prazo de dois anos a contar da data de assinatura do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, quatro quintos dos Estados-Membros o tiverem ratificado e um ou mais Estados-Membros tiverem deparado com dificuldades em proceder a essa ratificação, o Conselho Europeu analisará a questão.” Nos termos da própria UE, o “Conselho Europeu reúne os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros para definir a agenda política da UE” (para informações quanto ao seu papel, sua composição e seu funcionamento, ver “Conselho Europeu” no *site* da UE, disponível em <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_pt>. Acesso em 16 nov. 2020).

Inspirado na pretensão reformadora do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*,¹⁸³³ o Tratado de Lisboa de 13 de dezembro de 2007 objetivava alterar profundamente a estrutura de funcionamento e o processo de deliberação da UE, sobretudo, em face do aumento do número de países membros,¹⁸³⁴ sem, contudo, a carga simbólica de uma “Constituição”.

Novamente, uma reforma foi requerida na CRF pelo *Conseil Constitutionnel*.¹⁸³⁵

Aprovada pela *Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008*, o texto constitucional foi modificado para preparar o Estado francês à integração desejada pelo TFUE.

No que tange à sua ratificação, diferentemente da alterativa de plebiscito do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, o *Président* optou pela via parlamentar para a sua incorporação ao Direito francês, de modo que a autorização para a ratificação do Tratado de Lisboa foi concedida pela *Loi n° 2008-125*.

Para encerrar essa apresentação das modificações no texto da CRF, destaca-se que o seu *Titre XV* foi, ainda uma outra vez, alterado em razão da *Loi constitutionnelle n° 2008-724*, destinada à “*modernisation des institutions de la Ve République*”. Assim, além de incluir a QPC ao texto constitucional, a *Loi constitutionnelle n° 2008-724* alterou aspectos da relação da França e da UE, como a internalização de regras emanadas pelas organicidades europeias.

¹⁸³³ Conforme extrato elaborado pela UE, o “Tratado de Lisboa é largamente inspirado no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. A Constituição teve como objetivo substituir os Tratados fundadores da UE, fundindo-os num único texto. Foi assinada em Roma, em 29 de outubro de 2004. Para entrar em vigor, a Constituição teria de ser assinada por todos os (na altura) 27 Estados-Membros da UE (foi ratificada por 17). Contudo, foi rejeitada nos referendos nacionais organizados em França e nos Países Baixos em 2005. [§] Em contrapartida, o Tratado de Lisboa altera os tratados fundadores, tal como já o tinham feito os Tratados de Amesterdão e de Nice. Incorpora a maioria das reformas institucionais e políticas que o Tratado Constitucional previra.” (ver “Contexto” em *Tratado de Lisboa*, disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0033>>. Acesso em 16 nov. 2020)

¹⁸³⁴ Outra vez recorrendo a considerações da própria UE, o Tratado de Lisboa “reforma as políticas internas e externas da UE e, ao conferir mais poderes legislativos ao Parlamento Europeu, assegura uma democracia reforçada na tomada de decisões no âmbito da UE”, adequando-a a uma Organização Internacional “que, após sucessivos alargamentos, aumentou para 28 o seu número de membros” (cf. “Qual é o objetivo do Tratado?” em *Tratado de Lisboa*)

¹⁸³⁵ Cf. *Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007* do *Conseil Constitutionnel*.

Assim, deste percurso, pondera-se que, das 24 alterações constitucionais no curso da *Ve République*, cinco decorreram diretamente da necessidade de adequar o sistema jurídico francês à institucionalidade da UE.¹⁸³⁶

Ademais, observando a *Loi constitutionnelle n° 2008-724*, última mudança realizada no texto da CRF, dedicada à *modernisation* do Estado francês, pode-se cogitar que futuras propostas reformadoras da estrutura estatal francesa demandarão atenção à relação juridicamente estabelecida entre este Estado e a UE, tendo em vista o nível de integração atualmente existente.

Enfim, considerado esse panorama histórico, são realizadas, a seguir, breves ponderações sobre os efeitos da produção normativa europeia sobre o Direito francês, tendo em vista o disposto no *Titre XV* da CRF.

De início, vale lembrar que a CRF não é indiferente aos *actes législatifs* ou *actes de l'Union européenne* (art. 88-4). Nesse sentido, convém registrar o caráter dessas disposições normativas europeias, constantes do artigo 288.º do TFUE,

[p]ara exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. [§] O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. [§] A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. [§] A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes. [§] As recomendações e os pareceres não são vinculativos.

¹⁸³⁶ Para a lista das *révisions constitutionnelles* na CRF de 1958, ver <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-revisions-constitutionnelles>>. Acesso em 16 nov. 2020.

Essa enunciação não exaustiva¹⁸³⁷ constitui o chamado “Direito comunitário derivado” que, como visto pelo disposto no TFUE, incorpora-se mediata ou imediatamente à paisagem jurídica francesa.

Com isso, um primeiro efeito do processo de integração europeia no Direito francês é a contribuição da UE à acima mencionada inflação normativa.¹⁸³⁸

Uma outra consequência, mais complexa e sutil, do Direito comunitário europeu é o aumento da participação normativa do Poder Executivo francês. Para esclarecer esse aspecto, é preciso tratar da institucionalidade da UE encarregada do seu processo legislativo ordinário.

Em linhas gerais, os *actes législatifs* da UE são propostos pela Comissão Europeia e deliberados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia (ou Conselho de Ministros).

Quanto a essas organicidades,

- o Parlamento Europeu é composto por representantes dos cidadãos dos países integrantes da UE (art. 223.º, 1, TFUE);¹⁸³⁹

¹⁸³⁷ “La liste de l’article 288 TFUE n’est pas exhaustive. D’autres dispositions des traités prévoient le recours à des actes propres à certaines actions ou politiques, à l’instar de la politique étrangère et de sécurité commune ou de la politique monétaire. La pratique institutionnelle a également produit des actes non prévus par le traité aux appellations variées (résolutions, communications, déclarations, etc.). Aussi règne-t-il un relatif désordre dans les actes juridiques du droit de l’Union.” (MARTUCCI, Francesco. *Droit de l’Union européenne*, 2^a ed. Paris: Dalloz, 2019, p. 465).

¹⁸³⁸ Destaca-se que as normas do Direito comunitário derivado são arroladas como *textes commandés par d’autres* na avaliação do fenômeno da *inflation normative*, realizada pelo *Conseil d’État* (*Mesurer l’inflation normative*, pp. 20-ss). Veja-se que, para Bertrand SEILLER, as *lois* ou *règlements* internalizando normas da UE constituem também outro ponto de impacto no âmbito da legalidade francesa. Segundo o autor, esse processo de internalização dos *actes législatifs* europeus abalam o prestígio das próprias institucionalidades francesas encarregadas da elaboração, execução e controle dessas normas: “*les sources en cause, d’origine purement interne, perdent peu à peu la place centrale qu’elles occupaient naguère en raison du développement des normes externes, au premier rang desquelles figurent évidemment les actes dérivés du droit de l’Union européenne. [...] L’affaiblissement ici affirmé ne doit pas être exagéré. Il est diffus, impalpable et se manifeste pour l’instant par une baisse des normes concernées. Peu important sur le plan juridique, à l’égard duquel il est sans incidence, cet affaiblissement pourrait néanmoins devenir politiquement préoccupant s’il touchait au prestige des organes auteurs de ces normes : les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel.*” (SEILLER, Bertrand. *Droit administratif I. Les sources et le juge*, pp. 90-91)

¹⁸³⁹ Para a distribuição das suas atuais 705 cadeiras, o Parlamento Europeu procura observar a proporcionalidade da população europeia entre os Estados-Membros do Bloco, sendo que nenhum país pode ter menos de seis ou mais de 96 representantes (para essas informações, cf.

- o Conselho da União Europeia é formado por representantes dos Governos dos Estados-Membros da UE (art. 240.º, 1, TFUE);¹⁸⁴⁰ e
- a Comissão Europeia é composta por um nacional de cada Estado-Membro da UE que, diante de suas atribuições executivas, respondem diretamente ao Parlamento Europeia, de modo que se pode dizer que os integrantes da Comissão não guardam relação direta com o Governo do Estado-Membro do qual são nacionais.¹⁸⁴¹

Conforme ponderam Francis HAMON e Michel TROPER, tratando do assunto à partir da perspectiva francesa, a consequência desse arranjo é o alargamento da função normativa do Poder Executivo, na medida em que,

[c]omme l'article 55 de la Constitution reconnaît à ces actes de droit dérivé une autorité supérieure à celles des lois, il en résulte de profondes modifications dans la répartition des compétences. [...], ce sont les gouvernements et non les Parlements nationaux, qui sont représentés au sein du Conseil de l'Union et qui par conséquent exercent en commun le pouvoir législatif. Les traités européens organisent donc un double transfert d'une partie des compétences législatives, du Parlement vers le Conseil de l'Union, du Parlement vers le gouvernement. Le dessaisissement du Parlement est d'autant plus important que, souvent, la transposition d'une

<https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_pt#ems%20ntese>. Acesso em 17 nov. 2020). Quanto ao processo de preenchimento dessas cadeiras, cabe a cada país da UE organizar o formato de escolha, observando certas regras comuns (ver *The European Parliament: electoral procedures*, disponível em <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.3.4.pdf>. Acesso em 17 nov. 2020). Assim, se alguns convocam eleições gerais específicas para o mandato de deputado europeu, como a França, outros países, por exemplo, recorrem a eleições indiretas, com as indicações dos representantes dos cidadãos no Parlamento Europeu a cargo dos integrantes do Poder Legislativo nacional.

¹⁸⁴⁰ Veja-se que o Conselho da União Europeia não se confunde com o Conselho Europeu, órgão de representação dos Chefes de Estado dos países integrantes da UE. Este órgão zela pelas posições comuns e continuidade da Organização Internacional, tendo papel importante na condução da política externa e de segurança comum da UE. Para detalhes do Conselho Europeu, cf., especialmente, os artigos 4.º e 13.º do *Tratado de Maastricht*.

¹⁸⁴¹ Para essa independência dos membros da Comissão Europeia em face dos seus Estados nacionais de origem, ver artigo 245.º do TFUE: “[o]s membros da Comissão abstêm-se de praticar qualquer ato incompatível com a natureza das suas funções. Os Estados-Membros respeitam a sua independência e não procuram influenciá-los no exercício das suas funções.”

*directive en droit français est réalisée par une ordonnance et non par une loi [...].*¹⁸⁴²

Essa influência da UE na ampliação dos espaços de intervenção normativa do Poder Executivo no cenário jurídico francês parece se intensificar quando se leva em conta a dinâmica de partilha de competências, que orienta a interação entre a Organização Internacional e o Estado francês.

Constante do artigo 88-6 da CRF, o *principe de subsidiarité* funciona como a diretiva desta distribuição, de modo que, em teoria, não caberia à UE tratar de matérias que poderiam ser adequadamente tratadas no âmbito dos Estados-Membros.

Segundo este dispositivo constitucional, as casas do *Parlement* francês zelam pela observância do referido *principe* e, por conseguinte, pelas suas próprias competências,¹⁸⁴³ manifestando-se sobre a conformidade de uma proposta de ato normativo europeu em face deste vetor. Assim, além de encaminhar suas considerações às institucionalidades europeias, a *Assemblée nationale* e o *Sénat* podem suscitar a *Cour de justice de l'Union européenne* (em português, Tribunal de Justiça da União Europeia [TJUE]), via *Gouvernement*, quanto àquelas manifestações normativas europeias são consideradas, pelo *Parlement*, atentatórias à *subsidiarité*.

Ocorre que, como explica Francesco MARTUCCI,

[l]a subsidiarité constitue en effet un principe régulateur de l'exercice par l'Union européenne des compétences qui lui sont déjà attribuées par traité.

¹⁸⁴² HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*, p. 722. Por oportuno, transcreve-se outra passagem em que os autores são ainda mais críticos à transferência de competências do Poder Legislativo para o Poder Executivo, em decorrência da institucionalidade europeia, anotando, inclusive, impactos para a democracia: “[o]n a donc pu soutenir que tout renforcement des pouvoirs de l'Union se fait au détriment des instances démocratiques nationales et cela de deux manières. D'une part, les parlements nationaux voient échapper de nombreux domaines à la compétence de la loi. D'autre part, les lois européennes sont principalement adoptées par le Conseil de l'Union européenne, c'est-à-dire par des personnalités qui représentent les exécutifs et non les pouvoirs législatifs nationaux. Elles échappent donc à ces Parlements ou bien parce qu'elles ont un effet direct ou bien parce que les Parlements sont ensuite tenus de les transposer. L'intégration européenne est donc un moyen pour les exécutifs des différents États de s'arroger une part de plus en plus importante du pouvoir législatif national.” (p. 351)

¹⁸⁴³ HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*, pp. 692-693.

*En aucun cas, elle ne régit l'attribution même d'une compétence ; on dénote à cet égard [...] une mauvaise compréhension du principe de subsidiarité lorsqu'il est invoqué pour contester l'existence de la compétence de l'Union.*¹⁸⁴⁴

Nestes termos, o autor informa que, dentre as competências exclusivas da UE e as competências partilhadas entre esta e seus Estados-Membros, ambas definidas pelo TFUE, o tema da subsidiariedade limita-se a essa última espécie. Assim, “*le principe implique une présomption : la compétence doit être exercé par les États membres, à moins d'établir deux critères – la nécessité et la valeur ajoutée*”.¹⁸⁴⁵

Há, portanto, nas matérias de competência partilhada, uma definição não estática. Com isso, ainda que potencialmente criteriosa, tendo em vista tratar-se da soberania dos Estados-Membros, as competências da UE alargam-se ou se retraem, vale dizer, pelas soluções conformadas no âmbito das próprias institucionalidades da Organização Internacional.

Considerando que, pelo 88-6 da CRF, cabe um papel reativo ao *Parlement*, direcionando suas declarações de inconformidade ao *principe de subsidiarité* aos órgãos europeus, neste jogo de forças da partilha das competências entre UE e Estados-Membros, o desenho institucional da UE parece contribuir para que os interesses normativos do Poder Executivo preponderem.

Assim, tendo em vista o impacto do Direito comunitário europeu na produção do Direito francês¹⁸⁴⁶ e sob a perspectiva de um Poder Executivo fortalecido para exercer

¹⁸⁴⁴ MARTUCCI, Francesco. *Droit de l'Union européenne*, p. 210.

¹⁸⁴⁵ MARTUCCI, Francesco. *Droit de l'Union européenne*, p. 210.

¹⁸⁴⁶ Para um olhar dos efeitos do Direito comunitário europeu sobre a produção do *droit public* francês, cf. AUBY, Jean-Bernard. L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public. In: *Informations sociales*, 2013/1 (n° 175), pp. 60-68. Disponível em <<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2013-1-page-60.htm#>>. Acesso em 17 nov. 2020. Após arrolar diversas consequências do Direito europeu sobre o Direito francês, muitas das quais consignadas no curso desta seção, como a preponderância do Poder Executivo, Jean-Bernard AUBY encerra suas considerações, apontando aquele que lhe parece mais determinando: o impacto do Direito europeu sobre o núcleo de formulação do *droit public* francês: a atuação do *Conseil d'État*. Em suas palavras, “*le développement du droit européen contribue à mettre en cause le rôle central que le Conseil d'État joue traditionnellement dans la production du droit public. Classiquement, le droit administratif français est jurisprudentiel ; il est l'œuvre du Conseil d'État. La loi elle-même est largement inspirée par le*

a sua capacidade normativa *vis-à-vis* o Poder Legislativo, em decorrência do arranjo jurídico-institucional europeu acolhido pela CRF, discorre-se sobre o tratamento da inovação no âmbito do TFUE.

5.2.2.2. Inovação no contexto do TFUE

Neste item da tese, explora-se o tratamento conferido pelo TFUE ao tema da inovação. De partida, observa-se que a palavra recebe uma única menção expressa no Tratado, em seu artigo 173.º, “1”:

[a] União e os Estados-Membros zelarão por que sejam asseguradas as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade concorrencial da indústria da União. [§] Para o efeito, e no âmbito de um sistema de mercados abertos e concorrenciais, a sua ação tem por objetivo: [...] fomentar uma melhor exploração do potencial industrial das políticas de inovação, de investigação e de desenvolvimento tecnológico.

Essa alocação na seção dedicada “Indústria” (Título XVII) das “Políticas e Ações Internas da União” (Parte III) do TFUE suscita uma primeira ponderação quanto à partilha de competências entre a UE e os Estados-Membros no tema da inovação.

Observando o disposto nos artigos 2.º a 6.º do TFUE, nota-se que a matéria não é tratada diretamente em nenhuma das três categorias de competências estabelecidos pelo Tratado, quais sejam: (i) competência “exclusiva”, na qual apenas a UE pode legislar sobre a matéria, cabendo ao Estado-Membros os atos de execução (artigo 2.º, “1”, cujas matérias são arroladas no artigo 3º); (ii) competência “partilhada”, em que UE e Estados-Membros dividem o seu exercício (artigo 2.º, “2”, nos domínios enunciados no artigo 4.º); ou ainda a competência de apoio, coordenação ou complemento da UE à ação dos Estados-Membros (artigo 2.º, “5”, tratadas no artigo 6.º).

Conseil d’État, qui est consulté sur elle et dont l’avis pèse toujours très lourd. La montée du droit européen érode cette toute-puissance et oblige le Conseil d’État à composer avec des juges européens et avec des droits sur lesquels il ne peut pas peser directement. C’est au fond le pilotage juridico-politique du droit public qui est ici en cause.” (§ 19)

De toda a sorte, no âmbito do artigo 4.º, do TFUE, destinado a tratar das competências partilhadas entre UE e Estados-Membros, o item “3” trata dos campos da pesquisa, do desenvolvimento tecnológico e do espaço. Em seus termos, a “União [Europeia] dispõe de competência para desenvolver ações, nomeadamente para definir e executar programas, sem que o exercício dessa competência possa impedir os Estados-Membros de exercerem a sua”.

Se “investigação” e “desenvolvimento tecnológico” são matérias de competência partilhada, não parece estranho que a UE confira, corriqueiramente, à inovação mesmo tratamento, ainda que o TFUE não seja expresso nesse sentido.

Sobre o assunto, convém realizar duas observações.

Muito embora o texto do artigo 4º, “3”, do TFUE faça supor que UE e Estados-Membros partilham integralmente a competência em pesquisa e desenvolvimento, Francesco MARTUCCI alerta que a regra não afasta o princípio da primazia ou do primado do direito comunitário.¹⁸⁴⁷ Nesse sentido, quanto às matérias arroladas no artigo 4º do TFUE, o direito nacional deve observar o conteúdo jurídico definido pela UE.

Outra remete novamente ao acima transcrito artigo 173, “1”, do TFUE. No caso, lembra-se que a inovação foi acoplada como aspecto da política industrial da UE.¹⁸⁴⁸ Assim, sendo a indústria matéria de competência de apoio, coordenação e complementação da ação dos Estados-Membros por parte da UE (art. 6º, “b”, TFUE), vislumbra-se que a inovação pode emergir relacionada não exclusivamente à categoria de competências partilhadas do TFUE.

¹⁸⁴⁷ MARTUCCI, Francesco. *Droit de l’Union européenne*. p. 208.

¹⁸⁴⁸ Vale lembrar que a política industrial da UE também se orienta por estratégias de natureza científicas e tecnológicas. Nesse sentido, a seção “Industrial policy” no *site* da UE (disponível <https://ec.europa.eu/growth/industry/policy_en>. Acesso em 16 nov. 2020) destaca que “[o]ur strategic approach to industrial competitiveness aims to empower citizens, revitalise regions and have the best technologies for the smart, clean and innovative industry of the future” (sem grifos do original), sendo a dimensão tecnológica, tratada nos seguintes termos: “*Technology leading the way*: • Supporting digital transformation of European Industry; • Promoting energy and resource-efficient technologies; • Supporting the development and uptake of Key Enabling Technologies such as new biomaterials, metals, polymers and advanced manufacturing; • Boosting industry uptake of space data; • Promoting timely and inclusive standard setting.”

Em face disso, parece certo que o tema da inovação é matéria de competência tanto da UE, como dos Estados-Membros, sendo que: (i) quando alinhado ao prisma da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico, observará a lógica das competências partilhadas do TFUE; e (ii) nas ocasiões em que vislumbradas no âmbito das políticas industriais do Bloco, respeitará a dimensão das competências de apoio, coordenação ou complemento da UE à ação dos Estados-Membros.

Diante desse enquadramento, avança-se para o Título XIX da Parte III do TFUE, destinado a ordenar as políticas e ações internas da UE para a pesquisa, desenvolvimento tecnológico e espaço. Nesta seção, o TFUE define uma vasta e ambiciosa agenda normativa de estímulo à matéria.

Pautado nos vetores de integração, o TFUE informa caber à UE criar um “espaço europeu” de livre circulação a pesquisadores, conhecimentos e tecnologias, com vistas não só à produção do conhecimento, mas também à sua aplicação produtiva (art. 179.º, “1”, TFUE).

Nos termos do artigo 179.º, “2”, o TFUE estabelece como foco da UE a “cooperação” entre os atores dessas atividades, arrolando as universidades, os centros de pesquisa e as empresas, inclusive aquelas de pequeno e médio porte. Ademais, para o estímulo às empresas, o referido dispositivo destaca as “potencialidades do mercado interno”¹⁸⁴⁹ por meio “da abertura dos concursos públicos nacionais, da definição de normas comuns e da eliminação dos obstáculos jurídicos e fiscais a essa cooperação”.

Na interação com os Estado-Membros, o TFUE determina à UE a condução de políticas (i) complementares àquelas “empreendidas pelos Estados-Membros” (art. 180.º); (ii) coordenadas, a fim de “assegurar a coerência recíproca das políticas nacionais e da política da União” (art. 181, “1”); e (iii) colaborativas, especialmente, no crítico tema do acompanhamento, dos indicadores e das avaliações das medidas de estímulo (art. 181.º, “2”, TFUE).

¹⁸⁴⁹ Lembra-se aqui do similar destaque realizado pelo artigo 219, *caput*, da Constituição brasileira.

Para a implementação destas políticas, em perspectiva complementar e coordenada com os Estados-Membros, o TFUE estabelece o mecanismo do programa-quadro plurianual.

Com a participação de importantes instâncias da UE (Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia e Comitê Econômico e Social¹⁸⁵⁰), o programa-quadro consolida os objetivos científicos e tecnológicos, as linhas gerais de ação e a dimensão financeira do esforço realizado pelo Bloco. Quanto a esta, o TFUE estabelece como objetivos do programa-quadro parametrizar as ações da UE tanto em termos de valores (montantes máximos e parcelas destinadas a cada ação), como dos meios de sua “participação financeira” (art. 182.º, “1”).

Ainda segundo o Tratado, o programa-quadro “será adaptado ou complementado em função da evolução das situações” (art. 182.º, “2”), bem como executado por meio de programas específicos (art. 182.º, “3”).

Nota-se que o artigo 183 do TFUE fixa duas metas gerais à execução dessa medida de estímulo da UE: a participação de empresas, centros de pesquisa e universidades e a difusão dos resultados de pesquisa obtidos.

Com relação à sinergia com os Estados-Membros (art. 184-ss), o TFUE admite a adoção de programas complementares, integrando apenas alguns Estados-Membros, com a ressalva de que cabe à UE a definição de regras para a difusão dos resultados e acesso daqueles países não participantes da iniciativa.

Ademais, para além do espectro europeu, o artigo 186.º do TFUE prevê a hipótese de cooperação internacional na execução do programa-quadro.¹⁸⁵¹

¹⁸⁵⁰ Órgão consultivo da UE, o “Comité Económico e Social é composto por representantes das organizações de empregadores, de trabalhadores e de outros atores representativos da sociedade civil, em especial nos domínios socioeconómico, cívico, profissional e cultural.” (art. 300.º, 2, TFUE)

¹⁸⁵¹ Destaca-se que o Brasil encontra-se entre esses parceiros internacionais da UE em matéria de cooperação científica. Para uma síntese dessa interação, ver o documento *Cooperação científica Brasil-União Europeia* (disponível em <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/calls_2020_for_br-eu.pdf>. Acesso em 17 nov. 2020).

Por fim, vale destacar que o TFUE confere à UE o poder de constituir organicidades, como “empresas comuns ou quaisquer outras estruturas”, para auxiliar a Organização Internacional na execução das suas iniciativas de CTI (art. 187.º).

Foi, portanto, neste contexto, que a UE estabeleceu o *Horizonte 2020*, programa-quadro para o estímulo da pesquisa e da inovação no período entre 2014 e 2020.

Os detalhes dessa medida são trabalhados no item seguinte desta tese, quando se coloca em destaque a participação da França nessa ação europeia. Por ora, retomando ao TFUE, são relacionados, em linhas gerais, o regime de proteção à concorrência no ambiente europeu, os limites às medidas de fomento adotadas pelos Estados-Membros e a ressalva à CTI, em face desta estratégia do *Horizonte 2020*.

Conforme já se apontou em outra oportunidade,¹⁸⁵² o regime de incentivos estatais de natureza econômica realizados pelos países europeus é limitado, nos seguintes termos, pelo artigo 107.º, “1”, do TFUE,

[s]alvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.

Para resguardar a observância dessas regras, o TFUE atribui à Comissão Europeia e ao TJUE o controle dos auxílios concedidos. Esses órgãos também são responsáveis por examinar as hipóteses de exceção previstas no TFUE, conferindo, praticamente, uma “noção jurídica dinâmica” à categorização dos auxílios públicos concedidos pelos Estados-Membros.¹⁸⁵³

¹⁸⁵² MONTEIRO, Vítor. *Aides publiques* do direito francês e as limitações impostas pelo direito da União Europeia. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ALVES, Angela Limongi Alvarenga; NAHAS, Fernando W. Bunemer; MELONCINI, Maria Isabela Haro. (org.). *Temas atuais de Direito Público II: diálogos entre Brasil e França*, ob. cit., 2017, pp. 221-244.

¹⁸⁵³ “Trata-se, portanto, de uma noção jurídica dinâmica promovida, sobretudo, pela Comissão Europeia que, na qualidade de responsável pela aplicação dos tratados da União Europeia, edita orientações

Nesse quadro “dinâmico”, o TFUE estabelece entre as espécies¹⁸⁵⁴ de incentivos concedidos pelos Estados-Membros, compatíveis com o mercado interno, as “categorias de auxílios determinadas por decisão do Conselho, sob proposta da Comissão¹⁸⁵⁵” (art. 107.º, “3”, “e”)¹⁸⁵⁶.

Portanto, no exercício desse poder discricionário, a Comissão Europeia pode editar regras declarando a adequabilidade com o mercado interno de certas categorias de auxílios conferidos pelos Estados-Membros.

Foi, com esse intuito, que a Comissão Europeia editou o *Regulamento (UE) n.º 651/2014*, declarando, entre as categorias de auxílios compatíveis com o mercado interno, aqueles destinados à inovação, em categoria relacionada à pesquisa e ao desenvolvimento.

Assim, para encerrar este item da tese dedicada à análise da inovação no contexto do TFUE, explora-se um pouco mais a conformação para o assunto prevista no *Regulamento (UE) n.º 651/2014*.

Entre os “considerandos” da norma, além de relacionar o auxílio à inovação aos tradicionais temas do “crescimento econômico sustentável”, do “reforço da competitividade” e do “aumento do emprego”, o *Regulamento* vislumbra o apoio à inovação como útil a superar as “deficiências” que

exemplificativas ou com métodos de identificação de *aide d'État* e interação com autoridades dos Estados-membros da União Europeia responsáveis por verificar a existência de uma *aide d'État*, promovendo a segurança jurídica na matéria.” (MONTEIRO, Vítor. *Aides publiques* do direito francês e as limitações impostas pelo direito da União Europeia, pp. 230-231, tendo por base considerações de Michaël KARPENSCHIF em *Droit européen des aides d'État*. Bruxelles : Bruylant, 2015, pp. 12-15).
¹⁸⁵⁴ Segundo Frédéric COLIN (*Droit public économique*, 5.º ed. Issy-les-Moulineaux : Gualino, 2015, pp. 322-ss), o TFUE acolhe tanto exceções de pleno direito (art. 107.º, “2”), como facultativas (art. 107.º, “3”).

¹⁸⁵⁵ Veja-se que, nos termos do artigo 108.º do TFUE, a Comissão Europeia também é responsável por avaliar todos os auxílios existentes e implementados no âmbito dos Estados-Membros que, de suas partes, são obrigados a informar antecipadamente as medidas de estímulo que pretendam executar e que, por ventura, possam turbar a concorrência no âmbito de seus mercados.

¹⁸⁵⁶ Esse dispositivo é complementado pelo artigo 109.º do TFUE: “O Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, pode adotar todos os regulamentos adequados à execução dos artigos 107.º e 108.º e fixar, designadamente, as condições de aplicação do n.º 3 do artigo 108.º e as categorias de auxílios que ficam dispensadas desse procedimento.”

podem impedir que o mercado atinja um nível ótimo de produção e conduzir a ineficiências associadas a externalidades, bens públicos/divulgação de conhecimentos, informações imperfeitas e assimétricas, bem como a problemas de coordenação e de rede. (Considerando 45)

Nos termos dessa sofisticada compreensão, portanto, a intervenção pública com vistas à inovação serviria ao exercício da livre concorrência.

Ainda em seus “considerandos”, o *Regulamento* destaca as dificuldades de acesso à produção de conhecimento e de inovações pelas pequenas e médias empresas (Considerando 46), os desafios para a constituição de infraestruturas aptas a suportarem inovações de fronteira (Considerando 48) e os limites em termos de coordenação de redes e de interação e fluxos de conhecimento necessários à emergência da inovação (Considerando 50).

Tais aspectos são apresentados como fundamentos ao enquadramento da inovação enquanto uma categoria de auxílio compatível com o mercado interno.

Em sua parte prescritiva,¹⁸⁵⁷ o *Regulamento (UE) n° 651/2014*, afirmando o compromisso com a integração europeia, determina, logo de partida, que são vedados os auxílios “que restrinjam a possibilidade de os beneficiários explorarem os resultados da [...] inovação noutros Estados-Membros” (art. 1.º, “5”, “c”).

O *Regulamento* também se ocupa de estabelecer uma série de definições relacionadas ao tema da inovação. Assim, são previstas no seu artigo 2º as noções, para “os efeitos” do *Regulamento*, de: “polos de inovação” (item 92), “serviços de consultoria em

¹⁸⁵⁷ Nota-se que, em termos de técnica de elaboração normativa, os “considerandos” do *Regulamento (UE) n° 651/2014* não se resumem a apresentar as causas para a edição do diploma normativo. Para ilustrar essa presença de conteúdos prescritivos, retoma-se o Considerando 50 que, tratando da instituição de ambientes de inovação, como forma de resolver as “deficiências de mercado” em matéria de gestão e troca de informação, determina que “[o]s auxílios estatais podem apoiar quer o investimento em infraestruturas abertas e partilhadas para polos de inovação, quer o funcionamento dos polos, por forma a reforçar a colaboração, a criação de redes e a aprendizagem. No entanto, os auxílios ao funcionamento a favor dos polos de inovação só devem ser concedidos numa base temporária por um período limitado não superior a 10 anos. O rácio entre o montante total do auxílio concedido e os custos totais elegíveis não deve exceder 50 % durante o período em que o auxílio é concedido.”

inovação” (item 94), “serviços de apoio à inovação” (item 95), “inovação organizacional” (item 96) e “inovação a nível de processos” (item 97).

Essas definições são úteis para a compreensão das três categorias de auxílio à inovação previstas no *Regulamento (UE) n° 651/2014*: (i) auxílios aos polos de inovação (art. 27°); (ii) auxílios a favor das pequenas e médias empresas (art. 28°); e (iii) auxílios em matéria de processo e organização (art. 29°).

Importa registrar que o enquadramento de uma medida em determinada categoria de auxílio não admite o seu uso irrestrito pelo Estado-Membro da UE.

Nesse sentido, por exemplo, o artigo 4° do *Regulamento* estabelece os valores “limiares de notificação”, ou seja, os limites para que determinado auxílio concedido por Estado-Membro não esteja submetido ao procedimento de notificação à Comissão Europeia, (art. 108.°, TFUE).¹⁸⁵⁸ Além desses aspectos, o *Regulamento* define condições em torno de prazos de duração do apoio, particularidades das entidades aptas aos benefícios, “custos elegíveis” e percentagem da “intensidade de auxílio” dos Estados-Membros.

Assim, da observação do *Regulamento (UE) n° 651/2014*, emerge um quadro circunscrito para as iniciativas dos Estados-Membros no estímulo à inovação, já que, mesmo o regime excepcional de auxílio estatal à atividade de inovação admitido pela UE, é consideravelmente limitado.

É por essa razão que ganha especial importância o *Horizonte 2020*.

Em um contexto em que os sistemas jurídicos de fomento estatal à inovação dos países membros da UE encontram-se, em certa medida, constrictos pelo TFUE e pelo *Regulamento (UE) n° 651/2014*, parece oportuno lançar algumas considerações, a partir do caso francês, ao espaço conferido para os Estados-Membros do Bloco no programa-quadro de apoio à inovação da UE.

¹⁸⁵⁸ São eles: 7,5 milhões de EUROS por polo de inovação; cinco milhões de EUROS por entidade e por projeto, para as pequenas e médias empresas; e 7,5 milhões de EUROS, por empresa e por projeto, para apoios à inovação a nível de processos e organizacional (cf. art. 4°, “k”, “l” e “m”, respectivamente, *Regulamento (UE) n° 651/2014 da Comissão*).

5.2.2.3. Horizonte 2020

Diante do que se ponderou acima quanto ao aspecto constitutivo do arranjo jurídico-institucional europeu, essa seção reflete, brevemente, sobre a adesão do Estado francês ao Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020) da União Europeia, o *Horizonte 2020*, estabelecido pelo *Regulamento (UE) n° 1291/2013* do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de dezembro de 2013.

Lembra-se que o *Horizonte 2020* tem por fundamento a competência partilhada entre a UE e seus Estados-Membros, para tratar do tema da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico. Ademais, em seus próprios termos, a iniciativa representa o poderoso instrumento do programa-quadro plurianual de sete anos do Bloco (art. 3º, *Regulamento (UE) n° 1291/2013*).

Registra-se que, quanto aos seus fundamentos, o *Regulamento (UE) n° 1291/2013* evoca também o artigo 173.º, “3”, do TFUE, que permite à UE adotar medidas complementares aos Estados-Membros no estímulo à indústria, sem necessidade de que estes ajustem suas normas jurídicas àquelas do Bloco.

Sob essa perspectiva de imediata integração jurídica dos países europeus, o *Horizonte 2020* é um programa para a pesquisa e a inovação, que pretende reforçar a “base científica e tecnológica europeia”, tendo, como pano de fundo, o estímulo ao “potencial econômico e industrial” do Bloco (art. 1.º, *Regulamento (UE) n° 1291/2013*).¹⁸⁵⁹

Como meta, o Programa pretende “maximizar o valor acrescentado e o impacto da União”, tendo como foco ações às quais os Estados-Membros não poderiam realizar de modo “eficiente [...] isoladamente” (art. 4.º, *Regulamento (UE) n° 1291/2013*). Nesse sentido, seu ambicioso objetivo é estimular

¹⁸⁵⁹ Nesse sentido, é a observação de Marcel MORABITO sobre o objetivo da iniciativa em aprofundar a relação entre pesquisa e inovação, com vistas ao fortalecimento da competitividade europeia: “[d]ans ce programme Horizon 2020 [...] la Commission renforce d’ailleurs cette dimension en s’attachant à relier plus étroitement recherche et innovation. Il est en effet devenu indispensable pour l’Europe de faire en sorte que l’excellence scientifique contribue plus activement à la croissance économique.” (*Recherche et Innovation : quelles stratégies politiques ?* Paris : Presses de Science Po, 2014, p. 109)

a criação de uma sociedade e economia baseadas no conhecimento e na inovação em toda a União ao exercer um efeito de alavanca para a mobilização de um financiamento adicional para a investigação, desenvolvimento e inovação, contribuindo, assim, para atingir os objetivos de investigação e desenvolvimento, nomeadamente o objetivo de dedicar 3% do PIB à investigação e à inovação em toda a União até 2020. (art. 5º, “1”, Regulamento (UE) nº 1291/2013)

Para tanto, o artigo 6.º do *Regulamento (UE) nº 1291/2013* estabelece o valor total de aproximadamente oitenta bilhões de EUROS, para o Programa, divididos em três prioridades: excelência científica, liderança industrial e desafios societários.¹⁸⁶⁰

Segundo o *Regulamento (UE) nº 1291/2013*, o Horizonte 2020 é executado pela Comissão Europeia (art. 9.º), tendo como forma predominante de intervenção medidas indiretas, de apoio financeiro (art. 10.º). De toda a sorte, entre os seus princípios gerais, está a necessidade de “sinergias e complementaridades adequadas entre os programas nacionais e os programas europeus” (art. 13º, *Regulamento (UE) nº 1291/2013*).

Essa dimensão colaborativa também se reflete nas ações específicas da medida. Nesta perspectiva, por exemplo, o artigo 26 do *Regulamento (UE) nº 1291/2013* estabelece que o *Horizonte 2020* “deve contribuir para o reforço das parcerias público-públicas¹⁸⁶¹”, conferindo “especial atenção às iniciativas de programação conjunta entre Estados-Membros”.

É, portanto, neste contexto de uma iniciativa da UE orientada à parceria com os seus Estados-Membros, que se coloca a participação do Estado francês no *Horizonte 2020*.

¹⁸⁶⁰ Para os componentes dessas três prioridades, cf. o documento *Horizon 2020 em breves palavras: O programa-quadro de investigação e inovação da UE*, produzido pela Comissão Europeia em 2014 (disponível em https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_PT_KI0213413PTN.pdf). Acesso em 19 nov. 2020).

¹⁸⁶¹ “‘Parceria público-pública’, uma parceria em que organismos do setor público ou organismos com missão de serviço público a nível local, regional, nacional ou internacional se comprometem com a União a apoiar conjuntamente o desenvolvimento e a execução de um programa ou atividades de investigação e inovação” (art. 2.º, “5”, *Regulamento (UE) nº 1291/2013*).

De início, vale lembrar, considerando o *status* de “regulamento” do Programa, que as regras do *Horizonte 2020* são diretamente aplicáveis aos Estados-Membros, sendo dispensada, para os fins de sua obrigatoriedade, a sua transposição para o direito interno.

Em que pese esses efeitos inevitáveis, a França celebrou o lançamento oficial da iniciativa em 16 de dezembro de 2013,¹⁸⁶² ou seja, cinco dias após a assinatura do *Regulamento (UE) n° 1291/2013*.

Na realidade, essa mobilização parece expressar um alinhamento anteriormente do Estado francês com a medida europeia, como revela o documento *France Europe 2020: un agenda stratégique pour la recherche, le transfert et l'innovation*¹⁸⁶³ divulgado em maio de 2013 pelo à época *Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* (MESR).

Além de ofertar um retrato da paisagem francesa de CTI, o *France Europe 2020* apresentada as medidas realizadas para a adesão do Estado francês ao programa que seria lançado meses depois pela UE.¹⁸⁶⁴

É oportuno reparar que, especificamente para o tema da inovação, a abordagem no *France Europe 2020* fora marginal e circunscrita à questão da transferência de tecnologia e dos direitos de propriedade intelectual.¹⁸⁶⁵ Deste modo, pode-se dizer que as pretensões francesas, no começo de 2013, eram bem menos ambiciosas do que aquelas que viriam a ser estabelecidas pela UE com o *Horizonte 2020*.

¹⁸⁶² Cf. “La France donne le coup d'envoi du programme européen Horizon 2020” (disponível em <<https://www.horizon2020.gouv.fr/cid75832/la-france-donne-coup-envoi-programme-europeen-horizon-2020.html>>. Acesso em 19 nov. 2020).

¹⁸⁶³ Disponível em <https://www.france-science.org/IMG/pdf/france-europe-2020_-_un_agenda_strategique_pour_la_recherche_le_transfert_et_l_innovation.pdf>. Acesso em 19 nov. 2020. As referências a este documento serão indicadas, preferencialmente, no corpo do texto, entre parênteses, com a expressão “*France Europe 2020*”, seguida, quando for o caso, do número(s) da(s) página(s).

¹⁸⁶⁴ “*Afin de préparer la communauté scientifique au nouveau Programme Cadre européen, « Horizon 2020 », l'agenda stratégique « France Europe 2020 » proposera un dispositif complet d'accompagnement et d'incitations qui permettra d'accroître l'ouverture et le rayonnement de la communauté française à l'Europe, en augmentant la présence de ses acteurs (publics mais aussi privés, notamment en contribuant à l'accompagnement des PME [petites et moyennes entreprises]) dans les projets européens. Les accords intergouvernementaux s'inscriront dans le cadre de cette action pour promouvoir des partenariats européens.*” (*France Europe 2020*, p. 82).

¹⁸⁶⁵ *France Europe 2020*, pp. 59-61.

Na soma total do *Horizonte 2020*, destaca-se que a França responde por 9,8% das participações, com 21,8% dos projetos submetidos (dos quais 9,2% em coordenação com outros Estados-Membros) e 11,3% das subvenções financeiras outorgadas pela UE.¹⁸⁶⁶

Esse engajamento pode, inclusive, ter levado a França a superar a acanhada dimensão inicial para a sua estratégia em termos de inovação, na medida em que, com a execução do *Horizonte 2020*, esse Estado-Membro evidencia essa vertente¹⁸⁶⁷ do Programa europeu.¹⁸⁶⁸

Em suma, deste breve apanhado, vislumbra-se que o *Horizonte 2020* tem um sentido positivo para o ambiente de promoção da inovação na França, notadamente pelo constricto cenário jurídico estabelecido TFUE.

Embora a inovação já fosse entendida como uma atividade adequada ao mercado interno europeu pelo *Regulamento (UE) n° 651/2014*, conforme se assinalou no item anterior, tal documento normativo não tornou o apoio a essa temática irrestrito, por parte dos países europeus.

Nesse sentido, ao colocar em curso um ambicioso programa de apoio à pesquisa e à inovação, o *Horizonte 2020* ampliou o espaço do fomento a essas atividades.

A França parece ter aproveitado essa mobilização, razões para acreditar que esse Estado-Membro e a UE andarão juntos, por ocasião do novo programa-quadro, para o período entre 2021-2027, o *Horizonte Europa*.¹⁸⁶⁹

¹⁸⁶⁶ Para esses dados, tendo por referência os contratos assinados até 6 de abril de 2020, ver <<https://www.horizon2020.gouv.fr/cid91235/donnees-statistiques-horizon-2020.html>>. Acesso em 19 nov. 2020. Para as informações desagregadas da participação francesa até junho de 2018, cf. <<https://www.horizon2020.gouv.fr/cid115201/donnees-statistiques-programme-horizon-2020-participations-francaises-mai-2017.html>>. Acesso em 19 nov. 2020.

¹⁸⁶⁷ Para a “*Architecture du Programme*”, relacionando prioridades (excelência científica, liderança industrial e desafios sociais) e ações transversais do Horizonte 2020, ver <<https://www.horizon2020.gouv.fr/cid74461/architecture-programme.html>>. Acesso em 19 nov. 2020.

¹⁸⁶⁸ Entre outras sugestões nesse sentido, destaca-se a descrição do Programa no site do MESRI: “*Le programme Horizon 2020 soutient les projets tout au long de la chaîne de l’innovation et veut rationaliser les financements en faveur de la croissance.*” (disponível em <<https://www.horizon2020.gouv.fr/cid73300/comprendre-horizon-2020.html>>. Acesso em 19 nov. 2020).

¹⁸⁶⁹ O *Horizonte Europa* encontra-se em fase de aprovação na EU, nos termos da *Proposta de Regulamento do Horizonte Europa* (disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2018:0435:FIN>>. Acesso em 19 nov. 2020). Para o acompanhamento

Assim, ante o limitado ambiente jurídico para a promoção da inovação delegado pela institucionalidade europeia que, por sua vez, tem respaldo para subsumir o sistema jurídico nacional dos países membros do Bloco, sugere-se que o interesse da UE pelo tema da inovação e a perspectiva colaborativa desenhada nesta estratégia converteu-se em oportunidade ao agir de fomento do Estado francês.

5.3. INICIATIVAS DE FOMENTO À INOVAÇÃO PELO ESTADO FRANCÊS

Após realizadas considerações de ordem geral sobre a paisagem do Direito francês, esse item da tese aprofunda iniciativas adotadas por este Estado para o estímulo à atividade de inovação.

Como destacado no início deste Capítulo, dedicado ao exame do arranjo jurídico-institucional francês, são trabalhadas quatro medidas que permitem colocar em foco distintos aspectos da mobilização estatal francesa para a promoção da inovação.

Sob a perspectiva estratégica, com respaldo financeiro, explora-se o *Conseil de l'Innovation*, como tentativa de posicionar o tema da inovação no núcleo central do Governo francês.

Em termos de resposta à necessidade de modernização da Administração Pública francesa, ante as potencialidades da digitalização da ação administrativa, trabalha-se a iniciativa da *Startup d'État* que se utiliza de diversos signos do ambiente da inovação, para incutir a cultura empreendedora no agir estatal.

Segue-se para destacar duas iniciativas de índole operacionais. Por um lado, a organicidade do *Banque Publique d'Investissement* (BPI France) responsável pela execução de diversas iniciativas de fomento financeiro à inovação pelo Estado francês e, por outro lado, o concurso *I-Lab*, promovido pela Administração Pública francesa

francês desse processo, ver *L'actualité d'Horizon Europe* (disponível em <<https://www.horizon2020.gouv.fr/pid37936/accueil-horizon-europe.html>>. Acesso em 19 nov. 2020).

para premiar iniciativas bem-sucedidas relacionadas à atividade de inovação, como forma de ilustrar um instrumento de atuação administrativa.

Nesta apresentação de iniciativas, a investigação procura realçar as bases normativas sobre as quais tais mobilizações se desenvolvem, de modo que se possa, em linha com os objetivos dessa tese, refletir quanto aos papéis dos Poderes Executivo e Legislativo francês na estruturação do arcabouço jurídico do agir de fomento à inovação.

Contudo, antes de se adentrar nessas medidas, parece oportuno discorrer sobre a institucionalidade em que elas se desenvolvem.

Para tanto, realiza-se um breve – e não exaustivo – percurso sobre as finalidades, instrumentos e organicidades mobilizados pelo Estado francês para conformar o seu apoio à atividade de CTI.

5.3.1. Compreensões gerais do sistema de inovação francês e seus movimentos de transformação: a persistência do Estado na base da estrutura

São recorrentes as análises que explicam o sistema de inovação francês como resultado de um intenso impulso estatal sobre as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

De toda a sorte, exames mais recentes capturam certa inflexão nas bases desta institucionalidade, sobretudo para aproximar as notórias estruturas públicas de pesquisa ao setor produtivo privado, com vistas à promoção da inovação.

Mário Sérgio SALERNO e Laura Ibiapina PARENTE, em estudo publicado em 2010, com o apoio do Governo brasileiro, chamando atenção para uma série de estratégias internacionais de promoção da inovação, assim sintetizavam a organização da institucionalidade francesa:

[a]tualmente, a França procura “reinventar” seu sistema de financiamento à pesquisa e suas políticas de apoio à inovação industrial reformulando

políticas e princípios que eram considerados dogmas, como a centralização e o sistema CNRS. [§] Apesar de a França possuir grande tradição de investimento público em pesquisa e de contar com importantes centros de excelência de produção de conhecimento e de formação, esse esforço é explicado porque o sistema montado no pós-guerra levou ao isolamento dos centros públicos de pesquisa e à perda de competitividade mundial da economia francesa pelo fraco nível de inovação de suas empresas, incapazes de se apropriar dos conhecimentos produzidos nas universidades.¹⁸⁷⁰

Com esse retrato em vista, que, conforme já apontado no curso desta tese, é um diagnóstico que, comumente, leva à aproximação das modificações contemporâneas do modelo de fomento à CTI francês daquelas realizadas no Brasil, pretende-se apresentar os traços dessa institucionalidade, bem como pontuar os seus movimentos de transformação.

Além de forjar um quadro sob o qual são desenvolvidas as atuais iniciativas realizadas pelo Estado francês com vistas ao estímulo à inovação, almeja-se, em consonância com o que se fez para o caso brasileiro, pontuar aspectos da trajetória de formação do arranjo jurídico-institucional de CTI mobilizado pelo Estado francês.

Para empreender essa narrativa, apoia-se na literatura dedicada a examinar, de modo abrangente e sob uma perspectiva institucionalista, os movimentos de estruturação do fomento do Estado francês à inovação.

¹⁸⁷⁰ Novas políticas e novos arranjos institucionais na França. In: ARBIX, Glauco; *et. al.*(org.). *Inovação: estratégia de sete países*. Brasília: ABDI, 2010, p. 150.

Nota-se que, sem uma pretensão exaustiva, preferiu-se trabalhos de índole histórica àqueles de natureza prospectiva, sejam eles acadêmicos¹⁸⁷¹ ou originários de demanda estatal¹⁸⁷².

Essa opção, que se distancia da metodologia aplicável ao longo desta tese, parece justificável pela finalidade deste item da pesquisa: capturar sensações correntes do caráter e das etapas de transformação do sistema francês de inovação.

Nesse sentido, essa seção organiza-se por intermédio de trabalhos publicados cronologicamente a partir dos Anos 90, pelos quais se vislumbrou uma narrativa progressiva da formatação da institucionalidade francesa relacionada à inovação, conquanto seus autores, ora de modo expresso, ora de modo contextual, parecem partilham das mesmas referências.

¹⁸⁷¹ Entre outros exemplos, lembra-se da pesquisa de Marcel MORABITO (*Recherche et innovation: quelles stratégies politiques ?*, ob. cit). Por meio de uma abordagem comparativa a envolver diversos *écosystèmes* nacionais de pesquisa e inovação, entre os quais o brasileiro, Marcel MORABITO suscita várias preocupações de ordem institucionais, comuns a diversos países, quanto ao fomento à pesquisa e inovação, a fim de “*déterminer quelle est aujourd’hui, dans ce paysage devenu global, la position de la France*” (p. 19). Assim, após percorrer uma série de experiências, o autor conclui pela necessidade de aprofundamento da descentralização da ação estatal francesa, cujas considerações, a seguir transcritas, acredita-se, são também aplicáveis ao caso brasileiro: “[i]l est indiscutable que l’innovation traverse des champs de compétences qui sont historiquement et à juste titre dévolus à l’État, qu’il s’agisse de l’éducation, de la recherche, de la politique industrielle ou de l’animation territoriale. Pourtant, il n’en reste pas moins vrai que l’État voit sa marge de décision sérieusement entamée par la montée en puissance des territoires autant que par l’impact croissant de la globalisation. Qu’il demeure régulateur, qu’il exerce une fonction de contrôle, qu’il soit le garant des valeurs qui sont les siennes, qu’il porte enfin la responsabilité du développement de la culture scientifique, ce sont là des prérogatives qui, légitimement, lui appartiennent. En revanche, qu’il soit à même de dicter une ligne de conduite en matière de recherche et d’innovation, jouant ainsi le rôle d’un stratège, cela mérite discussion. Le paysage mondial, en effet, enseigne clairement que, s’il est un critère décisif dans la réussite d’un écosystème d’innovation où qu’il prenne corps, il réside dans le degré d’initiative laissé à ses acteurs. [...] Qu’il soit nécessaire de fixer un cadre qui, à la fois, coordonne et facilite leurs projets, cela est indéniable. Néanmoins, il serait illusoire de croire qu’une norme, de quelque valeur juridique qu’elle soit, pourrait contribuer à l’épanouissement de leur capacité créatrice. Pour pouvoir s’exprimer, celle-ci requiert leur liberté.” (pp. 145-146).

¹⁸⁷² Refere-se, aqui, aos diversos *rapports* solicitados pelo *Gouvernement* dedicados a analisar a condição da inovação na França e a recomendar estratégias de políticas públicas pelo Estado. Entre outros, destacam-se os seguintes documentos: (i) BOYER, Robert ; DIDIER, Michel. *Innovation et croissance*. Paris : La Documentation Française, Paris, 1998. Disponível em <<https://www.vie-publique.fr/rapport/24354-innovation-et-croissance>>. Acesso em 17 dez. 2020; (ii) BEYLAT, Jean-Luc ; TAMBOURIN, Pierre ; PRUNIER, Guillaume ; SACHWALD, Frédérique. *L’innovation : un enjeu majeur pour la France – dynamiser la croissance des entreprises innovantes*. [S.l.; s.n.], 2013. Disponível em <<https://www.vie-publique.fr/rapport/33317-linnovation-un-enjeu-majeur-pour-la-france-dynamiser-la-croissance>>. Acesso em 17 dez. 2020; (iii) LEWINER, Jacques; *et. al.* *Les aides à l’innovation*. [S.l.; s.n.], 2018. Disponível em <<https://www.vie-publique.fr/rapport/37560-les-aides-linnovation>>. Acesso em 17 dez. 2020.

É, portanto, mediante estudos, cronologicamente sucessivos, que aproveitam considerações assentadas em estudo anterior, para evoluírem em suas próprias observações, que se pretende apresentar o sistema francês de inovação.

5.3.1.1. François CHESNAIS – The French National System of Innovation (1993)

O ponto de partida desta narrativa é o texto *The French National System of Innovation* de François CHESNAIS.¹⁸⁷³

Por meio de um longo recuo na história francesa, fazendo referências a Jean-Baptiste Colbert, ministro do *Roi Louis XIV*, e ao período do Antigo Regime, o autor destaca o papel fortemente intrusivo do Estado francês e as consequências dessa lógica de atuação no âmbito das atividades de CTI.

Assim, embora os esforços ocorridos nos anos anteriores à Revolução de 1789 tenham conferido certa vantagem à capacidade francesa de produção técnico-científica, a ênfase em um modelo de ensino centralizado e destinado a formar servidores públicos, cujo maior exemplo seriam as *Grandes Écoles*, é tratada por François CHESNAIS como um dos principais empecilhos para a emergência de pesquisadores e criadores no cenário francês do Século XIX.¹⁸⁷⁴

¹⁸⁷³ In: NELSON, Richard R. (ed.). *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. New York / Oxford: Oxford University Press, 1993, pp. 192-229.

¹⁸⁷⁴ “Napoleon undertook the reorganization of French higher education between 1806 and 1811, he largely reestablished the centralized structure fashioned in the Ancien Régime in keeping with his increasingly conservative policies in many areas. This structure gave primacy to the training of experts as distinct from researchers and creators. This was provided in the professional schools, which have come to be known collectively as the ‘Grandes Ecoles’. [...] Though one had to have an extensive and broad mathematical education to be selected for one of the engineering Grandes Ecoles, the training and curriculum at each school were designed to train experts, civil servants, and managers for a particular ministry. The student at the Gandes Ecoles learned the results of science (and even here often with considerable delay since the curriculae divorced from research had difficulties in keeping up with progress), and not the methods of science.” (CHESNAIS, François. *The French National System of Innovation*, p. 197)

Diante disso, até o início do Século XX, o Estado francês foi incapaz de converter as altas aptidões dos seus quadros humanos em vantagem para o crescimento econômico e industrial do país.¹⁸⁷⁵

Foi preciso o final da Segunda Guerra Mundial, para que o Estado francês reorientasse a sua estratégia e utilizasse a produção sistemática de CTI como uma das bases para a sua reestruturação econômica.

Para tanto, uma série de organicidades dedicadas à CTI foram constituídas. Ilustrativo nesse sentido é a criação do já mencionado *Centre National de la Recherche Scientifique*, o CNRS.¹⁸⁷⁶

Oficialmente criado pelo *Décret-loi du 19 octobre 1939* do *Président de la République*, como *établissement* subordinado originariamente ao *Ministère de l'Éducation Nationale* e com o objetivo de animar e coordenar a pesquisa científica francesa em substituição à *Caisse nationale de la recherche scientifique* e o *Centre national de la recherche scientifique appliquée*, o CNRS apenas foi efetivamente organizado após a Segunda Guerra Mundial.¹⁸⁷⁷

Segundo François CHESNAY, outra significativa organicidade instituída no período foi o *Commissariat à l'énergie atomique* (CEA)¹⁸⁷⁸, marcando a adesão do Estado francês ao desafio de CTI em voga no final dos Anos 40 e início dos Anos 50, qual seja, o domínio da energia nuclear.

Nesta fase em que ciência, tecnologia e inovação ficavam, praticamente, a cargo do Estado, o autor noticia os alinhamentos realizados pelo *Gouvernement* com o setor

¹⁸⁷⁵ François CHESNAIS (*The French National System of Innovation*, pp. 195-196) expõe o assunto de modo mais bem sofisticado, colocando em debate aspectos como carências institucionais francesas para o aproveitamento interno da sua capacidade de ciência, tecnologia e inovação no curso do Século XIX, tendo em vista a preferência rentista dos seus agentes econômicos.

¹⁸⁷⁶ Lembra-se que o CNRS foi uma referência para a criação do CNPq, por se tratar de um modelo de organicidade de fomento responsável não só pela coordenação, mas também pela execução de atividades de ciência, tecnologia e inovação. Para esse destaque, ver, *supra*, item 2.1.2.

¹⁸⁷⁷ Para esse destaque de *L'histoire du CNRS*, ver <<https://histoire.cnrs.fr/querre-liberation-reconstruction>>. Acesso em 17 dez. 2020.

¹⁸⁷⁸ Criado pela *Ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945* do *Gouvernement provisoire de la République française* com autonomia administrativa e financeira e submetida diretamente ao *Président du Gouvernement provisoire*, o CEA encarregava-se das pesquisas, exploração industrial e informações relativas à energia nuclear. Para um paralelo com o Brasil, lembra-se da mobilização realizada nos Anos 50 que culminaram com a instituição da CNEN (cf., *supra*, item 2.2.2)

produtivo, por intermédio da planificação econômica e de uma política industrial ativa. Por meio destas estratégias, o Estado francês foi responsável por realizar consideráveis investimentos em infraestruturas básicas e em setores críticos à segurança nacional, como o aeroespacial e o militar.¹⁸⁷⁹

Sob esse arranjo, François CHESNAY aponta a emergência de uma agenda setorial de CTI em compasso com a escolha pelo Estado das “campeãs nacionais”, empresas, públicas ou privadas, consideradas essenciais para o desenvolvimento econômico do país e, por essa razão, destinatárias de uma série de medidas de estímulo.¹⁸⁸⁰

Nesse contexto, a paisagem de organicidades dedicadas à CTI ampliou-se, sob o impulso estatal, em áreas de interesse do setor produtivo, por exemplo, com a organização do *Centre national d'études des télécommunications* (CNET), um laboratório de pesquisas na área de telecomunicações,¹⁸⁸¹ e com o *Office national d'études et de recherches aeronautiques* (ONERA), dedicado a acelerar a pesquisa francesa no setor aeronáutico.¹⁸⁸²

¹⁸⁷⁹ “Along with economic planning, an active industrial policy, and large public investments in basic infrastructures, France’s vigorous institution building in science and technology and large investments in R&D must be seen as one of the central instruments of the country’s fairly spectacular economic and political recovery following the end of World War II.” (CHESNAIS, François. *The French National System of Innovation*, p. 200)

¹⁸⁸⁰ “But policies start to be enacted to lodge at least a part of the innovative capacity within the industry’s national champions (e.g., the large public or private firms with which the State has decided to build up in order to work in close partnership with them).” (CHESNAIS, François. *The French National System of Innovation*, p. 203)

¹⁸⁸¹ Criado pela *Ordonnance n°45-144 du 29 janvier 1945*, responsável por validar a *Loi n° 102 du 4 mai 1944*. Com a privatização dos serviços de telecomunicações na França, o CNET integrou a estrutura de pesquisa e desenvolvimento da *France Télécom S.A.*, compondo, atualmente, o “Orange Labs” da multinacional Orange S.A (ver publicação de novembro de 2015 *Orange research projects*, pp. 8-ss, disponível em <https://www.orange.com/sirius/edossiers/pdfs/orange-research-projects-en/orange-research-projects-en-full.pdf>). Acesso em 17 dez. 2020). Considerando o que se ponderou quanto à privatização do setor de telecomunicações no Brasil e a organização do CPQD, com personalidade jurídica própria, sob a forma de fundação e, portanto, de entidade sem finalidade lucrativa (cf. nota de rodapé n° 1071), pode-se dizer que França e Brasil seguiram caminhos distintos para preservar suas respectivas capacidades nacionais de produção de ciência, tecnologia e inovação na área de telecomunicações.

¹⁸⁸² O ONERA foi criado pela *Loi n°46-895 du 3 mai 1946* com a estrutura de *établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)*, a despeito da sua finalidade de pesquisa. Segundo o seu *site*, essa conformação industrial e comercial conferiu à organicidade “*une réelle souplesse de gestion*” (“Les événements qui ont présidé à sa création” no *site* da ONERA, disponível em <https://www.onera.fr/fr/histoire/naissance-onera-les-evenements-qui-ont-preside-a-sa-creation>).

Acesso em 17 dez. 2020). Após um longo percurso dedicado à aviação militar e ao apoio do programa espacial francês, a partir da Década de 90, o ONERA, mantendo o seu caráter de pesquisa, passou a se orientar tanto para a relação com outras institucionalidades dedicadas à produção de ciência, tecnologia e inovação no cenário europeu, como à aeronáutica civil, mediante uma série de parcerias com empresas do setor, como a THALES e AIRBUS. Para um diálogo com as pesquisas aeroespaciais no Brasil, oportuna a lembrança do DCTA que, por seu turno, sempre esteve vinculado às Forças Armadas, sem prejuízo da sua intensa relação com empreendimentos industriais, como a EMBRAER. Para mais

François CHESNAY ressalta que esse impulso setorial conformou as estruturas de produção de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, marcando o uso da CTI como elemento de aprimoramento do exercício da atividade estatal, por *Ministères* temáticos do Governo francês. Com isso, as institucionalidades públicas de CTI foram constituídas, no período, tanto desvinculadas da estrutura universitária – salvo raras exceções, impulsionadas pelo CNRS –, como sem a participação decisiva da iniciativa privada.

Embora essa estrutura tenha se consolidado, François CHESNAY relata que, a partir dos Anos 70, é possível constatar uma progressiva aproximação dessas organicidades públicas de produção de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos do setor privado.

Para ilustrar essa consideração, o autor realça a transição de certas entidades de CTI do regime jurídico comum às demais organicidades da Administração Pública francesa, os *établissements publics à caractère administratif* (EPAs), para estruturas especificamente organizadas para o exercício da produção de pesquisa e inovação, os já mencionados *établissements publics à caractère scientifique et technologique* (EPSTs).¹⁸⁸³

Definidos inicialmente pelo artigo 15 da *Loi n° 82-610*, de 15 de julho de 1982, os EPST são pessoas de direito público, criadas por *décret*, dotadas de autonomia administrativa e financeira, cuja missão seja de execução de atividades de ciência, tecnologia e inovação, sem caráter industrial, nem comercial.¹⁸⁸⁴

detalhes quanto ao DCTA e à EMBRAER nesta tese, ver, respectivamente, nota de rodapé n° 400 e item 3.1.4.

¹⁸⁸³ “*The changes are still far from a full scale privatization of public sector R&D, but they certainly represent a step in that direction. The status of the R&D laboratories was changed [...] from administrative public institutions to a new generic type of status with some attributes of private law, the ‘établissement public scientifique et technique’.* Under this new status laboratories have been empowered to establish subsidiaries, acquire shares, and seek cooperation around specific projects with scientific and industrial partners in public interest groups (GIP) and scientific groupings (GS). These possibilities give the major agencies more incentive to involve themselves in exploiting and marketing their innovation. In practice, marketing will generally be undertaken by private law subsidiaries that can more appropriately act as entrepreneurs than the research agencies themselves.” (CHESNAIS, François. *The French National System of Innovation*, p. 205)

¹⁸⁸⁴ A definição jurídica vigente de EPST é realizada pelos artigos L321-1 do *Code de la recherche* (ver nota de rodapé n° 1798) que, preservando a prescrição original, acrescenta que a manifestação normativa para a criação das EPSTs é o “*décret en Conseil d’Etat*” que deve “*précise les modalités d’organisation et les règles de fonctionnement de l’établissement. Il détermine le département ministériel exerçant la tutelle*”. Por oportuno, convém destacar que EPST e ICT não são categorias jurídicas aproximáveis. Se esta qualificação é uma consequência da finalidade institucional de

Entre as entidades que transitaram de EPA para EPST nos Anos 80,¹⁸⁸⁵ destaca-se o *Institut national de la recherche agronomique* (INRA). Criado pela *Loi n° 46-1086 du 18 mai 1946* e, portanto, sob o esforço inicial realizado pelo Estado francês no pós-Guerra, o INRA foi estruturado como EPA, com o objetivo de conhecer os aspectos técnicos da produção, conservação e transformação dos produtos agrícolas, de origem animal e vegetal. Em 1984, por ocasião da figura jurídica criada pela *Loi n° 82-610*, o INRA teve a sua natureza jurídica alterada para EPST pelo *Décret n°84-1120 du 14 décembre 1984*.¹⁸⁸⁶⁻¹⁸⁸⁷

Enfim, trabalhando dados do final dos Anos 80, François CHESNAY encerrava sua análise, assentando certas características do sistema de inovação francês à época.

Segundo a sua avaliação, a institucionalidade de CTI francesa, forjado pela demanda do Estado em setores industriais tecnologicamente intensivos (militar, nuclear, aeroespacial e telecomunicações),¹⁸⁸⁸ demonstrava sinais de esgotamento.

determinada organicidade, para fins de aplicação do regime jurídico da Lei n° 10.973/04; aquela constitui a estrutura jurídica da entidade, conformando, enfim, a sua essência enquanto pessoa de direito.

¹⁸⁸⁵ Veja-se que nem todas as organicidades dedicadas à ciência, tecnologia e inovação no Estado francês adotam o formato de EPSTs. Além daquelas que se estruturam como EPAs, há outras que assumem a forma de EPIC. Para as listas, respectivamente, das EPAs, EPSTs e EPICs, organizadas pelo MESRI, ver <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49677/organismes-de-recherche.html>>, <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid25357/etablissements-publics-a-caractere-scientifique-et-technologique.html>> e <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49700/etablissements-publics-a-caractere-industriel-et-commercial-e.p.i.c.html>>, acessadas em 17 dez. 2020. Registra-se que o Direito francês também tipifica, sem integrá-las ao Estado, as fundações que atuam na produção de ciência, tecnologia e inovação, classificando-as em: (i) “*fondations de reconnue d'utilité publique*” (FRUP) à *caractere scientifique*, instituídas por *décret en Conseil d'État*, por instrução do *Ministère de l'Intérieur* para aquela pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa, constituída por um acervo de bens, que se dedique diretamente ou por parcerias à realização das atividades de pesquisa – uma das principais entidades dotadas dessas características é o *Institut Pasteur* (Paris e Lille); e (ii) as “*fondations de coopération scientifique*” (FCS), constituídas por *décret* do MESRI, nos termos previstos pelo artigo L344-11 do *Code de la recherche*, destinando-se às pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa que, no “*développement du mécénat*”, afetam de modo irrevogável bens, direitos ou recursos, para a realização de atividades de interesse geral relacionadas à pesquisa (artigo L112-1, *Code de la recherche*) ou à educação (artigo L123-3, *Code de l'éducation*) – um exemplo de FCS é a *Sorbonne Universités* que tem, entre os seus membros associados, a *Université Paris-II - Panthéon-Assas* (Paris II), por força do *Décret n° 2015-1594 du 7 décembre 2015*.

¹⁸⁸⁶ Em 2019, por intermédio do *Décret n° 2019-1046 du 10 octobre 2019*, o INRA passou por nova organização estrutural, para se fundir com o *Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture* e formar o *Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement* (INRAE), reunindo o tratamento da questão da pesquisa agrícola às problemáticas da alimentação e do meio ambiente.

¹⁸⁸⁷ Para um diálogo com o Brasil, lembra-se que, ante a ausência de um figurino jurídico como o dos EPSTs, a EMBRAPA, em que pese a sua finalidade de pesquisa, foi organizada sob a forma de empresa estatal (ver *supra* item 3.3.2.2.2.4).

¹⁸⁸⁸ CHESNAIS, François. *The French National System of Innovation*, p. 220.

Entre estes, (i) a impossibilidade do sistema de ensino formar, de modo abrangente, pessoal qualificado à produção de CTI e (ii), em que pesem mudanças como as EPSTs, a predominância de estruturas públicas de pesquisa, pouco incentivadas pelo arranjo jurídico-institucional a transferirem seu estoque de conhecimento para setores que não aqueles diretamente alinhados às estratégias nacionais.

Assim, François CHESNAY vislumbrava, no sistema de inovação francês, um modelo rígido, regido pelo Estado, com sinais de incapacidade para enfrentar o acirramento da competição global e incluir atores dinâmicos, como as pequenas e médias empresas, aspectos centrais da conjuntura de CTI que se prenunciava no início dos Anos 90.

5.3.1.2. Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR – French Research and Innovation Policy: two decades of transformation (2002)

Em 2002, a análise de François CHESNAY foi revisitada por Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR em artigo intitulado *French Research and Innovation Policy: two decades of transformation*.¹⁸⁸⁹

Nestas considerações, os autores enfrentam a ideia de que o sistema de inovação francês seria orientado por um poder estatal absoluto e rígido.

Sem negar as avaliações de François CHESNAY, Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR procuram pontuá-las no tempo, a fim de refutar o que qualificam como uma visão estereotipada do modelo de apoio estatal francês. Segundo os autores, no curso das Décadas de 80 e 90, diversas situações levaram a uma inflexão do papel do Estado francês, como o ator central do sistema nacional de inovação.

Para Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR, a primeira razão para essa reorientação seria a retração observada, sobretudo por razões fiscais, da capacidade investimento da estrutura central do Estado francês (*l'État*) nos setores militar, nuclear, aeroespacial e telecomunicações. Em seu lugar, os autores anotam o avanço tanto dos programas de

¹⁸⁸⁹ In: LARÉDO, Philippe; MUSTAR, Philippe. *Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative Analysis*. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA): Edward Elgar, 2002, pp. 447-496.

fomento da UE, como das iniciativas das *régions* – estas, particularmente, por consequência do processo de descentralização do Estado francês ocorrido em 1982.¹⁸⁹⁰

Outro ponto de mudança teria ocorrido no âmbito das universidades, em virtude dos estímulos realizados pelo CNRS à estruturação material e funcional dos estabelecimentos de ensino para a produção de pesquisa. No caso, os autores destacam as parcerias realizadas pelo CNRS com as universidades, a fim de estruturar centros de *unités mixtes*, nos quais o corpo funcional dedicado ao ensino trabalha no mesmo ambiente daqueles profissionais focados exclusivamente na atividade de pesquisa.¹⁸⁹¹

Como apontam Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR, a consequência dessa medida foi a transformação da paisagem do ensino superior francês, não só pela reversão do baixo engajamento das universidades na pesquisa, como pelo aprofundamento desta atividade também nas *Grandes Écoles*.¹⁸⁹²

¹⁸⁹⁰ Trata-se do amplo processo de descentralização do unitário Estado francês iniciado pela *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982* que continua a ser objeto de aprofundamentos pelos sucessivos *Gouvernements*. Para um destaque dessa trajetória, ver “Historique de la décentralisation” no *Le portail de l’État au service des collectivités* (disponível em <<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation>>. Acesso em 17 dez. 2020). Quanto às políticas das *régions* de estímulo à pesquisa e à inovação no curso dos Anos 80 e 90, Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR informam: “[i]n a first period, the regions have placed a heavy emphasis on public research facilities. This remains a priority, given that French universities are under-equipped, but it has been progressively replaced by more active policies in support of the innovative capacities of SMEs [Small and medium-sized enterprises]. The latter policies relied first on the interventions and regional structures of ANVAR [Agence nationale de valorisation de la recherche, para considerações específicas sobre esta organicidade, cf., *infra*, item 5.3.2.3] and of the Ministry in charge of industry. Subsequently, their activity has become progressively more specifically focused on intermediation structures which, in a reversal of the situation, no longer come from the laboratories and from their stock of knowledge to be exploited, but from the problems of regional firms.” (*Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative Analysis*, p. 476)

¹⁸⁹¹ Para ilustrar a porosidade deste modelo, inclusive para as ciências humanas, destaca-se o *Centre d’études et de recherches des sciences administratives et Politiques* (CERSA), da *École doctorale Georges Vedel – Droit public interne et comparé, science administrative et science politique*, no qual esta pesquisa foi realizada que, enquanto “*unité mixte*”, funciona sob a “*double tutelle* : *Universitaire* [Paris II] *et CNRS*” com *enseignants-chercheurs* da Paris II e *chercheurs* do CNRS, partilhando o mesmo ambiente organizacional. Para estes detalhes do CERSA, ver <<https://www.u-paris2.fr/fr/recherche/centres-de-recherche/centre-detudes-et-de-recherches-de-sciences-administratives-et>>. Acesso em 17 dez. 2020.

¹⁸⁹² “*This transformation has marked the disappearance of one particular feature of the French situation: its frequently described dualism no longer exists. Higher education is playing an increasingly central role in the public research system. Taking this analysis to the extreme, the CNRS could be considered, following the example of the Anglo-Saxon research councils or the NSF [National Science Foundation], as a research support agency, but more specifically an agency concerned not with projects, but with structures, and which makes its contributions in the form of human potential and large technical resources rather than financially.*” (LARÉDO, Philippe; MUSTAR, Philippe. *Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative Analysis*, p. 461)

Em seguida, os autores destacam as alterações realizadas no modelo de estímulo, pela demanda do Estado, que impulsionara, após a Segunda Guerra Mundial, a produção de CTI na França.

Assim, se até os Anos 80 predominaram as organicidades de pesquisa vinculadas aos *Ministères*, direcionando as atividades de CTI à oferta de soluções para as atividades administrativas setoriais por eles empreendidas, com a edição *Loi n° 82-610*, responsável pela orientação e programação da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico francês, Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR entendem que essa dinâmica foi fortemente limitada por alguns fatores.

Primeiramente, em razão do impulso constante nesta *Loi* à contratualização dos esforços de pesquisa com o setor privado empresarial,¹⁸⁹³ desmobilizando as estruturas de pesquisa dos *Ministères* que, outrora, contavam com os seus funcionários dedicados integralmente aos temas de suas respectivas missões públicas.

Um segundo aspecto desta transformação deveu-se à incorporação pela *Loi n° 82-610* dos pesquisadores no quadro de funcionários do Estado, de modo que, com as restrições fiscais dos Anos 90, o custo de pessoal passou a pressionar os orçamentos ministeriais, limitando as suas capacidades de investimento.

Também relacionado a aspectos orçamentários, o último ponto apontado pelos autores foi a concentração, estabelecida pela *Loi n° 82-610*, dos recursos estatais dedicados à CTI na unidade ministerial encarregada da *recherche*.¹⁸⁹⁴

Assim, segundo Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR, a *Loi n° 82-610* deslocou a produção de CTI do impulso setorial do *Gouvernement* para as temáticas de interesse

¹⁸⁹³ Veja-se que, a despeito dessa ênfase anotada por Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR, a interação entre as estruturas públicas de pesquisa e o setor privado remanesceu como uma preocupação no cenário jurídico francês, sendo um dos focos principais das mudanças realizadas pela *Loi n° 99-587* na *Loi n° 82-610*, conforme visto acima (item 5.2.1.4).

¹⁸⁹⁴ Como o assunto não é trabalhado em detalhes normativos por Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR, cogita-se se tratar do artigo 10 da *Loi n° 82-610*, instituindo o “*conseil supérieur de la recherche et de la technologie*”, no âmbito do à época “*ministre chargé de la recherche et de la technologie*”, responsável por realizar a repartição do “*budget civil de recherche et de développement technologique*”, entre as organicidades do Estado francês acometidas com essa tarefa.

empresarial, ao estimular a estrutura pública de pesquisa, inclusive aquele vinculado ao ensino universitário, a colaborar com o setor privado.¹⁸⁹⁵

Por consequência, concluem os autores, *l'État* perdeu o protagonismo no dirigismo da pesquisa e da inovação.¹⁸⁹⁶ Sob a ausência dos grandes programas diretivos realizados pelo Estado francês, o setor industrial privado francês ganhou relevância na direção temática da produção nacional de CTI.

Nesse sentido, observando as tendências do final da Década de 90, Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR capturam uma mudança nos esforços estatais relacionados à promoção da CTI.

Os grandes planos e programações nacionais dirigidos pelo Estado e que serviram de motor do processo de produção de CTI após a Segunda Guerra Mundial dão lugar a medidas de estímulo ao setor privado, com o acento à agenda da inovação.¹⁸⁹⁷

Desse modo, novos arranjos institucionais passaram a ser desenhados, sobretudo para estimular o alinhamento entre as estruturas do Estado francês, mediante organicidades de coordenação e instrumentos de parcerias. É, portanto, nesses termos que Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR sintetizaram a situação da paisagem do sistema de ciência, tecnologia e inovação francês, no início do Século XXI:

the near disappearance of the large programmes, the end of the policy of national champions, the displacement to the European level of technological programmes aimed at encouraging collaborative research,

¹⁸⁹⁵ “French reform is heading towards a convergence of the entire public research sector, not a withdrawal into basic research, cut off from socio-economic issues, but the more systematic construction of collaborative research, which takes account both of the requirements of scientific quality and the problems of partners (taken in the wider sense and no longer defined by the needs of parent ministries).” (LARÉDO, Philippe; MUSTAR, Philippe. *Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative Analysis*, pp. 466-467)

¹⁸⁹⁶ Segundo Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR, trata-se de fenômeno que acometeu a estrutura central do Estado francês, mas não as *régions* – ou os programas da UE – que, sem as condicionantes de caráter financeiro, ocuparam o espaço deixado pelo *État* de promotores da ciência, tecnologia e inovação por medidas de iniciativa à demanda.

¹⁸⁹⁷ Tratando das mudanças nas políticas industriais francesas no final da Década de 90, Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR destacam “a reorientation in favour of innovation, around, on the one hand, public research, and, on the other, the general environment of firms, often borne by other policies (fiscal, intellectual property etc.), is taking place.” (*Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative Analysis*, p. 485).

*sharing with the regions the strong priority of the innovative capacities of SMEs, the increasing role of non-governmental organisations in the definition of priorities (particularly in health), and the convergence of public sector research (universities, the CNRS and mission-oriented research institutions) around “collaborative academic research”.*¹⁸⁹⁸

5.3.1.3. Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD – France: Innovation System and Innovation Policy (2009)

Entre os estudos produzidos nos Anos 2000 que aprofundam linhas da inflexão no paradigma histórico de interação do Estado francês com o tema da CTI, como o realce ao papel das estruturas estatais locais e regionais e do setor privado industrial no direcionamento desta institucionalidade, vislumbradas por Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR, explora-se aquele produzido por Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD, *France: Innovation System and Innovation Policy*.¹⁸⁹⁹

Assim, para ilustrar tais transformações, os autores destacam os *pôles de compétitivité*, iniciativa lançada pelo *Gouvernement* em 2004.¹⁹⁰⁰

Para Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD, baseada na mobilização das *régions* como atores de CTI e, portanto, produto da descentralização administrativa iniciada na Década de 80, a estratégia movimentou a institucionalidade francesa no primeiro decênio dos Anos 2000.

Embora a medida tenha exposto a desigualdade das capacidades de CTI no território francês, a quantidade de arranjos constituídos, unindo estruturas e competências locais

¹⁸⁹⁸ *Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative Analysis*, p. 491.

¹⁸⁹⁹ In: *Fraunhofer ISI Discussion Papers - Innovation Systems and Policy Analysis*, n. 18, 2009. Disponível em <<https://www.isi.fraunhofer.de/en/competence-center/innovations-wissensoekonomie/publikationen/innovation-systems-policy-analysis.html>>. Acesso em 18 dez. 2020.

¹⁹⁰⁰ Sob o aspecto jurídico, os *pôles de compétitivité* foram definidos pelo artigo 24, I, “a”, da *Loi de Finances pour 2005 (Loi n° 2004-1484)* como “*le regroupement sur un même territoire d’entreprises, d’établissements d’enseignement supérieur et d’organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l’innovation*”.

tanto de ensino e pesquisa, quanto do setor produtivo privado,¹⁹⁰¹ imprimiram uma nota *bottom-up* às políticas na matéria, aprofundando a emergência de atores regionais na formulação das políticas de CTI em interação com *l'État*.¹⁹⁰²

Outra iniciativa mencionada por Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD que, como os *pôles de compétitivité*, pretendia promover a aproximações dos atores público e privados, produtores de CTI, destacando aspectos de índole local/regional, foi a criação da qualificação “*Instituts Carnot*”.

¹⁹⁰¹ Atualmente, com 56 *pôles*, a medida encontra-se na sua quarta fase. O *site* oficial dos *pôles de compétitivité* oferta a seguinte síntese da trajetória da iniciativa: “[*l*]es *pôles de compétitivité* se positionnent, depuis bientôt 14 ans, comme l’un des piliers de la politique nationale d’innovation, en particulier au bénéfice des PME. [§] Les phases précédentes des *pôles* ont ciblé comme objectif principal l’industrialisation de la R&D (« usine à projets »), puis l’accompagnement jusqu’à la mise sur le marché des projets innovants (« usine à produits »). [§] Les *pôles* ont démontré leur capacité à mettre en réseau les acteurs de l’innovation, à développer des relations partenariales entre le monde de l’entreprise et la recherche publique, à renforcer la capacité des PME à innover, et ainsi à soutenir leur croissance et leur compétitivité. Ils ont en outre développé un ensemble de compétences au service de leur écosystème. [§] Le Gouvernement souhaite réaffirmer la pertinence du modèle des *pôles* au sein du paysage de l’innovation et impulser une nouvelle dynamique à cette politique en lançant la phase IV des *pôles de compétitivité* (2019-2022), qui reposera notamment sur : > une ambition européenne, en confiant aux *pôles* l’objectif de faire émerger davantage de projets collaboratifs européens, notamment dans les appels à projets d’Horizon 2020 (puis Horizon Europe), > l’amélioration de la lisibilité du label « *pôle de compétitivité* », par la sélection des *pôles* sur la base d’objectifs mieux définis et de critères plus exigeants, et le renforcement de leur cohérence avec les autres écosystèmes innovants ou avec les Comités Stratégiques de Filières” (disponível em <<https://competitivite.gouv.fr/la-politique-des-poles/phases/2019-2022-879.html>>. Acesso em 18 dez. 2020). Portanto, com considerável esforço financeiro do Estado francês (para os mecanismos de fomento mobilizados para a medida, ver <<https://competitivite.gouv.fr/le-financement-des-projets-266.html>>. Acesso em 18 dez. 2020), pode-se dizer que os *pôles de compétitivité* gozam de continuidade na institucionalidade francesa, fazendo parte, inclusive, de uma ambiciosa estratégia do *Gouvernement*. Esse acento realizado pelo Estado francês aos seus ambientes cooperativos de inovação faz ecoar a crítica – realizada em coautoria com pesquisadores do OIC-IEA/USP – à falta de efetivo engajamento do Governo Federal brasileiro na sua proposta de atualização do “Programa Nacional de Apoio aos Ambientes Inovadores”, em MOURÃO, Carolina Mota; ARIENTE, Eduardo Altomare; ROMITELLI, Gabriel; MARINHO, Maria; MONTEIRO, Vítor. Governo Federal precisa ser assertivo no apoio aos ambientes inovadores. In: *Consultor Jurídico – Opinião*, de 13 de maio de 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-13/opiniao-novidades-vista-ambientes-inovadores>>. Acesso em 18 dez. 2020.

¹⁹⁰² “During the last decade [1991-2000], the traditional philosophy of centralized policy design and implementation has changed more in reality than officially advertised. The financial context has encouraged the French state to share certain functions relating to science, research and higher education with local and regional authorities, leading to a more complex governance organization. More recently, another shift in policy can be observed, with (at least partial) bottom-up and competitive procedures being encouraged at the national level. [...] Within new national frameworks, regions are emerging as intermediate actors within complex governance structures. It is not likely that regional councils can be ‘the dominant player’, but they can mobilize both sub-regional and supra-regional levels to implement their own strategies. Spaces for the negotiation of science policy between national and regional actors have been created and regional science policies are beginning to emerge in certain regions.” (MULLER, Emmanuel; ZENKER, Andrea; HÉRAUD, Jean-Alain. *France: Innovation System and Innovation Policy*, p. 30)

Instituído na esteira da *Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche*, o “*Pacte pour la recherche*”, com o objetivo de fomentar a interação entre o setor público e as empresas, o *label Carnot* é um título outorgado pelo MESRI às organicidades públicas francesas, após *appel à candidature* realizado pela gestionária da medida, a *Agence nationale de la Recherche (ANR)*¹⁹⁰³.

Com o selo de *Institut Carnot*, válido por um período de cinco anos (renováveis), a organicidade pública credencia-se ao apoio financeiro estatal em suas interações com o setor produtivo.

Em razão desta métrica de remuneração, calculado em razão das receitas obtidas pelos *Instituts* nos seus contratos de pesquisa com as empresas,¹⁹⁰⁴ Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD lembram que “[t]he philosophy is inspired by the German model of the Fraunhofer Institutes and the institutes concerned are expected to play a major role in the future in applied research, taking the form of private-public partnerships”.¹⁹⁰⁵

¹⁹⁰³ Criada com a inclusão, pelo *Pacte pour la recherche*, do artigo L. 329-1 ao *Code de la recherche*, a ANR atua em nível nacional e europeu (L. 329-3) pautada por *contrats pluriannuels* celebrados com l’État (L. 329-2), sob a missão de fomentar com “*une part significative de ses crédits au financement de projets non thématiques*” (L. 329-4) e, com a outra parte, projetos em parcerias, nos quais o cálculo de sua contribuição financeira deve observar o “*engagement financier*” da organicidade parceira (L. 329-5). Por intermédio do *Décret n°2006-963 du 1 août 2006*, o Poder Executivo estabeleceu a organização e funcionamento da ANR, atribuindo-lhe o caráter de EPA.

¹⁹⁰⁴ A chamada realizada em 2019 pela ANR para os *Instituts Carnot*, assim descreve as “*modalités de détermination de l’abondement Carnot*”: “*Note préliminaire: Chaque année, le budget du programme « Carnot » est déterminé dans le cadre du budget de l’ANR, adopté par son conseil d’administration, dans la limite des fonds alloués par l’Etat. Les règles de détermination de l’abondement permettent de calculer un montant d’abondement pour chaque institut Carnot, compte tenu de son activité contractuelle menée lors de l’année passée et en fonction du montant du budget du programme « Carnot ».* Formule de calcul de l’abondement Chaque institut labellisé « Carnot » se voit attribuer chaque année un abondement « Carnot » assis sur le chiffre d’affaires de recherche contractuelle directe facturé l’année précédente aux acteurs socio-économiques ainsi que des recettes de propriété intellectuelle sous les conditions citées plus loin. L’abondement acquis au titre de l’année N est égal à la somme des : • 35% du chiffre d’affaires facturé en année N-1 auprès des partenaires socioéconomiques pour une première tranche plafonnée à 2,5 M€ ; • 20% du chiffre d’affaires facturé en année N-1 auprès des partenaires socioéconomiques pour une deuxième tranche de 2,5 M€ à 50 M€ ; • 15% du chiffre d’affaires facturé en année N-1 auprès des partenaires socioéconomiques pour une troisième tranche au-delà de 50 M€ ; Un bonus de 10% du chiffre d’affaires facturé aux PME/PMI et ETI est ajouté. On applique ensuite un coefficient de réfaction à tout l’abondement théorique calculé, en fonction du budget Carnot global. A l’issue de ce calcul, afin d’éviter les trop faibles abondements liés notamment au coefficient de réfaction, un institut Carnot qui n’aurait pas obtenu au minimum 300 k€ d’abondement effectif bénéficiera d’une remonte de financement à un abondement « plancher » de 300 k€.” (ver, sem os grifos do original, o item 7.3. dos “*Annexes*” do *Plan d’action 2019 - Programme Carnot: appel à candidatures et demandes de renouvellement Carnot*, disponível em <https://anr.fr/fileadmin/aap/2019/AAC-Carnot-2019-Appel_a_candidature-v3.pdf>. Acesso em 18 dez. 2020)

¹⁹⁰⁵ MULLER, Emmanuel; ZENKER, Andrea; HÉRAUD, Jean-Alain. *France: Innovation System and Innovation Policy*, p. 10.

Após pouco mais de dois anos do início da iniciativa, a *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche* (IGAENR)¹⁹⁰⁶ recebeu do MESR a missão de avaliar os primeiros resultados obtidos com os *Instituts Carnot*. Inaugurando essa avaliação, os responsáveis pelo relatório caracterizaram os *Instituts* como “*les « Fraunhofer » à la française*”, tendo em vista que o fomento concedido pelo Estado francês abrange apenas parte das pesquisas desenvolvidas pelas organicidades apoiadas e não tem a pretensão de criar novas estruturas de pesquisa.¹⁹⁰⁷

De toda a sorte, a despeito do aparente sucesso desta medida,¹⁹⁰⁸ enquanto mecanismo de estímulo estatal às parcerias entre estruturas públicas de pesquisa e setor produtivo, Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD encerram suas observações chamando atenção para “*an apparent contradiction*” do sistema francês de inovação “*when comparing the relatively high propensity to invest in scientific activities and relatively low propensity to produce patents*”.¹⁹⁰⁹

¹⁹⁰⁶ Tratava-se de organicidade do Estado francês, instituído pelo *Décret n° 99-878 du 13 octobre 1999*, com a “*mission permanente de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation*” (art. 1°) da educação nacional, do ensino superior e da pesquisa.

¹⁹⁰⁷ ANGLÈS, Nicole ; KOROLITSKI, Jean-Pierre ; SIMON, Thierry ; SZYMANKIEWICZ, Christine. *Les instituts Carnot : un lancement réussi, un avenir à préparer (Rapport – n° 2009-048)*. [S.l.]: MESR-IGAENR, 2009. Disponível em <<https://www.vie-publique.fr/rapport/30800-les-instituts-carnot-un-lancement-reussi-un-avenir-preparer>>. Acesso em 18 dez. 2020. Lembrando que, no Brasil, a EMBRAPPI também tem inspiração na *Fraunhofer-Gesellschaft* (nesse sentido, cf., *supra*, considerações e referência constante na nota de rodapé n° 1395), repara-se que o modelo *à la française* dos *Instituts Carnot* também parece ter sido a opção da OS brasileira, já que ambas atuam por intermédio de credenciamento de organicidades, sem deterem estruturas próprias de pesquisa. Nesse sentido, embora a inegável influência do modelo *Fraunhofer-Gesellschaft* de produção de ciência, tecnologia e inovação em parceria com empresas, bem como de compartilhamento financeiro dos esforços, “à moda” brasileira e francesa não ambicionam, como na experiência alemã, a institucionalização de uma estrutura própria, como a construção de laboratórios ou a contratação direta de pessoal de pesquisa. Para a história da *Fraunhofer-Gesellschaft*, ver *70 years of Fraunhofer – 70 years of future – #whatsnext*. In: *Fraunhofer magazine (special issue)*, n. 2, 2019. Disponível em <<https://www.fraunhofer.de/en/70-years-of-fraunhofer.html>>. Acesso em 18 dez. 2020. Especificamente sobre a organização dos seus “*institutes*”, cf. os itens “§ 20” e seguintes do *Statue of the Fraunhofer-Gesellschaft*, de 2015 (disponível em <<https://www.fraunhofer.de/en/about-fraunhofer/profile-structure/structure-organization.html>>. Acesso em 18 dez. 2020).

¹⁹⁰⁸ São atualmente 39 estruturas de pesquisas qualificadas pelo *label*, atuando nas mais diversas áreas de competências científicas e tecnológicas, espalhadas pelo território francês e articuladas por intermédio de uma rede (cf. *Le réseau Carnot*, disponível em <https://www.instituts-carnot.eu/sites/default/files/pdf/carte_instituts_carnot.pdf>. Acesso em 18 dez. 2020), gerida pela *Association des instituts Carnot*. Para o papel desta na *animation* dos *Instituts Carnot*, ver <<https://www.instituts-carnot.eu/fr/association-des-instituts-carnot>>. Acesso em 18 dez. 2020.

¹⁹⁰⁹ MULLER, Emmanuel; ZENKER, Andrea; HÉRAUD, Jean-Alain. *France: Innovation System and Innovation Policy*, p. 31.

Portanto, no final da primeira década dos Anos 2000, certas insuficiências, notadamente aquelas relacionadas com a capacidade de inovação da institucionalidade de CTI, era apontada como uma questão aos olhares da literatura.¹⁹¹⁰

5.3.1.4. Jacques LESOURNE – La Recherche et L’Innovation en France (FutuRIS 2011, 2012, 2013 e 2016)

Para trabalhar as movimentações realizadas pelo Estado na institucionalidade de CTI nos primeiros anos da década 2011-2020, esta seção explora quatro artigos de Jacques LESOURNE constantes das publicações da FutuRIS¹⁹¹¹ de 2011, 2012, 2013 e 2016.¹⁹¹²

Em todas, Jacques LESOURNE foi responsável por elaborar os capítulos inaugurais, dedicados a examinar, como sugere o título comum dessas coletâneas, *La Recherche et L’Innovation en France*.

Assim, na publicação de 2011, intitulada *Un système qui change au milieu des écueils*¹⁹¹³, Jacques LESOURNE faz um balanço das reformas realizadas no sistema de

¹⁹¹⁰ Pelo que já se ponderou nesta tese – como, por ocasião da edição da *Loi n° 99-587* –, pode-se dizer que, muito embora os avanços em termos de iniciativas de aproximação entre organicidades de pesquisa (majoritariamente públicas) e setor produtivo, persistia o sentimento de incapacidade da institucionalidade francesa de ciência, tecnologia e inovação de lançar no mercado novos produtos, processos e serviços.

¹⁹¹¹ Segundo as notas editoriais das publicações analisadas, a FutuRIS é uma “*plate-forme prospective sur la recherche, l’innovation et la société. Animée par l’ANRT [Association Nationale de la Recherche et de la Technologie], FutuRIS bénéficie du soutien d’une trentaine de contributeurs (entreprise, institutions de recherche, agences, ministères, académies)*”. Com relação à ANRT, nos termos do seu site, trata-se de uma associação nacional que, criada em 1953, reúne “*entreprises, universités et organismes publics de recherche unissent leurs forces pour stimuler les partenariats de recherche public-privé et accroître l’efficacité du système français de recherche et d’innovation. Nos actions visent à promouvoir la coopération entre les entreprises et les laboratoires dans toutes les disciplines et tous les secteurs industriels*” (disponível em <<http://www.anrt.asso.fr/fr/lassociation-81>>. Acesso em 18 dez. 2020). Ainda que a FutuRIS, mobilizada pela ANRT, tenha essa aspiração prospectiva, os trabalhos anuais de Jacques LESOURNE, muito embora adotem essa abordagem, também procuram apresentar um balanço das movimentações realizadas pelo Estado francês, razão pela qual optou-se por explorar os artigos deste autor.

¹⁹¹² Veja-se que foram organizadas no âmbito da FutuRIS dez coletâneas, publicadas pela Odile Jacob, tratando da pesquisa e da inovação na França, entre os anos de 2006 e 2016 (não houve publicação no ano de 2014, sendo que a de 2015 correspondeu ao biênio 2014-2015). Nessa tese, são examinadas apenas as publicações realizadas após o ano de 2010, para conformar o retrato da primeira metade da década 2011-2020, sendo que não foi analisada a publicação de 2015, na medida em que, nesta obra, Jacques LESOURNE escreveu em coautoria com Denis Randet (LESOURNE, Jacques; RANDET, Denis. 2014, le SFRI dans une France en crise. In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l’Innovation en France : FutuRIS 2014-2015*. Paris : Odile Jacob, 2015, pp. 23-51).

¹⁹¹³ In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l’Innovation en France : FutuRIS 2011*. Paris : Odile Jacob, 2011, p. 19-33.

pesquisa e inovação francês na década anterior. Desse modo, o autor lembra dos *pôles de compétitivité* e da *Loi de programme n° 2006-450*, com a consequente instituição da ANR e dos *Instituts Carnot*.

Em sua síntese sobre esse período, Jacques LESOURNE retoma aspectos já capturados na literatura anteriormente examinada, como o fato dessas medidas terem sido implementadas com vistas a “*favorizer les coopérations entre les acteurs, publics et privés, afin de constituer des ensembles et des environnements plus efficaces et plus innovants*”; ou ainda o acento do modelo de apoio à pesquisa pública “*sur la base d’un financement sur projets, tout en instaurant un soutien différencié selon les mérites scientifiques et technologiques*”.¹⁹¹⁴

Além desses aspectos, o autor sublinha a tentativa de construção de uma governança dedicada à *pilotage stratégique* da CTI francesa, pela implementação do *Haut Conseil de la Science et de la Technologie* (HCST),¹⁹¹⁵ bem como a reforma na estrutura universitária, pretendendo aumentar a autonomia desses estabelecimentos de ensino em face do Estado central (*l’État*) pela *Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités* (*Loi LRU*).¹⁹¹⁶

O texto encerra-se com uma série de conjecturas quanto às armadilhas existentes na institucionalidade francesa de CTI do início dos Anos 2010, entre as quais o risco da “*continuation de l’agitation réformatrice*” da década anterior pelo Estado e a necessidade de “*laisser aux acteurs le temps de s’adapter, de trouver leurs marques,*

¹⁹¹⁴ LESOURNE, Jacques. Un système qui change au milieu des écueils, p. 20.

¹⁹¹⁵ O HCST foi criado pelo artigo 120-1 da *Loi de programme n° 2006-450* e organizado, nos termos do *Décret n° 2006-698 du 15 juin 2006*, como um órgão vinculado ao *Président de la République*, destinado a apoiar a ele e ao *Gouvernement* nas orientações gerais da política “*de recherche scientifique, de transfert de technologie et d’innovation*”. Em 19 de março de 2009 aspectos do HCST foram alterados pelo *Décret n° 2009-309 du 19 mars 2009*, entre os quais, a sua vinculação no âmbito do Poder Executivo, sendo posicionado “*après du Premier ministre*”. Contudo, em 2013, a estrutura do HCST foi extinta (art. 46, *Décret n° 2013-420 du 23 mai 2013*) e substituído pelo *Conseil stratégique de la recherche*, constituído pela *Loi n° 2013-660*.

¹⁹¹⁶ Registra-se, por oportuno, que, embora não tenham sido mencionados acima, o estudo de Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD também destacou o HCST e a *Loi LRU* em suas considerações sobre a primeira década dos Anos 2000 (*France: Innovation System and Innovation Policy*, pp. 5 e 14-15, respectivamente). Assim, por conferirem destaque às mesmas iniciativas para explicitarem a transformação da paisagem institucional francesa de CTI (HCST, *Loi LRU*, *pôles de compétitivité*, ANR e *Instituts Carnot*), é que se vislumbra continuidade entre a literatura de Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD e a produzida por Jacques LESOURNE.

d'intérioriser les nouvelles contraintes et de savoir utiliser leurs nouvelles marges de libertés".¹⁹¹⁷

Essa preocupação com a manutenção do *status quo* parece ter sido o ponto central da publicação realizada por Jacques LESOURNE no ano de 2012: *Regards sur la recherche et l'innovation en France: hier, aujourd'hui et demain*¹⁹¹⁸.

Sob a consideração de que os Anos 2010 iniciaram-se com a generalizada percepção do declínio da posição francesa no cenário mundial de CTI, o autor acentua a necessidade de que o ímpeto reformista da década anterior encontre certa estabilidade.

Desse modo, Jacques LESOURNE destaca a importância de se preservar o arranjo de certas iniciativas adotadas na primeira década do Século XXI, como as ANR e os *pôles de compétitivité*.

Além delas, o autor também enquadra, entre as institucionalidades constituídas no início dos Anos 2000 a serem salvaguardadas, a OSEO que, em suas palavras, "*regroupe de manière heureuse des aides d'État susceptibles de renforcer le tissu productif français, les jeunes entreprises innovantes et les start-up*".¹⁹¹⁹

Contudo, a despeito dos reclamos de Jacques LESOURNE à estabilidade do sistema de pesquisa e inovação, ainda no ano de 2012,¹⁹²⁰ a OSEO veio a ser sucedida pela BPI France, conforme o disposto na *Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012*.

¹⁹¹⁷ LESOURNE, Jacques. Un système qui change au milieu des écueils, p. 28.

¹⁹¹⁸ In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2012*. Paris : Odile Jacob, 2012, pp. 23-37.

¹⁹¹⁹ LESOURNE, Jacques. *Regards sur la recherche et l'innovation en France : hier, aujourd'hui et demain*, p. 31. Conforme se destalha adiante (ver, infra, item 5.3.2.3), estabelecida pela *Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005*, a OSEO foi uma importante organicidade francesa que, acentuando o tema da inovação, marcou a continuidade entre a ANVAR, agência de fomento à pesquisa, e a BPI France, principal estrutura de execução do fomento financeiro à inovação atualmente existente na França.

¹⁹²⁰ Veja-se que a edição da FutuRIS 2012 foi publicada em julho de 2012.

Em todo o caso, na publicação da FutuRIS 2013,¹⁹²¹ a organização da BPI France foi saudada por Jacques LESOURNE como uma demonstração do engajamento do recém-iniciado *quinquennat présidentiel* (2012-2017) com a CTI.

Para o autor, muito embora as dificuldades econômicas que se projetavam para a França no ano de 2013 e os desafios aos quais a pesquisa, a inovação e a formação de pessoal estavam submetidas, os sinais de continuidade transmitidos pela nova conformação do Poder Executivo conferiam garantias ao desenvolvimento do sistema francês de CTI.

Entre as iniciativas reafirmadas, Jacques LESOURNE ressalta o *Programme d'Investissements d'Avenir* (PIA). Lançado em 2009, como resposta do Estado francês à crise financeira internacional de 2008, o PIA pretendia movimentar 35 bilhões de EUROS, para aplicações em atividades relacionadas ao ensino superior, pesquisa e inovação. No início de 2013, o sinal de ratificação da agenda de CTI, apontado por Jacques LESOURNE, dera-se com a inclusão de novos recursos e eixos temáticos ao PIA.¹⁹²²

Na publicação da FutuRIS 2016, em artigo intitulado *2015: le système français de recherche et d'innovation en eaux calmes et troubles*,¹⁹²³ Jacques LESOURNE continua a chamar atenção para o PIA, destacando um aumento, ainda que pequeno, nos gastos franceses em pesquisa e desenvolvimento.¹⁹²⁴

¹⁹²¹ Ver LESOURNE, Jacques. 2013, le SRFI au milieu d'inquiétudes, de réassurances et de complexités. In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2013*. Paris : Odile Jacob, 2013, pp. 19-32.

¹⁹²² Em sua versão inicial, com abrangência de dez anos (2010-2020), o PIA contava com os seguintes eixos temáticos: ensino superior e pesquisa; indústria e pequenas e médias empresas de economia social e solitária; desenvolvimento sustentável; e economia digital. Por ocasião da *réorientation* de 2013, quando 2,2 bilhões de EUROS foi acrescido ao *Programme*, a medida passou a contar também com as temáticas da transição energética, do apoio à inovação e da formação e difusão de tecnologias genéricas. Para essa síntese, cf. HAMON, Benoît ; GALLOIS, Louis. *Dossier de Presse – Investissements d'Avenir*. Strasbourg : [s.n], 2014, p. 2. Disponível em <<https://www.economie.gouv.fr/files/commpress/12511.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2020.

¹⁹²³ In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2016*. Paris : Odile Jacob, 2016, pp. 17-29.

¹⁹²⁴ Jacques LESOURNE (*2015: le système français de recherche et d'innovation en eaux calmes et troubles*, pp. 23-ss) destaca que, muito embora os dados governamentais apontassem para um aumento de 0,22 pontos da CTI no PIB francês entre 2007 e 2013, o quadro de pessoal efetivo, portadores de um *contrat à durée indéterminée* (CDI) com o Estado francês, permaneceu praticamente inalterado, de modo que o aumento dos dispêndios estatais, decorrentes sobretudo dos esforços financeiros do PIA, foram capturados por relações de trabalho à *contrat à durée déterminée* (CDD).

Ainda no contexto do PIA, Jacque LESOURNE avalia duas novidades, lançadas, entre 2014 e 2015, pelo *Gouvernement* com o objetivo de impulsionar a aproximação entre a pesquisa e a indústria: os *Instituts de Recherche Technologique* (IRTs) e as *Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologies* (SATTs).¹⁹²⁵

A primeira medida teve origem em *appel à projet* realizado no âmbito do PIA (no valor de 2 bilhões de EUROS), para conceder titulação jurídica a oito arranjos, criados entre 2012 e 2013, entre atores *industriels* e *académiques*.¹⁹²⁶

Com a pretensão de reunir atores de pesquisa públicos e privados em torno de projetos de interesse comum, trabalhando sob um mesmo ambiente físico de pesquisa, os IRTs são institucionalidades que, sob distintas formas de parceria, respondem a agendas temáticas, relacionadas a desafios específicos de CTI estabelecidos pelo Estado francês. Assim, para atender aos objetivos de fortalecer a competitividade industrial francesa por intermédio da pesquisa tecnológica, tais *Instituts* foram fixados em diferentes pontos do território francês que, por razão dos seus ecossistemas locais, constituíssem o ambiente mais adequado para a satisfação dos seus eixos temáticos.¹⁹²⁷

Em 2015, os IRTs agruparam-se sob a associação *French Institutes of Technology* (FIT), com a finalidade de expandir sua atratividade no plano internacional, sobretudo com vistas à sua agregação no *Horizonte 2020*.¹⁹²⁸

¹⁹²⁵ Na publicação da FutuRIS 2016, Jacque LESOURNE (2015: *le système français de recherche et d'innovation en eaux calmes et troubles*, pp. 19-20) também tece comentários ao início da execução do *Horizonte 2020* na França, apontando o que qualificava, àquela oportunidade, como uma posição que “*ne paraissent pas encourageants pour la France*”, ante a sua incapacidade de liderar a tomada de financiamentos em nenhum dos três eixos do Programa (excelência científica, liderança industrial e desafios societais). Para os dados mais atualizados da participação francesa no *Horizonte 2020*, ver nota de rodapé nº 1866.

¹⁹²⁶ Quanto ao destaque da origem da iniciativa, ver “Instituts de Recherche Technologique” no site do MERSI (disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid56375/instituts-de-recherche-technologique.html>>. Acesso em 20 dez. 2020).

¹⁹²⁷ Para uma fotografia dos IRTs em 2016, suas organizações temáticas e localizações, quais sejam: (i) SystemX / *ingénierie – numérique des systèmes* / Palaiseau e Paris; (ii) b<>com / *technologies numériques* / Rennes, Lannion e Brest ; (iii) BIOASTER / *microbiologie et maladies infectieuses* / Paris e Lyon; (iv) Jules Verne / *usine du futur* / Bouguenais, Angers e Mans; (v) M2P / *matériaux, métallurgie et procédés* / Metz, Duppigheim e Saint-Avold; (vi) Nanoelec / *nanoélectronique* / Grenoble; (vii) Railenium / *systèmes ferroviaires* / Valenciennes, Lille e Compiègne; (viii) Antoine de Saint Exupéry / *aéronautique, espace et systèmes embarqués* / Toulouse e Bordeaux, cf. FRENCH INSTITUTES OF TECHNOLOGY (FIT). *Dossier de Presse : Forum des IRT 2016*. [S.l. ; s.n], 2016. Disponível em <https://www.french-institutes-technology.fr/wp-content/uploads/2016/10/D0906_Dossier-de-presse-FIT_v4.7-MD.pdf>. Acesso em 20 dez. 2020.

¹⁹²⁸ Para o FIT e os objetivos que animaram a associação dos IRTs, ver <<https://www.french-institutes-technology.fr/>>. Acesso em 20 dez. 2020.

Já, quanto aos SATT, a iniciativa é fruto da reserva pelo PIA de 856 milhões de EUROS, a fim de estimular entidades públicas de pesquisas a constituírem *sociétés par actions simplifiées* (SASs),¹⁹²⁹ para a gestão de suas propriedades intelectuais.¹⁹³⁰

Com capital social de um milhão de EUROS na qual, 67% das ações são detidas pela(s) entidade(s) de pesquisa integrante(s) do arranjo e os outros 33% integralizados por parte *de l'État*, por intermédio da BPI France, essas “*structures privées à capitaux publics*” recebem dos seus acionistas, os estabelecimentos públicos de pesquisa, o mandato e a licença para a gestão exclusiva dos seus direitos de propriedade intelectual. Assim, sem alterar a titularidade desses direitos, a medida pretende valorizar a propriedade intelectual obtida no âmbito das organicidades públicas de pesquisa. Para tanto, o foco da SAS constituída é estabelecer uma equipe profissional e multidisciplinar (especialistas temáticos, gestores de projetos, juristas, etc.) responsável por encontrar e desenvolver invenções com potencial de mercado no portfólio dos seus acionistas, bem como apoiar seus titulares a transferi-las para exploração empresarial.¹⁹³¹

Nesse sentido, os SATTs funcionam como pontos de conexão entre os laboratórios e os pesquisadores públicos e o setor produtivo, por meio de atividades como negociação e gestão de direitos de propriedade intelectual, investimento na maturação¹⁹³² das invenções e, em alguns casos, prestação de serviços para o apoio de seus acionistas.

¹⁹²⁹ Trata-se de forma societária definida pelos artigos L-227-1 à L-227-20 do *Code de commerce*. Segundo o *Ministère de l'économie des finances et de la relance* (BERCY), as SASs são caracterizadas pela liberdade que concedem aos seus instituidores na organização da sociedade, sobretudo em termos de definição do capital social da entidade e das suas regras de organização (cf. *La société par actions simplifiée (SAS), un statut souple et une responsabilité limitée aux apports* no site do BERCY, disponível em <<https://www.economie.gouv.fr/entreprises/societe-actions-simplifiee-SAS>>. Acesso em 20 dez. 2020)

¹⁹³⁰ Quanto aos destaques arrolados nos parágrafos seguintes sobre os SATTs, ver *Que sont les SATT ?* no site da iniciativa (disponível em <<https://www.satt.fr/societe-acceleration-transfert-technologies/>>. Acesso em 20 dez. 2020)

¹⁹³¹ Vale observar que os SATTs guardam alguma correspondência com os NITs da Lei de Inovação, sobretudo com as alterações realizadas no seu artigo 16 pela Lei nº 13.243/16, que agregaram aos NITs diversas atribuições relativas à gestão da propriedade industrial da ICT pública a que estão vinculados. De todo modo, o foco dos SATTs na questão da transferência e maturação tecnológica, os recursos especificamente destinados pelo Estado francês para essa iniciativa e a sua flexível forma jurídica parecem ser uma vantagem desse arranjo àqueles dos NITs, rigidamente estruturados pela Lei de Inovação brasileira em suas atribuições e natureza jurídica (ou órgão da Administração Pública ou entidade sem finalidades lucrativas).

¹⁹³² Uma das funções centrais dos SATTs é a sua ação na fase de “maturação” do processo de transferência tecnológica, que consiste em “*une étape cruciale qui permet de fiabiliser un résultat scientifique sur des applications cibles. Elle permet de sécuriser l'opération de transfert en finalisant*

Sob o objetivo “*de simplifier et de professionnaliser le transfert des innovations issus de la recherche académique vers les marchés socio-économiques*”, em 2014, como ocorreu com os IRTs, os treze¹⁹³³ SATTs existentes reuniram-se sob uma associação, denominada *Réseau SATT*, a fim de potencializar suas iniciativas comuns, por meio da partilha de portfólios, de parcerias e dos seus canais de comunicação.¹⁹³⁴

Portanto, a partir dos sucessivos trabalhos de Jacque LESOURNE, no final da primeira metade dos Anos 2010, pode-se dizer que a França já vertia a sua estrutura pública de produção de conhecimento e pesquisa para estimular a inserção no mercado de novos produtos, processos e serviços.

É com essas compreensões gerais sobre o sistema francês de promoção da inovação que se confere destaque a algumas de suas recentes iniciativas envolvendo a temática.

5.3.2. Aproximações às mobilizações contemporâneas

Conforme vislumbrado no item anterior, pode-se dizer que a atenção dedicada pelo Estado francês ao apoio da atividade de inovação é antiga, perpassando a tradição desta nação de conferir suporte público ao ensino, à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico.

les points : > Techniques : validation des étapes de faisabilité, preuve de concept, prototypage, industrialisation ; > Propriété intellectuelle (PI) : protection industrielle, extensions, procédures d'examens ; > Juridiques : contractualisations, normes, réglementations ; > Marketing et commerciaux : caractérisation de l'offre, modèle économique, marchés, time to market. Cette phase peut être réalisée en partenariat avec un ou plusieurs acteurs du monde économique afin de garantir, le plus en amont possible, les domaines d'applications porteurs et de sécuriser le transfert. Elle est jalonnée d'étapes de validation et de livrables. Les étapes de maturation technologiques sont réalisées soit dans les laboratoires, soit en sous-traitance avec les structures intermédiaires de l'innovation présentes notamment en région ([...] Instituts Carnot [...]) soit directement au sein d'une entreprise. La majeure partie des 856 M€ de dotation sur 10 ans au niveau national est consacrée à cette phase de maturation et de preuves de concept et à la commercialisation des solutions technologiques.” (cf. “Qu'est ce que la maturation ?” no site do SATT, disponível em <<https://www.satt.fr/transfert-de-technologies/>>. Acesso em 20 dez. 2020).

¹⁹³³ Entre essas, destaca-se o “SATT Lutech” constituído por diversos estabelecimentos de pesquisa e ensino, entre os quais a Paris II, cujos temas de atenção são “*la médecine du futur (Medtech, Biotech), la mobilité durable, les énergies renouvelables, la transition énergétique et les innovations liées à la Cleantech, la ville de demain (Smart City), l'intelligence artificielle (IA), les objets connectés (IoT), la sécurisation numérique (blockchain, cryptographie), modernisation de l'appareil productif (Industrie 4.0) ou encore amélioration de notre alimentation (Foodtech).*” (ver *La SATT Lutech*, disponível em <<https://www.sattlutech.com/lutech/>>. Acesso em 20 dez. 2020).

¹⁹³⁴ Sobre a *Réseau SATT*, ver <<https://www.satt.fr/le-reseau-satt/>>. Acesso em 20 dez. 2020.

Ademais, a literatura explorada captura esforços, cada vez mais persistentes, do Estado francês de engajar sua institucionalidade de CTI em favor da inovação, seja para dinamizar a economia nacional, seja para enfrentar prementes desafios sociais.

Nesse sentido, esse último item investigativo da tese pretende trabalhar tal percepção sobre o sistema de inovação francês, focalizando quatro medidas movimentadas pelo Estado francês no curso do atual *quinquennat présidentiel* (2017-2022).

Sob a perspectiva de seus arranjos jurídico-institucionais, explora-se *se e como* o Direito francês – sobretudo aquele que se construiu após a Década de 80 – foi mobilizado para responder aos anseios do *Gouvernement* em termos de (i) coordenação de ações estatais para o fomento à inovação, inclusive sob a dimensão financeira; (ii) fortalecimento de organicidades para essa tarefa; (iii) execução de ações específicas de promoção da inovação; e (iv) tentativa de acolher características dessa agenda para a modernização da estrutura estatal.

5.3.2.1. Conseil de l'innovation

O *Conseil de l'innovation* foi instalado pelo Estado francês em julho de 2018, com o objetivo de

*bousculer les idées et faire émerger les initiatives et les structures qui constitueront la clé de voûte de l'innovation de demain, dans une perspective à la fois nationale et européenne. Il aura deux priorités principales : encourager le développement d'innovations de ruptures et piloter la simplification d'un système d'aides devenu trop complexe.*¹⁹³⁵

Vale notar que suas razões institucionais remetem-se a, ao menos, duas mobilizações: uma de ordem política e outra de ordem técnica.¹⁹³⁶

¹⁹³⁵ GOUVERNEMENT. *Séance inaugurale du conseil de l'innovation*, Paris : [s.n.], 2018, p. 5. Disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid132970/installation-du-conseil-de-l-innovation.html>>. Acesso em 30 dez. 2020).

¹⁹³⁶ Para esses dois destaques, cf. GOUVERNEMENT. *Séance inaugurale du conseil de l'innovation*, p. 2.

Quanto à primeira, refere-se às manifestações públicas realizadas no primeiro semestre de 2018, pelo *Président* e *Premier ministre*, afirmando o compromisso do *Gouvernement* de fortalecer a política de inovação francesa.¹⁹³⁷

Com relação à segunda, refere-se ao *rapport sur “Les aides à l’innovation”*.¹⁹³⁸

Dedicado a examinar os mecanismos de apoio estatal à atividade de inovação, o *rapport* estabeleceu, entre as suas 55 medidas práticas para conferir impacto e clareza a esse sistema, a

*Proposition n° 29 : Instituer un Conseil d’orientation composé de 6 à 8 personnalités françaises, scientifiques et chefs d’entreprises familiers de l’innovation, chargé de conseiller le Gouvernement sur les grands défis devant guider les choix de l’agence pour l’innovation de rupture et de proposer à échéance régulière la levée des obstacles non financiers à l’innovation.*¹⁹³⁹

Ainda segundo tal documento, a “*agence pour l’innovation*” deveria se aproveitar de parcela dos recursos do *Fonds pour l’innovation et l’industrie* (FII), para a execução de suas atividades.

Instituído em 15 de janeiro de 2018, o FII é um fundo constituído no valor de € 10 bilhões pelo *Gouvernement*, a partir da venda de seus ativos da Renault, da ENGIE, da THALES e da EDF (*Électricité de France*), no segundo semestre de 2017.¹⁹⁴⁰

Assim, pode-se dizer que, por ocasião da sua reunião de instalação, o *Conseil de l’innovation* gozava (i) de um efetivo respaldo das mais altas hierarquias do Poder Executivo; (ii) de fundamento teórico quanto ao escopo de agir; e (iii) lastro financeiro para o exercício de suas atividades.

¹⁹³⁷ Quanto à manifestação do *Président*, trata-se do “Discours du Président de la République sur l’intelligence artificielle” (cf. nota de rodapé n° 1727).

¹⁹³⁸ LEWINER, Jacques; *et. al. Les aides à l’innovation*, ob. cit.

¹⁹³⁹ LEWINER, Jacques; *et. al. Les aides à l’innovation*, p. 23 (sem grifos do original).

¹⁹⁴⁰ Sobre o FII, ver “Le Fonds pour l’innovation” no *site* do *Gouvernement* (disponível em <<https://www.gouvernement.fr/le-fonds-pour-l-innovation>>. Acesso em 30 dez. 2020).

Portanto, em julho de 2018 o *Conseil* foi composto com quinze membros, sendo eles:

- os Ministros de BERCY e do MESRI, na presidência conjunta;
- os Ministros *de la Transition écologique et solidaire, des Armées, de l'Action et des Comptes publics* e o *secrétaire d'État au Numérique*;
- o Secretário do *Secrétariat général pour l'investissement*;
- os representantes do BPI France e da ANR, enquanto operadores dos mecanismos de apoio; e
- seis personalidades das áreas da pesquisa, da indústria, do capital empreendedor, do empreendedorismo e da economia da inovação.¹⁹⁴¹

Nesta oportunidade, o *Conseil* definiu a sua *feuille de route* com três prioridades, quais sejam, apoiar a inovação de ruptura; simplificar a *paysage* de mecanismo de apoio à inovação e articular dispositivos de incentivo nacionais e europeus; e acelerar o crescimento das empresas pela inovação.¹⁹⁴²

Logo nesse encontro inaugural, o *Conseil* aprofundou a primeira dimensão de suas prioridades, por meio da iniciativa « *grands défis* » *sociétaux à fort impact*. Ao abordar o assunto, além de conceituar essas espécies de projetos¹⁹⁴³ e definir o montante de recursos (€ 150 milhões/ano) destinados a um *grand défi*, ficou decidido que este teria como responsável não um agente estatal, mas um ator escolhido mediante seleção pública.¹⁹⁴⁴

¹⁹⁴¹ GOUVERNEMENT. *Séance inaugurale du conseil de l'innovation*, pp. 10-11.

¹⁹⁴² GOUVERNEMENT. *Séance inaugurale du conseil de l'innovation*, pp. 6-9.

¹⁹⁴³ “[C]es défis sociétaux conjugueront les caractéristiques suivantes : • avoir une portée technologique et scientifique : les grands défis doivent s’attaquer à des verrous technologiques et des champs peu explorés jusqu’ici ; • présenter un enjeu sociétal : les grands défis doivent répondre aux attentes des concitoyens en termes de santé, de sécurité, de mobilité et de développement durable ; • offrir des perspectives de débouchés commerciaux : les grands défis doivent être conçus dans une optique de mise sur le marché d’un produit ou service innovant ; • s’appuyer sur l’existence d’un vivier d’excellence d’entreprises et de laboratoires français.” (GOUVERNEMENT. *Séance inaugurale du conseil de l'innovation*, p. 12)

¹⁹⁴⁴ “Le profil type d’un responsable de programme est un directeur ou une directrice de projets avec des compétences scientifiques et entrepreneuriales, fort d’une expérience reconnue dans son domaine d’expertise. Ce responsable de programme dispose d’une capacité à fédérer les acteurs. Il devra stimuler et accompagner les équipes projet dans la réalisation des prototypes et des preuves de concept, tout en assurant un volet

Nesse sentido, mesmo sem uma base normativa expressa, editada pelo *Premier ministre*, o *Gouvernement* colocava em curso uma organicidade que reunia os seus núcleos econômico e de CTI,¹⁹⁴⁵ bem como desenhava uma ambiciosa e focada agenda de ação do *Conseil*.

O arranjo ficou completo com a edição do *Arrêté du 7 août 2018*, dias depois da reunião de instalação do *Conseil*. Esse ato normativo, editado pelo Ministre de BERCY e *de l'action et des comptes publics*, institui uma conta remunerada no Tesouro Francês ao BPI France, gestor dos recursos do FII.

Com o objetivo de que apenas os rendimentos do FII fossem utilizados, o *Gouvernement* estabeleceu uma taxa de remuneração anual de 2,5% até 2022,¹⁹⁴⁶ sobre o montante dos recursos do fundo, significando um retorno de € 250 milhões para investimentos.

Em 17 de abril de 2019, o *Conseil de l'innovation* voltou a se reunir.

Nessa ocasião, foram apresentados os candidatos selecionados para o desenvolvimento dos dois primeiros desafios estabelecidos pelo *Conseil*, relacionados à inteligência artificial:

- « *Comment améliorer les diagnostics médicaux par l'intelligence artificielle ?* »; e

communication à l'endroit de la société civile. Le responsable sera engagé pour la durée du grand défi, compris entre trois et cinq ans non renouvelables.” (GOUVERNEMENT. *Séance inaugurale du conseil de l'innovation*, p. 13)

¹⁹⁴⁵ Conforme se apontou no exame da trajetória do MCT (item 3.4), a ausência de uma interlocução firme deste Ministério com a área econômica do Governo brasileiro é um ponto de fragilidade da estratégia de CTI no Brasil.

¹⁹⁴⁶ A partir de 2023, a taxa de remuneração do FII será objeto de revisão nos termos do *article 3* do *Arrêté du 7 août 2018*: “*Au 1er janvier 2023, si le taux de l'OAT de maturité 1er janvier 2073, ou d'échéance la plus proche, est inférieur à 2,5 %, la rémunération est révisée pour correspondre aux conditions de marché. Elle est également ajustée pour tenir compte d'un éventuel trop versé durant la période courant des versements intervenus à compter de la signature du présent arrêté jusqu'au 31 décembre 2022. Les modalités de révision du taux sont fixées dans une convention conclue entre l'Etat et l'établissement public Bpifrance.*”

- « *Comment sécuriser, certifier et fiabiliser les systèmes qui ont recours à l'intelligence artificielle ?* ». ¹⁹⁴⁷

Além disso, o *Conseil* aprovou dois outros desafios, envolvendo a área de cibersegurança e bioprodução, destinando, para cada qual, o montante de € 30 milhões. ¹⁹⁴⁸

O próximo encontro do *Conseil de l'innovation* ocorreu em 19 de novembro de 2019. Nesta oportunidade, tal como na reunião anterior, foram apresentados os responsáveis pelo terceiro e quarto desafios, destinados à « *comment automatiser la cyber-sécurité pour rendre nos systèmes durablement résilients ?* » ; e « *comment produire biologiquement et à coût réduit des protéines à très forte valeur ajoutée ?* ». ¹⁹⁴⁹

Essa reunião também formalizou o quinto *grand défi*, destinado ao tema da energia, tendo por pergunta « *comment développer le stockage de l'énergie haute densité pour une mobilité zéro fossile ?* ». ¹⁹⁵⁰

Não há notícias de que o *Conseil de l'innovation* tenha se reunido ao longo do ano de 2020.

Pelo que se pode apurar das atividades desta organicidade, é possível dizer que, a partir dos seus primeiros passos, o *Conseil* parece ter orientado sua missão institucional para o lançamento de desafios.

Ainda que essa ação constitua apenas uma (apoiar inovação de ruptura) das três ações inicialmente estabelecidas em sua *feuille de route* (as outras duas são: articular os programas nacionais e europeu e acelerar o crescimento das empresas pela inovação), não há dúvidas de que as movimentações iniciais parecem promissoras.

¹⁹⁴⁷ GOUVERNEMENT. *Séance du conseil de l'innovation 17 avril de 219*, Paris : [s.n.], 2019, pp. 4-5. Disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid141179/conclusions-de-la-reunion-du-conseil-de-l-innovation.html>>. Acesso em 30 dez. 2020.

¹⁹⁴⁸ GOUVERNEMENT. *Séance du conseil de l'innovation 17 avril de 219*, pp. 6-9.

¹⁹⁴⁹ GOUVERNEMENT. *Dossier de presse 17 avril de 219 – Conseil de l'innovation*. [S.l. ; s.n.], 2019, pp. 12-13. Disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid141179/conclusions-de-la-reunion-du-conseil-de-l-innovation.html>>. Acesso em 30 dez. 2020.

¹⁹⁵⁰ GOUVERNEMENT. *Dossier de presse 17 avril de 219 – Conseil de l'innovation*, p. 14.

O arranjo do *Conseil* tem importantes laços dentro do *Gouvernement*, envolvendo uma série de Ministros e Secretários, e com os atores franceses de CTI, como BPI France, além de dispor de uma soma considerável de recursos anuais do FII para empreender as suas ações.

Nesse sentido, suas perspectivas são alvissareiras, sobretudo por sua clara abordagem *mission oriented*, pretendendo aliar desafios tecnológicos de fronteira, questões sociais em temas específicos (saúde, segurança, mobilidade e desafio durável), pretensão de mercado e suporte nas bases empresariais e científicas francesas.

Para encerrar, convém anotar que o *Conseil de l'innovation* parece ilustrar que, no Direito francês, mesmo sem um específico escopo normativo, o *Gouvernement* é capaz de mobilizar pessoal e recursos e colocar em curso desafios ousados em matéria de fomento à inovação.¹⁹⁵¹

5.3.2.2. Startup d'État¹⁹⁵²

A “*Startup d'État*” é uma iniciativa de modernização e transformação da ação pública do *Gouvernement*, por intermédio do impulso à digitalização da Administração Pública.

Atualmente organizada sob a estrutura da *Direction interministérielle du numérique* (DINUM), “*rattachée au secrétaire général du Gouvernement*” (e, portanto, próxima dos desígnios do *Premier ministre*),¹⁹⁵³ a medida parece decorrer de um conjunto de

¹⁹⁵¹ O percurso é, portanto, o inverso daquele vislumbrado no Brasil para as suas organicidades estratégicas que, embora dotadas de figurino normativa, como a “Sala de Inovação” (Decreto nº 9.869/19) ou a “Câmara de Inovação” (Decreto nº 10.534/20), não implementaram, até o momento, nenhuma iniciativa estratégica de estímulo à inovação.

¹⁹⁵² Na elaboração desta seção da tese, interagiu-se com Zohra LEBEL-SEDKI, servidora pública do Estado francês, lotada na *Direction interministérielle du numérique* (cf., *infra*) e responsável pela *Startup d'État* “Administration+” (disponível em <<https://aplus.beta.gouv.fr/>>. Acesso em 24 dez. 2020). Registra-se um especial agradecimento a Zohra LEBEL-SEDKI pelas respostas aos diversos questionamentos formulados sobre as *Startups d'État* e a oportunidade de conhecer a dinâmica de trabalho do *beta.gouv.fr* (ver, *infra*).

¹⁹⁵³ Para a organização do DINUM, sucedendo a *Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État* (DINSIC), cf. o *Décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d'information et de communication de l'Etat et à la direction interministérielle du numérique*.

mobilizações dentro do Estado francês com vistas à concepção do Estado como uma plataforma digital.¹⁹⁵⁴

Nesse sentido, a *Startup d'État* dialoga com diversas movimentações de digitalização adotadas pelo Estado francês, como a organização do serviço *FranceConnect*, para a identificação digital unificada dos usuários de atividades de interesse social, criado pelo *Arrêté du 24 juillet 2015 de la Secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique*;¹⁹⁵⁵ ou ainda, a consolidação e divulgação ativa de dados de interesse público por ocasião da *Loi n° 2016-1321 pour une République numérique*.¹⁹⁵⁶

Assim, nesse influxo de digitalização da ação administrativa e com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos pelo Estado francês, o *Gouvernement* instituiu a iniciativa *Startup d'État*.

Como o próprio nome sugere, a medida inspira-se e procura adaptar a institucionalidade estatal ao modelo das *startups*,¹⁹⁵⁷ ou seja, empresas nascentes, consideradas de alta capacidade de crescimento, que, explorando oportunidades de mercado, propõem soluções repetíveis e escaláveis mediante o uso da tecnologia.¹⁹⁵⁸

¹⁹⁵⁴ A noção de “*État Plateforme*” é tratada pelo Estado francês como uma estratégia para tornar os “*services numériques plus simples pour tous les publics*”. Sobre o assunto, ver “*ÉTAT PLATEFORME - Concevoir autrement les services publics numériques*”, disponível em <<http://etatplateforme.modernisation.gouv.fr/etat-plateforme>>. Acesso em 22 dez. 2020.

¹⁹⁵⁵ Nos termos do referido *Arrêté du 24 juillet 2015*, o *FranceConnect* é uma iniciativa de adesão facultativa por usuários, órgãos e entidades estatais, bem como outros prestadores de serviços de interesse geral (p. ex. bancos) que permite acesso a uma multiplicidade de serviços digitais mediante uma única chave (login/senha) de identificação. Para detalhes dos serviços disponíveis, ver <<https://franceconnect.gouv.fr/nos-services>>. Acesso em 22 dez 2020.

¹⁹⁵⁶ Para a trajetória de digitalização da atividade administrativa no âmbito do Estado francês, com a consolidação, por meio da *Loi n° 2016-1321*, de uma nova espécie de serviço público, ver AIT MOUHOUB LOUALI, Nadia. *Le service public à l'heure de l'Open Data*. Thèse de Doctorat. École doctorale Georges Vedel. Université Paris II – Panthéon-Assas. Paris, 2018.

¹⁹⁵⁷ “*Il présente une méthode pour innover dans le secteur public, qui s'inspire du mode de fonctionnement des start-ups privées et de l'expérience acquise pour importer et adapter ce mode de fonctionnement au sein de l'État*” (“*À qui s'adresse ce guide ?*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*. [S.l. ; s.n.] 2018, p. 3. Disponível em <<https://beta.gouv.fr/content/docs/guide.pdf>>. Acesso em 22 dez. 2020).

¹⁹⁵⁸ Para uma noção de *startup* no cenário francês, cf. a explicação fornecida pela BPI France (*Qu'est-ce qu'une startup ?*, disponível em <<https://bpifrance-creation.fr/moment-de-vie/quest-ce-quune-startup>>. Acesso em 22 dez. 2020). No Brasil, embora a compreensão geral seja muito similar (nesse sentido, ver matéria na edição digital da *Exame*, “O que é uma startup?”, disponível em <<https://exame.com/pme/o-que-e-uma-startup/>>. Acesso em 22 dez. 2020), a apreensão do fenômeno pela perspectiva do fomento estatal, além de ressaltar a introdução de novos produtos, processos e serviços por essas empresas, confere destaque a elementos objetivos destas entidades, como o montante de faturamento e o período de constituição dessas empresas. Sobre o assunto, ver o programa *Finep Startup* da FINEP, destinado a essas empresas nascentes (disponível em

Segundo o *Guide de lancement des Startups d'État*, nessa assimilação para o ambiente estatal, a iniciativa “*a pour vocation de tester des solutions à un problème de politique publique*”.¹⁹⁵⁹

Assim, por meio de um ambiente de experimentação, a medida não só estimula agentes públicos a proporem alternativas no âmbito de suas práticas funcionais, como incita órgãos e entidades estatais a patrocinarem financeiramente novas rotas para o exercício de suas missões.¹⁹⁶⁰

Para a adoção dessa iniciativa pelas estruturas da Administração Pública francesa, o lançamento de uma *Startup d'État* observa um rito.

Inicialmente, é preciso definir o desafio de serviço público a ser solucionado, que pode decorrer de uma problemática pré-identificada pela Administração Pública ou de levantamento com seus agentes públicos, para que o suscite em face de suas interações com os usuários do serviço.¹⁹⁶¹

Independentemente da origem do problema, é necessário que uma estrutura da Administração Pública francesa (“*administration porteuse*”) acolha a iniciativa por ato de sua mais alta instância que (i) encarregue uma equipe de servidores públicos para se dedicar exclusivamente¹⁹⁶² à *Startup d'État* e (ii) responsabilize a organicidade estatal por financiar a iniciativa.¹⁹⁶³

<<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/programas-e-linhas/finep-startup>>. Acesso em 22 dez. 2020).

¹⁹⁵⁹ BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 7. Como registra o referido documento, o método da *Startup d'État* serve antes como uma tentativa de resposta a uma política estatal do que ao desenho de especificações em termos de tecnologia de informações.

¹⁹⁶⁰ BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, pp. 7-8.

¹⁹⁶¹ Cf. “*Qu'est-ce qu'une Startup d'État ?*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 3.

¹⁹⁶² A dedicação exclusiva é considerada aspecto chave da medida. O *Guide de lancement des Startups d'État* registra que esse elemento não configurava condição essencial para o lançamento de uma *Startup d'État* durante os primeiros anos da iniciativa. Contudo, desde 2017, a existência de equipe exclusivamente dedicada à iniciativa é condição essencial para o acompanhamento pelo Estado de uma *Startup d'État*. Para esses registros, cf. BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 7. Ademais, conforme esclarece Zohra LEBEL-SEDKI, durante o período de desenvolvimento do projeto, o servidor público é afastado de suas atribuições originais, para se dedicar integralmente à *Startup d'État*, observando que tal engajamento, além de voluntário, não é atrelado a nenhum benefício financeiro suplementar ou condição especial de progressão na carreira.

¹⁹⁶³ Para esse compromisso financeiro, os órgãos ou entidades da Administração Pública francesa utilizam-se de recursos do *Fonds pour la transformation de l'action publique* (FTAP), destinado a “*financer des projets qui devront porter des objectifs ambitieux d'amélioration du service public, d'amélioration des conditions de*

Como destaca o *Guide de lancement des Startups d'État*, esse engajamento institucional, que não constituía um requisito dos primeiros projetos da iniciativa, mostrou-se importante pela quantidade de fracassos verificados, sobretudo, em razão de insuficiente suporte institucional. Desse modo, é papel dessa alta instância, “patrocinadora” da proposta:

- proteger a autonomia da equipe desenvolvedora da solução;
- evitar as influências da “média gerência” – segundo o documento estatal, frequentemente preocupadas com a observância das regras procedimentais e não com o impacto da medida; e
- estimular a emergência de uma cultura inovadora, transformando o modo tradicional de agir da Administração Pública.¹⁹⁶⁴

Além desse apoio político, a iniciativa prevê a participação de empreendedores digitais, externos à estrutura estatal, para auxiliar as *Startups d'État*, atuando na qualidade de *coach*¹⁹⁶⁵. Cabe a esses atores, interessados em participar do processo de modernização do Estado, dedicar parcela do seu tempo, para apoiar o amadurecimento das atividades da *Startup d'État*.¹⁹⁶⁶

travail des agents et de réduction des dépenses publiques”, mediante rodadas periódicas de *appel à projets*. Sobre o FTAP, no contexto da estratégia *Action Publique 2022*, ver <<https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/fonds-pour-la-transformation-de-laction-publique>>. Acesso 24 dez. 2020). Além do FTAP, gerido pela *Direction interministérielle de la transformation publique* (DITP), instituída pelo *Décret n° 2015-1165 du 21 septembre 2015* (mesma manifestação normativa do Poder Executivo que organizou o DINSIC, mencionado, *supra*, à nota de rodapé nº 1953), as *Startups d'État* em fase de aceleração podem contar com recursos do *Fonds d'accélération des Startups d'État et de Territoire* (FAST), provenientes do DINUM que, também mediante *appel à projets*, estimula propostas de *Startups d'État* na qualidade de cofinanciador. Para detalhes do FAST, ver <<https://beta.gouv.fr/approche/fast/>>. Acesso em 24 dez. 2020.

¹⁹⁶⁴ Ver “#Sponsor” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, pp. 8-9.

¹⁹⁶⁵ Outro termo comum do ambiente das *startups*, o *coaching* pode ser entendida como uma técnica de transmissão de conhecimento apta a auxiliar e acelerar a superação das etapas de estruturação do modelo de negócio de uma *startup*.

¹⁹⁶⁶ Cf. “#Coaching” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 10.

Vale ponderar que, para o lançamento de uma *Startup d'État*, o projeto incentivado pela *administration porteuse* não deve visar lucro, sendo desnecessária a sua organização sob a forma de uma pessoa de Direito.¹⁹⁶⁷

Definido o problema de serviço público a ser enfrentado e a estrutura para apoiar o desenvolvimento da solução, a Administração Pública pode, ainda, abrir ou não uma chamada,¹⁹⁶⁸ a fim de identificar funcionários públicos com perfil empreendedor, interessados em colocar a medida em curso. Seja por este recurso, seja designando diretamente uma equipe para a solução do problema estabelecido, a *Startup d'État* é lançada para, trabalhando junto aos usuários do serviço público, apresentar, em até seis meses, uma primeira solução para o desafio a ser superado.¹⁹⁶⁹

Em que pese a sua ambição geral, nessa próxima etapa de desenvolvimento da solução, a iniciativa contenta-se com um “*approche incrémentale*” por parte da equipe da *Startup d'État*. Além de acolher soluções incompletas ou de aplicação controladas em nível de funcionalidades, usuários e localidades, espera-se que a resposta apresentada

¹⁹⁶⁷ “*Une Startup d'État est une équipe dédiée et autonome qui développe une solution à un problème de politique publique avec une approche incrémentale. Elle est financée par l'administration porteuse de cette politique, sur la base de son impact. Elle n'a pas pour objectif de faire du profit et n'a souvent pas de personnalité juridique propre – même si elle peut devenir une association, un GIP ou un service au sein d'une administration.*” (“*Qu'est-ce qu'une Startup d'État ?*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 3)

¹⁹⁶⁸ Para maiores detalhes sobre a chamada aos empreendedores no contexto das *Startups d'État* e sua organização sob a forma de um “*pitch*” – breve discurso destinado a convencer pessoas de uma ideia, frequentemente associada a eventos organizados para que empresas nascentes apresentem a investidores seu produto ou negócio – ver “*Intrapreneurs-euses de Startups d'État : comment les trouver ?*” no site do beta.gouv.fr (disponível em <<https://blog.beta.gouv.fr/general/2017/03/22/intrapreneurs-comment-les-trouver/>>. Acesso em: 22 dez. 2020). O *Guide de lancement des Startups d'État* aponta que a abertura de chamada é o método recomendável para colocar em curso os projetos da iniciativa. Nesse sentido, o documento chega a recomendar o envio de um e-mail aos agentes da Administração Pública, propondo inclusive modelo para a mensagem de contato (“*Chers agents, Votre administration se lance dans une politique d'innovation ambitieuse. Vous êtes confrontés à un problème de politique publique, un irritant récurrent pour les usagers ? Vous avez une idée de solution numérique qui pourrait permettre d'y répondre ? Vous êtes prêts à vous engager au moins six mois à temps plein dans le développement de cette solution ? Candidatez pour participer à notre prochain challenge innovation et devenir intrapreneur*”). O *Guide* ainda informa que a taxa de resposta ao convite é de 1%, dos quais um terço das propostas costuma apresentar soluções viáveis, submetidas à avaliação da *administration porteuse* em *pitch*. Para esses detalhes da chamada aos empreendedores, ver “*#Innovateur*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 9.

¹⁹⁶⁹ Quanto a essa “regra” dos seis meses, o *Guide de lancement des Startups d'État* (ob. cit., p. 10) esclarece: “[*cette règle garantit que le temps ne devienne pas la variable d'ajustement et que l'équipe joue plutôt sur le périmètre (notamment géographique et fonctionnel), afin de limiter le risque d'investissement. Elle oblige aussi la Startup d'État à trouver des raccourcis.*”

também se ajuste, conforme os retornos obtidos durante o período de avaliação e teste.¹⁹⁷⁰

Assim, não se espera que a *Startup d'État* atue disruptivamente – ou mesmo sob elevados critérios científicos e tecnológicos – no âmbito da Administração Pública.

De toda a sorte, a versão apresentada após os seis primeiros meses de atividade da *Startup d'État* deve conter prova de sua utilidade, sendo este um requisito necessário para a próxima etapa da iniciativa: a rodada de financiamento complementar.¹⁹⁷¹

Nessa fase, busca-se outra organicidade da Administração Pública francesa (“*administration partenaire*”) para partilhar os custos de desenvolvimento da solução proposta.

Assim, se a *administration porteuse* responde integralmente pelo funcionamento e pelos custos iniciais de desenvolvimento da solução pela *Startup d'État*, a *administration partenaire* compartilha os custos da etapa suplementar de desenvolvimento, comprometendo-se, em caso de sucesso da solução, a adotar a alternativa encontrada, assumindo seus custos de manutenção.

¹⁹⁷⁰ “[A]fin de déterminer si c’est faisable techniquement et si des gens ont envie de l’utiliser sans y engouler une fortune. C’est l’idée de base d’une approche incrémentale (et du développement dit « lean et agile »). [§] Au démarrage, les choses peuvent se faire à la main. Il arrive ainsi que des Startups d’État fournissent un service qui n’a rien de numérique avant de l’automatiser lorsque l’usage croît. Cette approche permet de valider une solution avant d’engager des développements coûteux. [§] Concrètement, cela conduit à ajuster le périmètre du service (territoire et fonctionnalités, par exemple) plutôt que les délais. Une solution imparfaite sera testée sur une population de quelques centaines de personnes, avant d’être améliorée et déployée plus largement si les premiers retours sont positifs. Le travail se fait en lien direct avec les usagers, ce qui oblige à les remettre au cœur de la conception des politiques publiques.” (BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d’État*, p. 8)

¹⁹⁷¹ Ainda que não se trate de requisito essencial, o *Guide de lancement des Startups d’État* recomenda a elaboração de uma avaliação de impacto da solução proposta pela *Startup d’État*, como elemento de orientação da Administração Pública durante a nova fase de investimento da iniciativa. Nesse sentido, transcreve-se as observações constantes em “#Mesure d’impact” do *Guide*: “[i]l est important, notamment, d’éviter les mesures de vanité. La focalisation sur le nombre de visiteurs uniques sur un site, par exemple, risque de conduire l’équipe à mener des actions visant du trafic, qui peut être totalement inutile. La rigueur du lien entre mesure et impact variera avec la maturité du produit. Au démarrage, l’appréciation peut être qualitative, avec de simples témoignages d’utilisateurs auxquels la Startup a rendu un service. Ultérieurement, il faut que la Startup apporte des éléments quantitatifs : mesures intermédiaires comme l’usage du service, évaluations sur échantillon... Le retour sur investissement, lui, devra être mesuré avec des méthodes d’évaluation plus sophistiquées, comme des expérimentations randomisées.” (BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d’État*, pp. 10-11)

Pela observação dos projetos financiados, a média de custo total para colocar em curso uma *Startup d'État*, ao longo dos seis primeiros meses, é de 150 mil EUROS. Como precisa o *Guide de lancement des Startups d'État*, tal valor inicial varia conforme a dimensão do projeto e serve ao pagamento do corpo técnico de apoio à formação da solução, como profissionais especializados em tecnologias da informação, contratados pela Administração Pública. O documento também destaca que, em caso de sucesso, um novo dimensionamento de custo deve ser realizado, tendo em vista o impacto almejado com a medida.¹⁹⁷²

Para organizar a iniciativa, foi implantado o “*beta.gouv.fr*”.

Gerido pela DINUM, esse ambiente digital funciona como uma incubadora de *Startups d'État*,¹⁹⁷³ oferecendo apoio técnico¹⁹⁷⁴ às iniciativas, com a pretensão de forjar um ecossistema público de inovação,¹⁹⁷⁵ apto a:

- colocar em evidência os interesses e necessidades dos usuários dos serviços públicos;
- possibilitar a experimentação das alternativas de respostas, de modo que “*l'équipe ne suit jamais de cahier des charges*”; e, assim,
- conferir autonomia à equipe de gestão das *Startups d'État*, sob a contrapartida da “*transparence la plus large possible sur son travail (code source ouvert,*

¹⁹⁷² “*Le coût moyen constaté pour les six premiers mois est de 150 000 euros, ce qui permet de rémunérer un développeur à temps plein et un coach expérimenté. Dans le cas d'un grand projet, le coût est évidemment supérieur. Ces 150 000 euros ne sont qu'un coût d'entrée : l'administration porteuse s'engage à refinancer la Startup d'État et à augmenter son budget si l'impact est au rendez-vous.*” (“*Combien ça coûte ?*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, 2018, p. 4).

¹⁹⁷³ Para essa qualidade da *beta.gouv.fr*, cf. em seu site a seção “À propos” (disponível em <<https://beta.gouv.fr/apropos/>>. Acesso em 22 dez. 2020).

¹⁹⁷⁴ Veja-se que o incentivo financeiro, contudo, permanece de responsabilidade da estrutura da Administração Pública francesa interessada na solução do problema. Nesses termos: “*beta.gouv.fr fournit un appui opérationnel aux administrations qui souhaitent lancer des Startups d'État : aide au lancement, montage des équipes, formation, suivi de l'impact, intégration organisationnelle... [...] Les coûts de fonctionnement des Startups d'État, en revanche, sont entièrement à la charge des administrations porteuses*” (“*Comment être accompagné ?*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 4)

¹⁹⁷⁵ “*Notre mission est de créer un écosystème public de l'innovation performant permettant de concevoir des politiques publiques qui répondent mieux aux besoins des usagers*” (“*Qui sommes-nous ?*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 3).

mesure de l'impact publique, démonstrations fréquentes, documentation facilement accessible)".¹⁹⁷⁶

Para participar dessa institucionalidade, as estruturas da Administração Pública francesa precisam assinar acordo¹⁹⁷⁷ com DINUM.¹⁹⁷⁸ Ao aderir a esse suporte, as estruturas administrativas podem, inclusive, utilizar-se do mecanismo de compras adotado pela *Direction interministérielle du numérique*, para executar as contratações relacionadas à *Startup d'État*.¹⁹⁷⁹ Quanto ao apoio técnico oferecido pela *beta.gouv.fr* às suas incubadas, além da estrutura de pessoal colocada à disposição dos projetos,¹⁹⁸⁰ destaca-se o acompanhamento realizado semanalmente pela incubadora, em que as *Startups d'État* têm um minuto para expor os avanços e dificuldades encontradas no desenvolvimento de seus projetos.¹⁹⁸¹⁻¹⁹⁸²

A linha de chegada da iniciativa é a constituição da *Startup d'État* como um serviço público digital, disponibilizado aos usuários.

Essa fase de consolidação do projeto é marcada pela saída da *Startup d'État* da incubadora, seja para se agregar à(s) estrutura(s) administrativa(s) responsável(s) por

¹⁹⁷⁶ Para estes pilares que constituem o “*Manifeste*” do *beta.gouv.fr*, pretendendo estabelecer “*une nouvelle manière de concevoir l'action publique*”, ver <<https://beta.gouv.fr/approche/manifeste>>. Acesso em 23 dez. 2020.

¹⁹⁷⁷ “*Les administrations désirant utiliser ces supports doivent signer avec la DINSIC [antiga denominação da DINUM] une convention de délégation de gestion (cas des administrations d'État) ou une convention de partenariat public-public (autres cas).*” (BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 13)

¹⁹⁷⁸ Além do acordo, são condições prévias ao engajamento de uma estrutura da Administração Pública à *beta.gouv.fr*: o comprometimento do responsável pela *administration porteuse* da iniciativa em suportar financeiramente o desenvolvimento inicial da iniciativa, garantindo as condições de funcionamento da *Startup d'État*, como a manutenção de equipe exclusivamente dedicada à tarefa, com autonomia para, por uma abordagem incremental, resolver o problema de política pública ao qual se destina. Quanto a estas condições, cf. BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 12.

¹⁹⁷⁹ “*La DINSIC dispose de marchés publics cadres Startups d'État qui permettent aux administrations de tirer des unités d'œuvre pour réaliser le portage financier (frais techniques et rémunération des membres des Startups d'État).*” (BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 13)

¹⁹⁸⁰ Para um detalhamento dos serviços oferecidos, ver “*Appui opérationnel*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 13.

¹⁹⁸¹ “*Une revue de portefeuille organisée tous les mercredi midi à la DINSIC est l'occasion pour toutes les Startups d'État de se retrouver et de pitcher en une minute leur produit, leurs avancées et les difficultés auxquelles elles sont confrontées.*” (BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 12)

¹⁹⁸² A *beta.gouv.fr* também se encarrega de fornecer programas de formação abertas à toda comunidade sobre a iniciativa *Startup d'État*. Para esse registro cf. BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 12. Sobre um desses cursos, disponível gratuitamente na internet, ver “*Créer des services publics numériques innovants*” na plataforma FUN-MOOC (disponível em <<https://www.fun-mooc.fr/courses/course-v1:CNFPT+87027+session01/about#>>. Acesso em 22 dez. 2019).

patrociná-la, seja para se constituir com autonomia jurídica. De toda sorte, pretende-se que a solução proposta pela *Startup d'État* continue a ser constantemente aprimorada.

Essa consideração é trazida pelo *Rapport d'activité 2017*, divulgado em 2018, pela beta.gouv.fr.¹⁹⁸³ Consolidando os avanços obtidos com a iniciativa *Startup d'État* até 2017, o documento, além de saudar o mérito da proposta na difusão de uma nova cultura no ambiente da Administração Pública,¹⁹⁸⁴ indica, em linha do tempo, os avanços da medida.¹⁹⁸⁵

Segundo o *Rapport d'activité 2017*, a “data.gouv.fr” é considerada como a primeira *Startup d'État* do Estado francês. Lançada em 2013 e existente até a atualidade, a medida, gerida pelo Etalab,¹⁹⁸⁶ é uma “[p]lateforme ouverte des données publiques françaises”,¹⁹⁸⁷ considerada uma ferramenta central da política de abertura e partilha de dados do *Gouvernement*.

O *Rapport d'activité 2017* prossegue com a informação de que, em maio de 2015, a iniciativa *Startup d'État* passou a atuar também mediante a constituição de incubadoras.¹⁹⁸⁸

¹⁹⁸³ Nesse sentido, ver BETA.GOUV.FR. *Rapport d'activité 2017*. [S. l.; s. n.], 2018, p. 12. Disponível em: <<https://beta.gouv.fr/content/docs/rapportannuel.pdf>>. Acesso em 23 dez. 2020.

¹⁹⁸⁴ Para essa consideração, destaca-se o seguinte trecho da apresentação do *Rapport d'activité 2017*, assinada por Henri VERDIER, Diretor à época da DINSIC: “[a]u-delà de ces résultats, elles ont permis de diffuser dans les administrations une culture particulière de l'autonomie, de la responsabilité et de la bienveillance. [§] Elles montrent au quotidien que l'innovation, l'efficacité, la frugalité et l'esprit d'entreprise peuvent prendre place au cœur de l'action publique. [...] Autonomie, responsabilité, ouverture, agilité, transparence et dialogue y tiendront une place éminente. Les outils et les méthodes que forge la communauté beta.gouv.fr ne concernent pas seulement les informaticiens. Ils suggèrent une nouvelle administration et nourrissent la conception de l'État d'après la révolution numérique” (ob. cit., p. 3).

¹⁹⁸⁵ BETA.GOUV.FR. *Rapport d'activité 2017*, p. 4.

¹⁹⁸⁶ Sobre o Etalab, cf. *Le blog d'Etalab* (disponível em <<https://www.etalab.gouv.fr/qui-sommes-nous>>. Acesso em 23 dez. 2020). Em seus termos, na coordenação do “*Service Public de la Donnée*” da *Loi n° 2016-1321*, o Etalab é responsável por “*développe et anime la plateforme d'open data data.gouv.fr destinée à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.*”

¹⁹⁸⁷ Cf. <<https://www.data.gouv.fr/fr/>>. Acesso em 23 dez. 2020.

¹⁹⁸⁸ Segundo o *Guide de lancement des Startups d'État*, as incubadoras são apontadas como um dos fatores de sucesso da iniciativa, conquanto congregam em um mesmo ambiente todas as *Startup d'État* lançadas pela mesma unidade governamental. Além de permitir a troca de experiências e possibilitar o acompanhamento assistido dos projetos, as incubadoras criam condições à formalização de um “*périmètre d'autonomie*”, para o desenvolvimento das *Startups d'État*. Sobre o assunto, cf. “*#Incubateur*” em BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 11.

O primeiro arranjo com esse caráter foi a *La Fabrique* no âmbito do *Pôle emploi*.¹⁹⁸⁹

Ao estruturar a incubadora *La Frabrique*, a *Pôle Emploi*¹⁹⁹⁰ constituiu um ambiente para a emergência de projetos digitais ligados à questão do emprego. Utilizando um sistema de dados abertos, a *La Fabrique* seleciona seus projetos, por meio de *pitch* abertos a *startups*, associações e empresas do setor privado.¹⁹⁹¹ Os projetos selecionados são incubados por um período de seis meses, durante o qual a *La Fabrique* oferece local e apoio técnico – por meio de mentoria de seus agentes ou especialistas externos. Ademais, esse ambiente serve para que os projetos sejam apresentados e testados, diante de utilizadores e potenciais investidores.¹⁹⁹²

Após a experiência da *La Fabrique*, o *Rapport d'activité 2017* noticia que, em setembro de 2015, a iniciativa *Startup d'État* incorporou ao seu plano de ação a noção de incubação.¹⁹⁹³

¹⁹⁸⁹ BETA.GOUV.FR. *Rapport d'activité 2017*, p. 4.

¹⁹⁹⁰ Criado em 2008 por ocasião da reforma da organização do serviço público de emprego, realizada pela *Loi n° 2008-126 du 13 février 2008*, o *Pôle Emploi* é uma pessoa jurídica com autonomia administrativa e financeira, caracterizada como EPA. No exercício de sua missão, a entidade encarrega-se tanto de orientar empresas em suas ações de recrutamento, quanto de apoiar pessoas em condição de desemprego, inclusive mediante a concessão de auxílios-financeiros, ou interessadas novas oportunidades de trabalho e de formação profissional. Para a missão e organização da *Pôle Emploi*, cf. <<http://www.pole-emploi.org/poleemploi/>>. Acesso em 23 dez. 2020.

¹⁹⁹¹ Cf. <<https://www.pole-emploi.io/detecter-startup>>. Acesso em 23 dez. 2020.

¹⁹⁹² Para as informações relacionadas ao processo de incubação da *Pôle Emploi*, ver <<https://www.pole-emploi.io/accompagner-startup>>. Acesso em 23 dez. 2020.

¹⁹⁹³ BETA.GOUV.FR. *Rapport d'activité 2017*, p. 4.

Assim, além da *La Fabrique* da *Pôle emploi*, *Ministères*, individualmente¹⁹⁹⁴ ou em conjugação de esforços¹⁹⁹⁵, e *collectivités territoriales*¹⁹⁹⁶ mobilizaram-se para instituir as suas próprias incubadoras.

Essas e outras iniciativas encontram-se, atualmente, reunidas na *beta.gouv.fr* que, em face da sua gestão pelo DINSIC/DINUM, passou a atuar na qualidade de uma rede de incubadoras interministerial das *Startups de État*.¹⁹⁹⁷

É, portanto, sob esse contexto que a iniciativa vem acumulando seus resultados, por meio da disponibilização, em escala nacional, de novos serviços públicos digitais.¹⁹⁹⁸

Por esta apresentação, pode-se dizer que a *Startup d'État* é uma iniciativa que se aproveita de diversos códigos e signos decorrentes da revolução nas tecnológicas da informação e comunicação do Século XXI,¹⁹⁹⁹ para transformar a forma de prestação de serviços pelo Estado francês.

Com isso, antes de se preocupar com a intensividade científica e tecnológica, a medida utiliza-se tanto da linguagem digital, como do modelo das *startups* e da sua dinâmica organizacional, para introduzir novas técnicas ao agir da Administração Pública.

¹⁹⁹⁴ Como o *Ministère de l'Intérieur* e o *Lab MI* (disponível em <<https://beta.gouv.fr/approche/incubateurs/lab-mi.html>>. Acesso em 23 dez. 2020), o *Ministère des Armées* e *La Fabrique Numérique Défense Connect* (disponível em <<https://beta.gouv.fr/approche/incubateurs/fabnumdef.html>>. Acesso em 23 dez 2020), BERCY e o *Incubateur du MEFR* (disponível em <<https://beta.gouv.fr/approche/incubateurs/bercy.html>>. Acesso em 23 dez. 2020) e o *Ministère de la Culture* e o *L'Atelier Numérique* (disponível em <<https://beta.gouv.fr/approche/incubateurs/culture.html>>. Acesso em 23 dez. 2020).

¹⁹⁹⁵ Entre as primeiras incubadoras envolvendo diferentes *Ministères*, lançadas em 2017, registram-se (i) a *Fabrique numérique des ministères sociaux*, reunindo *Directions* vinculadas aos *Ministères* da saúde, trabalho e emprego e coesão social (disponível em <<https://beta.gouv.fr/approche/incubateurs/sgmas.html>>. Acesso em 23 dez. 2020); e (ii) a *Fabrique Numérique*, patrocinada pelo *Ministère de la Transition Écologique* e pelo *Ministère de la Cohésion des Territoires* (disponível em <<https://beta.gouv.fr/approche/incubateurs/mtes.html>>. Acesso em 23 dez. 2020).

¹⁹⁹⁶ É o caso da *Innolab 62*, lançada em 2017, primeira iniciativa descentralizada de *Startup d'État*, formatada pelo *Département du Pas-de-Calais*, uma *collectivité territoriale* do Estado francês (disponível em <<https://beta.gouv.fr/approche/incubateurs/innolab-62.html>>. Acesso em 23 dez. 2020).

¹⁹⁹⁷ Para essas considerações, com a lista de *Startup d'État* acolhidas no *beta.gouv.fr*, ver <<https://beta.gouv.fr/startups/>>. Acesso em 23 dez. 2020.

¹⁹⁹⁸ Para as realizações da iniciativa, com o destaque das *Startup d'État* que ganharam envergadura nacional, ofertando novos serviços digitais, bem como a lista de projetos encerrados, em investigação, em construção, em aceleração e em transferência, ver <<https://beta.gouv.fr/startups/>>. Acesso em 23 dez. 2020.

¹⁹⁹⁹ Para considerações sobre essa transformação mundial, lembra-se do trabalho de BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. *A segunda era das máquinas* (ob. cit.).

É o que se vislumbra com a prioridade conferida, por um lado, ao problema a ser solucionado, e, por outro lado, às condições de trabalho da equipe dedicada exclusivamente a resolvê-lo. Nesse esforço, por meio da iniciativa, o Estado francês criou não só um ambiente amigável à tentativa e erro, para que o desafio seja enfrentado, como destinou recursos públicos para o desenvolvimento da resposta.

Além do salário do servidor público durante o período em que se encontra afastado das suas funções de origem e dedicado integralmente ao projeto, lembra-se que o Estado patrocina os custos de desenvolvimento da solução, por exemplo, mediante a contratação de pessoal especializado.

Sob a perspectiva cultural, pode-se dizer que, com o mesmo espírito que as *startups* friccionam os grandes conglomerados empresariais, as *Startups d'État* também confrontam aspectos tradicionais da organização da Administração Pública, ao pregarem a autonomia e o empreendedorismo do seu corpo funcional, ou ainda, ao assimilar o insucesso como parte da ação administrativa.

Conforme apontado, repara-se que não faltam à iniciativa mecanismos de controle, a fim de evitar a aleatoriedade ou imprudência. No caso, destaca-se não só a existência de um rito orientativo, aprimorado no curso do tempo, para o lançamento de uma *Startup d'État*, mas a assimilação de uma série de práticas do ecossistema das *startups*.

Por ilustrativo, lembra-se da rodada de financiamento complementar e do ambiente de acompanhamento das *Startups d'État* no *beta.gouv.br*. Como apontam exitosas experiências relacionadas às *startups*, a expectativa de novas e sucessivas oportunidade de investimento e a organização de uma comunidade conformam importantes medidas de estímulos que, consequentemente, limitam os desvios.²⁰⁰⁰

²⁰⁰⁰ Por todos, remete-se à dinâmica de apoio realizada pela “*Y Combinator*” (para o *site* da iniciativa, ver <<https://www.ycombinator.com/>>. Acesso em 24 dez. 2020). Duas vezes por ano, a aceleradora estadunidense lança rodadas de investimento, atualmente, de US\$ 125 mil por 7% do capital social das *startups*. Após a fase de investimento, as empresas selecionadas instalam-se na Bay Area de São Francisco (Califórnia, EUA), para um programa de mentoria, contato com potenciais investidores e interação com outras *startups*. O *Y Combinator* prevê ainda um *Demo Day* no qual as *startups* selecionadas apresentam seus produtos a investidores. Esse conjunto de iniciativas faz com a comunidade envolvida, sobretudo seus investidores, controle, naturalmente, as *startups* apoiadas, de modo que, muito embora sócio dessas organicidades, o *Y Combinator* evita interferir nas suas atividades. A explicação da aceleradora para essa opção é elucidativa do que se acentua como uma dinâmica de controle com base em estímulos: “[w]hy are we so flexible? Our goal is to be the preferred

Ao incorporar essa dinâmica a uma dimensão pública, entende-se que a iniciativa *Startup d'État* subverte a tradicional preocupação de meios das estruturas administrativas de Estado, para agregar novas possibilidades à noção do controle de resultados.

Para concluir, resta assinalar que, muito embora existem disposições de organização da DINSIC/DINUM ou de caráter orçamentário, destinando recursos às *Startups d'État*, não há um diploma normativo específico para a iniciativa, seja em nível de lei, seja em nível de *ordonnance*.

Por seu turno, como se reparou no curso desta seção, a medida parece ser ditada pelas ações executivas do *Gouvernement*, por intermédio da DINSIC/DINUM, uma organicidade cuja atribuição, embora diretamente relacionada às *Startups d'État*, é “*améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité des services rendus par le système d'information et de communication de l'État*” (art. 6, *Décret n° 2019-1088*).

Assim, se, por um lado, repara-se que a dedicação de corpo funcional para execução de uma tarefa ou a afetação de recursos públicos para determinado interesse constituam práticas administrativas que dispensam regras jurídicas específicas, sendo reguladas por disposições constantes nas normas de regência do servidorismo público e das finanças estatais.

Por outro lado, parece digno de nota realçar que o agir administrativa de estímulo às *Startups d'État* tem por fundamento normativo a missão executiva da Administração Pública francesa de prestar serviços digitais com qualidade, eficácia, eficiência e confiabilidade, discriminada normativamente no amplo escopo de competências da DINUM.

source of seed funding for startups, and to be that we have to do right by everyone. The good founders all know one another, so if the groups we fund feel they're getting a bad deal, no one will want funding from us in the future. And later stage investors (especially VCs) also tend to know one another, so if the companies we seed end up being broken in any way, no one will want to invest in them in the future. [§] So far we seem to be on track, because both the startups we've funded and their next round of investors seem happy with us” (para esse destaque, cf. “About” no site do *Y Combinator*).

Com isso, pode-se dizer que, para a conformação da medida, prepondera mais o agir administrativo do que um regime exaustivo de Direito. Isto é, para colocar em curso as *Startups d'État*, o arranjo jurídico-institucional satisfaz-se com as competências finalísticas das organicidades estatais, de modo que a ausência de previsão normativa dos instrumentos de agir não parece, em momento algum, constituir limites à ação da Administração Pública.

Aliás, a medida aproveita-se das práticas do ambiente empresarial privado de inovação, para repertoriar sua atividade administrativa.

Neste diapasão, não só se vislumbra as *Startups d'État* enquanto uma medida de estímulo à inovação no âmbito da Administração Pública, como se acredita que a iniciativa orienta-se por práticas do ecossistema das *startups*, pouco afetas à dinâmica estatal, entre as quais, a abertura ao experimentalismo, a aceitação do fracasso²⁰⁰¹ e o foco no problema, sem, vale frisar, uma expressa prescrição normativa para lastrear tais opções do agir estatal.

Em suma, entende-se que a *Startup d'État* é uma iniciativa que não só serve a estimular à inovação no âmbito da estrutura, como aproveita-se da dinâmica da inovação para incutir novas práticas à atuação estatal, como o estímulo não hierárquico ao corpo funcional; a outorga de autonomia, inclusive em termos de recursos financeiros, sem um robusto arranjo jurídico; e o controle de resultados, mediante avaliação dos próprios usuários dos serviços públicos e da comunidade encarregada na missão estatal.

5.3.2.3. Banque publique d'investissement (BPI France)

A BPI France é um dos mecanismos centrais do apoio pelo Estado francês à atividade de inovação, atuando em diversas frentes, com vistas a constituir um ambiente favorável à emergência de empresas inovadoras.

²⁰⁰¹ Segundo dados da própria iniciativa, entre 2013 até outubro de 2018, das 63 *Startup d'État* criadas, 15% dos projetos fracassaram, sendo que apenas 8% conseguiram se constituir como serviços públicos digitais. Ainda assim, registra-se a iniciativa é considerada um sucesso. Para os dados, BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*, p. 5.

Criada pela *Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012*, a BPI France sucedeu a já mencionada OSEO.

Estabelecida pela *Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005*, a OSEO é fruto do exercício pelo Poder Executivo das competências excepcionais do artigo 38 da CRF.²⁰⁰²

Assim, nos termos da autorização concedida pelo artigo 31²⁰⁰³ da *Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit* – que, como destacado acima, também foi responsável por ratificar a parte legislativa do *Code de la recherche* –, a *Ordonnance n° 2005-722*²⁰⁰⁴ instituiu a OSEO sob a forma de uma EPIC e, portanto, uma organicidade, dotada de personalidade jurídica e autonomia financeira, para o exercício de atividades de caráter industrial e comercial.

Nos termos da *Ordonnance n° 2005-722*, com o objetivo, “*directement ou par l’intermédiaire de ses filiales directes ou indirectes*”, “[d]e promouvoir et de soutenir l’innovation, notamment technologique, ainsi que de contribuer au transfert de technologies” e de “*favoriser la création, le développement et le financement des petites et moyennes entreprises*” (art. 1), a OSEO foi organizada como uma *holding* responsável: (i) pela OSEO-BDPME, agrupando a estrutura de financiamento para pequenas e médias empresas do *Banque de développement pour les petites et moyennes entreprises* (art. 1, “2”); (ii) pela OSEO-SOFARIS, responsável por conferir garantia

²⁰⁰² Conforme apontado acima, o regime especial de produção normativa estabelecidos pela CRF, por meio do qual, o *Parlement* autoriza que o Poder Executivo, na execução do seu programa governamental, atue em matéria reservadas ao domínio da *loi* mediante *ordonnances*, editadas em *Conseil des ministres* e sujeitas à posterior ratificação do Poder Legislativo.

²⁰⁰³ “*Dans les conditions prévues par l’article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à : [§] 1° La transformation de l’établissement public industriel et commercial dénommé Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) en société commerciale, au capital détenu majoritairement, directement ou indirectement, par l’Etat. L’Etat ou d’autres personnes publiques pourront confier à cette société, par acte unilatéral ou par convention, des missions de service public ; [§] 2° La constitution d’un patrimoine d’affectation, garanti par l’Etat et insaisissable, permettant la gestion des aides à la recherche industrielle au sein des comptes de l’ANVAR; [§] 3° La création de l’établissement public industriel et commercial auquel l’Etat apportera les participations qu’il détient, ou viendra à détenir, au capital de la Banque de développement des petites et moyennes entreprises et de la société commerciale résultant de la transformation de l’établissement public industriel et commercial ANVAR. [§] Ces mesures pourront, en tant que de besoin, déroger aux dispositions portant sur les sociétés commerciales du code de commerce et à la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.*”

²⁰⁰⁴ Para a ratificação da *Ordonnance n° 2005-722* pelo *Parlement*, cf. o artigo 20 da *Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005*.

aos financiamentos realizados por pequenas e médias empresas (art. 5, “3”); e (iii) a OSEO-ANVAR.

Quanto a esta última, o *Chapitre II* da *Ordonnance n° 2005-722* estabeleceu os termos da transformação da *Agence nationale de valorisation de la recherche* (ANVAR) na sociedade anônima *OSEO-ANVAR*.

Criada pelo artigo 2° da *Loi n° 67-7 du 3 janvier 1967*, a ANVAR atuava como uma EPIC, vinculada ao CNRS, com o objetivo de valorizar os resultados de pesquisas científicas e tecnológicas, realizadas por inventores isolados, empresas privadas ou públicas e outras organicidades encarregadas da missão de serviços públicos, com destaque aos laboratórios universitários e do próprio CNRS.

Ainda segundo a referida disposição, a ANVAR atuaria na prospecção de invenções e no apoio tanto da proteção nacional e internacional destas criações, como da sua exploração, sem, de toda forma, encarregar-se diretamente de tais atividades de natureza econômica.

Com isso, ao incorporar a estrutura da ANVAR à organicidade da OSEO, transformando a EPIC ANVAR na sociedade anônima OSEO-ANVAR, sem interrupção de suas atividades (art. 8, *Ordonnance n° 2005-722*), pode-se dizer que Estado francês prosseguia com os seus esforços de fomento à inovação, iniciados em 1967.

Além de afirmar essa continuidade, a *Ordonnance n° 2005-722* ampliava o espectro de prerrogativas da entidade transformada para a promoção da inovação.

Por exemplo, segundo o seu artigo 7, para apoiar o desenvolvimento industrial e o crescimento nacional por meio da inovação, a OSEO-ANVAR poderia “*se livrer à toutes activités de service, de conseil, de financement ou de mobilisation de ressources complémentaires, et d'expertise, aux échelons local, national, communautaire et international, de nature à soutenir la croissance des entreprises innovantes*”. Para tanto, o dispositivo admitia-se que *l'État*, por ato unilateral ou negocial, ou suas *collectivités territoriales*, por ato negocial, confiassem suas competências de fomento à inovação à OSEO-ANVAR.

Assim, considerando esse histórico institucional, entende-se que, ao suceder a OSEO, a BPI France encarregava-se de prosseguir com o tradicional compromisso do Estado francês no estímulo à inovação.

Contudo, é oportuno ressaltar que, nos termos da *Loi n° 2012-1559*, o campo de atuação reservado ao BPI France foi muito mais amplo do que as missões outrora conferidas à OSEO.

Embora o artigo 2° da *Loi n° 2012-1559* tenha mantido a estrutura orgânica estabelecida pela *Ordonnance n° 2005-722*, com (i) a EPIC BPI France no lugar da EPIC OSEO e (ii) a *société anonyme* BPI France (BPI France S.A.) para agrupar OSEO-BDPME, OSEO-SOFARIS e OSEO-ANVAR, foi prescrito como papel destas institucionalidades “*au service du financement et du développement des entreprises, agissant en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et conduites par les régions*”.

Fruto da inclusão do artigo 1-A à *Ordonnance n° 2005-722* pela *Loi n° 2012-1559*,²⁰⁰⁵ tal prescrição alargou o escopo de finalidades do *groupe* BPI France, para além do tema da inovação.

Com isso, o compromisso da institucionalidade da OSEO com a inovação e o crescimento das pequenas e médias empresas deu lugar, no âmbito do *groupe* BPI France, à pretensão “*d'accompagnement des entreprises tout au long de leur développement*”, mediante “*leur financement en prêts et en fonds propres*”, “*une offre de service et d'accompagnement*” ou a “*mobilisation de l'ensemble du système bancaire*” francês e a cooperação com o sistema europeu²⁰⁰⁶ (art. 1-A, “2”, “7”, “8” e “9”, *Ordonnance n° 2005-722*).

²⁰⁰⁵ Segundo o artigo 1 da *Loi n° 2012-1559*, “[a]vant le chapitre Ier de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la création de l'établissement public OSEO et de la société anonyme OSEO, il est ajouté un article 1er A ainsi rédigé [...]”. Essa posição topográfica do artigo 1-A da *Ordonnance n° 2005-722*, é particularmente interessante. Primeiro, por sugerir uma orientação geral à compreensão das demais entidades do *groupe* BPI France. Segundo, na medida em que difere dos acréscimos de artigos de mesma numeração no Direito brasileiro, nas quais as regras acrescidas de referencial alfabético são postas abaixo do dispositivo de mesma numeração. Para essa regra de alteração das leis, cf. artigo 12, III, “b”, da Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998.

²⁰⁰⁶ O artigo 1-A, “8”, da *Ordonnance n° 2005-722*, incluído pela *Loi n° 2012-1559*, menciona expressamente o Banco Europeu de Investimento (BEI), criado em 1958 para o financiamento de projetos dentro e fora da EU mediante diferentes modalidades, como crédito, garantias e assistência técnica (sobre os produtos e serviços oferecidos pelo BEI, cf. <<https://www.eib.org/fr/products/index.htm>>. Acesso em 27 dez. 2020). São consideradas áreas

Nesse sentido, ainda que a *Loi n° 2012-1559* tenha mantido a inovação como uma das atribuições da BPI France,²⁰⁰⁷ o *groupe* foi incumbido de outros objetivos institucionais, como o apoio à “*la croissance durable, l’emploi et la compétitivité de l’économie*” francesa (art. 1-A, “2”, *Ordonnance n° 2005-722*).

O mesmo se deu no que tange especificamente às empresas, para as quais o *groupe* BPI France foi encarregado de estimular não só a emergência da inovação, mas também “*l’amorçage, le développement, l’internationalisation, la mutation et la transmission des entreprises*” (art. 1-A, *Ordonnance n° 2005-722*).

Portanto, muito embora a trajetória institucional naturalmente engaje o *groupe* BPI France no fomento à inovação e algumas de suas atribuições tenham em vista essa temática, como o “*développement des innovations technologiques et managériales*”, a missão institucional dessa organicidade abarca acompanhar a agenda estratégica do *Gouvernement* em termos de suas políticas industriais e de respostas aos desafios da digitalização, da transformação para uma economia social e solidária e da transição ecológica e energética (art. 1-A, “5” e “6”, *Ordonnance n° 2005-722*).

Em que pese essa ampliação no escopo de finalidades, destaca-se que as alterações promovidas pela *Loi n° 2012-1559* na *Ordonnance n° 2005-722* mantiveram a especial atenção que este diploma dedicava aos aspectos estruturais da OSEO, de modo que a maior parte das previsões normativas relacionadas à BPI France dedicam-se à sua

prioritárias do BEI: clima, inovação, infraestrutura, pequenas e médias empresas, coesão territorial e desenvolvimento sustentável (ver <<https://www.eib.org/en/about/priorities/index.htm>>. Acesso em 27 dez. 2020). No que tange ao tema da inovação, o BEI informa que, desde 2000, já investiu mais de 210 bilhões de EUROS (cf. <<https://www.eib.org/fr/projects/priorities/innovation/index.htm>>. Acesso em 27 dez. 2020). Para esses resultados, o BEI participa, na qualidade de acionista, do Fundo Europeu de Investimento (FEI), constituindo com essa institucionalidade, também da UE, o Grupo BEI. Para o foco do FEI nas pequenas e médias empresas e, entre os seus objetivos, o estímulo da inovação (ver “*Who we are*” no site do FEI, disponível em <https://www.eif.org/who_we_are/index.htm>. Acesso em 27 dez. 2019). No âmbito do *Horizonte 2020*, o Grupo BEI é responsável pelo “InnovFin”, dispositivo de financiamento lançado em 2014 para facilitar o acesso ao crédito para pequenas e médias empresas inovadoras (para o “InnovFin”, ver *InnovFin – EU Finance for Innovators*, disponível em <<https://www.eib.org/en/publications/innovfin-eu-finance-for-innovators.htm>>. Acesso em 27 dez. 2020). Nesse sentido, sobretudo pelo que se aponta no curso do texto, o Grupo BEI e o *groupe* BPI France possuem muita similaridade quanto aos seus respectivos escopos de atuação.

²⁰⁰⁷ A atenção às pequenas e médias empresas, outro foco da antiga OSEO (art. 1-A, “3”, primeira parte, *Ordonnance n° 2005-722*), também foi mantida, sem que ações destinadas a “*grandes entreprises porteuses de croissance et de compétitivité pour l’économie française*” sejam vedadas (art. 1-A, “10”, *Ordonnance n° 2005-722*).

composição financeira, a seus órgãos de governança, à distribuição do seu capital social e a suas obrigações contábeis.

Nesse sentido, é oportuno registrar que, a despeito das finalidades e de elementos estruturais das entidades instituídas, as disposições normativas da *Ordonnance n° 2005-722*, alteradas pela *Loi n° 2012-1559*, apenas enunciavam os instrumentos de agir dessas entidades.²⁰⁰⁸

De toda a sorte, a ausência deste detalhamento normativo não parece ter limitado o escopo das ações do *groupe* BPI France.

Um olhar sobre as *solutions* oferecidas pela institucionalidade aos seus clientes, envolvendo uma série de modalidades de *prêts; aides, concours et labels; participation au capital; garanties et assurances; e accompagnement*, revelam uma ampla e complexa atuação da BPI France.²⁰⁰⁹ Tal consideração é corroborada quando se observa a ousadia do seu *plan stratégique* para o período entre 2018 e 2023, segundo o qual a

Bpifrance doit : être la banque de toutes les entreprises [...] ; être la banque de tous les entrepreneurs [...] ; demeurer un acteur majeur du capital investissement français [...] ; développer le fonds souverain français [...] ; être la banque de l'innovation [...] ; être la banque des grandes transitions et transformations de l'économie française [...] ; rester la banque « coach » des entreprises [...] ; être la grande banque de la conquête de

²⁰⁰⁸ Nota-se que, além dos acima mencionados meios de ação constantes do artigo 1-A, “7”, “8” e “9”, da *Ordonnance n° 2005-722* (“*financement en prêts et en fonds propres*”, “*une offre de service et d’accompagnement*” e “*mobilisation de l’ensemble du système bancaire*”), aspectos de índole organizacional estabelecidos para a BPI France, como a possibilidade de “*créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements et organismes*” (art. 5, *Ordonnance n° 2005-722*) também podem ser enquadrados como meios à disposição da organicidade para executar suas atividades. Contudo, mesmo essa liberalidade instrumental não é detalhada, quanto ao seu procedimento, pela *Ordonnance n° 2005-722*. Vale observar que, no gozo desta competência, além do EPIC BPI France e da BPI France S.A., integram o *groupe*: BPI France Financement, BPI France Assurance Export, BPI France Participations, BPI France Régions, BPI France Courtage, BPI France Investissement, BPI France International Capital e FSI PME Portefeuille. Para o organograma do *groupe*, cf. BPI France. *Rapport Annuel EPIC Bpifrance 2019*. Maisons-Alfort : Bpifrance, 2020, p. 14. Disponível em <<https://www.bpifrance.fr/Espace-Investisseurs>>. Acesso em 30 dez. 2020.

²⁰⁰⁹ Ver “*Toutes nos solutions*” no *site* da BPI France (disponível em <<https://www.bpifrance.fr/Toutes-nos-solutions>>. Acesso em 29 dez. 2020).

l'international ; diffuser les meilleurs pratiques en matière de RSE [responsabilité sociétale des entreprises] [...].²⁰¹⁰

Com isso, sustenta-se que a falta de exaustiva previsão normativa quanto aos instrumentos de agir, não parece ter criado obstáculos à capacidade de agir da BPI France, ou mesmo de se alinhar a estratégias nitidamente de política econômica.

Ademais, por esse arranjo de instituição financeira, a serviço de uma agenda de desenvolvimento nacional, pode-se dizer que a temática da inovação “naturalmente” descolou da sua relação tradicional com a ciência e a tecnologia, para – sem romper com essa dinâmica que lhe é essencial – incutir-se nos desafios econômicos e sociais do país.

Para ilustrar essa consideração, veja-se a participação da BPI France no *Plan de Relance*, apresentado pelo Estado francês, em razão da crise sanitária do COVID-19.

Mobilizando 100 bilhões de EUROS, o *Plan de Relance* destina-se, por um lado, a recuperar em dois anos a economia francesa para o seu estágio pré-crise e, por outro lado, a preparar a França de 2030, com a realocização para o país da sua estrutura industrial, a descarbonização da sua economia e a geração de empregos.²⁰¹¹

Para colocar em curso essa estratégia, o *Gouvernement* encarregou a BPI France de uma série de medidas. Ainda que muitas tivessem, inicialmente, um nítido caráter emergencial, para assegurar a manutenção de empregos e a sobrevivência de

²⁰¹⁰ BPI FRANCE. *Plan Stratégique 2018-2023*. Maisons-Alfort : Bpifrance, 2019, pp. 12-13 (sem grifos do original). Disponível em: <<https://www.bpifrance.fr/content/download/68655/741868/version/5/file/BpifrancePlan%2BStrat%C3%A9gique%2B2018-2023.pdf>>. Acesso em 29 dez. 2020.

²⁰¹¹ Para estes detalhes da iniciativa, cf. “*Plan de Relance*” no site de BERCY (disponível em <<https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance>>. Acesso em 28 dez. 2020).

empresas,²⁰¹² outras, sob a dinâmica de *appels à projets*,²⁰¹³ incorporaram objetivos mais ambiciosos, a fim de modernizar ou agregar capacidade competitiva à econômica francesa. Nesse contexto, mesmo que indiretamente, emerge a temática da inovação.

Por exemplo, cita-se o « *Plan de relance pour l'industrie* » – *Secteurs stratégiques (volet national)*, cuja execução, envolvendo setores econômicos críticos em termos de CTI, coube à BPI France.²⁰¹⁴

Ainda quanto ao agir da BPI France, é oportuno observar que essa flexibilidade quanto aos meios de ação do *groupe* tem como contraparte um constante controle sob a organicidade.

Assim, além das regras de controle pelo *État*, previstas na *Ordonnance n° 2005-722*, desde o período da OSEO,²⁰¹⁵ a *Loi n° 2012-1559* estabelece responsabilidades para as organicidades da BPI France perante o *Parlement*.

²⁰¹² Veja-se que, também nesta vertente emergencial, a experiência da BPI France com o ecossistema de inovação parece ter encarregado essa organicidade de direcionar suas medidas de apoio, em razão da pandemia do COVID-19, às *startups*: “[l]a pandémie de Covid-19 menace les acteurs économiques. Pour les startups, qui ne bénéficient généralement pas d’une assise financière solide étant donné leur jeunesse sur le marché, la situation pose question. En conséquence, le gouvernement a décidé de leur apporter du soutien. Ce 25 mars, l’Etat, accompagné de Bpifrance, a lancé un plan d’urgence de près de 4 milliards d’euros pour aider les jeunes entreprises à traverser cette période difficile.” (“Coronavirus: 4 milliards d’euros pour soutenir les startups” no site da BPI France, disponível em <<https://www.bpifrance.fr/A-la-une/Actualites/Coronavirus-4-milliards-d-euros-pour-soutenir-les-startups-49193>>. Acesso em 28 dez 2020)

²⁰¹³ Quanto a esta sistemática no *Plan de Relance*, ver o “Calendrier des appels à projets”, elaborado por BERCY (disponível em <<https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/appels-projets>>. Acesso em 28 dez. 2020).

²⁰¹⁴ “Dans le contexte de la crise liée à la COVID-19, le Gouvernement mobilise des moyens exceptionnels pour le soutien à l’investissement et la modernisation de l’industrie. Le financement apporté par l’Etat est sous forme de subventions et s’inscrit dans le cadre de la réglementation européenne des aides publiques aux entreprises. Les projets attendus doivent être d’au moins 200 000€ pour les secteurs aéronautique et automobile et d’au moins 1 000 000 € pour les autres secteurs (santé, agroalimentaire, électronique, et intrants de l’industrie [chimie, matériaux, métaux]).” (“Appel à projets « Plan de relance pour l’industrie » – Secteurs stratégiques (volet national)” no site da BPI France, disponível em <<https://www.bpifrance.fr/A-la-une/Appels-a-projets-concours/Appel-a-projets-Plan-de-relance-pour-l-industrie-Secteurs-strategiques-volet-national-50697>>. Acesso em 28 dez. 2020).

²⁰¹⁵ Conforme o artigo 5° da *Ordonnance n° 2005-722*, a EPIC BPI France – como fora, anteriormente, para a EPIC OSEO – é “soumis au contrôle de l’Etat”, nos termos estabelecidos por “*décret en Conseil d’Etat*”. Para o diploma normativo, atualmente em vigor, contendo “*les modalités particulières du contrôle de l’Etat*” da EPIC BPI France, ver *Décret n° 2015-1498 du 18 novembre 2015*.

Por exemplo, segundo o artigo 5º da *Loi n° 2012-1559*, cabe ao *directeur générale*²⁰¹⁶ da BPI France S.A. reportar ao Poder Legislativo francês “*la direction morale*” e “*la situation matérielle*” da entidade, bem como aspectos operacionais da sua atuação.²⁰¹⁷

Nesse sentido, o arranjo jurídico-institucional que organiza a BPI France, estabelecido pelo *Parlement*, parece preferir um controle *ex post*, centrado no acompanhamento das ações da organicidade, do que detalhar *ex ante*, em disposições normativas, aspectos do seu mecanismo de agir.

Consoante às considerações realizadas, pode-se dizer que, pela organicidade da BPI France, o Estado francês prossegue com a sua tradição de deter uma entidade dedicada à tarefa executiva de promover a atividade de inovação, ainda que esta não seja a sua única atribuição institucional.

Ademais, parece que a ausência de uma organicidade dedicada integralmente ao fomento à inovação, não tem se mostrado um empecilho, mas uma vantagem em termos de estímulo à referida atividade.

Sob a forma de uma instituição financeira e, portanto, com capacidade de mobilizar e empregar recursos e instrumentos de apoio, especialmente aqueles provenientes do Estado, o histórico compromisso da BPI France com a inovação parece permitir que essa temática emergja e se relacione com as estratégias políticas do *Gouvernement*, às quais o *groupe* seja instado a participar.

²⁰¹⁶ Como realce da notoriedade da organicidade na paisagem institucional francesa, vale lembrar que o *directeur générale* da BPI France S.A. segue o rito de nomeação estabelecido pelo artigo 13, “5”, da CRF, de modo que, “*en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation*”, a indicação realizada pelo *Président de la République* deve ser avaliada por parte de comissões permanentes do *Parlement*, que podem rejeitar a nomeação pelo voto negativo de três quintos dos seus membros. Para a lista de funções submetidas ao disposto no artigo 13, “5”, da CRF, e o destaque ao *directeur générale* da BPI France S.A., ver o “*tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010*”.

²⁰¹⁷ “*Le rapport détaille notamment l'état du dialogue social au sein du groupe, l'impact de son action sur la croissance et l'emploi, les conditions d'exercice des missions d'intérêt général de la société ainsi que l'activité de l'ensemble de ses filiales. Il comprend également une évaluation statistique détaillant la zone géographique des entreprises accompagnées, leur secteur d'activité et la contribution de ces entreprises à la transition écologique et énergétique. [§] Ce rapport identifie les évolutions du financement public et privé des entreprises et leurs conséquences sur les orientations stratégiques de la Banque publique d'investissement ; il identifie les secteurs d'interventions prioritaires et les mécanismes de soutien envisagés sur un horizon pluriannuel.*” (art. 5, “2” e “3”, *Loi n° 2012-1559*)

No que tange, especificamente, à mobilização do Direito, é oportuno destacar a dinâmica de produção normativa do artigo 38 da CRF, por meio do qual o *Parlement* autorizou o Poder Executivo a organizar a OSEO e cujo *règlement* é a base normativa da atual BPI France.

Quanto à *Ordonnance n° 2005-722*, seja a sua versão original, constituindo a OSEO, seja aquela com as alterações promovidas pela *Loi n° 2012-1559*, estabelecendo a BPI France, repara-se a atenção dedicada pelo diploma normativo às finalidades e os elementos estruturais das organicidades.²⁰¹⁸

Tal fato, contudo, não parece impedir a BPI France de exercer um amplo e importante papel de fomentar o ecossistema de inovação na institucionalidade francesa, mesmo que, frisa-se, sem um exaustivo respaldo normativo que detalhe os seus instrumentos de agir.

5.3.2.4. i-Lab

Para ilustrar uma ação de estímulo à inovação pelo Estado francês, trabalha-se, neste item da tese, o *Concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes*, o i-Lab, organizado pelo MESRI em parceria com a BPI France.

Preliminarmente, destaca-se que a realização de *concours* é uma das técnicas privilegiadas pelo Estado francês para promover a inovação, agraciando indivíduos, grupos de pessoas ou entidades – notadamente aquelas organizadas sob a forma de empresas de base tecnológica – por realizarem pesquisas de impacto, desenvolverem com sucesso novas tecnologia ou implementarem produtos, processos e serviços altamente competitivos no mercado.

Entre as láureas concedidas, é comum que o Estado francês não apenas reconheça o mérito dos premiados, mas também lhes ofereça recompensas financeiras, como valores

²⁰¹⁸ Aliás, trata-se da abordagem que, de modo bem mais sintético, fora adotada pela *Loi n° 67-7 du 3 janvier 1967* que, no seu artigo 2°, enunciava os aspectos estruturais e as finalidades da ANVAR.

em dinheiro, ou não financeiras, por exemplo, a possibilidade de participação em cursos e programas de mentoria.

Antes de avançar para o exame do *i-Lab*, é oportuno contextualizar que esta iniciativa é um dos três *concours d'innovation*²⁰¹⁹, quais sejam, o *i-PhD*, o *i-Lab* e o *i-Nov*, realizados pelo MESRI com a colaboração da BPI France. Tais *concours* procuram, esquematicamente, acompanhar as etapas de maturação de uma empresa inovadora, de modo que

- o *i-PhD* procura premiar jovens doutores, vinculados a laboratórios públicos de pesquisa, incentivando-os a desenvolverem notórios projetos de pesquisa aptos à criação de *startups* com elevada capacidade tecnológica;
- o *i-Lab* agracia amadurecidos projetos de pesquisa, cujos resultados gozem de proteção intelectual, estimulando a formação de empresas inovadoras, para a exploração desses direitos de propriedade; e
- o *i-Nov* pretende recompensar projetos inovadores, desenvolvidos por *startups* ou PMEs, que demonstrem possibilidade de liderança em seus mercados e escala de nível mundial.²⁰²⁰

Destes, o *i-Lab* é o mais antigo dos *concours* dedicados ao estímulo à inovação, instituído em 1999 pelo Estado francês, por ocasião da *Loi n° 99-587*.

²⁰¹⁹ Anota-se que não é apenas para o estímulo à inovação que o MESRI utiliza-se da técnica dos *concours*. Entre outros exemplos, destaca-se o *Prix Irène Joliot-Curie*, criado em 2001, destinado, especificamente, a “*promouvoir la place des femmes dans la recherche et la technologie en France*”. Atualmente, em sua 19ª edição (*Édition 2020*), o prêmio, promovido pela MESRI em parceria com outros atores do sistema de CTI francês (por exemplo, na *Édition 2020*, as *Académie des sciences* e *Académie des technologies*), pretende estimular a igualdade de gênero no setor, concedendo três prêmios: (i) *Femme scientifique de l'année*, conferindo € 40 mil à “*femme ayant apporté une contribution remarquable dans le domaine de la recherche publique par l'ouverture de son sujet, l'importance de ses travaux et la reconnaissance dans son domaine scientifique tant au plan national qu'international*”; (ii) *Jeune Femme scientifique*, destinando € 15 mil a “*une jeune femme qui se distingue par un parcours et des travaux qui en font une spécialiste de talent dans son domaine*”; e (iii) *Femme, recherche et entreprise*, atribuindo € 15 mil, à “*une femme qui a développé des innovations scientifiques et/ou techniques dans une fonction de recherche & développement, en travaillant au sein d'une entreprise, ou en contribuant à la création d'une entreprise*”. Para os trechos citados e maiores detalhes do *concours*, cf. “*Prix Irène Joliot-Curie*” no site do MESRI (disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid152864/prix-irene-joliot-curie-lancement-de-l-edition-2020.html>>. Acesso em 30 dez. 2020).

²⁰²⁰ Para esses destaques, cf. “*Le concours d'innovation : i-Lab, i-PhD, i-Nov*” no site do MESRI (disponível em <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pid39010/le-concours-d-innovation-i-lab-i-phd-i-nov.html>>. Acesso em 30 dez. 2020).

Convém observar que, muito embora essa relação seja assinalada pelo próprio *Gouvernement*,²⁰²¹ o texto da referida *Loi* não explicita esse instrumento de fomento.

Nesse sentido, cogita-se que se trata antes de uma relação com os motivos que ensejaram a proposição e a edição da *Loi n° 99-587* – como o estímulo à sinergia público-privada e os incentivos à participação dos pesquisadores públicos, para a exploração no mercado de projetos de inovação aos quais tenham participado como criadores – do que com qualquer disposição específica deste diploma normativo.

Assim, segundo documento divulgado pelos MESRI-BPI France para a divulgação dos resultados da última edição do *i-Lab* (22ª edição – 2020), desde o seu início, a medida permitiu a criação de mais de 2081 empresas, das quais mais da metade é originada da pesquisa pública.²⁰²²

Para colocar em destaque a iniciativa, essa seção explora os termos do *Règlement*²⁰²³ editado pelos MESRI-BPI para a 22ª edição do concurso, realizada em 2020.

Segundo seu artigo 1º, “2”, o objetivo da medida é apoiar, por meio de auxílios financeiros e acompanhamentos adaptados, os melhores projetos de criação de empresas de tecnologias inovadoras. Ainda nos termos deste artigo, foram elegíveis aqueles projetos que, dotados de viabilidade técnica, econômica e jurídica, pudessem, em um curto espaço de tempo, constituir-se como uma empresa (*article* 1, “3”).

²⁰²¹ Para essa relação entre o *i-Lab* e a *Loi n° 99-587*, ver “Lauréats I-LAB Concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes” em *OPENDATA – Enseignement supérieur, Recherche et Innovation* : “[i]nitié en 1999 par le ministère en charge de la Recherche dans le cadre de la loi sur l'innovation et la recherche, le concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes, a été reconduit chaque année, avec pour enjeux : • de détecter et faire émerger des projets de création d'entreprises s'appuyant sur des technologies innovantes ; • de favoriser le transfert des résultats de la recherche vers le monde économique.” (disponível em <<https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr/explore/dataset/fr-esr-laureats-concours-national-i-lab/information/>>. Acesso em 30 dez. 2020)

²⁰²² MESRI-BPI France. *Palmarès 2020 – i-Lab : 22e concours d'innovation i-Lab*. [S.l. ; s.n.], 2020, p. 4. Disponível em <https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2020/49/9/i-Lab_2020_palma_220720_1311499.pdf>. Acesso em 30 dez. 2020.

²⁰²³ MESRI-BPI FRANCE. *Règlement 2020 : 22e édition d'i-Lab*. [S.l. ; s.n.], 2020. Disponível em <https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Financement_RetD_industrielle/28/9/iLab_2019_reg_A4_1215289.pdf>. Acesso em 30 dez. 2020. Todas as demais referências realizadas nos próximos parágrafos remetem-se aos “articles” *Règlement 2020 : 22e édition d'i-Lab*, de modo que serão realizada no próprio corpo do texto, entre parênteses, ao final da frase a que fizerem referência.

Em face deste objetivo, o prêmio conferido pelo MESRI e pela BPI France consistiu em uma subvenção aportada à empresa, instituída pelos laureados com esses recursos, destinando-se a financiar seus programas de pesquisa e desenvolvimento, de modo a concluir suas propostas de inovação tecnológica (*article 1*, “3”),

Considerando que o prêmio serviria à constituição da empresa, as condições gerais de elegibilidade do *Règlement* estabeleceram as pessoas físicas como candidatos por excelência do concurso (*article 2*, item 1, “1”). Neste ponto, destaca-se a inexistência de restrição de nacionalidade, condição ou situação profissional, realçando apenas que a empresa deveria ser instituída em território francês e, assim, preencher as condições normativas exigidas para tanto.

Portanto, pode-se dizer que o *i-Lab* é uma iniciativa consideravelmente inclusiva quantos aos seus possíveis participantes, admitindo, até mesmo, estrangeiros.

Contudo, vale observar que as condições gerais de elegibilidade do *Règlement* proibiram a participação de integrantes dos órgãos, entidades e pessoas físicas envolvidas na organização do prêmio (funcionários do MESRI, do *groupe* BPI France e avaliadores do concurso), evitando-se, assim, evidentes conflitos de interesse que poderiam surgir.

Excepcionalmente, as regras gerais admitiram a participação de projetos por empresas já constituídas, desde que entidade existisse há menos de dois anos da data de lançamento do concurso.²⁰²⁴

Além da possibilidade de empresas nascentes, o *Règlement* (*article 2*, item 1, “3” e “10”) admitia a participação de laureados em edições anteriores do *i-Lab*, desde que em novos projetos de criação de empresa, ou de premiados em outros concursos realizados pelo Estado francês, como o PEPITE.²⁰²⁵

²⁰²⁴ Constituídas após de 1º de dezembro de 2017, para o edital lançado em dezembro de 2019.

²⁰²⁵ Criado em 2014, o prêmio pretende, com a concessão de um apoio financeiro de € 10 mil, estimular a constituição de empresas inovadoras por estudantes e jovens graduados com até três de formação. Para mais detalhes sobre a iniciativa, ver “PEPITE” no *site* do MESRI (disponível em <<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid114716/presentation-du-prix-pepите-tremplin-pour-l-entreprеneurіat-etudiant.html>>. Acesso em 30 dez. 2020).

Quanto a essa relação com outros concursos, tal arranjo revela a pretensão integradora da iniciativa, alinhando o *i-Lab* a outras medidas do Estado francês para a promoção da inovação, sobretudo aquelas destinadas a etapas anteriores de maturação das iniciativas empresariais como o PEPITE.

Por fim, encerrando o tópico das elegibilidades, destacam-se dois aspectos, arrolados, entende-se, para garantir a execução do projeto institucional apoiado pelo prêmio do concurso.

Por um lado, exigiu-se que o responsável pela submissão do projeto tivesse disponibilidade para dedicar-se ao seu desenvolvimento, figurando como um dos sócios dirigentes da empresa (*article 2*, item 1, “3” e “10”).

Por outro lado, demandou-se, aos responsáveis pelo projeto com *status* de assalariado, que esses profissionais detivessem o direito de livre exploração da tecnologia que constitui o projeto de empresa (*article 2*, item 1, “3” e “10”).

Aliás, a preocupação com a questão da propriedade intelectual do projeto foi um dos aspectos essenciais da constituição do dossiê²⁰²⁶ para a inscrição na 22ª edição do concurso.

A fim de garantir a viabilidade do projeto de empresa, o artigo 4 do *Règlement* requereu dos participantes que, como parte da descrição detalhada do projeto, destacassem, como prova de suas “*expertises*”, tanto a situação da propriedade intelectual envolvida no projeto, como os estudos prévios realizados, relacionados ao projeto (*article 3*, item 1, “3”).

No mesmo sentido de assegurar o desenvolvimento do projeto de empresa, o dossiê também deveria detalhar a configuração da equipe engajada na sua execução (*article 3*, item 1, “1”).

²⁰²⁶ Conforme o *article 3*, item 1, do *Règlement* o candidato deveria “*décrire de manière complète et sincère la situation de son projet*” (“4”), podendo ser redigido em inglês “[p]our les anglophones” (“6”). O candidato também deveria declarar que o seu projeto de empresa “*n’est pas grevé, à quelque titre que ce soit, partiellement ou totalement, directement ou indirectement, de droits de tiers*” (*article 6*, item 2).

Em suma, a candidatura focou-se em conferir elementos chave de um projeto de inovação aos avaliadores do prêmio: o estoque de conhecimento existente (propriedade intelectual) e a condição humana para a sua execução (equipe).

Para a avaliação das propostas, além dessas duas dimensões, o *article 4*, item 1, “1”, do *Règlement* acrescentou critérios financeiros (“*viabilité économique du projet*”) e comerciais (“*potentiel significatif de développement et de création de valeur y compris à l’international*”) do projeto.

Em seguida, o *Règlement* registrava o procedimento de escolha dos laureados, realçando a opção por um modelo fundado na desconcentração regional para a seleção dos projetos (*article 4*, item 1, “1” e “2”).

Assim, após uma análise prévia realizada pela BPI France, o *Règlement* informa que as candidaturas seriam submetidas a *Sécretariats techniques régionaux*, constituídos por delegados regionais do MESRI e da BPI France e um eventual terceiro membro designado pelos delegados regionais, em razão da sua qualificação.

Os projetos pré-selecionados seriam encaminhados para uma *Secrétariat technique national* da iniciativa, constituída por membros do MESRI e do BPI France e encarregada de encaminhar as propostas para um *Jury national*.

Esse *Jury* teria em sua composição membros do MESRI e da BPI France, além de industriais e personalidades com competências em criação e financiamento de empresas inovadoras, valorização da pesquisa e transferência de tecnologia.

Além de estabelecer a lista de premiados do concurso, o *Jury national* seria responsável por definir os *Grands Prix* do concurso, distinguindo, honorificamente,²⁰²⁷ aqueles dez projetos mais promissores para responder aos desafios sociais definidos pelo *i-Lab*, quais sejam: (i) gestão adequada de recursos e adaptação à mudança climática; (ii) energia limpa, segura e eficaz; (iii) estímulo à renovação industrial; (iv) saúde e bem

²⁰²⁷ Em que pese a natureza não financeira dos *Grands Prix* do *Jury national*, os candidatos assim contemplados poderiam ser acompanhados por patrocinadores no desenvolvimento dos seus projetos de criação de empresas (*article 4*, item 3, “9”).

estar; (v) segurança alimentar e desafio demográfico; (vi) transportes e sistemas urbanos duráveis; (vii) sociedade da informação e da comunicação; (viii) sociedades inovadoras, integradas e adaptáveis; (ix) ambição espacial europeia; e (x) segurança das pessoas (*article 4*, item 3, “7”).

Para encerrar as considerações sobre *Jury national*, destaca-se, conforme o *Règlement*, que as deliberações são confidenciais e não demandam motivação.²⁰²⁸

Na edição de 2020, sob esse particular processo de seleção, o *Jury national* contemplou 73 laureados, escolhendo, entre esses, 10 *Grands Prix*. Neste particular, parece relevante o formato adotado pelo Estado francês para a publicidade dos laureados pelo concurso.

O documento *Palmarès 2019 – i-Lab: 21e concours d’innovation i-Lab*²⁰²⁹ revela não só transparência em termos de resultado da seleção, mas reforça o espectro de notoriedade que acompanha o prêmio. Além de explorar os números da iniciativa, conforme já pontuou acima, registra detalhadamente os projetos contemplados.

Quanto aos *Grands Prix*, nomina, com fotografia e contato pessoal, os coordenadores dos projetos vencedores e informa, com relação a estes, as localidades de origem,²⁰³⁰ os domínios tecnológicos envolvidos e os seus setores de aplicação, além de descrever os seus conteúdos, inclusive os serviços, produtos e processos oferecidos no mercado.²⁰³¹

Com relação aos demais laureados, o documento, mesmo que de modo mais sucinto, também indica, pessoalmente, os coordenadores dos projetos premiados, com seus nomes, fotografia e contato, registrando a localidade de origem dessas iniciativas, bem como seus domínios tecnológicos e os impactos em termos econômicos e sociais.²⁰³²

²⁰²⁸ Entende-se que um processo competitivo como o definido no âmbito da iniciativa *i-Lab* não seria conforme o Direito no âmbito, por exemplo, da União Federal, no qual, o processo administração estabelecido pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, requer publicidade dos atos, salvo hipóteses normativas de sigilo (art. 2º, V; e 46), e, sem comportar exceções, exige motivação dos atos de seleção pública (art. 50, III) e recorribilidade das decisões administrativas (art. 56).

²⁰²⁹ Cf., *supra*, nota de rodapé nº 2022.

²⁰³⁰ Pela indicação da *Région* do território francês correspondente.

²⁰³¹ MESRI-BPI FRANCE. *Palmarès 2020 – i-Lab: 22e concours d’innovation i-Lab*, pp. 15-24.

²⁰³² MESRI-BPI FRANCE. *Palmarès 2020 – i-Lab: 22e concours d’innovation i-Lab*, pp. 27-58.

Feito esse destaque, retorna-se à análise *Règlement*, a fim de prosseguir com a etapa final do concurso *i-Lab*, qual seja, a transferência da subvenção estatal aos premiados.

Inicialmente, o *article 5* do *Règlement* reforça que, quanto às bases normativas, o financiamento concedido pela BPI France no âmbito do concurso respeita as regras dos artigos 106.º, 107.º e 108.º, do TFUE, que, como visto (cf. item 5.2.2.2), estabelece o regime de auxílios concedidos pelos Estados-Membros da UE.

Diante disso, o *Règlement* informa que a subvenção observa o “*régime cadre des aides exempté de notification N° AS 40391 relatif aux aides à la recherche, au développement et à l’innovation (RDI)*” (*article 5*, “7”).²⁰³³

Este é a notificação realizada pelo Estado francês à UE, com vistas a excepcionar do regime de proteção ao mercado interno do Bloco os apoios em termos de pesquisa, desenvolvimento e inovação pelo período entre 2014 e 2020.

Em face desses normativos europeus, o *Règlement* esclarece que o apoio concedido pelo Estado francês com o prêmio *i-Lab* não poderá cobrir mais de 60% dos gastos em despesas elegíveis. Assim, nos termos expressos do *Règlement*, considerando que o valor máximo da subvenção conferida no concurso é de € 600 mil (*article 5*, “4”), o montante total do projeto empresarial não pode ser superior a um milhão de EUROS. Com isso, cabe aos premiados pelo concurso “*trouver les financements complémentaires*” para as suas iniciativas (*article 5*, “8”).²⁰³⁴

O *article 5* do *Règlement* também anota que, para a outorga da subvenção, deverão estar presentes as regras indicadas no ato da inscrição concurso, quais sejam, constituição da empresa e regularidade das suas condições fiscais e sociais em território francês, participação do coordenador contemplado no capital da empresa e seu

²⁰³³ Disponível <<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/aides-d-etat/regimes-d-aide/regime-cadre-rdi-2014-2020-plan-devaluation>>. Acesso em 30 dez. 2020).

²⁰³⁴ Em um paralelo com o Direito brasileiro, tem-se a noção de contrapartida. Segundo o artigo 19, § 3º, da Lei nº 10.973/04, a “concessão de subvenção econômica [...] implica, obrigatoriamente, a assunção de contrapartida pela empresa beneficiária, na forma estabelecida nos instrumentos de ajuste econômico”. De toda forma, destaca-se que, se no direito brasileiro a contrapartida é, nos termos da lei, assumida com recursos próprios da empresa beneficiada, no concurso *i-Lab*, inclusive em face dos destinatários da medida (salvo excepcionalidades, projetos de empresas), o complemento dos recursos do projeto não necessariamente deve ter origem em capital próprio do premiado.

comprometimento integral para o desenvolvimento do projeto (*article 5*, “10”). Caso as condições não sejam cumpridas, o referido artigo é claro ao informar que não será formalizado o contrato de subvenção.

O *Règlement* detalha cuidadosamente o procedimento de transferência dos recursos da BPI France para os premiados do *i-Lab*.

Nos termos do contrato assinado entre a BPI France e os laureados, os valores do prêmio são transferidos de modo escalonado aos projetos premiados. Com isso, no ato da assinatura, a transferência limita-se a 70% do valor do prêmio, sendo que as parcelas seguintes, limitadas a duas, são realizadas após comprovação de uso do dobro dos recursos concedidos a título da subvenção (*article 5*, “9”).

O *Règlement* confere à BPI France a prerrogativa de demandar, previamente à transferência das parcelas seguintes à primeira, um plano de financiamento complementar, para que o laureado explicita suas estratégias para a mobilização dos recursos que a BPI France julga necessária para o projeto de empresa.

As regras do concurso explicitam ainda que, para o final do apoio contratualmente estabelecido, um saldo de, no mínimo, 20% é transferido aos premiados, após a comprovação da realização da totalidade dos gastos do projeto e da entrega de um relatório da atuação do programa.

Portanto, além de atribuir uma considerável gerência à BPI France na condução do apoio financeiro e garantir que esses recursos não sejam transferidos sem o correspondente engajamento financeiro dos premiados, o *Règlement* explicita que a subvenção concedida opera sob duas dinâmicas. Inicialmente, parte do seu valor é adiantado ao projeto premiado, sendo que, ao final do contrato, cabe à empresa, então constituída, solicitar, por meio da subvenção, o reembolso dos dispêndios executados com recursos próprios.

Ou seja, com essa dinâmica, o concurso *i-Lab* satisfaz a necessidade inicial de impulsionar financeiramente os projetos de empresa, guardando um poder de controle ao final da empreitada, na expectativa de sucesso da iniciativa.

Para encerrar a análise da iniciativa, são realizados breves comentários aos artigos 6 (“compromissos dos candidatos e premiados”), 7 (“informação e comunicação”), 8 (“dados de caráter pessoal”) e 9 (“aceitação do regulamento”), todos do *Règlement*, pelo conteúdo jurídico contido nessas disposições.

Uma preocupação presente nos mencionados artigos é salvaguardar a MESRI-BPI France de qualquer responsabilidade com relação ao projeto apoiado em razão de direitos de terceiros sobre as tecnologias empregadas. Com isso, são previstas consequências aos vícios ou inexatidões das, acima mencionadas, declarações de plena capacidade de utilizar a tecnologia para o desenvolvimento do projeto de empresa, como a exclusão do candidato, a anulação da sua participação ou a devolução dos valores concedidos a título de subvenção (*article 6*).

Também prevenindo-se de qualquer responsabilidade para a condução do concurso, o *Règlement* é taxativo quanto aos poderes conferidos ao MESRI-BPI France na implementação da iniciativa. Portanto, a potestividade para alterar as regras do concurso (*article 9*) ou submeter os candidatos e premiados a obrigações de fazer com vistas à promoção (*article 7*) ou avaliação (*article 6*) do *i-Lab* é explicitamente prevista.

De toda a sorte, um tema sensível e, entende-se, cuidadosamente abordado refere-se à proteção dos dados pessoais tratados no âmbito da iniciativa.

Nesse sentido, o concurso acolhe o *Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados*²⁰³⁵ da UE – e normas de direito interno francesas²⁰³⁶ – e os mecanismos aos interessados para salvaguardarem seus direitos de acesso, retificação, supressão e oposição das informações detidas pela Administração Pública em razão da iniciativa,²⁰³⁷ além de garantir o adequado tratamento desses dados pelas organicidades estatais.

²⁰³⁵ Disponível em <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1528874672298&uri=CELEX%3A32016R0679>>. Acesso em 30 dez. 2020.

²⁰³⁶ Aparentemente em referências à *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*.

²⁰³⁷ Trecho do artigo 13 do *Règlement*: “*Ces droits peuvent être exercés par l’envoi d’un courrier à : • Bpifrance - DCCP, Délégué à la protection des données, 27-31 avenue du Général Leclerc, 94710 Maisons-Alfort Cedex • Ministère de l’Enseignement supérieur, de la Recherche et de l’Innovation, SG-DPD, 110 rue de Grenelle, 75007 Paris. [§] Enfin, les personnes disposent du droit d’introduire une réclamation auprès de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL).*”

Em suma, o *i-Lab* utiliza-se do prestigiado instrumento dos concursos lançados pelo Estado francês para apoiar projetos de empresa nascentes de base tecnológica.

Embora o próprio *Gouvernement* correlacione a iniciativa à edição da *Loi n° 99-587*, como se pode apurar, salvo pela menção às normas europeias e outros diplomas relacionados à proteção de dados pessoais, pode-se dizer que o *i-Lab* orienta-se pelos termos do seu *Règlement* e, portanto, no âmbito normativo dos responsáveis pela iniciativa (MESRI e BPI France).

Os termos cuidadosamente desenhados desse ato normativo que constitui anualmente o concurso não se limitam a estabelecer os critérios elegibilidade e seleção dos premiados, mas avançam sobre a própria dinâmica contratual que envolve a transferência dos recursos.

Portanto, com mais de vinte anos, o *i-Lab* é um bom retrato da estratégia de inovação desenhada pelo Estado francês, após o final da Década de 90.

Assim, além de mobilizar o sistema de inovação francês, organizar a sua seleção de forma regionalizada e estar ciente dos aspectos críticos envolvendo a criação de empresas, pelo realce que confere à propriedade intelectual e à equipe encarregada de executar a transformação do projeto em empresa, a iniciativa também parece se abrir ao ambiente global da inovação, ao admitir que dossiês sejam submetidos em inglês e estrangeiros sejam beneficiados com a subvenção do prêmio.

5.4. CONSIDERAÇÕES COMPARATIVAS AO PAPEL DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO NA CONFORMAÇÃO NORMATIVA DO AGIR ESTATAL DE FOMENTO À INOVAÇÃO NA FRANÇA E NO BRASIL

De início, convém anotar que essa seção comparativa, por meio da qual se encerra o Capítulo V, pretende refletir quanto a aspectos gerais dos sistemas jurídicos francês e

brasileiro de fomento à inovação, a partir dos elementos suscitados, até então, pela investigação realizada neste trabalho.

Com isso, almeja-se, desde já, destacar que não se objetiva aprofundar qualquer das aproximações específicas suscitadas, sobretudo em notas de rodapé, entre os arranjos jurídico-institucionais erigidos pelos Estados francês e brasileiro ao longo de suas respectivas trajetórias de engajamento na matéria de CTI.

A despeito do seu valor para o conhecimento comparado de ambos os sistemas,²⁰³⁸ este item do trabalho foca-se em formular considerações, tendo em vista a narrativa investigativa, para enfrentar o tema desta tese.

Nesse diapasão, aproveita-se dos realces realizados quanto ao papel dos Poderes Executivo e Legislativo franceses, para conformar as bases da legalidade do agir estatal de fomento à inovação, apontados no curso deste Capítulo V, para refletir sobre as características do arranjo jurídico-institucional relativo a esta função administrativa no Direito brasileiro, desenvolvidas nos Capítulos II, III e IV.

Ademais, muito embora as notáveis semelhanças entre os sistemas de CTI dos dois países, que animaram a aproximação comparativa entre Brasil e França e vieram a ser ratificadas pela investigação empreendida, este item do Capítulo V realça as diferenças observadas no curso da pesquisa.

²⁰³⁸ Para uma abordagem nesse sentido, apresentando diversos diplomas normativas e medidas adotados pelo Estado francês para o estímulo à inovação, para, em seguida, compará-los pelo “método da equivalência funcional” com o sistema jurídico brasileiro em sete eixos (“prestação de serviços, por universidades ou centros de pesquisas públicos, a entidades da iniciativa privada”, “criação de parcerias entre universidades ou centros de pesquisas públicos e empresas privadas”, “participação no capital de entidades privadas por universidades ou centros de pesquisa públicos”, “[d]eterminação da titularidade da propriedade intelectual resultante dos processos conjuntos de P&D”, “contratos de licenciamento e de transferência de tecnologia com outras universidades ou centros de pesquisa públicos, e com entidades da iniciativa privada”, “[d]ireitos e remuneração dos pesquisadores das universidades ou centros de pesquisas públicos, e da iniciativa privada decorrentes de inventos patenteáveis” e “[d]ireito dos pesquisadores públicos à exploração da sua criação”), cf. VIEGAS, Juliana Laura Bruna. *Incentivos legais à inovação tecnológica e à integração universidade-empresa – um estudo de direito comparado*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, com destaque às pp. 17-20, 153-183 e 520-578.

Entende-se que as distâncias dos arranjos jurídico-institucionais evocam importantes pontos de compreensão e aprendizado, sobretudo em face dos desafios de incitar a atividade de inovação sobre bases democráticas que se colocam para ambos os países.

Assim, considerando essa abordagem, a pesquisa revela que os sistemas jurídicos de fomento à inovação brasileiro e francês operam com dimensões institucionais bastantes distintas no que tange (i) ao papel e à relação dos Poderes Legislativo e Executivo na conformação do Direito e (ii) à compreensão dos requisitos de legalidade para o agir administrativo.

Com relação à primeira, a distinção deriva da própria organização dos sistemas de governo.

Enquanto o Brasil adota um presidencialismo com o chefe de Estado atuando também na qualidade de chefe de Governo, a França optou por um presidencialismo parlamentar, no qual o chefe de Estado (*Président*) distingue-se do chefe de Governo (*Premier ministre*).

Como é próprio dos sistemas reais (não teóricos), anotou-se que o presidencialismo parlamentar francês tem seus matizes, de modo que, salvo em períodos de divergência de orientação política entre o *Président* e o *Premier ministre* (as *cohabitations*), a história institucional francesa aponta para a ascendência do chefe de Estado na agenda política do Governo.

Em que pese esse traço presidencialista do sistema de governo francês, a investigação ressalta a sua distância para aquele estabelecido pela Constituição de 1988, notadamente quanto ao papel do Poder Executivo na produção normativa.

A capacidade do Poder Executivo francês de agir sobre o processo legislativo e, conseqüentemente, formatar as bases normativas, sobretudo em nível legal, para orientar o fomento à inovação pelo Estado francês, é muito mais ampla do que aquela detida pelo Poder Executivo brasileiro.

Para ilustrar essa consideração, vale lembrar que a própria CRF reserva campo normativo exclusivo ao Poder Executivo, os *règlements*.

Com *status* normativo idêntico à *loi*, os *règlements* admitem a manifestação normativa autônoma do Poder Executivo francês para todas aquelas matérias que não constam taxativamente arroladas pela CRF no espectro material da *loi*.

Portanto, sem a limitação do que parcela da doutrina vislumbra como o seu congêneres no Direito brasileiro (o “decreto autônomo”, do artigo 84, VI, da Constituição de 1988), os *règlements* asseguram considerável liberdade para que o Poder Executivo francês organize, normativamente, a estrutura administrativa do Estado.

Veja-se que essa consideração se sustenta sob uma dimensão que se pode dizer da “estática” do Direito francês e outra da “dinâmica” de sua produção, para falar com as categorias de Hans KELSEN (*Teoria Pura do Direito*, ob. cit.).

Quanto ao aspecto estático, a CRF prescreve o campo temático da *loi* e, assim, as matérias normativas a cargo do *Parlement*. Entre elas, não se encontra a organização da Administração Pública.

No que tange à perspectiva dinâmica, além das tradicionais competências do Poder Executivo de provocar o processo legislativo, ou ainda complementar normativamente determinada disposição de *loi*, naquelas matérias jungidas à manifestação normativa do Poder Legislativo francês, a CRF prescreve ainda a figura da *loi d’habilitation*.

Por meio desta espécie normativa, o Poder Executivo solicita ao *Parlement* autorização para regular temáticas de interesse do *Gouvernement* que estejam sob o domínio normalmente da *loi*, submetendo-as, posteriormente, à ratificação do Poder Legislativo.

Essa dinâmica, adotada, por exemplo, na elaboração do *Code de la recherche*, não encerra os elementos do arranjo jurídico-institucional francês que asseguram um papel de destaque ao Poder Executivo em matéria de produção normativa.

A pesquisa desenvolvida neste Capítulo V também apontou que os *actes législatifs* editados pela UE são provenientes de instâncias nas quais o Poder Executivo dos Estados-Membros, pela indicação dos seus representantes, exerce indiretamente papel de relevância. Assim, ao incidir sobre o Direito francês, em face das sucessivas modificações realizadas na CRF para institucionalizar a integração francesa à UE, o

Direito comunitário europeu tem o condão de reforçar o papel normativo do Poder Executivo.

Em um contexto em que a UE assume a pretensão de estimular a inovação, pode-se dizer que, também por esse caminho, o Poder Executivo francês é responsável por estabelecer as bases normativas da ação administrativa de fomento na matéria.

Assim, se, no curso da trajetória narrada nos Capítulos II a IV do trabalho, o Poder Executivo brasileiro paulatinamente se conformou, sobretudo a partir da Constituição de 1988, à atividade normativa do Poder Legislativo em matéria de CTI, essa não foi a realidade capturada no que tange à França.

Tanto é assim que, em muitas das iniciativas destacadas ao longo deste Capítulo V, o Poder Executivo francês esteve diretamente relacionado com a organização do arranjo jurídico-institucional de fomento à inovação. Entre outros exemplos nesse sentido, destacam-se

- a proposição da *Loi n° 99-587*;
- a complementação do *Code de la propriété* pelo *Décret n° 95-385*, ante os limites da *loi* a estabelecer, nos termos da CRF, os “*principes fondamentaux*” do “*régime de la propriété*”;
- a institucionalização da OSEO, por intermédio de *loi d’habilitation* do *Parlement*; e
- a constituição, no âmbito da sua estrutura administrativa, do *Conseil de l’innovation* sem que, para lastrear essa estratégica, o Poder Executivo viesse a formatar normativamente uma organicidade específica.

De toda a sorte, em que pese a anotada capacidade atribuída pelo Direito francês para que o Poder Executivo estabelecesse normas jurídicas para orientar a ação administrativa, certamente um dos mais importantes achados da investigação realizada nesse Capítulo V foi a dimensão atribuída à legalidade pelo arranjo jurídico-institucional francês.

Ao se iniciar a pesquisa, suspeitava-se, como ocorre na sua apreensão pelo Direito brasileiro, que a temática se colocasse de modo mais evidente na condução do agir estatal francês.

Não há dúvidas de que a Administração Pública francesa atue tendo por fundamento elementos de ordem jurídica. Todavia, diferentemente da experiência brasileira, na qual as bases normativas da ação administrativa são continuamente explicitadas e demandadas, a investigação empreendida neste Capítulo V, quanto aos aspectos jurídicos que lastreiam as atividades de fomento à inovação pelo Estado francês, apontaram para subsunções muito menos estritas da ação estatal à lei, enquanto manifestação normativa produto do Poder Legislativo.

Essa consideração é, de imediato, óbvia, tendo em vista a reserva de um *domaine* pela CRF ao Poder Executivo.

Contudo, pela premissa que se assumiu nessa tese quanto à legalidade (item 1.2.4.3.3), é um aspecto que merece destaque, na medida em que ilustra aptidão do Poder Executivo francês de conformar o Direito, sem a intermediação do *Parlement*.

Em que pese isso, há que se mencionar que mesmo nos campos de sua incidência, fenômenos como a “inflação normativa” e a constitucionalização do Direito francês tiveram efeitos, sobretudo simbólicos, na função da *loi* no âmbito da legalidade francesa.

De toda a sorte, a mais marcante distinção observada refere-se à assimilação do conteúdo da legalidade nos arranjos jurídicos-institucionais francês e brasileiro.

Considerando as históricas contribuições aportadas pela França sobre o assunto, seja pela perspectiva da própria forma moderna de organização da vida em sociedade, derivada da Revolução Francesa, de um Estado controlado pela lei, expressão da vontade do povo, seja pelos parâmetros de organização e controle da Administração Pública, animando importantes discussões da essência do Direito administrativo, podia-se cogitar que as interpretações brasileiras que apelam à estrita legalidade, como fundamento normativo do agir estatal, reverberariam também no Direito francês.

Não foi isso que a análise das mobilizações do Estado francês para o fomento à inovação revelou.

Em realidade, parece que é uma questão que não se coloca com evidência no Direito francês e, conseqüentemente, não se manifesta nas prescrições normativas responsáveis por estruturar a ação estatal.

No caso, remete-se ao que se apontou no Capítulo IV quanto à opção pela enunciação, nas normas constitucionais e legais do Direito brasileiro relativas ao fomento da atividade de inovação, das faculdades instrumentais à disposição do agir estatal.

Pelo que se observou, em matéria de CTI, o arranjo jurídico-institucional francês trata sobretudo de organizar os órgãos e entidades estatais encarregadas da tarefa de estímulo, bem como de apontar as finalidades para a ação estatal na matéria. Nesse sentido, não se ocupa, como faz o Direito brasileiro, de esmiuçar os meios do agir estatal.

Estes mecanismos, aliás, parecem estar detalhados nos atos administrativos que estabelecem as iniciativas de fomento à inovação.

Comparativamente, pode-se dizer que os documentos normativos editados pelo Estado francês assemelham-se àqueles produzidos pelo Brasil nas fases iniciais e de amadurecimento do seu sistema de CTI, quando o arranjo jurídico relativo à matéria centrava-se em instituir organicidades estatais e atribuir finalidades ao agir estatal.

Tributa-se essa distinção a, ao menos, dois elementos.

Primeiro, a inexistência de uma cultura jurídica que, reiteradamente, questione a suficiência normativa do agir estatal.

No Direito brasileiro, seguindo a própria tradição de formação do seu Direito administrativo, apontada no início deste Capítulo (item 5.1.1.2.), essas ressalvas são frequentemente suscitadas em reflexões doutrinárias, para, então, refletir nas decisões de controle do Estado. Com isso, os traços naturalmente abstratos das formulações

quanto à submissão da Administração Pública à legalidade confrontam com a realidade do cotidiano da atividade administrativa.

Por seu turno, pela própria índole jurisprudencial do Direito administrativo francês, construído, portanto, a partir de controvérsias concretas da ação estatal, a legalidade no arranjo jurídico-institucional francês parece ter contornos mais operacionais e exigências muito menos taxativas de conformidade do agir estatal aos termos expressos da lei, que, por vezes, se colocam no sistema jurídico brasileiro.

Nesse sentido, aspirações constantes da realidade jurídica brasileira de tipificar em lei “regimes” sobre diversos aspectos do modo de ser e agir da Administração Pública que, por exemplo, levaram à edição do “regime jurídico para a inovação” da Lei nº 10.973/04, não se apresentam na França.

Para ficar na mesma temática, como se assinalou acima (item 5.2.1.4.3), a *Loi n° 99-587* é menos um “marco legal” do que um ajuste de rotas, com vistas a retirar certas limitações existentes no Direito francês para incitar condutas de estímulo à inovação.

Assim, se no Brasil, a expressa previsão em lei funciona como um sinal favorável ao agir administrativo, sendo a inexistência de disposição normativa a vedação de uma conduta, a pesquisa não capturou que esta seja uma condição à atuação da Administração Pública francesa.

Essa consideração leva ao segundo elemento vislumbrado para a distinção entre os conteúdos dos diplomas normativos franceses e brasileiros: o controle exercido sobre Administração Pública.

Conforme apontado no Capítulo IV, no Brasil, as resistências impostas pelos órgãos de controle às aproximações entre setor público e setor privado, uma das bases do fomento à inovação, fizeram com que o Poder Executivo se socorresse da mediação normativa do Poder Legislativo, em busca de segurança jurídica ao seu agir.

Esse processo, por sua vez, acirrou-se com a demanda dos próprios atores do SNCTI, para que, em reformulação do “regime” jurídico relativo à matéria, os meios à

disposição do agir estatal de fomento à inovação fossem exaustivamente exemplificativos.

Novamente, tais controvérsias não se apresentaram nas investigações realizadas do sistema jurídico francês.

Consultas à justiça administrativa francesa mostraram que, por vezes, ações de fomento empreendidas pelo Estado são objeto de censura pela autoridade judiciária daquele país, o que afasta cogitar-se da inexistência do controle.

Ademais, um olhar sobre os trabalhos da *Cours de Comptes* aponta que essa organicidade francesa – diferentemente do TCU brasileiro – concentra suas funções deliberativas a aspectos da gestão financeira do Estado, de modo que a sua atividade de avaliação de políticas públicas tem papel eminentemente de orientação.

Diante disso, pela pesquisa realizada, não se capturou que o controle da Administração Pública tenha se colocado como um vetor a determinar a produção normativa em matéria de CTI pelo Estado francês. Se, de alguma maneira, essa influência existe, ela não se expressa para além da estrutura do Poder Executivo, responsável, como visto, por protagonizar a organização do arranjo jurídico-institucional francês.

Tendo em vista essas considerações realizadas quanto ao Poder Executivo francês e ao caráter do Direito que parametriza a estrutura administrativa deste Estado, resta ponderar sobre o papel do *Parlement*.

Como se viu, a *loi* não funciona como o único pilar do sistema jurídico francês.

Porém, este aspecto do arranjo jurídico-institucional não afastou o Poder Legislativo francês do agir estatal de fomento à inovação.

Em primeiro lugar, o *Parlement* participa da organização jurídica dessa atividade estatal, medida em que a predominância das competências do *règlement* em face da *loi*, constantes das prescrições da CRF, não se observam de modo absoluto na prática constitucional.

Conforme anotado por Bertrand SEILLER, por vezes, o *Gouvernement* opta por encaminhar matéria apta à edição de *règlement*, para aprovação pelo *Parlement* sob a forma de *loi*.

Consequentemente, como se vislumbrou ao longo deste Capítulo V, muitos dos diplomas normativos relacionados à atividade administrativa de fomento à inovação são leis editadas pelo Poder Legislativo.

Nesse sentido, em linha com o que se pontuou quanto à interação entre os Poderes Legislativo e Executivo brasileiros, o *Parlement* é acionado para conferir legitimidade às pretensões governamentais em matéria de CTI.

Nota-se, contudo, que os objetivos desse respaldo pelo Poder Legislativo têm sentido distintos, tendo em vista o que se anotou quanto à apreensão da legalidade no Direito de cada país.

Enquanto do lado brasileiro busca-se uma resposta de ordem jurídica, a fim de atender demandas à legalidade estrita; pelo lado francês, o recurso ao *Parlement* procura atender objetivos de ordem política, de modo a amparar a estratégia de Governo na representativa encarnada pelo Poder Legislativo.

Em segundo lugar, a pesquisa apurou que o *Parlement* efetivamente exerce a sua clássica atribuição de fiscalização do Poder Executivo no que tange ao seu agir estatal de fomento à inovação.

Por exemplo, conforme se anotou no exame das prescrições da *Loi n° 99-587*, o *Gouvernement* ficou encarregado de apresentar trienalmente ao *Parlement* relatórios contendo informações e avaliação das medidas executadas com vistas ao incentivo da inovação.

Pode-se dizer que muitos dos diplomas normativos consultados ao longo deste Capítulo atribuem aos servidores, aos órgãos e às entidades estatais, encarregados dessa tarefa de estímulo na Administração Pública francesa, a obrigação de, periodicamente, submeter relatórios e se manifestar-se perante o *Parlement*.

Essas prescrições, sem paralelo no Direito brasileiro, revelam uma importante missão realizada pelo Poder Legislativo quanto à atuação estatal de fomento à inovação.

Com isso, em que pese a anotada baixa densidade normativa dos diplomas normativos franceses quanto aos meios à disposição do Estado para agir, esse modelo de controle de prestígio, de fato, os resultados da ação pública.

Ademais, acredita-se que, engajando o Poder Legislativo no acompanhamento da execução das atividades realizadas pela Administração Pública, confere-se a tão necessária nota política à CTI, alçando-a enquanto tema de todo Estado e de toda a sociedade. Assim, não limitada aos interesses dos “cientistas” e das empresas de alta tecnologia, a ciência, a tecnologia e inovação fixam-se como uma agenda de país, inclusive em evidência por aquele Poder responsável, em última instância, por alocar recursos públicos nessas atividades.

Desse modo, ainda que o Poder Executivo tenha, nos termos da CRF, capacidade de produzir autonomamente normas jurídicas, o *Parlement* também se coloca como um ator relevante do sistema jurídico de inovação francês, sobretudo ao assegurar, por intermédio da sua função de fiscalização, a participação e a oposição no que tange ao agir estatal.

Assim, o percurso realizado ao longo deste Capítulo V aponta que o arranjo jurídico-institucional francês parece deter mecanismos de produção normativa mais adaptados à dinâmica de flexibilidade da atividade de inovação.

As prerrogativas da CRF à elaboração normativa autônoma por parte do Poder Executivo, aliadas a um papel de controle sobre os resultados da atividade administrativa pelo Poder Legislativo, frequentemente estabelecidas nas normas jurídicas francesas relacionando Estado e CTI, dotam o sistema jurídico de fomento à inovação de uma capacidade de reação atenta aos desafios de um Estado democrático.

Em face disso e da ausência de certos apegos do Direito francês a uma noção teórica de legalidade, que prestigia a conformidade da atividade administrativa à lei em sentido estrito, pode-se dizer que, muito embora a organização da estrutura administrativa brasileira tenha se inspirado originalmente nas formulações jurídicas francesas, é

forçoso reconhecer que o atual sistema jurídico de fomento à inovação francês está mais habilitado a enfrentar o mundo da inovação do que o brasileiro.

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO V À TESE DA PESQUISA

O Capítulo V do trabalho procurou explorar o sistema jurídico francês de fomento à inovação, com vistas a compará-lo ao brasileiro, diante de dois fatores: (i) as históricas e recorrentes invocações do Direito francês quando se reflete sobre o Direito administrativo brasileiro e, conseqüentemente, sobre os elementos do arranjo jurídico-institucional relativos à Administração Pública brasileira; (ii) bem como pelos compromissos políticos (democracia) e sociais (promoção do bem-estar) firmados pelos Estados brasileiro e francês.

Ainda que não se trate de uma constatação surpreendente, a investigação apontou importantes distinções entre os arranjos jurídicos-institucionais brasileiro e francês.

Com isso, embora a pesquisa tenha confirmado semelhanças nos aspectos essenciais da institucionalidade de CTI de ambos os países, a resposta jurídica para a organização da atividade estatal em matéria de ciência, tecnologia e inovação revelou-se sensivelmente distinta.

Assim, viu-se que Brasil e França têm o Estado como atores centrais dos seus sistemas de CTI. Em linha com o que aponta a literatura especializada na matéria, grande parte da capacidade de produção de CTI nestes países tem vínculo com o Estado. São pesquisadores públicos, infraestruturas públicas de pesquisa e empresas estatais – ou ainda empresas privadas, com históricos ou frequentes laços com a Administração Pública – que conformam as bases da CTI francesa e brasileira.

Ademais, pela apresentação que se fez com relação ao histórico de transformação do sistema de CTI francês (cf. item 5.3.1) e considerando o que se apontou nos Capítulos anteriores deste trabalho, tanto no Brasil, quanto na França, coube ao Estado (e não ao mercado, por exemplo) direcionar as movimentações nacionais do setor de CTI, inclusive o acento recente à atividade de inovação.

De toda sorte, ao se explorar o Direito encarregado de estruturar a ação estatal de estímulo à CTI, os achados apontam para importantes diferenças nas características dos sistemas jurídicos forjados no Brasil e na França.

Conforme se sintetizou no item 5.4 deste Capítulo V, o cerne dessa distinção é o papel exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo na conformação da legalidade.

Quanto ao Direito brasileiro, é possível dizer que, com a Constituição de 1988, o epicentro normativo responsável por assentar as bases jurídicas do agir estatal de fomento à CTI transitou do Poder Executivo para o Poder Legislativo.

Pelo que se desenvolveu neste trabalho, acirrado por compreensões doutrinárias e medidas de órgãos de controle da Administração Pública orientadas por uma interpretação estrita da legalidade, segundo a qual a ação administrativa deve guardar conformidade à lei, editada pelo Poder Legislativo, a trajetória brasileira de produção do Direito erigiu um sistema jurídico de fomento à inovação de índole legal e constitucional, dotado de prescrições facultativas quanto aos meios à disposição do Estado para agir.

Já com relação ao caso francês, o percurso investigado realizado neste Capítulo V aponta para outra ordem de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na formação das bases jurídicas para a atividade estatal de fomento à inovação.

Mesmo que a pesquisa tenha se limitado a apresentar certos aspectos da paisagem jurídica francesa, foi possível apurar um sofisticado ambiente jurídico-institucional em que as bases normativas que constituem a legalidade francesa vão muito além da produção normativa do Poder Legislativo.

Seja sob a perspectiva “interna”, da dinâmica do Direito francês, seja quanto à sua dimensão “externa”, em razão da integração francesa à UE, anotou-se como a *loi*, enquanto manifestação típica do *Parlement*, apenas parcialmente preenche os elementos que compõem a legalidade francesa.

Além de aspectos específicos, como a inclusão do QPC, habilitando o constante exame de compatibilidade da *loi* com a CRF, e aspectos gerais, tendo em vista, por exemplo, a insuficiência do Direito em responder à complexidade da sociedade moderna, observado pelo fenômeno da “inflação normativa”, a pesquisa destaca o protagonismo conferido pela ordem constitucional francesa ao Poder Executivo na condução da atividade administrativa, inclusive em termos normativos.

Nesse sentido, o Capítulo V realça como a CRF conferiu, institucionalmente, espaço de criação normativa para que o Poder Executivo se notabilize na organização do agir estatal de fomento, ao definir competências distintas à *loi* e ao *règlement*, atribuindo à primeira um rol taxativo de matérias e ao segundo um amplo campo residual de atribuições.

É certo que a participação normativa do Poder Executivo também tem paralelos no Direito brasileiro. Todavia, não há dúvidas de que, ao assentar um domínio material específico ao *Président* e ao *Premier ministre*, a CRF estabeleceu prerrogativas que o Presidente da República do Brasil não possui diante da Constituição de 1988.

Outrossim, a pesquisa apontou que não são apenas aspectos estáticos de Direito positivo que conformam a relação dos Poderes Executivo e Legislativo na construção da legalidade em matéria de CTI.

Para trabalhar essa compreensão, a investigação explorou a formação de dois diplomas normativos relacionados à matéria de CTI que apontam para uma dinâmica dialógica dos Poderes Executivo e Legislativo.

Um foi edição do *Code de la propriété intellectuelle*. No caso, apontou-se como, ao recuperar a tradição codificadora do Direito francês, o Poder Executivo encarregou-se da *codification à droit constant*, ou seja, sem criação de direito, organizando as legislações existentes no país sobre a matéria em um único diploma normativo.

Esse trabalho, por sua vez, veio a ser objeto de atenção do Poder Legislativo que, em face da sua competência constitucional para estabelecer os “*principes fondamentaux*” do “*régime de la propriété*” editou a *Loi n° 92-597* com a *partie législative* do *Code* – posteriormente, complementada pela *partie réglementaire*, fruto do *Décret n°95-385* do Poder Executivo.

Outro foi o *Code de la recherche*, elaborado (e modificado) pelo *Gouvernement* em decorrência de *lois d’habilitation* do Poder Legislativo.

Muito embora também orientada pela *codification à droit constant* e sujeito ao regime das *lois* de ratificação, esse segundo movimento, observado a partir dos Anos 2000,

conferiu prerrogativas ao Poder Executivo para diretamente alterar por *ordonnances* a *partie législative* do *Code de la recherche*.

Ao tratar dessas interações, a pesquisa pôde capturar um quadro complexo de formação da legalidade no Direito francês que, embora não afaste o protagonismo normativo do Poder Executivo mostra que o exercício desta competência não se realiza, ao menos em matéria de CTI, em confronto com o Poder Legislativo.

Não há dúvidas de que o papel de destaque do Poder Executivo é um constante sinal de alerta por parte da doutrina jurídica, com a preocupação reforçada diante da influência do Direito comunitário europeu no Direito francês. Vale lembrar que aquele, em face tanto da representação de membros do Poder Executivo nas instâncias de produção normativa da UE, quanto da dinâmica de internalização das prescrições jurídicas europeias, muitas vezes mandatórias, contribui para reduzir o espaço do *Parlement* na organização do Direito francês.

De todo modo, ainda que o Direito comunitário, pelos seus mecanismos de proteção do mercado e da concorrência e pela sua atenção ao tema da CTI, constantes do TFUE, tenha efeitos no sistema jurídico de fomento à inovação francês, como visto nas cláusulas do concurso *i-Lab*, a pesquisa não apontou que o arranjo jurídico-institucional europeu tenha posto embaraços à ação do Poder Legislativo em ciência, tecnologia e inovação.

Em realidade, foi possível reparar que, mesmo tendo aparente competência normativa para tratar autonomamente de certos aspectos da ação estatal de fomento à CTI, o Poder Executivo incita a intervenção legal do *Parlement*.

Diante disso, além da sua função precípua de fiscalizar a atividade administrativa, o Poder Legislativo também, por vezes, confere legitimidade às iniciativas do *Gouvernement* em matéria de CTI.

Contudo, a pesquisa revela que aquela imprescindibilidade da lei, que parece estar no cotidiano da Administração Pública brasileira, não tem paralelos no Direito francês. Neste, a legalidade é produto, em iguais condições, tanto da atividade normativa do Poder Legislativo, quanto do Poder Executivo.

É, portanto, digno de nota observar que as mobilizações contemporâneas realizadas pelo Estado francês, orientando a sua estrutura para o fomento à inovação, examinadas no item 5.3.2, não tem a *loi* como fundamento jurídico inexorável.

Por certo, para esse movimento recente, o *Gouvernement* apoiou-se em todo um conjunto de *lois*, constantes do ordenamento jurídico francês e construído ao longo de uma persistente trajetória desse Estado com a matéria de CTI.

De toda sorte, ao prescindir de um prévio e detalhado regime normativo, para colocar em curso iniciativas como o *Conseil de l'innovation* e as *Startups d'État*, ou ainda para que o BPI France execute as suas variadas modalidades de apoio financeiro, a apreensão da legalidade no Direito francês permite que o *Gouvernement* assimile a estratégia política de inovação no cotidiano da ação administrativa, sem os questionamentos quanto às suas suficiências normativas, constantemente experimentadas pela estrutura do Poder Executivo brasileiro.

Para ilustrar essa vantagem, basta retomar a comparação entre a *Loi n° 99-587* e a Lei de Inovação brasileira (ver item 5.2.1.4.3), para realçar que se nesta as prescrições legais assumem papel “autorizativo”, naquela se pretendeu retirar os “impedimentos” e, assim, estimular condutas dos atores estatais de CTI franceses, para se arriscarem no universo da inovação.

Talvez, essas distintas características entre os sistemas jurídicos brasileiro e francês tenha relação com o fato de a pesquisa realizada neste Capítulo V não ter se deparado com um controle centrado sobre os procedimentos do agir administrativo, como aquele realizado pelos órgãos de controle da Administração Pública brasileira, mas por mecanismos de acompanhamento da ação estatal de índole política, por membros do *Parlement*.

Portanto, para encerrar essa Conclusão do Capítulo V, aproveita-se o que se consignou quanto à experiência francesa para anotar pontos de aprendizado e evolução do arranjo jurídico-institucional brasileiro de fomento à inovação.

Com relação ao Poder Executivo, o percurso investigativo da realidade francesa reforça a importância deste Poder no direcionamento da agenda de CTI à inovação. Nesse

sentido, pelo que se viu quantos aos esforços dos *Présidents* e dos *Premiers ministres*, o relato da trajetória francesa recomenda que a inovação esteja no centro das prioridades da Presidência da República brasileira.

Ademais, como sugere o arranjo da CRF, o reconhecimento jurídico das reforçadas competências normativas do Poder Executivo francês facilita que este, quando necessário, estabeleça as bases jurídicas para que a Administração Pública possa, rapidamente, reagir às demandas ínsitas à atividade de inovação.

Além disso, as prerrogativas constitucionais de criação jurídica autônoma detidas pelo *Président* e pelo *Premier ministre* anotam que não é necessário um regime autoritário para o estímulo à inovação, de modo que um governo democrático, apesar dos seus inerentes desafios, também tem mecanismos para conferir agilidade e flexibilidade às medidas de fomento à atividade.

No que tange ao Poder Legislativo, a perspectiva do acompanhamento das atividades de fomento promovidas pela Administração Pública em matéria de inovação, realizadas pelo *Parlement*, sugere que o Poder Legislativo brasileiro incorpore persistentemente essa dimensão aos diplomas normativos por ele produzidos para organizar esse agir estatal em matéria de CTI.

Este paradigma de controle, apontado pelo arranjo jurídico-institucional francês, pode conferir operabilidade às tensões sobre o assunto vislumbradas no sistema jurídico de fomento à inovação brasileiro.

No caso, ao invés das atuais prescrições exaustivas e detalhadas, por meio das quais o Poder Legislativo estabelece *ex ante* parâmetros normativos ao agir estatal – e, assim, conferindo a suficiência normativa recomendada pelos órgãos de controle da Administração Pública brasileira –, cogita-se, com base no que se viu do Direito francês, de diplomas jurídicos orientados por normas de competência e de finalidade que, de todo modo, assegurem o controle *ex post* do Poder Legislativo.

Tal técnica legislativa, acredita-se, prestigia o resultado obtido pelas organicidades estatais no exercício de suas missões, ao invés da observância das formas previamente estabelecidas com relação aos seus meios de agir. Ademais, ao colocar a CTI na agenda

de controle político, ressalta não só o caráter de Estado desta política, como oferta um canal constante de diálogo com o Poder Legislativo que, no Brasil, responde pelo aprimoramento do arranjo jurídico-institucional de fomento à inovação.

Ainda, ao se pugnar por um sistema de normas de competência e de finalidades, aproveita-se da experiência francesa para recuperar certos aspectos das fases iniciais e de amadurecimento do sistema jurídico brasileiro de fomento à inovação, como a predominância normativa do Poder Executivo – que, repisa-se, não é prerrogativa dos regimes autoritários e também pode ser formulada e executada sobre bases democráticas – e a preferência por diplomas orientados em instituir organicidades e objetivos das atividades estatais.

Por certo, a compreensão da legalidade no Direito brasileiro se coloca como um desafio a essa reorientação do sistema jurídico de fomento.

De toda forma, como se fez nos primeiros momentos de organização do Direito administrativo brasileiro, parece oportuno retornar ao Direito francês, para, tendo em vista a sua experiência atual, superar a fórmula simples da legalidade estrita como fundamento do agir estatal, que insiste em permear a cultura jurídica brasileira.

Enfim, ainda que o Direito francês não se ocupe de formular considerações teóricas para tratar da atividade administrativa de fomento, é inegável que o seu arranjo jurídico-institucional se transformou para incorporar os desafios de promover a inovação. Assim, é o momento para que o ordenamento jurídico brasileiro, que continua a se espelhar nos paradigmas de controle do Direito administrativo francês, reflita a evolução desde sistema jurídico e também supere os dogmas que constroem a ação estatal de fomento à inovação no Brasil.

CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO

Para as considerações conclusivas deste trabalho, esse tópico de encerramento da tese é dividido em dois itens.

No primeiro, são destacadas, sob a forma de “enunciados”, acompanhados de breves explicações, as características depreendidas no curso desta pesquisa quanto ao arranjo jurídico-institucional, erigido pelo Estado brasileiro, para o fomento à inovação.

Em seguida, retoma-se a tese e as hipóteses formuladas no item 1.1. deste trabalho, para confrontá-las aos resultados obtidos com a investigação, bem como encerrar a formulação intelectual que animou esta pesquisa.

6.1 ENUNCIADOS DA PESQUISA: CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO DE FOMENTO ESTATAL À INOVAÇÃO

A investigação realizada nesta tese permite a formulação de, ao menos, sete enunciados conclusivos quanto ao caráter do arranjo jurídico-institucional de fomento à inovação.

6.1.1. O sistema jurídico de fomento à inovação é consequência de um persistente esforço de estímulo estatal à ciência e à tecnologia.

Embora essa consideração tenha sido apresentada como uma premissa da pesquisa (ver item 1.2.2.3), o enunciado formulado realça não só a adequabilidade do ponto de partida adotado, mas assinala, especialmente, dois outros achados da pesquisa: (i) a inovação como produto de um esforço estatal; e (ii) a inovação como uma atividade de conteúdo científico e tecnológico.

Quanto ao primeiro achado, a pesquisa aponta como a inovação surge por opção deliberada do Estado brasileiro. Nesse sentido, o esforço de fomento à emergência de novos produtos, processos ou serviços é antes fruto de uma escolha estatal do que de uma reação a interesses do “mercado”.

Não foi objeto desta tese suscitar das razões para esse protagonismo estatal *vis-à-vis* às forças econômicas, enquanto motor nacional da inovação. Pelo que se observou ao

longo da pesquisa, por ocasião do exame das estratégias nacionais de desenvolvimento, tal aspecto, arrisca-se, parece ter estreita relação com o marcante intervencionismo estatal na atividade econômica, durante os Anos 60 e 70, época em que o tema da CTI amadureceu na institucionalidade brasileira.

Independentemente dos motivos, experiências narradas nesta pesquisa notabilizam o Estado brasileiro entre os atores da inovação nacional. Para ficar apenas com suas mobilizações de caráter empresarial, vale lembrar da EMBRAER e a posição do Brasil no mercado internacional de aeronaves, da EMBRAPA e sua importância para o sucesso do agronegócio brasileiro e da PETROBRÁS, com sua reconhecida capacidade tecnológica em termos de extração de petróleo.

Veja-se que todas essas iniciativas tem em comum uma alta intensidade de ciência e tecnologia, de modo que se avança para o outro achado da pesquisa destacado por este enunciado: a dimensão científica e tecnológica da inovação no cenário nacional.

No caso, essa consideração pôde ser observada por ocasião do exame da edição da Lei de Inovação. Seja na sua proposição pelo Poder Executivo, no seu trâmite de deliberação pelo Poder Legislativo, ou na redação final da Lei nº 10.973/04, diversos aspectos impeliram ao caráter científico e, sobretudo, tecnológico da inovação estimulada pelo Estado brasileiro.

Assim, escorado na própria literalidade do seu artigo 1º, a Lei nº 10.973/04, naturalmente, aliou ciência e tecnologia como requisitos da inovação estimulada e promovida pelo Estado, fato que levou alguns observadores a suscitarem deste diploma como a Lei de Inovação “tecnológica”.

Enfim, vislumbra-se uma estreita relação entre o esforço estatal de incentivo à ciência e à tecnologia e a formação do sistema jurídico de fomento à inovação.

Entre os reflexos desta aproximação, lembra-se da competência atribuída ao MCT para lidar com a temática da inovação. Além do realce à dimensão interna do setor de ciência e tecnologia, como visto por ocasião do exame da trajetória deste Ministério, essa posição institucional no âmbito da União Federal insula o fomento à inovação tanto da agenda econômica, como do núcleo político do Governo.

Acredita-se também que essa nota científica e tecnológica que caracteriza a função administrativa de fomento inovação será objetivo de debates e, provavelmente, de alguma inflexão, já que outras dimensões da atividade estão sendo reconhecidas enquanto espécies de manifestação da inovação, como aquelas de índole organizacional, reconhecidas na última versão do Manual de OSLO (2018).

Ademais, no âmbito do Estado e da atividade de governo, a pretensão de modernização da prestação de serviços públicos (ou de interesse social) mediante dinâmicas que assimilam elementos da inovação evidenciam que o fenômeno não se resume ao seu aspecto científico e tecnológico. Conforme apontado com a experiência francesa das *Startups d'État*, a inovação no setor público demanda engajamento estatal. Se este esforço ficar limitado àquelas atividades de intensidade científica e tecnológica, o Estado brasileiro poderá perder uma excelente oportunidade de aprimorar a sua capacidade de agir.

6.1.2. O sistema jurídico de fomento à inovação não é um fenômeno contemporâneo do Direito brasileiro.

Pela investigação realizada no Capítulo IV desta tese, é certo que, no curso do Século XXI, o Estado brasileiro ocupou-se de realçar a temática da inovação no âmbito da sua agenda de fomento à CTI. A Lei nº 10.973/04, a EC nº 85/15 e a Lei nº 13.243/16 assentam normativamente essa direção.

Contudo, o que a pesquisa revela é que a relação do Direito brasileiro com a inovação é antiga e remonta, ao menos no âmbito da União Federal, à Década de 50 do Século XX, com a instituição do CNPq e, conseqüentemente, de um persistente esforço do estímulo estatal à CTI.

Por certo, para que se possa cogitar dessa característica do sistema jurídico de fomento à inovação, faz-se necessário não só aceitar o enunciado anterior (ver, *supra*, item 6.1.1), mas compreender que se a “inovação” é um termo, atualmente, da moda, seu fenômeno – vislumbrado, nesta tese, como a “introdução de novidade ou

aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social” (art. 2º, IV, Lei nº 10.973/04) – não o é.

Nesse sentido, entende-se que ao forjar uma ampla malha de incentivos à emergência do setor de informática no país com a edição da Lei nº 7.232/84 ou, antes, quando da organização dos órgãos e entidades encarregados da habilitação nacional para a exploração de energia nuclear nos Anos 50 e 60, o Brasil já mobilizava o seu Direito para o fomento da inovação.

É claro que dessas iniciativas à conformação de uma totalidade ordenada foi preciso uma longa trajetória, estimulada por intencionais impulsos estatais, como a pretensão de estabelecer um “sistema” para o setor de CTI, constante dos Decretos nº 70.553/72 e 75.225/75.

De toda a sorte, o que se pretende realçar com o destaque desta perspectiva histórica para o sistema jurídico de fomento estatal à inovação é que o Direito relacionado à matéria não foi inaugurado em termos legais, com a Lei nº 10.973/04, ou constitucionais, com a EC nº 85/15.

Tais diplomas normativos tem o mérito de consolidar em um único documento jurídico aspectos da interação do Estado brasileiro com a atividade de inovação. Todavia, conforme visto nesta investigação, não esgotam o que o Direito brasileiro tem a dizer sobre o assunto.

Embora seja uma constatação óbvia, sobretudo em face do que se viu por ocasião da edição da Lei nº 13.243/16 que, além da Lei de Inovação, modificou diversas outras legislações do Direito brasileiro, trata-se de uma característica que, acredita-se, merece a atenção daqueles que interagem com o tema da CTI no país por, ao menos, dois motivos.

Em primeiro lugar, para relativizar afirmações de que “falta” norma jurídica para parametrizar a atividade administrativa de fomento à inovação, sendo necessária a mobilização de textos constitucionais, legais ou regulamentares, para que o Estado possa atuar na matéria.

Ainda que esta consideração seja cada vez mais residual, tendo em vista a paisagem constitucional-legal estabelecida para o arranjo jurídico-institucional de estímulo à inovação (para um realce dessa característica, ver, *infra*, 6.1.6), a pesquisa explicita que o Direito brasileiro não foi indiferente ao esforço de promoção estatal à CTI.

Pelo que se viu no curso da investigação, mesmo que, por vezes, sem o *status* de prescrições constitucionais ou legais, desde o início dos Anos 50, foram estabelecidas prescrições jurídicas conformando finalidades, meios e organicidades ao agir estatal de fomento à inovação.

Diante disso, pode-se dizer que há um legado de experiências no Direito brasileiro para a interação entre o Estado e a atividade de inovação que não pode ser desconsiderado pelos observadores e analistas da relação Direito, Estado e inovação.

Tal aspecto, aliás, mostra-se em face da segunda decorrência do caráter histórico do arranjo jurídico-institucional de fomento à inovação.

Em linha com a literatura institucionalista, essa característica esclarece que, ao se produzir novas prescrições jurídicas, imprescindível ter em conta a existência de um Direito em curso, apto a resistir, estimular ou ressignificar o conteúdo normativamente estabelecido.

Por ilustrativo desta consideração, lembra-se das controvérsias que se colocaram à pretensão governamental de recorrer à estrutura não-estatal como técnica de fomento à CTI na Década de 90, com a “legalização” das Fundações de Apoio (Lei nº 8.958/94) ou a “publicização” da ação estatal por intermédio das OSs (Lei nº 9.637/98).

Em suma, perceber que essa tensão pode se dar não só na conformação do arranjo jurídico-institucional de CTI em relação ao Direito “em geral”, mas também no âmbito do próprio sistema de fomento à inovação parece uma vantagem para as transformações e ajustes que se façam necessários à eficácia das normas jurídicas relacionadas à matéria.

6.1.3. O sistema jurídico de fomento à inovação tem sua origem no exercício normativo do Poder Executivo.

Tendo em vista o que se enunciou como características do sistema jurídico de fomento à inovação nos itens anteriores (6.1.1 e 6.1.2), a narrativa realizada no curso desta pesquisa não deixa dúvidas quanto à proeminência da atividade normativa do Poder Executivo na estruturação dos parâmetros de interação do Estado brasileiro com a atividade de inovação.

Seja na constituição, a partir dos Anos 50, das organicidades encarregadas de empreender os esforços estatais em matéria de CTI, seja ao conferir, notadamente na Década de 70, centralidade a essa temática no âmbito da estratégia de desenvolvimento nacional, o exercício normativo do Poder Executivo predominou na formação inicial e no período de amadurecimento do arranjo jurídico-institucional de fomento à inovação.

Conforme se vislumbrou pelos diplomas normativos analisados, sobretudo, nos Capítulos II e III, esse papel decisivo do Poder Executivo, na conformação das bases do sistema jurídico de CTI, operou-se por diversos mecanismos, aproveitando-se (i) ora das suas prerrogativas no âmbito do clássico modelo da separação dos poderes e, portanto, com a participação do Poder Legislativo, (ii) ora da conjuntura autoritária do Regime Militar brasileiro.

Com relação ao primeiro, refere-se aos diversos projetos de lei, apresentados pelo Presidente da República, pretendendo mobilizar o Direito brasileiro para constituir organicidades estatais dedicadas à promoção da CTI, como o CNPq, instituído pela Lei nº 1.310/51, fruto do PL nº 260/49 de autoria do Poder Executivo. Mas não só.

Fala-se também dos diversos decretos editados pelo chefe do Poder Executivo com a pretensão de atribuir execução a texto de lei ou dirigir a estrutura administrativa do Estado, visto, entre outros casos, nos esforços nacionais para a exploração da energia de fonte nuclear.

Em ambas as situações, aventa-se de uma mediação do Poder Legislativo, ainda que com diferentes matizes, conquanto se, para a edição de uma lei, a intervenção

parlamentar é necessária, a publicação de um decreto demanda algum liame de subsunção legal.

Vale dizer que essa consideração tem índole muito mais teórica, já que os casos investigados nesta tese apontam não só uma deferência do Poder Legislativo às proposições normativas do Poder Executivo, como, em muitos casos, a edição de decretos por este Poder pouco preocupava-se em explicitar seu fundamento de ordem legal – o que não significa, sob uma perspectiva mediata e genérica, que tal vinculação inexistisse (por exemplo, as movimentações que originaram a CAPES e o papel do MEC de ofertar políticas de educação).

De toda a sorte, o período de organização inicial e amadurecimento do fomento à CTI no Brasil foi concomitante à ascendência do Governo militar que, entre 1964 e 1985, protagonizou, inclusive em termos normativos, um regime autoritário de poder, centrado no papel institucional do Presidente da República.

Nesse contexto e levando-se em conta o interesse das Forças Armadas brasileiras pela temática da CTI, ante a sua importância para aspectos como soberania e segurança nacional, a pesquisa revela que o arranjo jurídico-institucional de fomento à ciência, tecnologia e inovação consolidou-se também, enquanto sistema, pela manifestação normativa do chefe do Poder Executivo, de criação jurídica autônoma.

Os diversos Decretos-Leis editados pelo Presidente da República, destacados no curso do Capítulo III, ilustram essa consideração.

Para este contexto, basta lembrar do AI nº 5/68, manifestação normativa por meio da qual o Presidente da República atribuiu a si próprio competência para “legislar sobre todas as matérias e exercer todas as atribuições” previstas na Constituição de 1967 durante o período em que o Poder Legislativo estivesse em recesso. Assim, no recesso parlamentar determinado pelo chefe do Poder Executivo entre 1968 e 1969, foi editado o ACp nº 43/69, ato normativo, por meio do qual o chefe do Poder Executivo assentou as bases do planejamento orçamentário de longo prazo, aspecto que conferiu envergadura aos PNDs e, conseqüentemente, aos PBDCTs, responsáveis por engajar a CTI na estratégia de desenvolvimento nacional.

Veja-se que algumas dessas manifestações normativas, fruto destas competências autoritárias do Presidente da República, persistem no arranjo jurídico-institucional brasileiro. Entre esses elementos originais do sistema jurídico de fomento estatal à inovação, cita-se o Decreto-Lei nº 719/69, responsável por instituir o FNDCT e em vigor até a atualidade.

Isso não significa que o atual sistema jurídico de fomento estatal à inovação seja autoritário, já que, conforme se sustenta nas premissas desta tese, a democracia é uma condição necessária do modelo estatal estabelecido pela Constituição de 1988.

Ademais, importa frisar, o florescimento da CTI no âmbito nacional, por meio de faculdades normativas de formação autônoma pelo Presidente da República, vigentes durante o Regime Militar brasileiro, não permite concluir que, para a evolução de um sistema jurídico destas temáticas, como o de inovação, faz-se necessário um regime político autoritário.

Nesse sentido, é só observar que os esforços iniciais de engajamento do Estado brasileiro no estímulo à CTI dos Anos 50 ocorreram sob a égide de um Governo democrático, aberto à oposição e à participação do Poder Legislativo – ainda que a pesquisa tenha apontado que, mesmo nesse período, foi nítida a liderança do Poder Executivo.

Por fim, nota-se que esse protagonismo do Poder Executivo – aliás, natural, quando se fala em exercício de função administrativa, como o fomento à inovação – persistiu após a vigência da Constituição de 1988.

Basta lembrar que foi sob esse arranjo constitucional que o Poder Executivo liderou a inflexão da agenda nacional de CTI para a inovação, com a proposição do PL nº 3.476/04, que culminou com a edição da Lei nº 10.973/04.

De toda a sorte, com a Constituição de 1988, esse traço, que caracteriza a origem do sistema jurídico de fomento à inovação, ganha outros contornos, com a proeminência do Poder Legislativo na tarefa de organizar normativamente este agir estatal, conforme se enuncia a seguir.

6.1.4. O sistema jurídico de fomento à inovação foi impactado pelo arranjo jurídico-institucional da Constituição de 1988, com o Poder Legislativo emergindo como epicentro normativo desta atividade administrativa.

Por certo, conforme já se anotou nos enunciados anteriores, o Poder Legislativo participou da formação do sistema jurídico de fomento à inovação, desde as aproximações iniciais do Estado brasileiro à atividade de CTI.

Segundo registrado nesta tese, é oportuno lembrar que especialmente nas temáticas que movimentaram a sociedade brasileira entre os Anos 50 e 80, o Poder Legislativo foi palco de acalorados debates, por ocasião, por exemplo, (i) do caráter da organicidade estatal de estímulo à CTI, com a criação do CNPq (Lei nº 1.310/51); (ii) da formatação da estrutura encarregada pela capacitação nacional para a exploração nuclear, culminando com a instituição da CNEN (Lei nº 4.118/62); ou ainda, (iii) dos debates em torno dos modelos de estímulo ao setor de informática, resultando em uma política nacional de índole legal (Lei nº 7.232/84).

De toda a sorte, ressalvadas essas e algumas outras episódicas situações, pode-se dizer que entre as Décadas de 50 e 80, o Poder Legislativo foi apenas reativo às proposições de organização do setor de CTI do Poder Executivo, em muitos casos, ratificando, por intermédio da sua atividade normativa, a agenda proposta pelo Governo.

Essa realidade, acredita-se, foi sensivelmente alterada com a redemocratização e a definição da ordem constitucional de 1988.

A elaboração da seção constitucional dedicada à “Ciência e Tecnologia” na ANC pode ser apontada como um primeiro ponto de uma inflexão que se prenunciaria sob a égide da Constituição de 1988: a CTI como uma temática permanente da atividade do Poder Legislativo.

Por certo, convém anotar, o regime constitucional de 1988 não afastou o Poder Executivo da tarefa governamental de propor iniciativas e agir para o estímulo à CTI.

Nesse sentido, veja a liderança do Governo na reorientação do caráter da intervenção estatal de fomento a essas atividades, protagonizada no curso da Década de 90, com a utilização da estrutura não-estatal das Fundações de Apoio ou das OSs, bem como mediante a criação dos Fundos Setoriais, alterando a base de financiamento do setor.

Contudo, a pesquisa releva que, na vigência da Constituição de 1988, o ambiente do Congresso Nacional tornou-se inescapável na organização normativa do agir de fomento estatal à CTI.

Tal consideração decorre do que se observou, no curso da investigação, quanto ao fenômeno da produção do Direito no contexto da Constituição de 1988. Para falar com as formulações teóricas de Hans Kelsen (*Teoria Pura do Direito*, ob. cit.), essa emergência do Poder Legislativo como epicentro normativo da atividade administrativa de fomento parece ter razões em aspectos tanto da “estática”, quanto da “dinâmica” da produção do Direito na vigente ordem constitucional.

Com relação aos aspectos da “estática”, conforme se reparou na seção dedicada à elaboração do texto constitucional, por expressões como a “lei apoiará ou estimulará” (art. 218, § 4º) ou “nos termos de lei” (art. 219, *caput*), a ANC 1987-1988 encarregou, especificamente, o Poder Legislativo de circunscrever, pelo exercício de sua função normativa, aspectos do agir estatal de fomento à CTI.

Além dessas imediatas determinações relacionadas à atividade administrativa de promoção e incentivo à CTI, vale ponderar que outros elementos do regime jurídico estabelecido pela Constituição de 1988 para a Administração Pública implicam o Poder Legislativo na conformação da ação estatal. Cita-se o caso da obrigação de lei para que o Estado institua entidade no âmbito da sua estrutura administrativa (art. 37, XIX), que, muito embora se trate de uma regra geral, tem consequências no agir estatal relacionado à CTI, visto, por exemplo, no destaque à “legalização” da CAPES, enquanto autarquia federal.

É prudente observar que a Constituição de 1988 não deixou de conferir mecanismos normativos para que o chefe do Poder Executivo não só tenha iniciativa em termos de proposição legal, inclusive podendo atribuir regime de urgência à sua apreciação pelo

Congresso Nacional (art. 64, § 1º), mas também edite diplomas normativos com efeitos de lei, como as MPs (art. 62), a fim de preencher a demanda constitucional a essa espécie normativa na condução executiva do Estado brasileiro.

De toda a sorte, a “estática” da Constituição de 1988 não prevê espécies normativas que não estejam sob a esfera de competências do Poder Legislativo. Assim, seja diretamente (por exemplo, as próprias MPs que, além da vigência limitada, demandam ratificação deste Poder) ou indiretamente (como, os decretos do artigo 84, IV e VI, que, em última instância, subsumam-se ao texto constitucional, produto do Congresso Nacional), não há que se cogitar de normas, com *status* legal (ou constitucional), de formação autônoma do chefe do Poder Executivo.

À destacada centralidade decorrente da estrutura da ordem constitucional de 1988, soma-se um paulatino e crescente engajamento do Poder Legislativo na produção do Direito encarregado de organizar, especialmente, o agir estatal de fomento à inovação.

Essa “dinâmica” é evidenciada no curso desta pesquisa pela trajetória de densificação normativa desta atividade administrativa, trabalhado no Capítulo IV.

Mesmo que com algumas intercorrências – lembra-se da tardia ratificação do FNDCT pelo Congresso Nacional, após a promulgação da Constituição de 1988 –, o Poder Legislativo encarregou-se de assentar e direcionar as bases jurídicas para o agir estatal de fomento à inovação.

A partir do impulso realizado pelo Poder Executivo com a apresentação da proposta que culminaria com a Lei nº 10.973/04, o percurso investigativo realizado quanto ao atual sistema jurídico de fomento à CTI, orientado para a inovação, é produto de um processo de criação do Direito no âmbito do Poder Legislativo.

Desde a apresentação do projeto de Código de CTI (PL nº 2.177/11), passando pela proposição da PEC nº 290/13, aprovada como a EC nº 85/15, até, enfim, a edição da Lei nº 13.243/16, que, praticamente, reescreveu a Lei de Inovação de 2004, não há dúvidas de que o Congresso Nacional emergiu como o núcleo normativo da atividade administrativa de fomento à inovação.

Nesse sentido, é ilustrativo que as mais recentes discussões normativas envolvendo a atividade administrativa de fomento à CTI tenham seu palco no Congresso Nacional e, conseqüentemente, façam com que a “dinâmica” atual da produção normativa relacionada à matéria esteja jungida à emergência dos mais diversos interesses da sociedade.

Destes, o ambiente do Poder Legislativo tem sido utilizado sobretudo pelos atores estatais do SNCTI (servidores, órgãos e entidades públicos) – que, conforme apontado nessa tese, constituem a base da estrutura nacional de produção de CTI.

Assim, por um lado, o Congresso Nacional confere respaldo à CTI na ação do Poder Executivo, especialmente em face, muitas vezes, das resistências pelos núcleos políticos e econômicos do Governo ao engajamento estatal na matéria. Por outro lado, o Poder Legislativo legitima o agir estatal diante das tensões que se colocam entre a Administração Pública e os órgãos de controle, especialmente no que tange à aproximação do Estado do setor privado, aspecto central do fomento à inovação.

Destaca-se que foi esse papel de mediação e de garantia de uma agenda de fomento à CTI pelo Poder Legislativo que muitas das recentes propostas normativas que tramitaram no Congresso Nacional parecem ter buscado. Entre outros, citam-se o *Projeto de Código* de CTI apresentado pelo CONSECTI-CONFAP, que culminou com o *Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação*, e a proposta de reformulação do FNDCT, de fundo contábil para financeiro (PLP nº 135/20), a fim de evitar a não utilização dos seus recursos por contingenciamento governamental.

Em suma, com o Poder Legislativo no centro da conformação do sistema jurídico de fomento à inovação, essa atividade estatal, definitivamente, incorpora à sua formulação o complexo processo democrático de constante participação e oposição. Deste modo, em face desta característica, para fazer prevalecer a sua agenda nesse ambiente, o Poder Executivo precisa constantemente dialogar e firmar compromissos no âmbito do Congresso Nacional, onde, vale dizer, a força imperativa e a rígida hierarquia da sua estrutura administrativa que, outrora, antes da vigência da Constituição de 1988, facilitavam a execução das estratégias relacionadas ao setor de CTI, agora, têm valor relativo.

6.1.5. O sistema jurídico de fomento à inovação orienta-se por prescrever, exaustiva e detalhadamente, as faculdades instrumentais à disposição da Administração Pública para o estímulo à atividade de inovação, notadamente ao tratar daquelas relações jurídicas que aproximam o setor público do privado

Considerando o contexto apontado no item anterior (6.1.4), a pesquisa revela uma predominância de prescrições exaustivas e detalhadas, tanto em sede constitucional, como legal – portanto, nos diplomas normativos editados pelo Poder Legislativo –, para dispor normativamente sobre a atividade administrativa de CTI.

Por essa técnica de produção normativa, o Direito tipifica, de modo pormenorizado, as possibilidades de ação a cargo da estrutura estatal.

Cogita-se que este é, provavelmente, um traço geral do Direito em reação ao recente aumento da complexidade da sociedade, com impactos, inclusive, para além do arranjo jurídico brasileiro – basta lembrar o que se pontuou, quanto ao Direito francês, sobre os efeitos da “inflação normativa” no simbolismo da *loi*.

Nesse sentido, no ordenamento brasileiro, é possível suscitar dessa pretensão de estabelecer, em normas jurídicas, as mais variadas situações fáticas também quanto ao exercício da função normativa do Poder Executivo. Por ilustrativo, vale pontuar o Decreto nº 9.283/18 fartamente mais descritivo, sobretudo quanto aos meios de ação estatal, do que o regulamento anterior da Lei nº 10.973/04, o Decreto nº 5.563/05.

Em todo o caso, focando na temática de interesse desta pesquisa, qual seja, a interação dos Poderes Legislativo e Executivo na formação do sistema jurídico de fomento à inovação, essa enunciada característica confere notas particulares à conformação do agir estatal na matéria.

De início, é oportuno destacar que esse ânimo de prescrever as faculdades instrumentais à disposição da Administração Pública para o estímulo à CTI tem seu ponto de partida na Lei de Inovação de 2004.

Como se concluiu no Capítulo IV, ou ainda conforme o enunciado 6.1.2, isso não significa que a Lei nº 10.974/04 tenha sido precursora no tratamento jurídico do fomento à inovação pelo Direito brasileiro. Contudo, é por esta Lei que o Estado brasileiro privilegia o aspecto instrumental da sua ação de estímulo e promoção da inovação.

Pelo que se vislumbrou no percurso da tese, essa descrição dos meios de agir não era a tônica dos diplomas normativos editados seja pelo Poder Executivo, seja pelo Poder Legislativo, antes da Lei de Inovação. Até esta, sustenta-se que o tratamento da atividade administrativa de fomento à inovação voltava-se a estruturar organicidades dedicadas à execução da CTI ou a estabelecer finalidades para essas atividades.

Assim, pode-se dizer que esse realce dos mecanismos instrumentais que tipificam a Lei nº 10.973/04 não só é concomitante com o destaque da inovação na agenda de CTI, como é produto de manifestação normativa do Poder Legislativo.

Sobre essa assertiva, deve-se fazer algumas ponderações.

Por um lado, vale notar que o Poder Legislativo, mesmo antes da Lei de Inovação, editara textos legais nos quais elementos instrumentais do agir estatal de fomento à CTI foram objeto de cuidadosa descrição, como as Leis nºs 7.232/84 e 8.248/91. Ocorre que tal atenção normativa parece ter suas razões muito mais em requisitos de ordem tributária, cerne dos incentivos estabelecidos por estas legislações, do que um interesse de conformar, pela atividade normativa do Poder Legislativo, essa ação do Estado.

Por outro lado, é preciso assinalar que essa orientação instrumental foi fruto de uma ação consciente do Poder Executivo, responsável pela autoria da proposta (PL nº 3.476/04) que originou a Lei nº 10.973/04. Ademais, conforme se observou nessa tese, no percurso de sua deliberação no Congresso Nacional, os membros do Poder Legislativo, a despeito dos debates realizados sobre a matéria, foram bastante deferentes ao texto originalmente apresentado pelo Poder Executivo.

Há, de toda a sorte, um aspecto capturado pela pesquisa que justifica não só esse socorro pelo Poder Executivo da esfera deliberativa do Poder Legislativo, como também o caráter instrumental do Direito encarregado de organizar essa ação

administrativa de fomento: a sensibilidade da interação do setor público com atores privados, agentes centrais da atividade de inovação.

Assim, no ensejo da destacada centralidade normativa conferida ao Poder Legislativo pelo arranjo jurídico-institucional da Constituição de 1988, o Poder Executivo recorreu à atividade normativa do Congresso Nacional para legitimar suas iniciativas, por intermédio de autorizações legais ao seu agir.

Nesse contexto, o Presidente da República submeteu ao Poder Legislativo um projeto de lei dotado de diversas faculdades instrumentais à disposição da Administração Pública, para aproximar seus servidores, órgãos e entidades do setor privado, com vistas ao estímulo à inovação.

A pesquisa também aponta que esse processo persistiu após a vigência da Lei de Inovação e acirramento de uma série de conflitos entre as estruturas administrativas e os órgãos de controle do Estado.

Mesmo sem o protagonismo do Poder Executivo federal, responsável por conformar a versão original da Lei nº 10.973/04, outros atores – sobretudo públicos – do setor nacional de CTI aprofundaram esse modelo normativo, orientado pelo detalhamento dos meios de ação estatal.

Foi assim que o *Projeto de Código* evoluiu para uma ampla modificação (i) da seção constitucional dedicada, outrora, à ciência e tecnologia, para incluir, com a EC nº 85/15, o tema da inovação e uma série de dispositivos tratando da interação público-privada na matéria; e (ii) das disposições legais relacionadas à atividade, por intermédio da Lei nº 13.243/16, revisando e acrescentando detalhes instrumentais para salvaguardar as iniciativas estatais de estímulo à inovação.

É certo que essa predileção pelos meios, que caracteriza o sistema jurídico de fomento à inovação, tem seus efeitos, com os dois últimos enunciados deste trabalho dedicando-se a explorá-los.

Por ora, é oportuno ressaltar, como se fez em diversas ocasiões desta investigação, que essa orientação instrumental não parece constituir um requisito para o agir estatal.

Vale lembrar que mesmo antes de uma Lei de Inovação, ou do texto constitucional prever essa temática, o Estado brasileiro já fomentava essa atividade por intermédio de normas jurídicas dedicadas a estabelecer objetivos ou estruturar órgãos e entidades estatais. Citam-se as movimentações do CNPq, capturadas ao longo da pesquisa, ou mesmo a aproximação da CTI da agenda de desenvolvimento dos anos 60 a 80.

O mesmo pôde ser visto, no plano internacional, pelo que se viu com o Direito francês, no qual, em que pese sua tradicional orientação pela legalidade, as bases normativas de *status* infraconstitucional (*loi* ou *ordonnances*) satisfazem-se com prescrições de ordem finalísticas ou orgânicas.

É claro que a Constituição de 1988, pelo destaque que conferiu ao papel normativo do Poder Legislativo, impôs condicionantes ao modo de ser e agir do Estado brasileiro, como a tipicidade legal do regime de compras da Administração Pública brasileira (art. 37, XXI). Porém, isso não significa que, para toda e qualquer ação estatal de fomento à inovação, seja necessária a prescrição instrumental em sede de lei ou da própria Constituição.

Ademais, o aspecto *ex ante* desta técnica de previsões instrumentais exaustivas que caracteriza o atual sistema jurídico de fomento à inovação brasileiro impõe limites à criatividade da ação estatal. Exigir que os meios a essa atividade estejam integralmente subsumidos a textos constitucionais ou legais é um empecilho que se impõe à multiplicidade de arranjos que se colocam frente aos diversos atores, objetivos e percursos que se colocam no processo de inovação.

Diante dessa dinâmica instrumental do sistema jurídico de fomento à inovação, espera-se que o Direito mude e autorize, para que, em seguida, o Estado atue. Essa lógica, contudo, é um contrassenso em matéria de incentivo e estímulo à inovação.

6.1.6. O sistema jurídico de fomento à inovação tem índole constitucional-legal e responde aos desafios do modo de ser e agir da Administração Pública brasileira.

No contexto em que o Poder Legislativo responde pelas bases normativas do fomento à inovação, privilegiando, no exercício desta função a prescrição dos meios à disposição do Estado para o agir estatal, a investigação realizada no trabalho permite assentar o caráter constitucional-legal do sistema jurídico forjado para orientar essa atividade administrativa.

Conforme vislumbrado na pesquisa, normas constitucionais ou legais tratando de matéria de CTI não são uma novidade do Direito brasileiro relacionado à temática. De toda a sorte, esse traço foi indubitavelmente aprofundado no percurso da Constituição de 1988.

Sob o plano constitucional, o ponto de partida dessa característica está na atenção dedicada pela ANC 1987-1988 à promoção e ao incentivo estatal da CTI, ao estabelecer uma seção do texto constitucional à “Ciência e Tecnologia” no texto constitucional, prescrevendo diversas finalidades para esse agir de fomento.

No Século XXI, com a EC nº 85/15 e seu realce à temática da inovação, a pesquisa aponta como essa atividade administrativa de fomento à CTI ganhou novos contornos constitucionais, com a definição de uma dinâmica federativa compartilhada à matéria e o detalhamento, exemplificativo, de objetivos e técnicas deste agir estatal, especialmente para respaldar, na Constituição, a aproximação entre Estado e setor privado.

Quanto à dimensão legal, tributa-se essa característica do sistema jurídico à Constituição de 1988, que encarregara à lei a tipificação de uma série de elementos da ação estatal em matéria de CTI.

Conforme pontuado na pesquisa, isso redundou na esfera do Poder Legislativo como palco do realce da temática da inovação na agenda de fomento estatal à CTI.

Assim, muito embora instado pelo Poder Executivo em um primeiro momento, pelo PL nº 3.476/04, coube ao Congresso Nacional aprovar a Lei nº 10.973/04 e, com isso, estabelecer um sistema jurídico exaustivo e detalhado de faculdades instrumentais à disposição do Estado para o estímulo à inovação. Anos depois, tal orientação veio a ser aprofundada com a edição da Lei nº 13.243/16, fruto de mobilização protagonizada por membros do Poder Legislativo.

É, diante dessas considerações, que se propugna a índole constitucional-legal do vigente sistema jurídico de fomento à inovação.

Anota-se que essa característica não é desprovida de sentido e propósito.

Sob uma perspectiva histórica, pode-se dizer que esse caráter do sistema jurídico é fruto do processo de redemocratização do país que colocara o Poder Legislativo no epicentro da produção normativa nacional.

Nesse contexto, nada mais natural que o Congresso Nacional fosse encarregado pela ANC 1987-1988 da produção normativa em matéria de CTI, ocupando espaço que, até aquela oportunidade, cabia ao Poder Executivo.

De toda a sorte, a consolidação normativa da matéria de CTI em normas constitucionais e legais acirra-se com a definição de uma agenda governamental para o assunto no final dos Anos 90 e a percepção de uma série de resistências institucionais à ação estatal de fomento, a partir da experiência dos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988.

É, portanto, com o objetivo de atribuir legitimidade à atividade administrativa de incentivo à aproximação do Estado ao setor privado – aspecto chave do fomento à inovação – que se recorreu à manifestação normativa do Poder Legislativo.

Por ilustrativo, lembra-se da pretensão do Poder Executivo nas suas razões à proposição da Lei de Inovação de enfrentar certos impasses a essa interação público-privado, colocadas em face de determinada “cultura” jurídica sobre o modo de ser e agir da Administração Pública.

A pesquisa também observa, notadamente na seção destinada a explorar o conteúdo inicial do *Projeto de Código*, que a legitimidade inicial conferida pelo Poder Legislativo com a edição da Lei nº 10.973/04 não fora suficiente para evitar conflitos entre Administração Pública e seus órgãos de controle.

A resposta fornecida pelo Direito para esse embate, com a EC nº 85/15 e a Lei nº 13.243/16, foi mais, e não menos, prescrições constitucionais e legais, procurando, em busca de nova legitimidade do Congresso Nacional, abranger o espectro de faculdades à disposição do Estado para agir no estímulo à inovação.

Essa dinâmica que, enfim, explica a formação do caráter constitucional-legal do sistema jurídico de fomento à inovação impõe diversos desafios em termos de organização deste agir estatal. Sem pretensões exaustivas, destacam-se dois: a perversidade deste modelo para a celeridade do agir estatal e a rigidez que ele estabelece para as particularidades da ação de fomento.

Ou seja, conforme já se ponderou quanto ao aspecto instrumental do sistema jurídico de fomento à inovação, é preciso que o Direito mude e autorize, para que, em seguida, o Estado atue. Diante da índole constitucional-legal que se enuncia, isso significa dizer que se faz necessário que a lei, ou ainda a Constituição, mude para que a Administração Pública atue.

Em que pese o evidente exagero da assertiva, ela não é completamente absurda.

Vale lembrar do “apagão das canetas”, expressão notória entre os estudiosos da Administração Pública, para explicar as hesitações dos servidores públicos em agir, diante do medo de serem responsabilizados pelos órgãos de controle do Estado, por atuarem em “desacordo” com a lei ou a Constituição.

Entre outros resultados desse fenômeno, ressalta-se, pela sua criticidade, a incapacidade deste sistema jurídico de conferir segurança jurídica para uma ação rápida e sob medida resposta aos desafios para o fomento à inovação que se colocam ao Estado.

Embora a Constituição de 1988 resguarde ao Presidente da República a competência de incitar a modificação seja do texto constitucional (art. 60, II), seja de disposições legais, inclusive mediante mecanismos aptos a conferir urgência às suas proposições (arts. 62 e 64, § 1º), é certo que a vigente ordem jurídica reduziu o campo de ação normativa autônoma do Poder Executivo, *vis-à-vis* o que se observou pela trajetória entre as Décadas de 50 e 80.

Ademais, nesse contexto, a potencial engenhosidade de arranjos de fomento à inovação formulados no dia-a-dia da Administração Pública, por seus servidores, órgãos e entidades, para atender às especificidades desta ação administrativa surgem, invariavelmente, “precários” do ponto de vista jurídico. Ou seja, no aguardo ora da sua impugnação por “ausência de conformidade” à Constituição ou à lei, ora da sua “validação” pelo Poder Legislativo.

Neste ambiente, nem mesmo o respaldo normativo da mais alta hierarquia da Administração Pública, com a previsão em decreto do Presidente da República de uma política governamental, é suficiente para conferir juridicidade à ação estatal.

Por óbvio, não se advoga a imunidade ao controle do sistema jurídico de fomento à inovação. Tal proposição não se sustenta sob o Estado Democrático de Direito estabelecido pela Constituição de 1988. Critica-se, sim, a ideia de que a Constituição ou a lei, em seus termos expressos e taxativos, sejam as únicas espécies normativas aptas a atribuir regularidade jurídica ao agir estatal de fomento à inovação.

É essa noção silenciosamente em voga e predominante no cotidiano da Administração Pública que limita a flexibilidade e a operabilidade do sistema jurídico de fomento à inovação.

Em todo o caso, trata-se da cultura jurídica que justifica o frequente recurso à Constituição ou à lei para dispor sobre esta atividade administrativa.

Ainda que esta tese tenha anunciado, logo nas suas premissas, refutar a apreensão “estrita” da legalidade como parâmetro jurídico do agir estatal, é forçoso reconhecer que esta compreensão predomina no impulso à produção normativa do Estado brasileiro

em matéria de fomento à inovação. Inevitavelmente, o resultado é a exaustiva prescrição na Constituição e em lei dos mecanismos de estímulo estatal à inovação.

Por essa razão, sustenta-se que o caráter constitucional-legal do sistema jurídico de fomento estatal à inovação responde aos desafios do modo de ser e agir da Administração Pública brasileira.

Assim, foi para desenlaçar tensões e dissolver resistências impostas às exigências de uma estrita legalidade, segundo a qual o Estado só pode agir em virtude expressa disposição em lei (ou na Constituição) que, correta ou incorretamente, o Estado brasileiro forjou um sistema jurídico de fomento estatal à inovação de índole constitucional-legal.

Muito embora a solução friccionasse aos imperativos de celeridade e flexibilidade da atividade de inovação e transfiram do Poder Executivo para o Poder Legislativo o protagonismo da agenda normativa de CTI, trata-se do que essa investigação revela como característica do arranjo jurídico-institucional de fomento à inovação no país.

Tal aspecto explica as razões desta tese refutar argumentos que vislumbram na Lei nº 10.973/04 diretivas transplantadas do Direito estrangeiro. Pelo que se viu por ocasião da *Loi n° 99-587*, cujo diálogo é muito mais axiológico (aproximação entre setor público e privado) do que quanto ao conteúdo de suas disposições normativas, a Lei de Inovação, com suas exaustivas prescrições instrumentais, é uma resposta ao arranjo jurídico-institucional brasileiro.

Enfim, em que pesem os já anotados embaraços à ação administrativa de fomento à inovação, esse sistema jurídico de índole constitucional-legal, claramente, atende a aspectos ínsitos da dinâmica do Direito nacional.

6.1.7. O sistema jurídico de fomento à inovação percorreu uma trajetória da estrutura à função.

Neste último enunciado quanto às características capturadas no curso da investigação sobre o sistema jurídico de fomento à inovação aproveita-se das ideias de Norberto

BOBBIO sobre a evolução do Direito, em seu *Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito* (ob. cit.).

Lembra-se que as reflexões desenvolvidas pelo autor foram utilizadas, no início desta tese, a fim de justificar a dimensão promocional do ordenamento jurídico. Tal perspectiva consagra uma análise que suscita uma concepção do Direito para além de sua estrutura interna, enquanto conjunto de proibições e permissões, para vislumbrar também a sua função de promover e estimular condutas na vida social.

Utiliza-se dessa acurada formulação teórica sobre o papel do Direito para forjar uma síntese do que se capturou com esta pesquisa sobre a formação da institucionalidade estatal de ciência, tecnologia e inovação e a sua convergência atual sob o tema da inovação.

Ainda que todo o percurso investigativo de engajamento estatal com a atividade de CTI, desenvolvido nesta tese, seja enquadrado, dentre as categorias de atividades administrativas, como fomento e, portanto, orientadas para aquilo que Norberto BOBBIO classifica de função promocional do Direito, vislumbra-se que a ênfase do arranjo jurídico-institucional brasileiro na matéria transitou “da estrutura à função”.

No caso, refere-se às etapas de organização da estrutura estatal de fomento à CTI, apresentadas nos Capítulos II, III e IV desta tese, que podem ser sumarizadas, respectivamente, na atenção do Estado brasileiro à produção de normas dedicadas,

- em um primeiro momento, entre os Anos de 50 e 60, a estabelecer órgão e entidades;
- seguida pelo alinhamento finalístico da temática de CTI aos desafios econômicos e sociais do país nas Décadas de 70 e 80;
- para, com a Constituição de 1988, em movimento que persiste até a atualidade, prescrever os meios à disposição estatal para promover e incentivar, especialmente, a dimensão de inovação da agenda de CTI.

É em razão desta trajetória (organicidades → finalidades → instrumentos) que se enuncia o caminho da estrutura à função do sistema jurídico de fomento à inovação.

Essa nota de índole formativa explica o destaque das normas constitucionais e legais do Direito brasileiro às faculdades instrumentais da atividade estatal de fomento à inovação, enunciadas anteriormente (cf. itens 6.1.5 e 6.1.6).

Veja-se, por exemplo, que o caráter do Direito produzido até a Década de 90 para ordenar a ação estatal em CTI, constituindo organicidades e encarregando-as da finalidade geral fomento à matéria, típicas à “estrutura” do Estado, mostrou-se insuficiente para promover a pacificação das relações jurídicas público-privadas cruciais à atividade de inovação.

Por conseguinte, com a chegada do Século XXI e o interesse do Estado em legitimar essas condutas, de modo a incitar seus órgãos, entidades e servidores à interação entre si e com autores não-estatais, notadamente aqueles com finalidades lucrativas, o Direito enfatiza os instrumentos à disposição do Estado para operacionalizar o seu agir.

O resultado desse processo é um Direito “funcionalizado” para o fomento da inovação, ou seja, comprometido pela descrição exemplificativa na Constituição e na lei dos diversos mecanismos aos quais o Estado pode se socorrer para estimular a “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social” (art. 2º, IV, da Lei nº 10.973/04).

É oportuno destacar que essa funcionalização das prescrições constitucionais e legais do arranjo jurídico-institucional de fomento à inovação corresponde ao momento em que o Poder Legislativo passa a protagonizar a agenda de CTI no país.

Deste modo, a pesquisa aponta para um percurso distinto do que se poderia supor à relação tradicional entre Poder Executivo e Poder Legislativo: este encarregado das linhas gerais e aquele dos detalhes da ação estatal. Curiosamente, as estruturas estatais de fomento à inovação foram estabelecidas pelo Poder Executivo e a especificação deste agir tem suas bases em manifestações normativas do Poder Legislativo.

Esse caráter do sistema jurídico de fomento à inovação, como já se pontuou nos enunciados anteriores, não é isento de críticas e desafios, sobretudo pelas razões de pacificação social que animaram, em um primeiro momento, esse movimento da “estrutura à função”.

Sustenta-se que a opção por um modelo de previsão normativa de índole constitucional-legal das faculdades à ação estatal pode, contrariamente ao que propõe, acirrar o debate quanto aos fundamentos jurídicos do fomento à inovação, tendo em vista a diversidade e complexidade dos arranjos que envolvem a atividade. Salvo à custa da celeridade e da flexibilidade necessárias à emergência da inovação, é que se pode vislumbrar operabilidade para um sistema com essas demandas.

De toda a sorte, aproveita-se esse último enunciado formulado quanto às características do sistema jurídico de fomento à inovação para anotar que a trajetória investigativa iniciada com a criação do CNPq (estrutura) até o *Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação* (função) também revelou aspectos gerais sobre a institucionalidade estatal de CTI forjada pelo Estado brasileiro que, certamente, projetam-se para o futuro do fomento à inovação no país.

Em primeiro lugar, destaca-se a própria existência de uma totalidade ordenada de normas jurídicas, estabelecendo organicidades, finalidades e instrumentos, para engajar o Estado brasileiro no fomento à inovação.

Pelo que se viu nesta tese, o processo de formação desse sistema jurídico, além de não ser um acaso, é fruto de um esforço nacional não trivial.

Pode-se criticar a persistência da centralidade dessa agenda na estratégia governamental, tratando períodos como os dos PNDs-PBDCTs como meros “soluções” à interação do Estado brasileiro com a matéria de CTI.

Contudo, parece inegável reconhecer a existência de décadas de empenho dos Poderes Executivo e Legislativo no exercício de suas funções normativas para a eleição de fins, formatação de meios e organização de órgãos e entidades, em termos de CTI.

Nesse percurso, o Brasil assentou bases jurídicas não desprezíveis para lastrear o seu atual direcionamento de fomento à inovação.

É certo, pelos próprios desafios investigativos enfrentados por esta pesquisa, que muito pouco desse histórico possa ser recuperado em seus detalhes e esteja organizado em termos de aprendizado institucional, já que o Brasil carece de uma tradição – diferentemente da França, por exemplo – de avaliar de modo persistente suas políticas de CTI.

Entretanto, é forçoso reconhecer que o país dispõe de certo grau de capacidade, notadamente quanto às suas bases científicas e tecnológicas, para sustentar a atividade de inovação.

Um país inovador não surge de modo imediato e de um dia para o outro. A trajetória da estrutura à função permite crer, ao menos quanto o Direito relativo à matéria, que o Estado brasileiro possui mecanismos para direcionar o país para uma economia e uma sociedade inovadoras.

Esse aspecto pode ser ilustrado pelo outro traço da institucionalidade estatal de CTI, revelado no percurso investigativo desta tese: a sobreposição e a redundância de finalidades, meios e organicidades do modelo de fomento à inovação erigido pelo Estado brasileiro.

Para ilustrar essas considerações, lembra-se que BNDES e FINEP exercem correlatas competências finalísticas e instrumentais para o estímulo da inovação.

Vale observar que a apreensão dessa paisagem fica ainda mais complexa diante da ausência de um efetivo núcleo central de orientação da política de inovação no país.

Em que pese o MCTI tenha competência temática sobre a matéria no âmbito da União Federal, a pesquisa anota, pela própria trajetória que ensejou a organização deste Ministério em meados dos Anos 80 pelo chefe do Poder Executivo, o histórico de insulamento desta unidade dos núcleos políticos e econômicos do Governo.

Por consequência, ante a ausência de tais respaldos, as iniciativas direcionadas à atividade de fomento à inovação atomizam-se pelas diferentes organicidades da União Federal.

É bem verdade, pelo observado nesta investigação, que o espraiamento de órgãos e entidades dedicadas à CTI tem relação com o processo de amadurecimento desta agenda no âmbito da União Federal. Aliás, pode-se dizer que o Presidente da República, na direção da Administração Pública federal, contribuiu para essa emergência não centralizada, ao estabelecer, pelo Decreto nº 70.553/72, a organização setorial da CTI, vinculando hierarquicamente essas estruturas administrativas aos ministérios temáticos do Governo.

Ocorre que, em importantes momentos de aceleração deste processo de consolidação da institucionalidade estatal de CTI, a União Federal contou com órgãos e entidades, fortalecidos pelo chefe do Poder Executivo, inclusive em termos normativos. Basta mencionar as funções atribuídas pelo Decreto nº 75.225/75 ao Ministério do Planejamento e ao CNPq na operação do SNDCT.

Na contemporaneidade, há um conjunto de organicidades com atribuições para, de alguma maneira, coordenar a atividade de fomento estatal à inovação. Contudo, mesmo aquelas instituídas diretamente pelo Presidente da República, como a Sala de Inovação (estabelecida pelo Decreto nº 9.243/17 e atualmente regulada pelo Decreto nº 9.869/19) e a Câmara de Inovação (Decreto nº 10.534/20), parecem não decolar.

Assim, diferentemente do que se viu na França, com o *Conseil de l'innovation*, o Brasil não possui um núcleo, efetivamente em operação, para o direcionamento estratégico da inovação, vinculado às mais altas instâncias do Poder Executivo.

A ausência de um centro irradiador com essas características impõe desafios à manutenção de uma política de longo prazo em matéria de inovação, bem como à articulação de todos órgãos e entidades da União Federal no âmbito do SNCTI.

Nota-se que, por essa interação sistêmica, não se espera que o Direito “reserve” a cada órgão e entidade da Administração Pública finalidades e instrumentos específicos ou exclusivos. A realidade do Direito envolvendo o Estado e a inovação, como se apontou

nesta tese, é extremamente complexa, para se cogitar de uma distribuição perfeita de encargos entre as estruturas estatais no fomento à inovação.

Ademais, a própria dinâmica de produção do Direito que predomina nos Poderes Legislativo e Executivo, de exemplificações dos meios de ação estatal, aprofunda esse caráter repetitivo do sistema jurídico de fomento à inovação.

Em uma consideração de ordem metajurídica, parece adequado à diversidade do próprio fenômeno da inovação que órgãos e entidades estatais “concorram” em suas medidas de estímulo.

Reconhece-se a controvérsia desta posição, sobretudo em face dos imperativos de racionalidade que orientam o agir estatal, com vistas a conferir máxima eficiência à aplicação dos esforços e recursos.

De toda a sorte, em que pese a “eficiência” constituir-se como um dos princípios da Administração Pública brasileira (art. 37, *caput*, Constituição), entende-se que as sobreposições e redundâncias das institucionalidades estatais dedicadas à inovação não significam, por si, ineficiência do agir estatal. Em realidade, sustenta-se exatamente o contrário. Mais órgãos e mais entidades dedicadas ao fomento da inovação conformam mais iniciativas de estímulo à atividade.²⁰³⁹

Por certo, a ausência de unidades estratégicas, aptas a direcionar essa concorrência e, eventualmente, limitá-la quando a disputa entre as organicidades estatais se tornar predatória, leva a literatura a, frequentemente, recomendar arranjos com papéis melhor definidos aos órgãos e entidades do Estado na tarefa de fomento à inovação.

²⁰³⁹ Para uma consideração no mesmo sentido, do início dos Anos 90, quando a eficiência não se constituía entre os princípios expresso da Administração Pública, convém registrar a ponderação de Roberto GUIMARÃES por ocasião da sua análise sobre o FNDCT: “[a] comunidade científica percebe com nitidez que pode melhor enfrentar o sobe-e-desce de prestígio de cada agência ou de cada programa em cada conjuntura se uma configuração plural for mantida. Sabe, também, que eventuais decisões de não apoiar financeiramente um projeto baseadas mais em critérios políticos do que em análise de mérito (pela burocracia ou mesmo por pares), podem ser contornadas em melhores condições se o sistema for plural. Mas há ainda um outro motivo pelo qual uma configuração plural do sistema é mais útil. A existência de várias agências com um certo grau de superposição em seus programas oferece às suas próprias burocracias a oportunidade de emularem quanto a determinados aspectos da missão da agência e à comunidade científica, a possibilidade de comparar as performances e atuar politicamente no sentido de melhorá-las.” (FNDCT: uma nova missão, p. 6)

Pelo que se viu nesta pesquisa, cogita-se se essa é, realmente, uma alternativa viável diante da complexidade da institucionalidade de fomento à inovação formada pelo Estado brasileiro no seu percurso da estrutura à função.

A apresentação do caso francês e de suas diversas iniciativas mostra que esse ambiente “caótico” de mobilizações estatais não é um “privilégio” do Brasil.

Vislumbrar e se utilizar das potencialidades em termos de adicionalidade que esse modelo tem a oferecer, corrigindo, quando for o caso, os seus excessos, é o que se sugere em face de uma institucionalidade com dificuldades para estabelecer núcleos estratégicos aptos a efetivamente coordenarem, de modo centralizado, a atividade de fomento à inovação executada pelo Estado brasileiro.

Por oportuno, vale lembrar que esse desafio de coordenação foi endereçado pela EC nº 85/15.

Para tratar desta questão, o Poder Legislativo, no seu protagonismo da agenda normativa de CTI no país, arrolou esta matéria entre aquelas competências compartilhadas entre os entes federados nacionais, atribuindo à lei federal dispor, em sede de normas gerais, sobre o SNCTI e o seu “regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados” (arts. 23, V; 24, IX; e 219-B, Constituição).

Até então, essa lei federal específica ao SNCTI não foi editada. Contudo, parece certo que o Congresso Nacional será palco das mobilizações normativas que vierem a existir para conferir coordenação e harmonização ao SNCTI.

Embora essa legislação tenha a aptidão de diminuir as sobreposições e redundâncias capturadas na trajetória da estrutura à função do sistema jurídico de fomento à inovação, sobretudo pela estrutural modificação produzida pela EC nº 85/15, da CTI como assunto da autonomia dos entes federados, para matéria de competência comum e concorrente entre as unidades da federação, acredita-se que algum grau de repetição remanecerá.

A complexidade da institucionalidade existente e a índole de faculdades instrumentais do arranjo de fomento à inovação, naturalmente, acredita-se, manterão as sobreposições e redundâncias deste sistema jurídico.

Para encerrar as considerações quanto a esse enunciado da tese, resta reforçar a convergência à inovação do atual arranjo jurídico-institucional da CTI no país.

Ao longo de todo o percurso investigativo desta tese anotou-se a preponderância ora das bases estruturais da agenda de CTI para a produção do conhecimento, ora da sua aplicação aos desafios econômicos e sociais da nação.

O direcionamento lançado pela Lei de Inovação, constitucionalizado pela EC nº 85/15 e, enfim, afirmado pelo *Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação*, faz crer que predomina, na produção normativa atual do Estado brasileiro, a dimensão aplicada da agenda de CTI, sobretudo em relação ao setor produtivo com vistas à emergência de novos produtos, processos e serviços.

Convém, uma outra vez, assinalar que não há que se falar em atividade de inovação sem um estoque de conhecimento.

O que se registra com a ideia de convergência atual à inovação é que o “funcionalizado” Direito brasileiro relacionado à CTI pretende, quanto às finalidades, instrumentos e organicidades estruturadas pelo Estado, a “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social” (art. 2º, IV, Lei nº 10.973/04) pela interação público-privada.

Assim, na trajetória da estrutura à função, é um traço da produção normativa recente do país, a cargo do Poder Legislativo, enfatizar a perspectiva aplicada da agenda de CTI, especificando os instrumentos à disposição do Poder Executivo para aproximar Estado e setor privado no fomento à inovação.

6.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS À TESE DO TRABALHO

Para encerrar este trabalho, volta-se à tese e às hipóteses que animaram esta investigação, constantes do item 1.1.

Antes de explorar estas formulações, é oportuno, brevemente, recapitular o problema de pesquisa que ensejou, como tema desta tese, a investigação das *características do sistema jurídico brasileiro de fomento estatal à inovação*.

Anotou-se, logo de partida, que, *embora o Brasil tenha constituído, historicamente, um sistema jurídico dotado de específicos objetivos, instrumentos e organicidades para o fomento à inovação, o arcabouço jurídico-institucional que fundamenta esse agir da Administração Pública brasileira é constantemente apontado como um dos fatores constrictivos da capacidade de intervenção estatal na atividade*.

Assim, a investigação realizada neste trabalho adotou, como pontos de partida, as seguintes assertivas:

- o Brasil possui um sistema jurídico de fomento à inovação;
- tal arranjo estabelece fins, especifica instrumentos e encarrega órgãos e entidades estatais, para orientar a ação administrativa;
- contudo, este arcabouço jurídico limita o impacto da atuação estatal.

Sob essas considerações, o trabalho cogitou que este “problema” de Direito seria fruto das características da trajetória de formação pelo Estado brasileiro, do arranjo jurídico-institucional de organização da sua atividade de fomento à inovação.

Sustentava-se que o percurso de estruturação deste agir estatal elevou progressivamente o *status* das suas bases normativas de normas, inicialmente, infralegais, para disposições legais e, enfim, prescrições constitucionais.

Ademais, neste processo, o conteúdo normativo deste Direito encarregado de fundamentar juridicamente o exercício administrativo de fomento à inovação também

se modificou, transitando da instituição de órgãos e entidades estatais acometidas desta tarefa, para, também pouco a pouco, não só detalhar as finalidades, mas sobretudo esmiuçar os meios à disposição desta ação estatal.

Interessadas em conferir respaldo jurídico às particularidades do fomento à inovação, em face das regras gerais quanto ao modo de ser e agir da Administração Pública brasileira, essas duas dinâmicas de produção normativa seriam responsáveis por conformar um sistema jurídico que, ao invés de pacificar, acirrava conflitos.

Por um lado, ao tratar de minúcias do estímulo à inovação em normas de hierarquia constitucional-legal, assentara-se um sistema jurídico rígido, pouco permeável à flexibilidade e às necessidades ínsitas a capturar a amplitude da atividade de inovação pela ação estatal.

Por outro lado, neste cenário de prescrições instrumentais, a ação administrativa orientar-se-ia pela taxatividade do Direito, de modo que, salvo disposições expressas em sede de Constituição ou lei, o Estado estaria vedado de agir.

Para explorar essa proposição intelectual quanto às contradições do sistema jurídico de fomento à inovação enquanto traço da trajetória de conformação do arranjo jurídico-institucional que, ao passo que se robusteceu, imobilizou o agir estatal, o trabalho se propôs a examinar a atividade normativa dos Poderes Legislativo e Executivo.

Encarregados no Direito brasileiro pela formulação dos parâmetros gerais e abstratos de atuação da Administração Pública, entendeu-se que a análise do exercício da função normativa por tais Poderes permitiria testar os argumentos da elevação da hierarquia normativa e da especificação dos mecanismos de ação estatal, enquanto problemas do sistema jurídico de fomento à inovação.

Diante disso, foram formuladas as seguintes hipóteses sobre a formação desse arranjo jurídico-institucional:

- (i) *o Poder Executivo foi responsável por ordenar juridicamente a fase inicial de interação do Estado brasileiro com a atividade de inovação, o que lhe conferiu considerável maleabilidade na organização da estrutura estatal de*

fomento, sobretudo por meio da instituição de órgãos e entidades da Administração Pública para o exercício da tarefa de fomento;

(ii) contudo, com a Constituição de 1988, ocorreu uma inflexão do parâmetro normativo para o agir estatal na matéria, pela inclusão do Poder Legislativo e do exercício da sua função normativa típica, como o núcleo organizador da ação administrativa;

(iii) como resultado, constitui-se um sistema jurídico com previsões constitucionais e legais, marcado pela pretensão de exaurir todo o espectro de possibilidades do fomento à inovação e, assim, conferir funcionalidade ao agir administrativo na matéria com base em documentos normativos editados pelo Poder Legislativo.

Para enfrentar essas hipóteses, o trabalho orientou o seu percurso investigativo sob duas abordagens: uma evolutiva, pelo histórico de formação do arcabouço jurídico, relacionando Estado e atividade de inovação; e outra comparativa, por meio da apresentação de elementos do sistema jurídico de estímulo à inovação francês, para a sua comparação com o caso brasileiro.

Quanto ao primeiro, desenvolvido nos Capítulos II, III e IV, foram exploradas as manifestações jurídicas que engajaram o Estado brasileiro na atividade de inovação.

Para tanto, o trabalho apoiou-se na literatura produzida sobre o SNCTI para destacar os momentos-chaves do processo de formação do Direito brasileiro, organizando, de modo persistente, o Estado para agir no âmbito da inovação, estabelecendo um sistema maduro de finalidades, instrumentos e organicidades, encarregados do fomento à atividade.

Assim, aproximando inovação das dimensões de ciência e tecnologia e com foco nos diplomas normativos editados pelo Poder Legislativo e pelo chefe do Poder Executivo, a estruturação do arranjo jurídico-institucional do Estado para o estímulo à inovação foi trabalhada em três tópicos:

- um, para tratar da fase inicial de formatação do sistema jurídico, por meio do qual órgãos e entidades estatais foram encarregadas da tarefa de fomento à CTI (Capítulo II);
- outro, dedicado a explorar a etapa de amadurecimento do sistema jurídico, com a CTI agregando-se à agenda estratégica do Governo, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento econômico e social do país (Capítulo III); e
- um último para destacar o contínuo processo de densificação normativa, com a tipificação, na Constituição de 1988 e em diversas legislações, dos instrumentos à disposição do Estado brasileiro, para o fomento especificamente da atividade de inovação (Capítulo IV).

Esse quadro foi, enfim, colocado em diálogo com a institucionalidade de estímulo estatal à inovação no âmbito da França.

Nesta perspectiva comparativa (Capítulo V), procurou-se, a partir de notas quanto ao Direito francês e à organização por ele estabelecida para ordenar a ação estatal em matéria de CTI, refletir quanto ao papel dos Poderes Legislativo e Executivo naquele país.

Em suma, ressaltou-se que, embora se cogite as raízes comuns, tendo em vista a influência do Direito administrativo francês sobre o brasileiro, os requisitos à legalidade do agir estatal são vislumbrados de modo muito distinto pelas institucionalidades dos dois países, com o Estado francês dotado de arranjos mais flexíveis do que o brasileiro.

Tal percurso investigativo, ademais, ensejou a formulação dos sete enunciados destacados no item anterior deste Capítulo VI, de modo que o sistema jurídico de fomento à inovação:

- (1) é consequência de um persistente esforço de estímulo estatal à ciência e à tecnologia;
- (2) não é um fenômeno contemporâneo do Direito brasileiro;

- (3) tem sua origem no exercício normativo do Poder Executivo;
- (4) foi impactado pelo arranjo jurídico-institucional da Constituição de 1988, com o Poder Legislativo emergindo como epicentro normativo desta atividade administrativa;
- (5) orienta-se por prescrever, exaustiva e detalhadamente, as faculdades instrumentais à disposição da Administração Pública para o estímulo à atividade de inovação, notadamente tratar daquelas relações jurídicas que aproximam o setor público do privado;
- (6) tem índole constitucional-legal e responde aos desafios do modo de ser e agir da Administração Pública brasileira; e
- (7) percorreu uma trajetória da estrutura à função.

É, portanto, com todas essas considerações, que se retoma à proposição de *tese em sentido estrito*, apresentada no início desta pesquisa. Por oportuno, convém reproduzi-la:

no percurso do engajamento do Estado brasileiro na atividade de inovação, a predominância inicial das normas jurídicas a cargo do Poder Executivo na organização da função administrativa de fomento à inovação evoluiu, progressivamente, a partir dos influxos democráticos da Constituição de 1988, para o Poder Legislativo. O resultado dessa trajetória de formação é um sistema jurídico de regência constitucional-legal, marcado por expressas e repetitivas faculdades, rigidamente estabelecidas, para orientar o agir estatal de fomento à inovação.

Pode-se dizer que esta argumentação quanto às características do sistema jurídico de fomento à inovação, testadas pelas hipóteses de pesquisa, mais acima transcritas, foi confirmada por essa investigação.

Por certo, essa síntese explicativa não encerra toda a complexidade da atividade administrativa de fomento à inovação.

Vale ponderar que o próprio foco do trabalho, constricto ao exercício normativo dos Poderes Legislativo e Executivo, apenas tangencia o crítico tema da operacionalização do agir administrativo (i) na institucionalização de arranjos de gestão funcionais à emergência da inovação, (ii) na seleção e especificação dos objetivos perseguidos pelo fomento estatal à matéria, ou ainda, (iii) na adequação, necessidade e proporcionalidade dos meios utilizados para atingir essas finalidades.

De toda sorte, sustenta-se que a *tese em sentido estrito* oferta uma explicação para as tensões e contradições do sistema jurídico de fomento à inovação brasileiro.

Com as bases jurídicas desta atividade administrativa expressamente previstas na Constituição de 1988 e em diversas legislações, como a Lei de Inovação, é inegável que o sistema jurídico de fomento à inovação dota-se de importante respaldo normativo, que sinaliza um compromisso político e social juridicamente ratificado.

Este aspecto seria absolutamente alvissareiro não fossem as razões e as consequências para esse carácter do referido arranjo jurídico-institucional: uma compreensão estrita da legalidade, na qual o agir estatal deve ser conforme à lei.

A pesquisa capturou como essa apreensão da legalidade que se espraia na cultura jurídica do país, sem uma relação direta com o direito constitucional positivo, fricciona o agir estatal de fomento à CTI, notadamente na relação entre a Administração Pública e os seus órgãos de controle.

Por consequência, os Poderes responsáveis pela edição das normas gerais e abstratas no Estado brasileiro são instados a responder a essa demanda da institucionalidade jurídica nacional.

O trabalho registra o processo por meio do qual o Poder Executivo, responsável por conferir as bases jurídicas iniciais do agir de fomento à inovação, recorre, pouco a pouco, ao respaldo normativo do Poder Legislativo. Em sua resposta, este Poder editou diplomas normativos que não se limitam a delinear organicidades e finalidades, mas avançam quanto aos instrumentos por meio dos quais a Administração Pública estaria habilitada para agir.

Recentemente, com o bem sucedido percurso que ensejou a EC nº 85/15 e a Lei nº 13.243/16, esse protagonismo do Poder Legislativo parece ter ganhado vida própria.

Provado por entidades representativas que congregam, em muitos casos, órgãos, entidades e servidores públicos, que, historicamente, constituem parte relevante do SNCTI, o Congresso Nacional tornou-se o núcleo normativo direcionador da ação administrativa de fomento à inovação, por meio de disposições “autorizativas”.

A tese em sentido estrito, ao pontuar a regência constitucional-legal do sistema jurídico de fomento à inovação, marcado por expressas e repetitivas faculdades, também ressalta as notas rigidamente estabelecidas do vigente.

Tal aspecto se coloca sobretudo à ação de fomento à inovação realizada pelo Poder Executivo.

A lógica de prescrições “autorizativas”, que conduziam à “legalização” de condutas praticadas pela Administração Pública, tendo por fundamentos normas infralegais, que marcaram a edição da Lei de Inovação, parece ter se convolado por ocasião das discussões da EC nº 85/15 e da Lei nº 13.243/16.

Nestas, a previsão em texto constitucional ou legal foi alçada a requisito para o agir administrativo, razão pela qual os referidos diplomas normativos são *marcados por expressas e repetitivas faculdades*.

Ocorre que, diferentemente dos correspondentes franceses (*Président e Premier-ministre*), dotados de maiores capacidades institucionais de superarem a rigidez dos processos de formulação e alteração das normas constitucionais e legais, o chefe do Poder Executivo possui limitados mecanismos para normativamente responder às demandas de urgência e flexibilidade que se colocam à Administração Pública para fomentar a inovação.

Neste cenário, o Poder Legislativo coloca-se não só como palco para conferir segurança jurídica à atividade administrativa de estímulo à inovação, mas também como o direcionador da ação executiva de fomento.

Assim, esse trabalho encerra-se chamando atenção para a relação dos Poderes Legislativo e Executivo na conformação do sistema jurídico de fomento à inovação. Nela, é inegável que a Constituição de 1988 colocou o Poder Legislativo no centro agenda.

As consequências disso são diversas e estão por vir, mas parecem apontar para um arranjo jurídico-institucional pouco flexível e adaptável às necessidades ínsitas da dinâmica da inovação.

Espera-se que a *tese* sustentada quanto às características do sistema jurídico de fomento à inovação legue alguns pontos de partida para aqueles que pretendam enfrentar acadêmica e profissionalmente os desafios que se colocam à temática do Direito e da Inovação.

BIBLIOGRAPHIE

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34.

AFONSO DA SILVA, José. Aplicabilidade das normas constitucionais. In: *Revista Pensar*, vol. 2, n. 1, 1993, pp. 7-22. Disponível em <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2343>>. Acesso em 13 ago. 2020.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 24^a ed., rev., atual. Malheiros: São Paulo, 2005.

_____. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973.

AIT MOUHOUB LOUALI, Nadia. *Le service public à l'heure de l'Open Data*. Thèse de Doctorat. Thèse de Doctorat. École doctorale Georges Vedel. Université Paris II – Panthéon-Assas. Paris, 2018.

ALBUQUERQUE, Lynaldo Cavalcanti de. Ações Programadas do CNPq - III PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 1980/85). In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 3, n. 1, 2004, pp. 201-211. Disponível em <<https://doi.org/10.20396/rbi.v3i1.8648896>>. Acesso em 22 jul. 2020.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A Federação a Serviço da Democracia e do Estado de Direito. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Batiste (coord.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, pp. 219-228.

_____. *Competências na Constituição de 1988*, 5^a ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ALMEIDA, Thomas Augusto Ferreira de. *Fundações de apoio – regime jurídico – autonomia universitária*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2013. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6183>>. Acesso em 20 set. 2020.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Decreto autônomo: questões polêmicas. In: *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 5, n. 49, 2003. Disponível em <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/725/716>>. Acesso 8 mar. 2020.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. Alianças estratégicas no processo de criação do CNPq. In: BARBOZA, Christina Helena da Motta. *Histórias de ciência e tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: MAST, 2016, pp. 162-177. Disponível em <http://site.mast.br/hotsite_mast_30_anos/pdf_03/volume_03.pdf>. Acesso em 4 abr. 2020.

_____. Ideais políticos: a criação do Conselho Nacional de Pesquisas. In: *Parcerias Estratégicas*, vol. 6, n. 11, 2001. Disponível em

<http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/159>. Acesso em 26 mar. 2020.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; CAZELLI, Sibeles. MAST, um projeto precursor. In: MATSUURA, Oscar Toshiaki (org.). *História da astronomia no Brasil*. Recife: Cepe, 2014, pp. 357-374. Disponível em <http://site.mast.br/HAB2013/historia_astronomia_2.pdf>. Acesso em 12 abr. 2020.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960. In: *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, vol. 8, n. 1, 2013, pp. 113-128. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1981-81222013000100007>>. Acesso 22 abr. 2020.

ANGLÈS, Nicole ; KOROLITSKI, Jean-Pierre ; SIMON, Thierry ; SZYMANKIEWICZ, Christine. *Les instituts Carnot : un lancement réussi, un avenir à préparer (Rapport – n° 2009-048)*. [S.l.]: MESR- IGAENR, 2009. Disponível em <<https://www.vie-publique.fr/rapport/30800-les-instituts-carnot-un-lancement-reussi-un-avenir-preparer>>. Acesso em 18 dez. 2020.

ARAÚJO, Nizete Lacerda; *et. al.* *Marco legal da inovação: breves comentários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ARBIX, Daniel do Amaral. *Tratados TRIPS PLUS e o sistema multilateral de comércio*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2009.

ARBIX, Glauco. Diretrizes para desenvolvimento de políticas de inovação no Brasil. In: *Friedrich-Ebert-Stiftung-Brasil – Perspectivas*, n° 09, 2017. Disponível em <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13240.pdf>>. Acesso em 31 ago. 2020.

_____. Caminhos cruzados: rumo a uma estratégia de desenvolvimento baseada na inovação. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 85, 2010, pp. 13-33. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200002>>. Acesso em 31 ago. 2020.

AUBY, Jean-Bernard. L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public. In: *Informations sociales*, 2013/1 (n° 175), pp. 60-68. Disponível em <<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2013-1-page-60.htm#>>. Acesso em 17 nov. 2020.

AZEVEDO, Katherine Nunes de. *Ciência e tecnologia no processo de redemocratização: da criação do Ministério da Ciência e Tecnologia à Assembleia Nacional Constituinte (1985-1988)*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/24008>>. Acesso em 31 jul. 2020.

BAAKLINI, Abdo I.; REGO, Antônio Carlos Pojo do. O Congresso e a Política Nacional de Informática. In: *Revista de Administração Pública*, vol. 22, n. 2, 1988, pp. 87-105. Disponível em

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9438>>. Acesso em 27 jul. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. Se o Direito Administrativo fica, o Direito Constitucional não passa: perspectivas do Direito Público contemporâneo sobre uma velha questão. In: *Revista de Direito da Cidade*, vol. 8, n. 4, 2016. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25461/19165>>. Acesso em 8 mar. 2020.

BARBOSA, Caio Márcio Melo. Competências legislativas e administrativas. In: PORTELA, Bruno Monteiro; BARBOSA, Caio Márcio Melo; MURARO, Leopoldo Gomes; DUBEUX, Rafael. *Marco legal de ciência, tecnologia e inovação no Brasil*. Salvador: JusPodivm, 2020, pp. 49-70.

BARBOSA, Denis Borges. *Direito de inovação: comentários à Lei Federal de Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações)*, 2^a ed., rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. *Uma introdução à propriedade intelectual*, 2^a ed, rev. atual. [S.l.: s.n.] [201-?]. Disponível em <https://www.dbba.com.br/wp-content/uploads/introducao_pi.pdf>. Acesso 9 dez. 2020.

BARLETTA, Michael. The Military Nuclear Program in Brazil. In: *Working Paper - Center for International Security and Arms Control*. Stanford University Press, 1997. Disponível em <https://cisac.fsi.stanford.edu/publications/military_program_in_brazil_the>. Acesso em 6 mai. 2020.

BARROS, José Roberto Mendonça de; BARROS, Alexandre Lahóz Mendonça de. A geração de conhecimento e o sucesso do agronegócio brasileiro. In: *Revista de Política Agrícola*, ano XIV, n. 4, 2005, pp. 5-14, disponível em <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/546>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BASTIAN, Eduardo Figueiredo. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. In: *Estudos Econômicos*, vol. 43, n. 1, 2013, p. 139-166. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612013000100006>>. Acesso em 2 jun. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Ciência e Inovação sob a Constituição de 1988. In: *Revista dos Tribunais*, vol. 101, n. 916, 2012, pp. 267-295.

BETA.GOUV.FR. *Guide de lancement des Startups d'État*. [S.l. ; s.n.] 2018. Disponível em <<https://beta.gouv.fr/content/docs/guide.pdf>>. Acesso em 22 dez. 2020.

_____. *Rapport d'activité 2017*. [S.l. ; s.n.], 2018, p. 12. Disponível em: <<https://beta.gouv.fr/content/docs/rapportannuel.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BEYLAT, Jean-Luc ; TAMBOURIN, Pierre ; PRUNIER, Guillaume ; SACHWALD, Frédérique. *L'innovation : un enjeu majeur pour la France – dynamiser la croissance des entreprises innovantes*. [S.l.; s.n.], 2013. Disponível em <<https://www.vie-publique.fr/rapport/33317-linnovation-un-enjeu-majeur-pour-la-france-dynamiser-la-croissance>>. Acesso em 17 dez. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 145-204.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*, trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

_____. *Teoria do ordenamento jurídico*, 10^a ed, trad. Maria Celeste C. J. Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BONVILLIAN, William Boone. All That DARPA Can Be. In: *The American Interest*, vol. 11, n. 1, 2015. Disponível em <<https://www.the-american-interest.com/2015/08/01/all-that-darpa-can-be/>>. Acesso em 20 mar. 2020.

BOYER, Robert ; DIDIER, Michel. *Innovation et croissance*. Paris : La Documentation Française, Paris, 1998. Disponível em <<https://www.vie-publique.fr/rapport/24354-innovation-et-croissance>>. Acesso em 17 dez. 2020.

BPI FRANCE. *Plan Stratégique 2018-2023*. Maisons-Alfort : Bpifrance, 2019. Disponível em: <<https://www.bpifrance.fr/content/download/68655/741868/version/5/file/BpifrancePlan%2BStrat%C3%A9gique%2B2018-2023.pdf>>. Acesso em 29 dez. 2020.

_____. *Rapport Annuel EPIC Bpifrance 2019*. Maisons-Alfort : Bpifrance, 2020. Disponível em <<https://www.bpifrance.fr/Espace-Investisseurs>>. Acesso em 30 dez. 2020.

BRASIL (BASA). *Plano de Aplicação de Recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)*. Belém, 2020. Disponível em <<https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/fno>>. Acesso em 15 mai. 2020.

BRASIL (BNB). *Programa Regional FNE 2020*. Fortaleza, 2020, pp. 70-ss. Disponível em <<https://www.bnb.gov.br/fne>>. Acesso em 15 mai. 2020.

BRASIL (BNDES). Ação Financiadora do BNDE em 1965. In: *Revista do BNDE*, vol. 2, n. 1, pp. 83-95, 1965. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12179>>. Acesso em 15 mai. 2020.

_____. Ação financiadora do BNDE em 1966. In: *Revista do BNDE*, vol. 3, n. 1, 1966, pp. 60-82. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12635>>. Acesso em 18 mai. 2020.

_____. Fundos Especiais do BNDE. In: *Revista do BNDE*, vol. 2, n. 1, 1965, pp. 97-100. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12194>>. Acesso em 29 mai. 2020.

BRASIL (CGEE). *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento)*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016. Disponível em <<https://www.cgee.org.br/the-brazilian-innovation-system>>. Acesso em 19 fev. 2020.

BRASIL (EMBRAPA). *Sugestões para formação de um Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária*, edição especial do documento original de junho de 1972. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. Disponível em <<http://www.sct.embrapa.br/memoria/colecao/LivroPreto.pdf>>. Acesso em 2 jul. 2020.

BRASIL (INPI). *Indicadores de Propriedade Industrial 2018*. Rio de Janeiro: INPI, 2018. Disponível em <<http://antigo.inpi.gov.br/sobre/estatisticas>>. Acesso em 16 ago. 2020.

BRASIL (MARE). *Cadernos MARE da Reforma do Estado, vol. 1 – A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997.

_____. *Cadernos MARE da Reforma do Estado, vol. 2 – Organizações Sociais*, 5º ed. Brasília: MARE, 1998.

BRASIL (MCT). *Livro branco: ciência, tecnologia e inovação*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002. Disponível em <<http://livroaberto.ibict.br/handle/1/720>>. Acesso em 13 ago. 2020.

BRASIL (Ministério do Planejamento). *Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento*. [S.l.]: [s.d.], 1967. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/494>>. Acesso em 3 jun. 2020.

BRASIL (Presidência da República). *I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): 1972-1974*. [S.l.]: IBGE, 1971. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/322>>. Acesso em 22 jun. 2020.

_____. *II PBDCT: II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1976.

_____. *III PBDCT – III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Brasília: CNPq, 1980.

_____. *III PND – III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/85*. [S.l.: s.n.], 1980. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/figueiredo/iii-pnd-80_85>. Acesso em 21 jul. 2020.

_____. *PBDCT: Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – 1973/74*. Rio de Janeiro: IBGE, 1973.

_____. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-1965 (síntese)*. [S.l.]: Imprensa Nacional: 1963. Disponível em <<http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/495>>. Acesso em 1 jun. 2020.

BRASIL (TCU). *Pesquisa e inovação*. Brasília: TCU/Instituto Serzedello Corrêa, 2016. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/42/AA/59/96A1F6107AD96FE6F18818A8/ISC_4_Pesquisa_inovacao.pdf>. Acesso em 11 mar. 2020.

BRITO CRUZ, Carlos Henrique de. A Universidade, a Empresa e a Pesquisa que o país precisa. In: *Parcerias Estratégicas*, vol. 5, n. 8, 2000, pp. 5-30. Disponível em <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/101/94>. Acesso em 13 ago. 2020.

BRUSCO, Dilsson Emílio; e RIBEIRO, Ernani Valter. *O processo histórico da elaboração do texto constitucional: mapas demonstrativos*. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 1993.

BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. *A segunda era das máquinas*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

BUAINAIN, Antonio Marcio; CORDER, Solange; e PACHECO, Carlos Américo. Brasil: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico. In: RIVAS, Gonzalo; ROVIRA, Sebastián (ed.). *Nuevas instituciones para la innovación: prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014, pp. 85-129. Disponível em <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37084>>. Acesso em 29 jul. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

_____. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria

Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B. *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017, pp. 313-339. Disponível em: <<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/inovacao-no-brasil-avancos-e-desafios-juridicos-e-institucionais-1362/ciencias-humanas-e-comunicacao-114>>. Acesso em 04 abr. 2018.

BUSH, Vannevar. *Science: Endless Frontier*. Washington: United States Government Printing Office, 1945. Disponível em <<https://www.nsf.gov/od/lpa/nsf50/vbush1945.htm>>. Acesso em 20 fev. 2020.

CANDOTTI, Ennio; *et. alii*. Fundação e primeiros movimentos 1948-1958: seleção de documentos do Arquivo Histórico da SBPC. In: *Cadernos SBPC*, n. 7, 2004. Disponível em <<http://sbpcacervodigital.org.br/handle/20.500.11832/2192>>. Acesso em 21 abr. 2020.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *La loi, expression de la volonté générale : étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*. Paris: Recueil Sirey, 1931. Disponível em <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6472605v/>>. Acesso em 9 nov. 2020.

CARVALHO, André Castro. *Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. Disponível em <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27112013-152626/es.php>>. Acesso em 19 jun. 2020.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *A proteção jurídica do emprego frente às inovações tecnológicas: uma proposta sistêmica*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

CHESNAIS, François. The French National System of Innovation. In: NELSON, Richard R (ed.). *National Innovation Systems: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press, 1993, p. 192-229.

COLIN, Frédéric. *Droit public économique*, 5^o ed. Issy-les-Moulineaux : Gualino, 2015.

COLOMBO, Daniel Gama e. *A política pública de incentivo ao setor de informática no Brasil a partir da década de 90: uma análise jurídica*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-12042010-142510/pt-br.php>>. Acesso em 2 set. 2020.

COMPARATO, Fabio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

CONTI, José Maurício (org.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*, 2^a ed. São Paulo: RT, 2010.

CORTEZ, Luís Augusto Barbosa *et al.* *Universidades e empresas: 40 anos de ciência e tecnologia para o etanol brasileiro*. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em <<https://openaccess.blucher.com.br/download-pdf/310/20041>>. Acesso em 17 ago. 2020.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013 [Edição Kindle].

_____. O Direito nas Políticas Públicas. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (org.). *Contratos públicos e Direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 447-480.

COUTINHO, Diogo Rosenthal; MOUALLEM, Pedro Salomon Bezerra. Gargalos jurídico-institucionais à inovação no Brasil. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; ROCHA, Jean-Paul Veiga da; SHAPIRO, Mario Gomes. *Direito econômico atual*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015, [Edição Kindle].

COUTO E SILVA, Almiro do. Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 290, 1997, pp. 43-70. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47041/46025>>. Acesso em 8 mar. 2020.

DAHL. Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EdUSP, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DE NEGRI, Fernanda. *Novos caminhos para a inovação no Brasil*. Washington (DC): Wilson Center / Interfarma, 2018. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33511>. Acesso em 26 ago. 2020.

DE NEGRI, Fernanda; RAUEN, André Tortato; SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. Ciência, inovação e produtividade: por uma geração de políticas públicas. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (orgs.). *Desafios da nação: artigos de apoio*, vol. 1. Brasília: IPEA, 2018, p. 533-560. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32982>. Acesso em 4 set. 2020.

DE NEGRI, João Alberto; MORAIS, José Mauro de. Evolução das ações e programas da FINEP no apoio à inovação empresarial – 2003-2014. In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 48, 2016. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 29 mai. 2020.

DE TONI. Jackson (org.). *Uma contribuição ao debate sobre as políticas de desenvolvimento produtivo: inovação e manufatura avançada*. Brasília: ABDI, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria-público privada e outras formas*, 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Parte I – Teoria Geral. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo: Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo*, vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 27-237.

DIAS, José Luciano de Mattos. *Finep – trinta anos de projetos para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

EDQUIST, Charles. Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. In: FAGERBERGER, Jan; MOWERY, David; e NELSON, Richard (ed.). *The Oxford handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 181-208.

EISENMANN, Charles. O Direito administrativo e o princípio da legalidade. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 56, 1959, pp. 47-70. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/1222>>. Acesso em 16 mar. 2020.

ERBER, Fabio Stefano; AMARAL, Leda U. Os centros de pesquisa das empresas estatais: um estudo de três casos. In: *Ciência e Tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global (estudo realizado pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas por solicitação do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Banco Mundial, dentro do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, PADCT II)*, [s.d.], p. 2. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/centros.pdf>>. Acesso em 17 jul. 2020.

ETZKOWITZI, Henry; ZHOU, Chunyan. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. In: *Estudos Avançados*, vol. 31, n. 90, 2017, p. 23-48. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200023>. Acesso em 24 fev. 2020.

FAGERBERGER, Jan; MOWERY, David; e NELSON, Richard. *The Oxford handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. *Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria*. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em <<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/royalties-do-petroleo-e-orcamento-publico-uma-nova-teoria-1234>>. Acesso em 20 jul. 2020

FERRARI, Amílcar Figueira. O Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec) do BNDE. In: *Parcerias Estratégicas*, vol. 13, n. 26, 2008, pp. 299-321. Disponível em

<http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/313>. Acesso em 14 mai. 2020.

_____. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT e a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 1, n. 1, 2002, pp. 151-188. Disponível em <<https://doi.org/10.20396/rbi.v1i1.8648855>>. Acesso em 21 mai. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A idéia de constituição no mundo contemporâneo. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 169, 1987, pp. 12-29. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45569>>. Acesso em 06 ago. 2020).

_____. *Curso de Direito Constitucional*, 35^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Do Processo Legislativo*, 4^a ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da política e politização da justiça. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 198, 1994, pp. 1-17. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46407/46734>>. Acesso em 10 mar. 2020.

FIGUEIREDO, Nice Menezes de. Legislação de Informática no Brasil: Desenvolvimento e Debates. In: *Revista de Biblioteconomia de Brasília*, vol. 14, n. 2, 1986, pp. 287-297. Disponível em <<http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/74465>>. Acesso em 25 jul. 2020.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. As origens da Embraer. In: *Tempo social*, vol. 17, n. 1, 2005, pp. 281-298. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0103-20702005000100012>>. Acesso em 8 jun. 2020.

FOSS, Maria Carolina. *Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia*. Tese (Doutorado). Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2019. Disponível em <<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/333966>>. Acesso em 5 jun. 2020.

FREEMAN, Chris. The “National System of Innovation” in historical perspective. In: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, 1995, p. 05-24.

FREIRE, Carlos Torres; MARUYAMA, Felipe Massami; POLLI, Marco. Inovação e empreendedorismo: políticas públicas e ações privadas. In: *Novos estudos CEBRAP*, vol. 36, n. 3, 2017, pp. 51-76. Disponível em <<http://ref.scielo.org/72ry6d>>. Acesso em 12 jul. 2020.

FREITAS, Maristella Barros Ferreira de. *Tribunais de contas: parceiros ou obstáculos no processo brasileiro de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação?* Tese (Doutorado). Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas.

Campinas: 2013. Disponível em <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/287705>>. Acesso 11 mar. 2020.

FRENCH INSTITUTES OF TECHNOLOGY (FIT). *Dossier de Presse : Forum des IRT 2016*. [S.l. ; s.n], 2016. Disponível em https://www.french-institutes-technology.fr/wp-content/uploads/2016/10/D0906_Dossier-de-presse-FIT_v4.7-MD.pdf>. Acesso em 20 dez. 2020.

GARCIA, Christimara; *et. al.* (org.). *Lei do Bem: Como alavancar a inovação com a utilização dos incentivos fiscais*, 2ª ed. [S.l.; s.n.], 2017 [Edição Kindle].

GARCIA, Renato; ROSELINO, José Eduardo. Uma avaliação da Lei de Informática e de seus resultados como instrumento indutor de desenvolvimento tecnológico e industrial. In: *Gestão & Produção*, vol. 11, n. 2, 2004, pp. 177-185. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-530X2004000200004>>. Acesso em 4 set. 2020.

GORDON, José Luis; STALLIVIERI, Fabio. Embrapii: um novo modelo de apoio técnico e financeiro à inovação no Brasil. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 18, n. 2, 2019, pp. 331-362. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8653648>>. Acesso em: 29 out. 2020.

GOUVÊA, Fernando César Ferreira. A institucionalização da pós-graduação no Brasil: o primeiro decênio da Capes (1951-1961). In: *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, vol. 9, n. 17, 2012, pp. 373-397. Disponível em <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/viewFile/312/294>>. Acesso em 13 abr. 2020.

GOVERNEMENT. *Dossier de presse 17 avril de 219 – Conseil de l’innovation*. [S.l. ; s.n.], 2019. Disponível em <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid141179/conclusions-de-la-reunion-du-conseil-de-l-innovation.html>>. Acesso em 30 dez. 2020.

GOVERNEMENT. *Séance du conseil de l’innovation 17 avril de 219*. Paris : [s.n.], 2019. Disponível em <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid141179/conclusions-de-la-reunion-du-conseil-de-l-innovation.html>>. Acesso em 30 dez. 2020.

GOVERNEMENT. *Séance inaugurale du conseil de l’innovation*. Paris : [s.n.], 2018. Disponível em <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid132970/installation-du-conseil-de-l-innovation.html>>. Acesso em 30 dez. 2020.

GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. *O controle financeiro da atividade de fomento: o TCU e a aferição de resultados*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2019.

GUIMARÃES, Reinaldo. FNDCT: uma nova missão. In: *Ciência e Tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global (estudo realizado pela Escola de*

Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas por solicitação do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Banco Mundial, dentro do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, PADCT II), 1993. Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/scipol/pdf/fndct.pdf>>. Acesso em 22 mai. 2020.

HAMON, Benoît ; GALLOIS, Louis. *Dossier de Presse – Investissements d’Avenir*. Strasbourg : [s.n], 2014, p. 2. Disponível em <<https://www.economie.gouv.fr/files/commpress/12511.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2020.

HAMON, Francis ; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*, 40^a ed. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2019.

HAURIOU, Maurice. *Aux sources du droit : le pouvoir, l’ordre et la liberté* ([Reprod. en fac-sim.]). Caen : Centre de philosophie politique et juridique, 1986, pp. 89-ss. Disponível em <<http://visualiseur.bnf.fr/CadresFenetre?O=NUMM-4725&I=123&M=tdm>>. Acesso em 20 jun. 2020.

HOLLINGSWORTH, Joseph Rogers; GEAR, David Matthew. The Rise and Decline of Hegemonic Systems of Scientific Creativity. In: ROBINSON, Andrew (ed.). *Exceptional Creativity*. Templeton Press, Forthcoming, 2012. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=2080318>>. Acesso em 20 fev. 2020.

ISSA, Rafael Hamze. *Implementação de políticas de fomento por empresas estatais: entre missão econômica e objetivos subsidiários*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2020.

JORDANA DE POZAS, Luis. Ensayo de una Teoria del Fomento en el Derecho Administrativo. In: *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, 1949, pp. 41-54.

KALIL, Renan Bernardi. *Capitalismo de plataforma e direito do trabalho: crowdwork e trabalho sob demanda por meio de aplicativos*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

KARPENSCHIF, Michaël. *Droit européen des aides d’État*. Bruxelles : Bruylant, 2015.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 6^a ed., 5^a tir., trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOELLER, Priscila. Investimentos federais em pesquisa e desenvolvimento: estimativas para o período 2000-2020. In: *Nota Técnica / DISET-IPEA*, nº 56, 2020. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/202189_nt_investimento%20federais.pdf>. Acesso em 29 mai. 2020.

_____. *Política Nacional de Inovação no Brasil: releitura das estratégias do período 1995-2006*. Tese (Doutorado). Instituto de Economia da Universidade Federal

do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <<http://www.redesist.ie.ufrj.br/nt/nt.php?projeto=ts1>>. Acesso em 14 ago. 2020.

LARÉDO, Philippe; MUSTAR, Philippe. *French Research and Innovation Policy: two decades of transformation*. In: LARÉDO, Philippe; MUSTAR, Philippe. *Research and Innovation Policies in the New Global Economy: An International Comparative Analysis*. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA): Edward Elgar, 2002, pp. 447-496.

LESOURNE, Jacques. 2013, le SRFI au milieu d'inquiétudes, de réassurances et de complexités. In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2013*. Paris : Odile Jacob, 2013, pp. 19-32.

_____. 2015 : le système français de recherche et d'innovation en eaux calmes et troubles. In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2016*. Paris : Odile Jacob, 2016, pp. 17-29.

_____. Regards sur la recherche et l'innovation en France : hier, aujourd'hui et demain. In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2012*. Paris : Odile Jacob, 2012, pp. 23-37.

_____. Un système qui change au milieu des écueils. In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2011*. Paris : Odile Jacob, 2011, p. 19-33.

LESOURNE, Jacques; RANDET, Denis. 2014, le SFRI dans une France en crise. In: LESOURNE, Jacques; et RANDET, Denis (sous la dir. de). *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2014-2015*. Paris : Odile Jacob, 2015, pp. 23-51.

LEWINER, Jacques ; *et. al.* *Les aides à l'innovation*. [S.l.; s.n.], 2018. Disponível em <<https://www.vie-publique.fr/rapport/37560-les-aides-linnovation>>. Acesso em 17 dez. 2020.

LIMA, Marcos Ferreira da Costa; SILVA, Marconi Aurélio e. Inovação em petróleo e gás no Brasil: a parceria Cenpes-Petrobras e Coppe-UFRJ. In: *Revista Sociedade e Estado*, vol. 27, n. 1. 2012, pp. 97-115. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000100007>>. Acesso em 17 jul. 2020.

LIMA, Ticiano Nogueira da Cruz. O direito como tecnologia para capacitação do poder público: o caso da política de inovação. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016.

LINOTTE, Didier; ROMI, Raphaël. *Droit public économique*, 7^o ed. Paris: LexisNexis, 2012.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em

<<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/a-execucao-do-orcamento-publico-flexibilidade-e-orcamento-impositivo-1226>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

LONGO, Waldimir Pirró; DERENUSSON, Maria Sylvia. FNDCT, 40 Anos. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 8, n. 2, 2009, pp. 515-533. Disponível em <<https://doi.org/10.20396/rbi.v8i2.8648989>>. Acesso em 21 mai. 2020.

LUZ, Adão Benvindo da (coord./ed.). *CETEM 30 anos: a história contada por seus fundadores*, Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2008. Disponível em <<http://mineralis.cetem.gov.br/handle/cetem/523>>. Acesso em 11 abr. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos – função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. Parte III - Fomento. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado*, vol. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 405-508.

_____. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS FILHO, João Roberto. O projeto do submarino nuclear brasileiro. In: *Contexto Internacional*, vol. 33, n. 2, 2011, pp. 277-314. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000200002>>. Acesso em 7 mai. 2020.

MARTUCCI, Francesco. *Droit de l'Union européenne*, 2^a ed. Paris: Dalloz, 2019.

MATIAS-PEREIRA, José; KRUGLIANSKAS, Isak. Gestão de inovação: a lei de inovação tecnológica como ferramenta de apoio às políticas industrial e tecnológica do Brasil. In: *RAE-eletrônica*, vol. 4, n. 2, 2005. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S1676-56482005000200003>>. Acesso em 14 ago. 2020.

MAZON, Tânia Ishikawa. *Fomento público à inovação tecnológica*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2015. Disponível em <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6750>>. Acesso em 20 set. 2020.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*, trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2014.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*, 2^a ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2012.

_____. *Direito administrativo moderno*, 21^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

_____. *O direito administrativo em evolução*, 3^a ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

MELLO, Patricia Alencar Silva. *A arquitetura jurídico-institucional de um ambiente de inovação brasileiro: O Parque Tecnológico de São José dos Campos*. Dissertação (Mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo,

2015. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13701>>. Acesso em 8 jun. 2020.

MENARDI, Fabrício Benedito de Sousa. *O Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da TELEBRÁS frente à reforma no setor de telecomunicações no Brasil*. Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000. Disponível em <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286995>>. Acesso em 18 ago. 2020

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. A legislação federal sobre ciência, tecnologia e inovação no contexto da organização federativa brasileira. FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). *Regulação e novas tecnologias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 99-110.

_____. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____. Dez ideias sobre a liberdade, extraídas da obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Batiste (coord.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, pp. 229-250.

_____. *Formação da Teoria do Direito Administrativo no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

_____. O veto como condicionante da interpretação das leis. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-18.

_____. Parte II - Responsabilidade Civil do Estado. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Tratado de Direito Administrativo: Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado*, vol. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, pp. 213-443.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; MOTA, Carolina. Parcerias empresariais do Estado para a inovação tecnológica. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 609-625.

MESRI-BPI France. *Palmarès 2020 – i-Lab : 22e concours d'innovation i-Lab*. [S.l. ; s.n.], 2020. Disponível em <https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2020/49/9/i-Lab_2020_palma_220720_1311499.pdf>. Acesso em 30 dez. 2020.

MESRI-BPI FRANCE. *Règlement 2020 : 22e édition d'i-Lab*. [S.l. ; s.n.], 2020. Disponível em <https://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/2020/49/9/i-Lab_2020_palma_220720_1311499.pdf>.

recherche.gouv.fr/file/Financement_RetD_industrielle/28/9/iLab_2019_reg_A4_1215_289.pdf >. Acesso em 30 dez. 2020.

MONTEIRO, Vítor. A articulação entre os municípios e as agências de fomento estaduais para o desenvolvimento econômico local – Uma análise à luz da relação entre os municípios paulistas e a Agência de Fomento do Estado de São Paulo. In: *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo (ReDAC)*, ano 4, vol. 23, 2016, pp. 221-244.

_____. A Poliarquia de Robert A. Dahl na estrutura constitucional brasileira. In: *Revista da AJURIS (Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul)*, volume 40, número 129, 2013, pp. 279-296. Disponível em <<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/316>>. Acesso em 13 mar. 2020.

_____. *Aides publiques* do direito francês e as limitações impostas pelo direito da União Europeia. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ALVES, Angela Limongi Alvarenga; NAHAS, Fernando W. Bunemer; MELONCINI, Maria Isabela Haro. (org.). *Temas atuais de Direito Público II: diálogos entre Brasil e França*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 221-244.

_____. Bônus Tecnológico. In: SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nagao (org.). *Dicionário de Inovação Tecnológica – Coleção Direito e Inovação*, vol. I. Belo Horizonte: Arraes, 2020, pp. 27-30.

_____. *Limites constitucionais à autonomia dos entes federados em matéria de contratos administrativos*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014, pp. 31-34. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20012015-105839/pt-br.php>>. Acesso em 16 mar. 2020.

_____. Os contratos de financiamento celebrados pelo Estado são contratos administrativos de fomento? In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; GREGO-SANTOS, Bruno. (org.). *Contratos e Controle na Administração Pública: Reflexões Atuais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 75-103.

_____. Parques Tecnológicos e o Desenvolvimento Econômico Municipal: um estudo da experiência do Parque Tecnológico do Município de São José dos Campos. In: *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, ano 2, vol. 15, 2014, pp. 165-186.

_____. Quais são as novas oportunidades abertas pelo Decreto Federal de Inovação ao uso da subvenção econômica como mecanismo de estímulo à inovação nas empresas pela União Federal? In: SANTOS, Fabio Gomes dos; BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira (org.). *Caderno nº 2 – Decreto Federal de Inovação: Novas Oportunidades, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 2019, pp. 57-66. Disponível em <<http://oic.nap.usp.br/cadernos-de-direito-e-inovacao/>>. Acesso em 4 ago. 2020.

_____. Regulação estatal e promoção da atividade de inovação. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (coord.). *Direito regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 189-201.

MONTEIRO, Vítor; BUENO, Igor Ferreira. Caso das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs): uma solução jurídica à inovação em face da legislação brasileira de compras do Estado brasileiro. In: *Caderno nº 3 – Soluções Jurídicas à Inovação, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, no prelo.

MORABITO, Marcel. *Recherche et Innovation : quelles stratégies politiques ?* Paris : Presses de Science Po, 2014.

MORAIS, José Mauro de. *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília: Ipea/Petrobras, 2013. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18251. Acesso em 17 ago. 2020.

MORAIS; José Mauro de; TURCHI, Lenita. Sistema de Inovação Tecnológica no Setor de Petróleo e Gás. In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 24, 2013, pp. 19-25. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>. Acesso em 20 jul. 2020.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Cours de droit administratif*, 9^a ed. Paris : Montchrestien, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*, 16. ed. rev. e atual [versão digital]. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA, Natalia Rebello. *Atividade estatal de fomento à inovação tecnológica em empresas*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

MOTOYAMA, Shozo (org.). *Prelúdio para uma História: Ciência e Tecnologia no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 2004.

MOURÃO, Carolina Mota; ARIENTE, Eduardo Altomare; ROMITELLI, Gabriel; MARINHO, Maria; MONTEIRO, Vítor. Governo Federal precisa ser assertivo no apoio aos ambientes inovadores. In: *Consultor Jurídico – Opinião*, de 13 de maio de 2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-mai-13/opiniao-novidades-vista-ambientes-inovadores>. Acesso em 18 dez. 2020.

MULLER, Emmanuel; ZENKER, Andrea; e HÉRAUD, Jean-Alain. *France: Innovation System and Innovation Policy*. In: *Fraunhofer ISI Discussion Papers - Innovation Systems and Policy Analysis*, n. 18, 2009. Disponível em

<<https://www.isi.fraunhofer.de/en/competence-center/innovations-wissensoekonomie/publikationen/innovation-systems-policy-analysis.html>>. Acesso em 18 dez. 2020.

MURILO DE CARVALHO, José; MOREIRA, Ildeu de Castro (coords.). *Ciência no Brasil: 100 anos da ABC (1916-2016)*. Rio de Janeiro: ABC, 2017. Disponível em <http://www.abc.org.br/IMG/pdf/livro_abc_portugues_completo_versao_digital.pdf>. Acesso em 26 mar. 2020.

NARAYANAMURTI, Venkatesh; ODUMOSU, Tolu; VINSEL, Lee. RIP: The Basic/Applied Research Dichotomy. In: *Issues in Science and Technology*, vol, 29, n. 2, 2013. Disponível em <<http://issues.org/29-2/venkatesh/>>. Acesso em 20 fev. 2020.

NELSON, Richard R. (ed.). *National Innovation Systems: a comparative analysis*. New York: Oxford University Press, 1993.

NETO, Guiseppa Giamundo. *As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OCDE. *Examens de l'OCDE des politiques d'innovation: France 2014*. OCDE: 2014, p. 28. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264214019-fr>>. Acesso em 5 nov. 2020.

_____. *National Innovation Systems*. Paris: OECD Publications, 1997. Disponível em <<https://www.oecd.org/science/inno/2101733.pdf>>. Acesso em 24 mai. 2018.

OECD/Eurostat. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*. Paris/Eurostat; Luxembourg: OECD Publications, 2018. Disponível em <<https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>>. Acesso em 18 fev. 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de Gestão*. São Paulo: RT, 2008.

_____. Terceiro setor e o direito administrativo. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*, Tomo: Direito Administrativo e Constitucional, coordenado por Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/33/edicao-1/terceiro-setor-e-o-direito-administrativo>>. Acesso em 3 nov. 2020.

_____. As organizações sociais e o Supremo Tribunal Federal: comentários à Medida Cautelar da ADIn nº 1.923-DF. In: *Fórum Administrativo*, ano 9, n. 101, 2009, pp. 50-59.

OLIVEIRA, José Clemente; CARDOSO, Silvando da Silva. Fundo de desenvolvimento técnico-científico FUNTEC. In *Revista do BNDE*, vol. 5, n. 2, 1968, pp. 72-94. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12155>>. Acesso em 14 mai. 2020.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde busca-las e como usá-las*. Brasília, Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/fontes.pdf>>. Acesso em 6 ago. 2020.

PACHECO, Carlos Américo. *Dimensões Institucionais das Políticas de Inovação no Brasil: Avanços e Gargalos de um Sistema Nacional de Inovação Incompleto*, no prelo.

_____. Estratégias para Fundos Setoriais. In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 6, n. 1, 2007, pp. 191-223. Disponível em <<https://doi.org/10.20396/rbi.v6i1.8648945>>. Acesso em 25 ago. 2020.

_____. Institutional dimensions of innovation policy in Brazil. In: REYNOLDS, Elisabeth B.; SCHNEIDER, Ben Ross; Zylberberg, Ezequiel. *Innovation in Brazil: Advancing Development in the 21st Century*. London/New York: Routledge, 2019, pp. 171-188.

_____. O Sistema de C&T e inovação no Brasil: marcos institucionais, mecanismos de gestão e tomada de decisão In: *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*. São Paulo/Santiago: iFHC/CIEPLAN, 2008. Disponível em <<https://fundacaofhc.org.br/files/papers/435.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2020.

PACHECO, Carlos Américo; CORDER, Solange. *Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações*. In: *Projeto ProLíder, Liderazgo para la Gobernabilidad y el Desarrollo*. Santiago: CEPAL, 2010. Disponível em <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3761>>. Acesso em 21 mar. 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na Administração Pública*. Malheiros: São Paulo, 2015.

PELA, Juliana Krueger. Golden shares. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*, Tomo: Direito Comercial, coordenado por Fábio Ulhoa Coelho e Marcus Elidius Michelli de Almeida. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/233/edicao-1/golden-shares>>. Acesso em 9 jun. 2020.

PEREZ, Marcos Augusto. Organizações Sociais para a gestão de parques tecnológicos. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago (org.). *Direito e administração*

pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013, p. 511-525.

PERROTTA, José Augusto. Escopo e estrutura do empreendimento RMB. In: HADLER NETO, Julio César; FERREIRA, Adriana Nunes (coord.). *Simpósio Reator Multipropósito Brasileiro (RMB) – Cadernos PENSES*. Belo Horizonte: Instituto Casa da Educação Física/UNICAMP e Fórum Pensamento Estratégico, 2017, pp. 17-46. Disponível em <https://www.unicamp.br/unicamp/sites/default/files/2019-04/170404_miolo_livro2_RMB_sem%20corte.pdf>. Acesso 8 mai. 2020.

PORTO, Walter Costa. A Constituição de 1988. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 45, n. 179, 2008, pp. 297-307. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/160343>>. Acesso em 17 ago. 2020.

RAUEN, André Tortato (org.). *Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30404>. Acesso em 14 ago. 2020.

RAUEN, André Tortato. Encomendas Tecnológicas nos Estados Unidos: possibilidades do regulamento federal de aquisições. In *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 36, 2014, pp. 49-56. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 14 ago. 2020.

RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. *Encomendas tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas*. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34554>. Acesso em 14 ago. 2020.

RAUEN, André Tortato; SAAVEDRA, Cayan; HAMATSU, Newton Kenji. Impactos do crédito direto da FINEP no esforço de P&D das firmas beneficiárias. In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 59, 2019. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 29 mai. 2020.

RAUEN, Cristiane Vianna. O novo marco legal da inovação no Brasil: o que muda na relação ICT-empresa? In: *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / IPEA*, nº 43, 2016, pp. 21-35. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/radar/radar-em-pdf>>. Acesso em 6 out. 2020.

RIBEIRO, Wagner Costa. Gás "de xisto" no Brasil: uma necessidade? In: *Estudos avançados*, vol. 28, n. 82, 2014, pp. 89-94. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142014000300006>>. Acesso em 13 jul. 2020.

ROCHA, Glauter; RAUEN, André Tortato. Mais desoneração, mais inovação? Uma avaliação da recente estratégia brasileira de intensificação dos incentivos fiscais a pesquisa e desenvolvimento. In: *Texto para discussão / IPEA*, n. 2393, 2018. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8517/1/TD_2393.PDF>. Acesso em 4 set. 2020.

ROMITELLI, Gabriel. *Direito e Inovação: participação minoritária de ICTs públicas em empresas como remuneração pela transferência e licenciamento de tecnologia*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ROSILHO, André. *Licitações no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2013.

ROTA, Giovanna Montellato Storace. *Anualidade orçamentária e contratos administrativos*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2018.

SALERNO, Mario Sergio; *et. alii*. Escassez de engenheiros no Brasil? Uma proposta de sistematização do debate. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, ed. 98, vol. 33, n. 1, 2014, pp. 43-67. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n98/04.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2020.

SALERNO, Mário Sérgio; PARENTE, Laura Ibiapina. Novas políticas e novos arranjos institucionais na França. In: ARBIX, Glauco; *et. al.*(org.). *Inovação: estratégia de sete países*. Brasília: ABDI, 2010, pp. 122-155.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Reforma Administrativa de 1967: reconciliação do legal com o real. In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia (org.). *O Papel dos Juristas na Formação do Estado Nação*. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 453-482.

SALLES FILHO, Sérgio. Política de Ciência e Tecnologia no I PND (1972/74) e no I PBDCT (1973/74). In: *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 1, n. 2, 2002, pp. 397-419. Disponível em <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648865>>. Acesso em 17 jun. 2020.

SANTOS, Fabio Gomes dos. Fomento no direito brasileiro e aides d'État no direito francês: proximidades e diferenças. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ALVES, Angela Limongi Alvarenga; NAHAS, Fernando W. Bunemer; MELONCINI, Maria Isabela Haro. (org.). *Temas atuais de Direito Público II: diálogos entre Brasil e França*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, pp. 245-261.

_____. Prestação de contas simplificada e voltada a resultados: uma oportunidade de aprimoramento nas relações público-privadas e entre entes públicos. In: SANTOS, Fabio Gomes dos; BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira (org.). *Caderno nº 2 – Decreto Federal de Inovação: Novas Oportunidades, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*, 2019, pp. 71-76. Disponível em <<http://oic.nap.usp.br/cadernos-de-direito-e-inovacao/>>. Acesso em 4 ago. 2020.

SANTOS, Fabio Gomes dos; BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira. Apresentação. In: SANTOS, Fabio Gomes dos; BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira (org.). *Caderno nº 2 – Decreto Federal de Inovação: Novas Oportunidades, Cadernos do Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de*

Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2019, pp. 57-66. Disponível em <<http://oic.nap.usp.br/cadernos-de-direito-e-inovacao/>>. Acesso em 4 ago. 2020.

SANTOS, Fabio Gomes dos; TONETTI Rafael Roberto Hage; e MONTEIRO, Vítor. Desafios jurídicos para o fomento financeiro da inovação pelas empresas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon Bezerra (org.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*, ob. cit., pp. 177-211. Disponível em: <<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/inovacao-no-brasil-avancos-e-desafios-juridicos-e-institucionais-1362/ciencias-humanas-e-comunicacao-114>>. Acesso em 04 abr. 2018.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. In: *Revista do Serviço Público*, vol. 65, n. 4. 2014, pp. 137-162. Disponível em <<https://doi.org/10.21874/rsp.v65i2.577>>. Acesso em 15 mar. 2020.

SANTOS, Tatiane Lopes dos. *Nos bastidores da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear: disputas políticas e interesses econômicos*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em <http://www.btd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3927>. Acesso em 22 abr. 2020.

SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas. In: *Texto para discussão / IPEA*, n. 1871, 2013. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1871.pdf>. Acesso em 13 mar. 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*, trad. Maria Silvia Possas. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997.

SCHWIND, Rafael Wallbach. *Participação estatal em empresas privadas: as "empresas público-privadas"*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SEILLER, Bertrand. *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, 7^a ed. Barcelona: Champs université, 2018.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, Abraham Benzaquen; SILVEIRA, Mariana. Avanços e retrocessos no marco legal da ciência, tecnologia e inovação: mudanças necessárias. In: *Ciência e Cultura*,

vol. 68, n. 2, 2016, pp. 4-5. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602016000200002>>. Acesso em 5 out. 2020.

SILVA, Rosa Eliane Dias Rodrigues. *Ciência e Tecnologia nas Constituições Brasileiras. Da vinculação de receitas: O caso das Fundações de Apoio à Pesquisa - FAPs*. Dissertação (Mestrado). Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília, 2008. Disponível em <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4160/1/RosaEliane_orig.pdf>. Acesso em 5 ago. 2020.

SOUZA Eduardo Pinho Pereira e; PEREIRA, Guilherme Costa; e CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. Avaliação do BNDES Funtec: uma análise sistêmica de efetividade. In: *Revista do BNDES*, vol. 1, n. 45, 2016, pp. 65-97. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9395>>. Acesso em 26 mai. 2020.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt; DE NEGRI, Fernanda. Ciência e tecnologia de impacto: uma análise do caso DARPA. In: RAUEN, André Tortato. *Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2017, pp. 413-442. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30404>. Acesso em 21 mar. 2020.

STOKES, Donald. *O quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica*, trad. José Emílio Maiorino. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

TÁCITO, Caio. Bases Constitucionais do Direito Administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo*, vol. 166, 1986, pp. 37-44. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45317>>. Acesso em 16 mar. 2020.

TAVARES, André Ramos. Ciência e Tecnologia na Constituição. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 44, n. 175, 2007, pp. 7-20. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137590>>. Acesso em 18 jan. 2020.

TEDESCHI, Patrícia Pereira. *Inovação Tecnológica e Direito Administrativo*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

TORRES, Carlos Alberto de Oliveira; BARBOZA, Christina Helena da Motta. O Laboratório Nacional de Astrofísica (LNA). In: MATSUURA, Oscar Toshiaki (org.). *História da astronomia no Brasil*, Recife: Cepe, 2014, pp. 163-194. Disponível em <http://site.mast.br/HAB2013/historia_astronomia_2.pdf>. Acesso em 12 abr. 2020.

TORRES, Heleno Taveira; D'ÁVILA, Lucimara dos Santos. Lei do bem é duplo incentivo a pequenas e microempresas. In: *Consultor Jurídico – Opinião*, de 3 de abril de 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-abr-03/opiniao-lei-bem-duplo-incentivo-pequenas-micro-empresas>>. Acesso em 18 set. 2020.

TOSTES, Ana Paula. Por que não uma constituição europeia? In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 49, n. 2, 2006, pp. 379-415. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582006000200005>>. Acesso em 16 nov. 2020.

VASQUES, Denise Cristina. *Competências legislativas concorrentes: prática legislativa da União e dos Estados-membros e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2007.

VEGA GARCIA, Balmes. *Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação*. São Paulo, LTr, 2008.

VIANA, Ana Tereza de Carvalho; MONTEIRO, Vítor. O financiamento de despesas correntes das organizações sociais na área de ciência, tecnologia e inovação e o impacto do Acórdão nº 500/2015 do plenário do Tribunal de Contas da União. In: *Revista de Direito do Terceiro Setor*, ano 11, n. 21, 2017, p. 29-50.

VIEGAS, Juliana Laura Bruna. *Incentivos legais à inovação tecnológica e à integração universidade-empresa – um estudo de direito comparado*. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

VIGEVANI, Tullo. *O contencioso Brasil X Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa Omega / EdUSP, 1995.

WHITE, Gordon. Constructing a Democratic Developmental State. In: WHITE, Gordon; ROBINSON, Mark. (org.). *The Democratic Developmental State: political and institutional design*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 17-51.

ZUNIGA, Pluvia; *et. al.* Conditions for Innovation in Brazil: a Review of Key Issues and Policy Challenges. In: *Discussion Paper – IPEA nº 218*, 2016. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/ingles/dp_218.pdf>. Acesso em 26 ago. 2020.

ANNEXE 1

TABELA I – LEVANTAMENTO EXPLORATÓRIO DE NORMAS JURÍDICAS EDITADAS PELO ESTADO BRASILEIRO RELATIVAS À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Resultado de pesquisa preliminar e não exaustiva de diplomas normativos editados pelos Poderes Legislativo e Executivo, relacionando a estrutura administrativa do Estado brasileiro à temática de ciência, tecnologia e inovação, a partir da criação do CNPq em 1951 até janeiro de 2017 (data de início da elaboração desta pesquisa).

Referência da norma jurídica	Data de edição	Descrição do escopo da norma jurídica
Decreto nº 8.932/16	14/12/2016	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ
Decreto nº 8.898/16	09/11/2016	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT
Decreto nº 8.886/16	24/10/2016	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da CNEN
Decreto nº 8.877/16	18/10/2016	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do MCTIC
Decreto nº 8.866/16	03/10/2016	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do CNPq e revoga o Decreto nº 7.899, de 4 de fevereiro de 2013.
Lei nº 13.341/16 (conversão da MP nº 726/16)	29/09/2016	Altera a organização da Presidência da República e dos Ministérios da União Federal [transforma o MCTI em MCTIC]
Lei nº 13.243/16	11/01/2016	Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera as Leis nºs 10.973/04, a Lei nº 6.815/80, a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 12.462/11, a Lei nº 8.745/93, a Lei nº 8.958/94, a Lei nº 8.010/90, a Lei nº 8.032/90, e a Lei nº 12.772/12, nos termos da Emenda Constitucional nº 85/15
Lei nº 13.123/15	20/05/2015	Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade
Lei nº 12.954/14	05/12/2014	Cria o Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste, o Instituto Nacional de Pesquisa do Pantanal e o Instituto Nacional de Águas
Decreto nº 8.269/14	25/06/2014	Institui o Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento e seu Comitê Gestor
Decreto nº 8.241/14	21/05/2014	Dispõe sobre a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas Fundações de Apoio (art. 3º, Lei nº 8.958/94)
Decreto nº 8.240/14	21/05/2014	Regulamenta os convênios e os critérios de habilitação de empresas envolvendo Fundações de Apoio (art. 1º-B, Lei nº 8.958/94)
Lei nº 12.965/14	23/04/2014	Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet)
Lei nº 12.897/13	18/12/2013	Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências

Decreto nº 7.954/13	12/03/2013	Altera o Estatuto da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, aprovado pelo Decreto nº 1.808/96
Decreto nº 7.899/13	04/02/2013	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do CNPq
Lei nº 12.772/12	28/12/2012	Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal
Lei nº 12.715/12	17/09/2012	Institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO)
Decreto nº 7.766/12	25/06/2012	Aprova o Estatuto da EMBRAPA
Decreto nº 7.692/12	02/03/2012	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da CAPES
Lei nº 12.527/11	18/11/2011	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal
Lei nº 12.431/11	24/06/2011	Estabelece o instrumento das debêntures incentivadas para a produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação
Decreto nº 7.423/10	31/12/2010	Regulamenta a Lei nº 8.958/94 (Instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio) e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004
Lei nº 12.351/10	22/12/2010	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas e cria o Fundo Social
Lei nº 12.349/10 (conversão da MP nº 495/10)	15/12/2010	Altera as Leis nºs 8.666/93, 8.958/94, 10.973/04 e 11.273/06 (bolsas para formação de professores da educação básica)
Decreto nº 7.096/10	04/02/2010	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e dá outras providências
Lei nº 12.096/09	24/11/2009	Autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica (Programa de Sustentação do Investimento)
Decreto nº 6.938/09	13/08/2009	Regulamenta a Lei nº 11.540/07, que dispõe sobre o FNDCT
Decreto nº 6.316/07	20/12/2007	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da CAPES
Decreto nº 6.275/07	28/11/2007	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do INMETRO.
Lei nº 11.540/07	12/11/2007	Dispõe sobre o FNDCT
Decreto nº 6.170/07	25/07/2007	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse
Decreto nº 6.090/07	24/04/2007	Altera a composição e aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT
Lei nº 11.460/07 (conversão da MP nº 327/06)	21/03/2007	Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação.
LC nº 125/07	03/01/2007	Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a SUDENE
Decreto nº 5.924/06	04/10/2006	Regula a concessão do Prêmio Almirante Álvaro Alberto para Ciência e Tecnologia
Decreto nº 5.906/06	26/09/2006	Regulamenta benefícios da Lei nº 8.248/91
Decreto nº 5.667/06	10/01/2006	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da CNEN
Lei nº 11.196/05 (conversão da MP nº 255/05)	21/11/2005	Alterações em diversas normas, entre as quais na Lei de Licitações, tratando de aspectos de ciência, tecnologia e inovação para compras públicas
Decreto nº 5.563/05	11/10/2005	Regulamenta a Lei nº 10.973/04

Lei nº 11.105/05	24/03/2005	Regulamenta as atividades que envolvam organismos geneticamente modificados e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB)
Decreto nº 5.314/04	17/12/2004	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do MCT
Lei nº 10.973/04	02/12/2004	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo
Decreto nº 5.205/04	14/09/2004	Regulamenta a Lei nº 8.958/94 (Instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio) e revoga o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004
Lei nº 10.893/04 (conversão da MP nº 177/04)	13/07/2004	Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM. (CT-Aquaviário)
Lei nº 10.860/04	14/04/2004	Dispõe sobre a criação do Instituto Nacional do Semi-Árido - INSA
Decreto nº 4.838/03	11/09/2003	Dispõe sobre a composição do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT
Decreto nº 4.728/03	09/06/2003	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do CNPq
Decreto nº 4.696/03	12/05/2003	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da CNEN
Decreto nº 4.631/03	21/03/2003	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da CAPES
Decreto nº 4.418/02	11/10/2002	Aprova novo Estatuto Social da empresa pública BNDES
Decreto nº 4.264/02	10/06/2002	Restabelece o regulamento aprovado pelo Decreto no 10.546, de 5 de novembro de 1913 [relativa à competência do Observatório Nacional], que regulamenta a Lei nº 2.784, de 18 de junho de 1913 [determina a "hora legal" no Brasil].
Lei nº 10.332/01	19/12/2001	Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências. (CT-Agronegócio, CT-Saúde, CT-Biotecnologia e CT-Aeronáutico)
Decreto nº 4.043/01	04/12/2001	Transfere para o MCT a Diretoria de Tecnologia da Informação da autarquia Instituto Nacional de Tecnologia da Informação.
MP nº 2.216-37/01	31/08/2001	Reorganiza a Presidência da República e os Ministérios da União Federal [agrega competências ao MCT]
MP nº 2.145/01	02/05/2001	Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a SUDAM e a SUDENE.
Decreto nº 3.807/01	26/04/2001	Regulamenta a Lei nº 10.197, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre o financiamento a projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa.
Lei nº 10.197/01 (conversão da MP nº 2.021/00)	14/02/2001	Dispõe sobre o financiamento a projetos de implantação e recuperação de infra-estrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa. (CT-Infra)
Lei nº 10.176/01	11/01/2001	Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação. (CT-Info e do CT-Amazônia)
MP nº 2.137/01	28/12/2000	Altera a Lei nº 8.974/95, tratando dos organismos geneticamente modificados, para criar a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)
Lei nº 10.168/00	29/12/2000	Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação. (CT-Verde-Amarelo)

Lei nº 10.052/00	28/11/2000	Institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel
Decreto nº 3.568/00	17/08/2000	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do MCT
Decreto nº 3.567/00	17/08/2000	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do CNPq.
Decreto nº 3.565/00	17/08/2000	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da CNEN
Decreto nº 3.563/00	17/08/2000	Dispõe sobre a extinção da Fundação Centro Tecnológico para Informática - CTI
Lei nº 9.994/00	24/07/2000	Institui o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Setor Espacial. (CT-Espacial)
Lei nº 9.993/00	24/07/2000	Destina recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais para o setor de ciência e tecnologia. (CT-Hidro e CT-Mineral)
Lei nº 9.992/00	24/07/2000	Altera a destinação de receitas próprias decorrentes de contratos firmados pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, visando o financiamento de programas e projetos de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor produtivo na área de transportes terrestres. (CT-Transportes)
Lei nº 9.991/00	24/07/2000	Dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências. (CT-Energia)
Lei nº 9.985/00	18/07/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências
Decreto nº 3.543/00	12/07/2000	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da CAPES
MP nº 2.052/00	29/06/2000	Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização
Decreto nº 3.131/99	09/08/1999	Dispõe sobre a vinculação de entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, tratando, entre outras da vinculação da CNEN ao MCT
Decreto nº 2.851/98	30/11/1998	Dispõe sobre programas de amparo à pesquisa científica e tecnológica aplicados à indústria do petróleo.
Lei nº 9.649/98	27/05/1998	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios [agrega competências ao MCT]
Lei nº 9.637/98 (conversão da MP nº 1.591/97)	15/05/1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades e a absorção de suas atividades por organizações sociais
Decreto nº 2.553/98	16/04/1998	Regulamenta os arts. 75 e 88 a 93 da Lei nº 9.279/96 (propriedade intelectual produzida por empregado ou prestador de serviço)
Decreto s/nº	23/12/1997	Aprova alterações do Estatuto Social e da denominação da NUCLEN Engenharia e Serviços S.A.
Lei nº 9.515/97	20/11/1997	Dispõe sobre a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades e pelas instituições de pesquisa científica e tecnológica federais
Lei nº 9.478/97	06/08/1997	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências
Decreto nº 2.233/97	23/05/1997	Dispõe sobre os setores das atividades econômicas excluídos das restrições previstas no art. 39 da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962 (concessão de financiamentos a estrangeiros por entidades públicas)
Lei nº 9.456/97	25/04/1997	Institui a Lei de Proteção de Cultivares
Lei nº 9.279/96	14/05/1996	Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial

EC nº 11/96	30/04/1996	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica
Decreto nº 1.808/96	07/02/1996	Aprova o Estatuto da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Lei nº 9.257/96	09/01/1996	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
Decreto nº 1.753/95	20/12/1995	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do MCT
Decreto nº 1.752/95	20/12/1995	Regulamenta a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, que dispõe sobre a vinculação, competência e composição da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio
Decreto nº 1.524/95	20/06/1995	Aprova o Estatuto da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)
Decreto nº 1.361/95	01/01/1995	Dispõe sobre a vinculação das entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta aos órgãos da Presidência da República e aos Ministérios
Lei nº 8.974/95	05/01/1995	Dispõe sobre o uso de técnicas de engenharia genética na manipulação de organismo geneticamente modificado (OGM)
Lei nº 8.970/94	28/12/1994	Transforma a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) em empresa pública
Lei nº 8.958/94	20/12/1994	Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências
RSF nº 69/94	27/10/1994	Aprova o Edital nº PND-A-05/94-Embraer - Alienação de Ações Ordinárias Nominativas do Capital Social da Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., de propriedade da União Federal
Decreto nº 1.292/94	21/10/1994	Extingue a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais e dá outras providências
Lei nº 8.854/94	10/02/1994	Cria, com natureza civil, a Agência Espacial Brasileira (AEB) e dá outras providências
Lei nº 8.745/93	09/12/1993	Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição
Decreto nº 992/93	25/11/1993	Aprova o estatuto da empresa pública Finep e dá outras providências
Lei nº 8.691/93	28/07/1993	Dispõe sobre o Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia da Administração Federal Direta, das Autarquias e das Fundações Federais e dá outras providências
Lei nº 8.666/93	21/06/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências
Lei nº 8.661/93	02/06/1993	Dispõe sobre os incentivos fiscais para a capacitação tecnológica da indústria e da agropecuária
Decreto nº 792/93	02/04/1993	Regulamenta benefícios da Lei nº 8.248/91
Lei nº 8.490/92	19/11/1992	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios [reestabelece o MCT]
Decreto nº 524/92	19/05/1992	Institui como fundação pública a CAPES
Decreto nº 423/92	14/01/1992	Dispõe sobre a inclusão da EMBRAER no Programa Nacional de Desestatização
Lei nº 8.405/92	09/01/1992	Autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Capes
Lei nº 8.387/91	30/12/1991	Dispõe sobre benefícios fiscais na Zona Franca de Manaus
Lei nº 8.248/91	23/10/1991	Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação
Decreto nº 150/91	15/06/1991	Aprova a Estrutura Regimental da CNEN
Decreto nº 104/91	22/04/1991	Aprova o Estatuto Social do BNDES
Lei nº 8.172/91	18/01/1991	Restabelece o FNDCT

Lei nº 8.112/90	11/12/1990	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais
Lei nº 8.090/90 (conversão da MP nº 222/90)	13/11/1990	Altera a estrutura básica da Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República
Decreto nº 99.618/90	17/10/1990	Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República
Decreto nº 99.570/90	09/10/1990	Desvincula da Administração Pública Federal o Cebrae, transformando-o em serviço social autônomo
Lei nº 8.031/90	12/04/1990	Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências
Lei nº 8.029/90	12/04/1990	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal
Lei nº 8.028/90 (conversão da MP nº 150/90)	12/04/1990	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios
Lei nº 8.010/90 (conversão da MP nº 141/90)	23/03/1990	Dispõe sobre importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica
Decreto nº 99.137/90	12/03/1990	Altera o estatuto da empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos FINEP
Lei nº 7.998/90	11/01/1990	Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
Lei nº 7.781/89	27/06/1989	Dá nova redação aos artigos 2º, 10 e 19 da Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, relativos à CNEN
Decreto nº 97.753/89	17/05/1989	Altera o Estatuto do CNPq e consolida a redação do texto
Lei nº 7.677/88	21/10/1988	Dispõe sobre a criação, pelo Poder Executivo, de entidade destinada a promover o desenvolvimento da tecnologia mineral [CETEM].
Decreto-Lei nº 2.464/88	31/08/1988	Altera a denominação da NUCLEBRÁS para INB e transfere bens de sua propriedade
Decreto-Lei nº 2.433/88	19/05/1988	Dispõe sobre os instrumentos financeiros relativos à política industrial, seus objetivos, como o PDTI
Decreto-Lei nº 2.382/87	09/12/1987	Dispõe sobre a aplicação do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos aos estabelecimentos de ensino das Forças Armadas
Decreto nº 94.441/87	11/06/1987	Altera o Decreto nº 91.146, de 15 de março de 1985, responsável por instituir o MCT
Lei nº 7.596/87	10/04/1987	Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200/67, incluindo a figura das "fundações públicas"
Decreto-Lei nº 2.299/86	21/11/1986	Modifica a denominação do "Prêmio Nacional de Ciência e Tecnologia" em "Prêmio Almirante Álvaro Alberto para a Ciência e Tecnologia"
Decreto nº 93.439/86	17/10/1986	Cria a Coordenadoria para Projetos Especiais da Marinha
Decreto nº 93.337/86	06/10/1986	Dispõe sobre a subordinação da CNEN
Decreto nº 92.397/86	13/02/1986	Dispõe sobre a transferência do INT para o MCT
Decreto nº 92.348/86	29/01/1986	Modifica a denominação do "Prêmio Nacional de Ciência e Tecnologia" em "Prêmio Almirante Álvaro Alberto para a Ciência e Tecnologia"
Decreto nº 92.104/85	10/12/1985	Aprova o Estatuto da empresa pública FINEP
Decreto nº 91.539/85	19/08/1985	Cria a Comissão Nacional de Meteorologia
Decreto nº 91.146/85	15/03/1985	Cria o MCT
Decreto nº 90.864/85	29/01/1985	Inclui o Instituto Nacional de Meteorologia - INEMET do Ministério da Agricultura, no regime de que trata o Decreto nº 86.212/81
Decreto nº 90.756/84	27/12/1984	Aprova o Estatuto da Fundação CTI
Decreto nº 90.754/84	27/12/1984	Dispõe sobre a organização e o funcionamento do CONIN
Lei nº 7.232/84	29/10/1984	Dispõe sobre a Política Nacional de Informática

Decreto-Lei nº 2.115/84	25/04/1984	Autoriza o Ministro da Fazenda a designar a empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP como o agente financeiro nos casos que menciona
Decreto nº 88.136/83	01/03/1983	Cria o Centro de Lançamento de Alcântara
Decreto nº 88.101/83	10/02/1983	Aprova o Estatuto do BNDES
Decreto nº 88.010/82	30/12/1982	Cria o Centro Tecnológico para Informática
Decreto-Lei nº 1.982/82	28/12/1982	Dispõe sobre o exercício das atividades nucleares incluídas no monopólio da União e o controle do desenvolvimento de pesquisas no campo da energia nuclear
Decreto nº 87.773/82	01/11/1982	Eleva o capital da FINEP
Decreto nº 86.816/82	05/01/1982	Dispõe sobre a CAPES
Decreto nº 86.715/81	10/12/1981	Regulamenta a Lei nº 6.815/80, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil
Decreto nº 86.550/81	06/11/1981	Inclui a STI e o INT, do MIC, no regime de que trata o Decreto nº 86.212/81
Decreto nº 85.880/81	08/04/1981	Institui o "Prêmio Nacional de Ciência e Tecnologia" como estímulo à produção científica e tecnológica
Decreto nº 85.394/80	25/11/1980	Inclui na estrutura básica da SUDEPE o programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil
Decreto nº 85.290/80	23/10/1980	Autoriza a NUCLEBRÁS a constituir subsidiária para construção de usinas nucleoeletricas
Decreto nº 85.118/80	03/09/1980	Aprova o III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PBDCT
Lei nº 6.815/90	19/08/1980	Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração
RCN nº 1/80	20/05/1980	Aprova as partes reformuladas do III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para os exercícios de 1980 a 1985
Decreto nº 84.095/79	16/10/1979	Cria o Centro Tecnológico do Exército
Decreto nº 84.067/79	02/10/1979	Cria a SEI, como órgão complementar do CSN
Decreto nº 83.783/79	26/07/1979	Dispõe sobre a reversão à CNEN, do IRD e do IEN
Lei nº 6.571/78	30/09/1978	Dispõe sobre o regime jurídico do pessoal da CNEN
Decreto nº 82.298/78	20/09/1978	Eleva o capital da FINEP
Decreto nº 79.206/77	04/02/1977	Dispõe sobre a organização do INMETRO
Decreto nº 77.877/76	22/06/1976	Transfere o ON, do MEC, para o CNPq
Decreto nº 77.355/76	31/03/1976	Aprova o II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PBDCT
Decreto nº 77.118/76	09/02/1976	Reestrutura a CAPRE
Decreto nº 76.802/75	16/12/1975	Autoriza a criação da NUCLAM, sociedade por ações, subsidiárias da NUCLEBRÁS
Decreto nº 76.803/75	16/12/1975	Autoriza a criação da NUCLEN, sociedades por ações, subsidiária da NUCLEBRÁS
Decreto nº 76.804/75	16/12/1975	Autoriza a criação da NUCLEI, sociedade por ações, subsidiária da NUCLEBRAS
Decreto nº 76.805/75	16/12/1975	Autoriza a criação da NECLEP, sociedade por ações, subsidiária da NUCLEBRÁS
Decreto nº 76.695/75	01/12/1975	Promulga o Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear Brasil-República Federal da Alemanha.
Decreto nº 76.593/75	14/11/1975	Institui o PROÁLCOOL
Decreto Legislativo nº 85/75	20/10/1975	Aprova o texto do Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado entre a República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha, em Bonn, a 27 de junho de 1975
Decreto nº 75.736/75	16/05/1975	Eleva o Capital da FINEP
RCN nº 1/75	23/04/1975	Aprova as partes reformuladas do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

Decreto nº 75.472/75	12/03/1975	Aprova os Estatutos da FINEP
Decreto nº 75.373/75	14/02/1975	Institui a EMBRATER, regulamentando dispositivos da Lei nº 6.126/74
Decreto nº 75.241/75	16/01/1975	Aprova os estatutos do CNPq
Decreto nº 75.225/75	15/01/1975	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Lei nº 6.189/74	16/12/1974	Altera a Lei nº 4.118/62 [CNEN] e a Lei nº 5.740/71 [CBTN], que passa a denominar-se NUCLEBRÁS
Lei nº 6.151/74	04/12/1974	Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979
Lei nº 6.129/74	06/11/1974	Dispõe sobre a transformação do Conselho Nacional de Pesquisas em Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)
Lei nº 6.126/74	06/11/1974	Autoriza o Poder Executivo a instituir a EMBRATER
Decreto nº 74.299/74	18/07/1974	Dispõe sobre a CAPES
Decreto nº 74.226/74	27/06/1974	Dispõe sobre a Estrutura Básica e concede autonomia administrativa e financeira ao ON do MEC
Lei nº 6.036/74	01/05/1974	Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, da Secretaria de Planejamento
Decreto nº 73.411/74	04/01/1974	Institui o Conselho Nacional de Pós-Graduação
Lei nº 5.966/73	11/12/1973	Institui o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
Lei nº 5.916/73	05/12/1973	Fixa os valores de vencimento dos cargos do Grupo-Pesquisa Científica e Tecnológica
Decreto nº 72.527/73	25/07/1973	Aprova o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PBDCT, para o biênio 1973/1974
Decreto nº 72.303/73	30/05/1973	Dispõe sobre o Grupo - Pesquisa Científica e Tecnológica do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais (artigo 2º, da Lei nº 5.645/70)
Decreto nº 72.280/73	18/05/1973	Eleva o capital da FINEP.
Decreto nº 72.020/73	28/03/1973	Aprova os Estatutos da EMBRAPA
Lei nº 5.851/72	07/12/1972	Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)
Decreto nº 71.395/72	17/11/1972	Transfere o Instituto de Pesquisas Rodoviárias, do CNPq para o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
Decreto nº 71.158/72	26/09/1972	Altera os Estatutos da Empresa Pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
Decreto nº 71.133/72	21/09/1972	Aprova o estatuto da FINEP
Decreto nº 70.855/72	21/07/1972	Trata da integração ao CBTN do IRD, do IEN e do IPRad.
Decreto nº 70.711/72	13/06/1972	Aprova alterações introduzidas nos Estatutos da PETROBRÁS
Decreto nº 70.553/72	17/05/1972	Define áreas de competência no Setor de Ciência e Tecnologia
Decreto nº 70.370/72	05/04/1972	Cria a CAPRE
Lei nº 5.772/71	21/12/1971	Institui o Código da Propriedade Industrial
Lei nº 5.740/71	01/12/1971	Autoriza a CNEN a constituir a sociedade por ações CBTN
Lei nº 5.727/71	04/11/1971	Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974
Decreto nº 68.532/71	22/08/1971	Extingue o GOCNAE e cria o INPE
Decreto nº 68.748/71	15/07/1971	Altera para Financiadora de Estudos e Projetos S.A. - FINEP - a denominação da empresa pública criada pelo Decreto nº 61.056/67
Decreto nº 68.874/71	05/07/1971	Aprova o Regulamento do Centro Técnico Aeroespacial (CTA)
Decreto nº 68.099/71	20/01/1971	Cria a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE)
Lei nº 5.648/70	11/12/1970	Cria o INPI

Lei nº 5.645/70	10/12/1970	Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais
Decreto nº 67.620/70	19/11/1970	Extingue o Instituto de Energia Atômica, como Órgão Integrante da CNEN
Lei nº 5.615/70	13/10/1970	Dispõe sobre o SERPRO
Decreto nº 66.662/70	05/06/1970	Reformula a CAPES
Decreto nº 66.624/70	22/05/1970	Dispõe sobre a Fundação Instituto Osvaldo Cruz
Decreto nº 66.111/70	23/01/1970	Institui o Fundo de Amparo à Tecnologia (FUNAT), regulamentando o Capítulo III do Decreto-lei nº 239/67
Decreto nº 65.482/69	21/10/1969	Aprova os Estatutos da EMBRAER
Decreto-Lei nº 900/69	29/09/1969	Altera disposições do Decreto-lei número 200/67
Decreto-Lei nº 770/69	19/08/1969	Autoriza a União a constituir a EMBRAER
Decreto-Lei nº 764/69	15/08/1969	Autoriza a constituição da sociedade por ações CPRM
Decreto-Lei nº 719/69	31/07/1969	Cria o FNDCT
Decreto nº 61.056/67	24/07/1967	Regulamenta o art. 191 do Decreto-lei nº 200/67, constitui a FINEP
Decreto nº 60.401/67	11/03/1967	Aprova o Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Pesqueiro do Brasil
Decreto-Lei nº 298/67	28/02/1967	Autoriza o Poder Executivo a abrir crédito de NCr\$1.000.000,00 (hum milhão de cruzeiros novos) para o FINEP
Decreto-Lei nº 239/67	28/02/1967	Define o Programa Tecnológico Nacional e o sistema nacional de tecnologia.
Decreto-Lei nº 240/67	28/02/1967	Define a política e o sistema nacional de metrologia
Decreto-Lei nº 200/67	25/02/1967	Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa
Lei nº 5.019/66	07/06/1966	Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Ensino Especializado de Saúde Pública
Decreto nº 56.965/65	01/10/1965	Altera o art. 2º do Decreto nº 55.820/65, que cria o FINEP.
Decreto nº 55.820/65	08/03/1965	Cria o “Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas - FINEP”
Lei nº 4.533/64	08/12/1964	Altera a Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951, que criou o Conselho Nacional de Pesquisas
Lei nº 4.516/64	01/12/1964	Cria o SERPRO, vinculados ao Ministério da Fazenda
Decreto nº 54.356/64	30/09/1964	Dispõe sobre o Regime de Organização e Funcionamento da CAPES
Decreto nº 53.932/64	26/05/1964	Altera decretos federais, reunindo num só órgão a CAPES, COSUPI e PROTEC
Decreto nº 53.325/63	18/12/1963	Institui o PROTEC
Decreto nº 52.456/63	10/09/1963	Altera dispositivos do Decreto número 49.355/60 e do Decreto n.º 51.406/62, relativos ao COSUPI.
Decreto nº 51.726/63	19/02/1963	Aprova o Regulamento para execução da Lei nº 4.118/62, que instituiu a CNEN
Lei nº 4.131/62	03/09/1962	Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior
Lei nº 4.118/62	27/08/1962	Dispõe sobre a política nacional de energia nuclear e cria a CNEN
Decreto nº 51.405/62	06/02/1962	Altera dispositivo do Decreto n. 49.355/60, relativo ao COSUPI
Lei nº 4.048/61	29/12/1961	Dispõe sobre a Organização do MIC, instituindo o INPM
Decreto nº 51.133/61	03/08/1961	Cria o GOCNAE
Decreto nº 50.904/61	03/07/1961	Regulamenta o artigo 28 da Lei nº 1.310/51 que criou o CNPq
Decreto nº 50.737/61	07/06/1961	Organiza a Companhia Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior, prevista pelo Decreto nº 29.741/51
Decreto nº 49.355/60	28/11/1960	Cria a COSUPI, determinando seu funcionamento sob a forma de Campanha
Decreto nº 48.738/60	04/08/1960	Cria no Conselho do desenvolvimento o grupo Executivo de Assistência a Média e Pequena Empresa com a finalidade de coordenar medidas de adequado estímulo à média e pequena empresas industriais

Lei nº 3.782/60	22/07/1960	Cria os MIC e o MME
Decreto nº 46.426/59	14/07/1959	Cria o IPM.
Decreto nº 42.212/57	29/08/1957	Cria o IPR
Decreto nº 40.110/56	10/10/1956	Cria a CNEN
Decreto nº 39.872/56	31/08/1956	Cria o Instituto de Energia Atômica
Decreto nº 39.687/56	07/08/1956	Cria o IMPA
RCD nº 49/56	11/02/1956	Cria CPI para investigar sobre o problema da energia atômica.
Decreto nº 35.124/54	27/02/1954	Cria o IBBD
Lei nº 2.165/54	05/01/1954	Dispõe sobre o ensino superior no ITA.
Decreto nº 34.701/53	26/11/1953	Considera organizado o CTA
Decreto nº 31.672/52	29/10/1952	Cria o INPA
Decreto nº 30.583/52	21/02/1952	Cria a Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos.
Decreto nº 29.433/51	04/08/1951	Aprova o Regulamento do CNPq
Decreto nº 29.741/51	11/07/1951	Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior
Lei nº 1.310/51	15/01/1951	Cria o CNPq

ANNEXE 2

TABELA II – EVOLUÇÃO DA SEÇÃO DEDICADA À “CIÊNCIA E TECNOLOGIA” NA SUBCOMISSÃO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO DA ANC

	<i>Anteprojeto da Relatora da Subcomissão</i>	<i>Anteprojeto da Subcomissão</i>
DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA	Art. 1º O Estado promoverá o desenvolvimento científico e autonomia tecnológica, atendendo as prioridades nacionais, regionais e locais, bem assim a difusão dos seus resultados, tendo em vista, a transformação da realidade brasileira de modo a assegurar a melhoria das condições de vida e de trabalho da população e do meio ambiente.	Artigo 1º - O Estado promoverá o desenvolvimento científico e a capacitação tecnológica para assegurar a melhoria das condições de vida e de trabalho da população e a preservação do meio ambiente.
	§ 1º - É garantida liberdade de opção dos pesquisadores, instrumentada pelo incentivo à investigação, criatividade e invenção.	
	§ 2º - É assegurado, na forma da lei, o controle pela sociedade, das aplicações da tecnologia.	
	§ 3º - A pesquisa deve refletir seu compromisso com as prioridades regionais e locais, bem assim sociais e culturais, tendo em vista sobretudo, a realização do bem comum, o benefício da coletividade e a plena utilização de seus recursos humanos-culturais.	§ 1º - A pesquisa promovida pelo Estado, refletirá prioridades nacionais, regionais, locais, sociais e culturais.
	§ 4º - É garantida a propriedade intelectual, atendidos os interesses do desenvolvimento científico e tecnológico da nação.	§ 2º - A Lei garantirá a propriedade intelectual.
	Artigo 2º - O mercado integra o patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico, o bem estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da nação.	Artigo 2º - O mercado interno constitui patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo à viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico o bem estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da nação.

	<p>§ 1º - A lei estabelecerá reserva de mercado interno tendo em vista a realização do desenvolvimento económico e da autonomia tecnológica e cultural nacionais.</p>	<p>§ 1º A lei estabelecerá reserva de mercado interno tendo em vista o desenvolvimento económico e a autonomia tecnológica e cultural nacionais.</p>
		<p>§ 2º - O Estado e as entidades da sua administração direta e indireta privilegiarão como critérios de concessão de incentivos, de compras e de acesso ao mercado brasileiro, a capacitação científica e tecnológica nacional.</p>
	<p>2º - O Estado e as entidades de suas administrações direta e indireta utilizarão preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.</p>	<p>§ 3º - O Estado e as entidades de sua administração direta e indireta utilizarão preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.</p>
	<p>Artigo 3º - Empresa nacional é aquela cujo controle de capital esteja permanentemente em poder de brasileiros e que constituída e com sede no País, nele tenha o centro de suas decisões.</p>	<p>Artigo 3º - Empresa nacional é aquela cujo controle de capital esteja permanentemente em poder de brasileiros e que constituída e com sede no país, nele tenha o centro de suas decisões.</p>
	<p>§ 1º - As empresas em setores aos quais a tecnologia seja fator de produção determinante, somente serão consideradas nacionais quando, além de atenderem aos requisitos definidos neste artigo, estiverem, em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sujeitas ao controle tecnológico nacional. Entende-se por controle tecnológico nacional o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir e transferir tecnologia de produto e processo de produção.</p>	<p>§ 1º - As empresas em setores aos quais a tecnologia seja fator de produção determinante, somente serão consideradas nacionais quando, além de atender aos requisitos definidos neste artigo, estiverem, em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sujeitas ao controle tecnológico nacional.</p>
		<p>§ 2º - Entende-se por controle tecnológico nacional o poder de direito e de fato, para desenvolver gerar, adquirir e transferir tecnologia de produto e de processo de produção.</p>
<p>DO IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO: NA PRIVACIDADE</p>	<p>Artigo 4º - Ninguém será obrigado a fornecer informações quanto às suas convicções filosóficas, religiosas ou políticas.</p>	<p>Artigo 4º - O Estado garantirá ao indivíduo, na sua vida civil, absoluta privacidade. Aos órgãos públicos, estabelecimentos de crédito, autarquias e a qualquer pessoa física ou jurídica de natureza privada é vedado o fornecimento de informações de caráter pessoal, exceto a requerimento de juízo competente. A lei poderá estabelecer pena para a divulgação, por qualquer processo, desde que não autorizada, de fatos relacionados ao lar e à família.</p>
	<p>§ Único - O uso das informações só é admitido para os fins em razão dos quais forem solicitadas ou cedidas.</p>	

	<p>Artigo 5º - Todos tem direito e acesso às referências e informações a seu respeito, contidas em bancos de dados controlados por entidades públicas ou privadas, podendo exigir a retificação de dados ou atualização e supressão dos incorretos mediante procedimento judicial sigiloso.</p>	<p>Artigo 5º - Todos tem direito e acesso gratuito às referências e informações a seu respeito, contidas em bancos de dados ou outros instrumentos, controlados por entidades públicas ou privadas, podendo exigir a retificação de dados ou atualização e supressão dos incorretos mediante procedimento administrativo ou judicial sigiloso.</p>
	<p>§ Único - Dar-se-á "Habeas Data" ao legítimo interessado para assegurar os direitos tutelados neste artigo.</p>	<p>Parágrafo único - Dar-se-á "Habeas Data" ao legítimo interessado para assegurar os direitos tutelados neste artigo.</p>
	<p>Artigo 6º - É assegurado o acesso de todos às fontes nacionais e à metodologia de tratamento dos dados de que disponha o Estado, relativos ao conhecimento da realidade social, econômica e territorial do país.</p>	<p>Artigo 6º - É assegurado o acesso de todos às fontes primárias e à metodologia de tratamento dos dados de que disponha o Estado, relativos ao conhecimento da realidade social, econômica e territorial do País.</p>
		<p>§ 1º - O acesso mencionado no caput deste artigo, não será assegurado aos assuntos relacionados à defesa e à soberania da Nação.</p>
	<p>§ Único - É vedada a transferência de informações para centrais estrangeiras de armazenamento e processamento de dados, salvo nos casos previstos em tratados e convenções com cláusula de reciprocidade.</p>	<p>§ 2º - É vedada a transferência de informações para centrais estrangeiras de armazenamento e processamento de dados, na forma que a lei estabelecer.</p>
<p>DO IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO: NO TRABALHO</p>	<p>Artigo 7º - As normas de proteção aos trabalhadores obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria de seus benefícios.</p>	<p>Artigo 7º - As normas de proteção aos trabalhadores obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria de seus benefícios:</p>
	<p>I - Participação dos trabalhadores nas vantagens advindas do processo de automação, mediante a redução da jornada de trabalho e/ou a distribuição dos benefícios decorrentes do aumento de produtividade gerada pela automação.</p>	<p>I - participação dos trabalhadores nas vantagens advindas do processo de automação;</p>
	<p>II - Reaproveitamento de mão-de-obra e acesso a programas de reciclagem prestados pela empresa, sempre que o processo de automação por ela adotado importar em redução ou eliminação de postos de trabalho e/ou ofício;</p>	<p>II - prioridade no reaproveitamento de mão-de-obra e acesso aos programas de reciclagem promovidos pela empresa.</p>
	<p>III - Participação das organizações de trabalhadores nos processos decisórios relativos a implantação de sistemas de automação.</p>	
	<p>IV - Participação dos trabalhadores em comissões que vise eliminar a insalubridade dos locais de trabalho.</p>	

<p style="text-align: center;">DOS RECURSOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA</p>	<p>Artigo 8º - O Poder Público providenciará incentivos específicos a instituições públicas de ensino e pesquisa, a Universidades e Empresas Nacionais que realizem esforços na área de investigação científica e tecnológica.</p>	<p>Artigo 8º - O Poder Público providenciará, na forma da lei, incentivos específicos a instituições de ensino e pesquisa, a Universidades e Empresas Nacionais que realizem esforços na área de investigação científica e tecnológica, de acordo com os objetivos e prioridades nacionais.</p>
		<p>§ 1º - A União aplicará anualmente, uma parcela do seu orçamento na capacitação científica e tecnológica, a ser definida em lei ordinária.</p>
	<p>§ 1º As Empresas Estatais, de economia mista, e privadas nacionais ou transnacionais que se dediquem à produção de bens e serviços intensivos em tecnologia, aplicarão não menos do que 5% (cinco por cento) do seu lucro através de fundo específico no desenvolvimento de ciência, tecnologia e formação de recursos humanos.</p>	<p>§ 2º - As empresas estatais e de economia mista aplicarão um percentual mínimo anual de seu orçamento, a ser definido em lei ordinária, para o desenvolvimento da capacitação tecnológica.</p>
		<p>§ 3º - As empresas privadas receberão incentivos, na forma da lei, para que apliquem recursos nas universidades, instituições de ensino e pesquisa, visando o desenvolvimento do conhecimento científico, da autonomia tecnológica e a formação de recursos humanos.</p>
	<p>§ 2º Os organismos de desenvolvimento regional, aplicação nas Universidades Públicas e Instituições de Pesquisa da Região, não menos do que 5% (cinco por cento) dos seus orçamentos em projetos de pesquisa para o desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e formação de recursos humanos.</p>	<p>§ 4º - Os organismos públicos de desenvolvimento regional aplicarão na capacitação científica e tecnológica da região um percentual mínimo dos seus recursos, a ser definido por lei ordinária.</p>
<p style="text-align: center;">ENERGIA NUCLEAR</p>	<p>Artigo 9º - É vedada a fabricação, o trânsito, o transporte, a guarda ou o armazenamento de armas nucleares em todo o território nacional, seja qual for a procedência.</p>	<p>Artigo 9º - A construção de centrais nucleoeletricas ou de usinas industriais para produção ou beneficiamento do urânio ou de qualquer outro minério nuclear, dependerá de prévia consulta ao Congresso Nacional.</p>
	<p>Artigo 10- A construção de centrais ou usinas para produção de energia elétrica ou para beneficiamento do urânio ou qualquer outro minério atômico, dependerá de prévia consulta mediante plebiscito.</p>	

ANNEXE 3

TABELA III – EVOLUÇÃO DA SEÇÃO DEDICADA À “CIÊNCIA E TECNOLOGIA” NA COMISSÃO DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO DA ANC

<i>Anteprojeto da Subcomissão</i>	<i>Substitutivo do Relator da Comissão Temática</i>	<i>Substitutivo da "maioria" da Comissão Temática</i>
Artigo 1º - O Estado promoverá o desenvolvimento científico e a capacitação tecnológica para assegurar a melhoria das condições de vida e de trabalho da população e a preservação do meio ambiente.	Art. 27 - O Estado promoverá o desenvolvimento científico, a autonomia, a capacitação tecnológica, para a garantia da soberania da Nação e a melhoria das condições de vida e de trabalho da população e a preservação do meio ambiente.	Art. 1º - O Estado estimulará o desenvolvimento científico e a capacitação tecnológica para assegurar a melhoria das condições de vida e de trabalho a população e a preservação do meio ambiente.
§ 1º - A pesquisa promovida pelo Estado, refletirá prioridades nacionais, regionais, locais, sociais e culturais.	§ 1º - A pesquisa refletirá interesses nacionais, regionais, locais, sociais e culturais, assegurada a autonomia da pesquisa científica básica.	
§ 2º - A Lei garantirá a propriedade intelectual.	§2º - A lei garantirá a propriedade intelectual.	Parágrafo único - A lei garantirá a propriedade intelectual e industrial.
	§ 3º - É assegurada pelo Estado, na forma da lei, aplicação das normas brasileiras, da metrologia legal e da certificação da qualidade, visando à proteção do consumidor e do meio ambiente e à exploração adequada dos recursos nacionais.	
	§ 4º - O compromisso do Estado com a ciência e a tecnologia deverá assegurar condições para a aplicação e a plena utilização da capacidade técnico-científica instalada no País.	
Artigo 2º - O mercado interno constitui patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo à viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico o bem estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da nação.	Art. 28 - O mercado integra o patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico, o bem estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da Nação.	Art. 2º - A Lei poderá estabelecer mecanismos temporários de reserva de determinados segmentos do mercado interno para bens e serviços resultantes de desenvolvimento tecnológico nacional.

<i>Anteprojeto da Subcomissão</i>	<i>Substitutivo do Relator da Comissão Temática</i>	<i>Substitutivo da "maioria" da Comissão Temática</i>
§ 1º A lei estabelecerá reserva de mercado interno tendo em vista o desenvolvimento econômico e a autonomia tecnológica e cultural nacionais.	§ 1º A lei estabelecerá reserva de mercado interno para garantir o disposto no "caput" deste artigo.	
§ 2º - O Estado e as entidades da sua administração direta e indireta privilegiarão como critérios de concessão de incentivos, de compras e de acesso ao mercado brasileiro, a capacitação científica e tecnológica nacional.	§ 2º - O Estado e as entidades da administração direta e indireta privilegiarão a capacidade científica e tecnológica nacional como critérios para a concessão de incentivos, de compras e de acesso ao mercado brasileiro e utilizarão, preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.	
§ 3º - O Estado e as entidades de sua administração direta e indireta utilizarão preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.		
Artigo 3º - Empresa nacional é aquela cujo controle de capital esteja permanentemente em poder de brasileiros e que constituída e com sede no país, nele tenha o centro de suas decisões.	Art. 29 - É considerada empresa nacional constituída no País, que nele tenha a sua sede e cujo controle decisório e de capital esteja permanentemente sob a titularidade, direta ou indireta, de pessoas físicas residentes e domiciliadas no País ou de entidades de direito público interno.	
	§ 1º - Os estatutos, os contratos de acionistas, de cooperação e de assistência técnica das empresas referidas no "caput" deste artigo não poderão conter cláusulas restritivas ao pleno exercício da maioria acionária.	
§ 1º - As empresas em setores aos quais a tecnologia seja fator de produção determinante, somente serão consideradas nacionais quando, além de atender aos requisitos definidos neste artigo, estiverem, em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sujeitas ao controle tecnológico nacional.	§ 2º - Em setores nos quais a tecnologia seja fator determinante de produção, serão consideradas nacionais empresas que, além de atender aos requisitos definidos neste artigo, estiverem sujeitas ao controle tecnológico nacional em caráter permanente, exclusivo e incondicional.	Art. 3º - Será considerada empresa nacional a pessoal jurídica constituída e com sede no País, cujo controle de capital esteja, em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sob a titularidade de pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no País ou de Entidades de Direito Público interno.
§ 2º - Entende-se por controle tecnológico nacional o poder de direito e de fato, para desenvolver gerar, adquirir e transferir tecnologia de produto e de processo de produção.	§ 3º - É considerado controle tecnológico nacional o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir, absorver, transferir e variar a tecnologia de produto e de processo de produção.	
	§ 4º - O Estado poderá denunciar, a qualquer tempo, os acordos de patentes, no interesse da soberania nacional.	

ANNEXE 4

TABELA IV – EVOLUÇÃO DA SEÇÃO DEDICADA À “CIÊNCIA E TECNOLOGIA” NA COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO DA ANC

<i>Anteprojeto de Constituição</i>	<i>Projeto de Constituição de Sistematização</i>	<i>Primeiro Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Segundo Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Projeto “A”</i>
Art. 400 - O Estado promoverá o desenvolvimento científico, a autonomia e a capacitação tecnológica, para a garantia da soberania da Nação e a melhoria das condições de vida e de trabalho da população e a preservação do meio ambiente.	Art. 395 - O Estado promoverá o desenvolvimento científico, a autonomia e a capacitação tecnológica, para a garantia da soberania da Nação e a melhoria das condições de vida e de trabalho da população e a preservação do meio ambiente.	Art. 288 - O Estado promoverá o desenvolvimento científico, a autonomia e a capacitação tecnológica.	Art. 246 - O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a autonomia e a capacitação tecnológica, e a pesquisa científica básica.	Art. 253 - O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a autonomia e a capacitação tecnológica, e a pesquisa científica básica.
				§ 1º A pesquisa científica básica, desenvolvida com plena autonomia receberá tratamento prioritário do Poder Público.
				§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á para a solução dos grandes problemas brasileiros em escala nacional e regional.
§ 1º - A pesquisa refletirá interesses nacionais, regionais, locais, sociais e culturais, assegurada a autonomia da pesquisa científica básica.	§ 1º - A pesquisa refletirá interesses nacionais, regionais, locais, sociais e culturais, assegurada a autonomia da pesquisa científica básica.			

<i>Anteprojeto de Constituição</i>	<i>Projeto de Constituição de Sistematização</i>	<i>Primeiro Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Segundo Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Projeto “A”</i>
§2º - A lei garantirá a propriedade intelectual.	§2º - A lei garantirá a propriedade intelectual.			
§ 3º - É assegurada pelo Estado, na forma da lei, aplicação das normas brasileiras, da metrologia legal e da certificação da qualidade, visando à proteção do consumidor e do meio ambiente e à exploração adequada dos recursos nacionais.	§ 3º - É assegurada pelo Estado, na forma da lei, aplicação das normas brasileiras, da metrologia legal e da certificação da qualidade, visando à proteção do consumidor e do meio ambiente e à exploração adequada dos recursos nacionais.			
Art. 401 - O mercado interno integra [o] patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento sócio-económico, o bem-estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da Nação.	Art. 396 - O mercado interno integra [o] patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento sócio-económico, o bem-estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da Nação.	Art. 289 - O mercado interno integra o patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento sócio-económico, o bem-estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da Nação.	Art. 247 - O mercado interno deverá ser orientado de modo a viabilizar o desenvolvimento sócio-económico, o bem-estar da população e a capacitação tecnológica e cultural da Nação.	Art. 254 - O mercado interno integra o patrimônio nacional, devendo ser ordenado de modo a viabilizar o desenvolvimento sócio-económico, o bem-estar da população e a realização da autonomia tecnológica e cultural da Nação.

<i>Anteprojeto de Constituição</i>	<i>Projeto de Constituição de Sistematização</i>	<i>Primeiro Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Segundo Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Projeto "A"</i>
<p>Parágrafo único - O Estado e as entidades da administração direta e indireta privilegiarão a capacitação científica e tecnológica nacional como critérios para a concessão de incentivos, de compras e de acesso ao mercado brasileiro e utilizarão, preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.</p>	<p>Parágrafo único - O Estado e as entidades da administração direta e indireta privilegiarão a capacitação científica e tecnológica nacional como critérios para a concessão de incentivos, de compras e de acesso ao mercado brasileiro e utilizarão, preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.</p>	<p>Parágrafo único - O Estado e as entidades da administração direta e indireta privilegiarão a capacitação científica e tecnológica nacional como critérios para a concessão de incentivos, de compras e de acesso ao mercado brasileiro e utilizarão, preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.</p>	<p>Parágrafo único - As entidades da administração direta e indireta, que integram o Poder Público, privilegiarão a capacitação científica e tecnológica nacional como critérios para a realização de compras, o acesso ao mercado brasileiro e a concessão de incentivos, assim como utilizarão, em igualdade de condições, preferencialmente, na forma da lei, bens e serviços ofertados por empresas nacionais.</p>	<p>Parágrafo único - O Estado e as entidades da administração direta e indireta privilegiarão a capacitação científica e tecnológica nacional como critérios para a concessão de incentivos, compras e acesso ao mercado brasileiro.</p>
<p>Art. 402 - Em setores nos quais a tecnologia seja fator determinante de produção, serão consideradas nacionais empresas que, além de atender aos requisitos definidos no artigo 396 [artigo 307, que define "empresa nacional"], estiverem sujeitas ao controle tecnológico nacional em caráter permanente, exclusivo e incondicional.</p>	<p>Art. 397 - Em setores nos quais a tecnologia seja fator determinante de produção, serão consideradas nacionais empresas que, além de atender aos requisitos definidos no artigo 301 [que define "empresa nacional"], estiverem sujeitas ao controle tecnológico nacional em caráter permanente, exclusivo e incondicional.</p>	<p>Art. 290 - Em setores nos quais a tecnologia seja fator determinante de produção, serão consideradas nacionais empresas que, além de atender aos requisitos definidos no artigo 226 [que define "empresa nacional"], estiverem sujeitas ao controle tecnológico nacional em caráter permanente, exclusivo e incondicional.</p>	<p>Art. 248 - Em setores nos quais a tecnologia de ponta seja fator determinante de produção, serão consideradas nacionais empresas que, além de atender aos requisitos definidos no artigo 192 [que define "empresa nacional"], estiverem sujeitas ao controle tecnológico nacional em caráter permanente, exclusivo e incondicional.</p>	<p>Art. 248 - Em setores nos quais a tecnologia de ponta seja fator determinante de produção, serão consideradas nacionais as empresas que, além de atender aos requisitos definidos no artigo 200 [que define "empresa nacional"], estejam sujeitas ao controle tecnológico nacional em caráter permanente, exclusivo e incondicional.</p>

<i>Anteprojeto de Constituição</i>	<i>Projeto de Constituição de Sistematização</i>	<i>Primeiro Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Segundo Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Projeto “A”</i>
<p>[Art. 402] Parágrafo único - É considerado controle tecnológico nacional o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir, absorver, transferir e variar a tecnologia de produto e de processo de produção.</p>	<p>[Art. 397] Parágrafo único - É considerado controle tecnológico nacional o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir, absorver, transferir e variar a tecnologia de produto e de processo de produção.</p>	<p>[Art. 290] Parágrafo único - É considerado controle tecnológico nacional o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir, absorver, transferir e variar a tecnologia de produto e de processo de produção.</p>	<p>[Art. 248] Parágrafo único - É considerado controle tecnológico nacional o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir e absorver a tecnologia de produto e de processo de produção.</p>	<p>Parágrafo único - É considerado controle tecnológico nacional o exercício, de direito e de fato, do poder para desenvolver, gerar, adquirir e absorver a tecnologia de produto e de processo de produção.</p>
<p>Art. 403 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios propiciarão, na forma da lei, incentivos específicos a instituições de ensino e pesquisa, a universidades, empresas nacionais e pessoas físicas que realizam atividades destinadas à ampliação do conhecimento científico, à capacitação científica e à autonomia tecnológica, de acordo com os objetivos e prioridades nacionais.</p>	<p>Art. 398 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios propiciarão, na forma da lei, incentivos específicos a instituições de ensino e pesquisa, a universidades, empresas nacionais e pessoas físicas que realizam atividades destinadas à ampliação do conhecimento científico, à capacitação científica e à autonomia tecnológica, de acordo com os objetivos e prioridades nacionais.</p>			

<i>Anteprojeto de Constituição</i>	<i>Projeto de Constituição de Sistematização</i>	<i>Primeiro Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Segundo Substitutivo do Relator da CS</i>	<i>Projeto “A”</i>
<p>[Art. 403] § 1º - A lei fixará a parcela dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, das entidades da administração indireta e dos organismos públicos de desenvolvimento regional, a ser aplicada anualmente na capacitação científica e tecnológica, e os critérios mediante os quais incentivará a pós-graduação, as pesquisas e bolsas de estudo de nível superior em instituições de comprovada capacidade técnica.</p>	<p>[Art. 398] § 1º - A lei fixará a parcela dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, das entidades da administração indireta e dos organismos públicos de desenvolvimento regional, a ser aplicada anualmente na capacitação científica e tecnológica, e os critérios mediante os quais incentivará a pós-graduação, as pesquisas e bolsas de estudo de nível superior em instituições de comprovada capacidade técnica.</p>			
<p>[Art. 403] § 2º - A lei regulará a concessão de incentivos e outras vantagens a empresa e entidades da iniciativa privada ou pública que apliquem recursos em universidade, instituições de ensino e pesquisa, visando ao desenvolvimento em todas as áreas da ciência, à autonomia tecnológica e à formação de recursos humanos.</p>	<p>[Art. 398] § 2º - A lei regulará a concessão de incentivos e outras vantagens a empresa e entidades da iniciativa privada ou pública que apliquem recursos em universidade, instituições de ensino e pesquisa, visando ao desenvolvimento em todas as áreas da ciência, à autonomia tecnológica e à formação de recursos humanos.</p>			

ANNEXE 5

TABELA V – DIFERENÇAS ENTRE AS PROPOSIÇÕES NORMATIVAS DA LEI DE INOVAÇÃO

Destaque das disposições do projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo e do Substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável por analisar o PL n° 3.476/04.

Proposta original do Poder Executivo	Substitutivo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados
CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES
Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País, nos termos dos arts. 218 e 219 da Constituição.	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.
[...]	[...]
CAPÍTULO II - DO ESTÍMULO À CONSTRUÇÃO DE AMBIENTES ESPECIALIZADOS E COOPERATIVOS DE INOVAÇÃO	CAPÍTULO II - DO ESTÍMULO À CONSTRUÇÃO DE AMBIENTES ESPECIALIZADOS E COOPERATIVOS DE INOVAÇÃO
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 que objetivem a geração de produtos e processos inovadores.	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.

<p>Parágrafo único. O apoio previsto neste artigo poderá contemplar as redes e os projetos internacionais de pesquisa tecnológica.</p>	<p>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.</p>
<p>Art. 4º As ICT poderão, mediante remuneração e por prazo determinado:</p>	<p>Art. 4º As ICT poderão, mediante remuneração e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio:</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>Parágrafo único. A permissão e o compartilhamento de que tratam os incisos I e II do caput obedecerão às prioridades, critérios e requisitos estabelecidos em edital aprovados pelo órgão máximo da ICT, observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades às empresas e organizações interessadas.</p>	<p>Parágrafo único. A permissão e o compartilhamento de que tratam os incisos I e II do caput obedecerão às prioridades, critérios e requisitos aprovados e divulgados pelo órgão máximo da ICT, observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades às empresas e organizações interessadas.</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III - DO ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO DAS ICT NO PROCESSO DE INOVAÇÃO</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III - DO ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO DAS ICT NO PROCESSO DE INOVAÇÃO</p>
<p>Art. 6º É facultado à ICT celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação protegida.</p>	<p>Art. 6º É facultado à ICT celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida.</p>

<p>§ 1º O contrato para os fins de que trata o caput, com cláusula de exclusividade, deve ser precedido de chamada pública, na forma do regulamento.</p>	<p>§ 1º A contratação com cláusula de exclusividade, para os fins de que trata o caput, deve ser precedida da publicação de edital.</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>§ 6º Os valores auferidos no contrato referido no caput serão incluídos no orçamento da ICT e deverão ser utilizados, exclusivamente, na consecução dos seus objetivos institucionais, observado o disposto no art. 13.</p>	<p><i>sem correspondente [excluído]</i></p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>Art. 8º É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços compatíveis com suas finalidades e com os objetivos desta Lei.</p>	<p>Art. 8º É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>§ 2º O servidor, militar ou empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no caput poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que tenha firmado acordo de parceria, nos termos do art. 9º, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.</p>	<p>§ 2º O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no caput poderá receber retribuição pecuniária diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>

Art. 9º. [...]	Art. 9º. [...]
<p>§ 2º As partes deverão prever, em contrato, a propriedade intelectual e a participação nos resultados do uso das criações resultantes da parceria, assegurando aos signatários o direito ao licenciamento, observado o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 6º.</p>	<p>§ 2º As partes deverão prever, em contrato, a titularidade da propriedade intelectual e a participação nos resultados da exploração das criações resultantes da parceria, assegurando aos signatários o direito ao licenciamento, observado o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 6º.</p>
<p>§ 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º serão asseguradas na proporção equivalente ao montante do valor agregado do conhecimento já existente no início da parceria e dos recursos humanos, financeiros e materiais alocados pelas partes contratantes.</p>	<p>§ 3º A propriedade intelectual e a participação nos resultados referidas no § 2º serão asseguradas, desde que previsto no contrato, na proporção equivalente ao montante do valor agregado do conhecimento já existente no início da parceria e dos recursos humanos, financeiros e materiais alocados pelas partes contratantes.</p>
<p>Art. 10. Os acordos e contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com a finalidade desta Lei, poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas, observado o limite máximo fixado em regulamento.</p>	<p>Art. 10. Os acordos e contratos firmados entre as ICT, as instituições de apoio, agências de fomento e as entidades nacionais de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, cujo objeto seja compatível com a finalidade desta Lei, poderão prever recursos para cobertura de despesas operacionais e administrativas incorridas na execução destes acordos e contratos, observados os critérios do regulamento.</p>
<p>Art. 11 [...]. Parágrafo único. A manifestação prevista no caput [cessão de direito de propriedade intelectual, a título não oneroso] deverá ser proferida pela autoridade máxima da instituição, ouvido o núcleo de inovação tecnológica, no prazo fixado em regulamento.</p>	<p>Art. 11 [...] Parágrafo único. A manifestação prevista no caput deverá ser proferida pelo órgão ou autoridade máxima da instituição, ouvido o núcleo de inovação tecnológica, no prazo fixado em regulamento.</p>
[...]	[...]

<p>Art. 13. É assegurada ao criador, limitada a um terço do total, participação nos ganhos econômicos auferidos pela ICT, resultantes de contratos de transferência de tecnologia ou de exploração de criação protegida, da qual tenha sido o inventor, obtentor ou autor, aplicando-se, no que couber, o disposto no parágrafo único do art. 93 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.</p>	<p>Art. 13. É assegurada ao criador participação mínima de cinco por cento e máxima de um terço nos ganhos econômicos, auferidos pela ICT, resultantes de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação protegida da qual tenha sido o inventor, obtentor ou autor, aplicando-se, no que couber, o disposto no parágrafo único do art. 93 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>Art. 15. A critério da administração pública, poderá ser concedida ao pesquisador público, desde que não esteja em estágio probatório, licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.</p>	<p>Art. 15. A critério da administração pública, na forma do regulamento, poderá ser concedida ao pesquisador público, desde que não esteja em estágio probatório, licença sem remuneração para constituir empresa com a finalidade de desenvolver atividade empresarial relativa à inovação.</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>Art. 18. Na elaboração e execução dos seus orçamentos, as ICT adotarão as medidas cabíveis para a administração e gestão da sua política de propriedade intelectual, inclusive para permitir o recebimento dos ganhos econômicos decorrentes da exploração dos títulos de propriedade intelectual, as despesas para a proteção e os pagamentos correspondentes devidos aos criadores e eventuais colaboradores.</p>	<p>Art. 18. As ICT, na elaboração e execução dos seus orçamentos, adotarão as medidas cabíveis para a administração e gestão da sua política de inovação para permitir o recebimento de receitas e o pagamento de despesas decorrentes da aplicação do disposto nos arts. 4º, 6º, 8º e 9º, o pagamento das despesas para a proteção da propriedade intelectual e os pagamentos devidos aos criadores e eventuais colaboradores.</p>
<p>Parágrafo único. Os recursos financeiros provenientes da exploração da propriedade intelectual constituem receita própria da ICT.</p>	<p>Parágrafo único. Os recursos financeiros de que trata o caput, percebidos pelas ICT, constituem receita própria e deverão ser aplicados, exclusivamente, em objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação.</p>

CAPÍTULO IV - DO ESTÍMULO À INOVAÇÃO NAS EMPRESAS	CAPÍTULO IV - DO ESTÍMULO À INOVAÇÃO NAS EMPRESAS
<p>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.</p>	<p>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 privados em 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.</p>
<p><i>sem correspondente</i></p>	<p>§ 1º As prioridades da política industrial e tecnológica nacional de que trata o caput serão estabelecidas em regulamento. <i>[incluído]</i></p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>§ 3º O Poder Executivo regulamentará a subvenção econômica de que trata este artigo, assegurada a destinação de percentual mínimo dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e sua aplicação nas finalidades específicas a que por lei estejam vinculados.</p>	<p>§ 4º O Poder Executivo regulamentará a subvenção econômica de que trata este artigo, assegurada a destinação de percentual mínimo dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.</p>
<p><i>sem correspondente</i></p>	<p>§ 5º Os recursos de que trata o § 4º deste artigo serão objeto de programação orçamentária em categoria específica do FNDCT, não sendo obrigatória sua aplicação na destinação setorial originária, sem prejuízo da alocação de outros recursos do FNDCT destinados à subvenção econômica.</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>CAPÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS</p>	<p>CAPÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS</p>
<p>[...]</p>	<p>[...]</p>
<p>Art. 26. É vedado à ICT integrante da administração direta ou constituída sob a forma de autarquia ou fundação pública utilizar-se do disposto nesta Lei para explorar atividade econômica.</p>	<p><i>sem correspondente [excluído]</i></p>

<p><i>sem correspondente</i></p>	<p>Art. 27. Na aplicação do disposto nesta lei serão observadas as seguintes diretrizes:</p> <p>I – priorizar, nas regiões menos desenvolvidas do País e na Amazônia, ações que visem dotar a pesquisa e o sistema produtivo regional de maiores recursos humanos e capacitação tecnológica;</p> <p>II – atender a programas e projetos de estímulo à inovação na indústria de defesa nacional e que ampliem a exploração e o desenvolvimento da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e da Plataforma Continental;</p> <p>III – assegurar tratamento favorecido a empresas de pequeno porte; e</p> <p>IV – dar tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.</p>
<p><i>sem correspondente</i></p>	<p>Art. 28. A União fomentará a inovação na empresa mediante a concessão de incentivos fiscais com vistas à consecução dos objetivos estabelecidos nesta Lei.</p> <p>Parágrafo único. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, em até 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta Lei, projeto de lei para atender o previsto no caput deste artigo.</p>

ANNEXE 6

TABELA VI – PERCURSO DA PEC Nº 290/13 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC-PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
Art. 1º. Dê-se ao inciso V do art. 23 a seguinte redação: “Art. 23. [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; [...]”	N/A	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem
Art. 2º. Dê-se ao inciso IX do art. 24 a seguinte redação: “Art. 24. [...] IX -educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação; [...]”.	N/A	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC-PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
<i>[sem correspondente]</i>	N/A	Art. 3º O art. 167 passa a vigor aditado do seguinte dispositivo: “Art. 167 [...] § 5º Para a viabilização dos resultados de interesse científico, tecnológico e de inovação, poderá ser admitida a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos direcionados às atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação de uma categoria de programação para outra, sem a necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo, na forma da lei.”	Idem	Art. 3º O art. 167 passa a vigor aditado do seguinte dispositivo: “Art. 167 [...] § 5º Para a viabilização dos resultados de projetos restritos às áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação, poderá ser admitida a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos direcionados às atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação de uma categoria de programação para outra, sem a necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo, mediante Ato do Poder Executivo.”	Idem	Idem
Art. 3º. Dê-se ao inciso V do art. 200 a seguinte redação: “Art. 200. [...] V – incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; [...]”	N/A	Art. 4º. Dê-se ao inciso V do art. 200 a seguinte redação: “Art. 200. [...] V – incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; [...]”	Idem	Idem	Idem	Idem

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC-PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
<i>[sem correspondente]</i>	N/A	<i>[sem correspondente]</i>	<i>[sem correspondente]</i>	Art. 5º Dê-se ao § 2º do art. 213 a seguinte redação: “Art. 213. [...] § 2º As atividades de pesquisa, extensão e estímulo e fomento à inovação, realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica, poderão receber apoio financeiro do Poder Público.”	Idem	Idem
Art. 4º. O Capítulo IV do Título VIII fica assim renomeado: “Capítulo IV –Da Ciência, Tecnologia e Inovação”.	N/A	Idem [artigo 5º]	Idem	Idem [artigo 6º]	Idem	Idem
Art. 5º O art. 218 passa a vigor com as seguintes modificações:	N/A	Idem [artigo 6º]	Idem	Idem [artigo 7º]	Idem	Idem

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC-PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
“Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação, estimulando a articulação entre entes públicos e privados nessas atividades, nas diversas esferas de governo.	N/A	“Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.	Idem	Idem	Idem	Idem
§ 1º A pesquisa científica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.	N/A	Idem	§ 1º A pesquisa científica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.	Idem	Idem	Idem
<i>[sem correspondente]</i>	N/A	<i>[sem correspondente]</i>	<i>[sem correspondente]</i>	§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.	Idem	Idem
§ 5º É facultado à União, 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.”	N/A	§ 5º É facultado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.	§ 5º É facultado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino, à extensão e à pesquisa científica e tecnológica.	<i>[sem correspondente, excluído]</i>	<i>[sem correspondente]</i>	<i>[sem correspondente]</i>

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC-PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
<i>[sem correspondente]</i>	N/A	§ 6º O Estado estimulará a formação de recursos humanos para as áreas de ciência, tecnologia e inovação, especialmente com a atração, valorização e retenção de pessoal.	§ 6º O Estado estimulará a formação de recursos humanos para as áreas de ciência, tecnologia e inovação, especialmente por meio da atração, valorização e retenção de pessoal e do apoio às atividades de extensão tecnológica.	<i>[sem correspondente, excluído]</i>	<i>[sem correspondente]</i>	<i>[sem correspondente]</i>
<i>[sem correspondente]</i>	N/A	§ 7º O Estado estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, na execução das atividades previstas no caput, nas diversas esferas de governo.	Idem	Idem [§ 6º]	Idem	Idem
<i>[sem correspondente]</i>	N/A	§ 8º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.	Idem	Idem [§ 7º]	Idem	Idem
"§ 6º Para a execução das atividades de que trata este artigo serão adotados mecanismos especiais ou simplificados de contratação de bens e serviços, de controle e de tributação, na forma da lei."	N/A	§ 9º Para a execução das atividades de que trata este artigo serão adotados mecanismos especiais ou simplificados de contratação de bens e serviços, de importação, de controle, de prestação de contas, de tributação e de celebração de convênios, na forma da lei."	Idem	<i>[sem correspondente, excluído]</i>	<i>[sem correspondente]</i>	<i>[sem correspondente]</i>

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC- PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
<p>Art. 6.º. O art. 219 passa a vigor aditado o seguinte dispositivo: “Art. 219. [...] Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento de empresas inovadoras, a constituição e a manutenção de polos tecnológicos e a criação, absorção e transferência de tecnologia.”</p>	N/A	<p>Art. 7.º. O art. 219 passa a vigor aditado o seguinte dispositivo: “Art. 219. [...] Parágrafo único: O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques tecnológicos, de polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção e transferência de tecnologia.”</p>	<p>Art. 7.º. O art. 219 passa a vigor aditado o seguinte dispositivo: “Art. 219. [...] Parágrafo único: O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques tecnológicos e de polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.”</p>	Idem [artigo. 8º]	Idem	Idem
<p>Art. 7º. Adicione-se ao Capítulo IV do Título VIII os seguintes artigos:</p>	N/A	Idem [artigo 9º]	Idem	Idem [artigo. 9º]	Idem	<i>Idem</i>

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC-PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
<p>"Art. 219-A. Para a execução das atividades previstas neste capítulo, a União, os Estados e Municípios poderão efetuar a cessão temporária de recursos humanos, sem prejuízo dos direitos do servidor, de equipamentos e de instalações a entes públicos e privados, na forma da lei."</p>	<p>"Art. 219-A. Para a execução das atividades previstas neste capítulo, a União, os Estados e Municípios poderão efetuar a cessão temporária de recursos humanos, sem prejuízo dos direitos do servidor, de equipamentos e de instalações a entes públicos e privados, mediante contrapartida assumida pelo ente cessionário, na forma da lei."</p>	<p>"Art. 219-A. Para a execução das atividades previstas neste capítulo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão efetuar a cessão temporária de recursos humanos, sem prejuízo dos direitos do servidor, do militar ou do empregado público, de equipamentos e de instalações a entes públicos e privados, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente cessionário, na forma da lei."</p>	<p>"Art. 219-A. Para a execução das atividades previstas neste capítulo, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão efetuar a cessão temporária de recursos humanos, sem prejuízo dos direitos do servidor, do militar ou do empregado público, de equipamentos e de instalações a entes públicos e privados, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente cessionário, na forma da lei."</p>	<p>"Art. 219-A. Para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão efetuar a cessão temporária de recursos humanos mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente cessionário, na forma da lei."</p>	<p>"Art. 219-A. Para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento científico e inovação, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicas e entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente cessionário, na forma da lei."</p>	<p>"Art. 219-A. Para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicas e entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei."</p>
<p>Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação será organizado em regime de colaboração entre entes públicos e privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.</p>	<p>N/A</p>	<p>Art. 219.-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.</p>	<p>Idem</p>	<p>Idem</p>	<p>Idem</p>	<p>Idem</p>

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC-PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.	N/A	§1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.	Idem	Idem	Idem	Idem
§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades.”	N/A	§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades.”	Idem	Idem	Idem	Idem
<i>[sem correspondente]</i>	N/A	<i>[sem correspondente]</i>	"Art 219-C. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão utilizar instrumentos de apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas nacionais, especialmente por meio de financiamentos, investimentos em participações societárias, incentivos tributários e subvenção econômica para despesas correntes e de capital, na forma da lei”	"Art 219-C. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão utilizar instrumentos de apoio às atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas nacionais, para despesas correntes e de capital, na forma da lei”	<i>[sem correspondente, excluído]</i>	<i>[sem correspondente]</i>

Proposta original da PEC nº 290/13	EM-CCJC- PEC290/13	Substitutivo 1 à PEC nº 290/13	Substitutivo 2 à PEC nº 290/13	Substitutivo 3 à PEC nº 290/13	Substitutivo 4 à PEC nº 290/13	Substitutivo 5 à PEC nº 290/13
<i>[sem correspondente]</i>	N/A	<i>[sem correspondente]</i>	Art. 9º Dê-se ao § 2º do art. 213 a seguinte redação: “Art. 213. [...] § 2º As atividades de pesquisa, extensão e estímulo e fomento à inovação, realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica, poderão receber apoio financeiro do Poder Público.”	<i>[indicado acima, artigo 5º]</i>	Idem	Idem

TABLE DES MATIERES

Thèse de Doctorat / décembre 2021	I
RÉSUMÉ SUBSTANTIEL EN FRANÇAIS	XVIII
INTRODUCTION	XIX
CHAPITRE I - NOTIONS PRÉLIMINAIRES	XXI
(a) Objet, problématique, thèse et hypothèses de la recherche	XXI
(b) Prémisses méthodologiques	XXIII
(b.1) Le droit comme point de départ	XXIII
(b.2) L'approche juridico-étatique du phénomène d'innovation	XXIV
(b.3) Le <i>fomento</i> comme technique d'action de l'État en matière d'innovation	XXIV
(b.4) L'État comme point de vue	XXVI
(b.5) L'examen du processus de formation du secteur de STI	XXIX
CHAPITRE II – PREMIÈRES INITIATIVES ET DIVERSIFICATION DU SYSTÈME BRÉSILIEN EN MATIÈRE DE STI	XXXII
(a) Les premiers jalons : la création du CNPq à travers la loi n° 1.310 de 1951	XXXII
(a.1) Le contexte préalable à la création du CNPq	XXXIII
(a.2) Le projet de loi n° 260/49 proposé par le chef de l'État	XXXIV
(a.3) Les dispositions de la loi n° 1.310/51	XXXV
(a.4) Quelques réflexions sur les dispositions de la loi n° 1.310/51	XXXVI
(a.5) Le CNPq : son évolution jusqu'à aujourd'hui	XXXVI
(b) Diversification institutionnelle et rapprochement de la STI aux défis économiques et sociaux nationaux des années 1950 et 1960	XXXVIII

(b.1) Des efforts de formation de cadresXXXVIII

(b.2) Le contrôle de l'activité nucléaireXL

(b.3) L'engagement financier de l'État brésilien XLII

(c) Conclusions de la recherche menée dans le Chapitre IIXLIII

CHAPITRE III – L'ALIGNEMENT SUR LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT NATIONAL ET LE MÛRISSEMENT INSTITUTIONNEL DU SOUTIEN À L'INNOVATIONXLVIII

(a) La planification de l'action économique de l'État brésilien : la STI dans l'agenda de développement des années 1960XLIX

(b) L'articulation « systématique » d'une stratégie en matière de STI LI

(c) Les Plans essentiels de développement scientifique et technologique (PBDCT) dans le cadre des Plans nationaux de développement (PND) LIII

(c.1) Les PND-PBDCT dans le droit brésilien LIV

(c.2.) PND I et PBDCT I : le secteur de la STI en tant que facteur d'expansion du développement LVII

(c.3) PND II et PBDCT II : la perte de centralité de la STI dans un contexte de crise internationale et l'inflexion vers un agenda « interne » du secteur LIX

(c.4) PND III et PBDCT III : l'abandon de la stratégie de développement national planifié et le recul de la STI parmi les priorités du Gouvernement LXI

(d) La création du ministère de la Science et de la Technologie par le Président de la République (décret n° 91.146, de 1985) et l'isolement de la thématique de la science, de la technologie et de l'innovation au sein de l'Union fédéraleLXIV

(e) Conclusions de la recherche menée dans le Chapitre IIILXVI

CHAPITRE IV - LA DENSIFICATION NORMATIVE CONSÉCUTIVE À LA CONSTITUTION DE 1988 ET L'ORIENTATION DES EFFORTS VERS LA PROMOTION DE L'ACTIVITÉ D'INNOVATIONLXXIII

(a) La Constitution de 1988 et l'élaboration de son chapitre relatif à la science et à la technologieLXXIV

(b) La réorientation de l'intervention de l'État et l'utilisation de structures non étatiques pour la promotion de la STI	LXXVII
(c) L'articulation du système juridique de promotion de l'innovation	LXXXIX
(d) Conclusions de la recherche menée dans le Chapitre IV	LXXXVII
CHAPITRE V - ANALYSE COMPARÉE : LE CAS FRANÇAIS	XCVI
(a) Le choix de la structure de promotion de l'innovation mise en place par l'État français	XCVI
(b) Le paysage juridique français	C
(b.1) Quelques considérations sur la légalité en droit français	C
(b.1.1.) La place de la loi et du règlement dans la Constitution de la République française de 1958	C
(b.1.2.) Les particularités et l'évolution du contrôle de constitutionnalité et leurs conséquences sur la centralité de la loi en tant que paramètre de validité du système juridique français	CII
(b.1.3.) L'inflation normative et ses impacts symboliques sur la place de la loi en droit français	CIII
(b.1.4.) La loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche	CIV
(b.2) L'Union européenne et son influence sur le droit français	CX
(b.2.1) La Constitution de la République française et l'Union européenne	CX
(b.2.2) L'innovation dans le TFUE	CXII
(b.2.3) Horizon 2020	CXV
(c) Initiatives de l'État français en matière de promotion de l'innovation	CXVII
(c.1) Compréhension générale du système d'innovation français et de ses évolutions	CXVIII
(c.2) Initiatives contemporaines de l'État français pour stimuler l'innovation	CXXV
(c.2.1) Le Conseil de l'innovation	CXXVI
(c.2.2) Le programme « Startups d'État »	CXXVIII
(c.2.3) La Banque publique d'investissement (Bpifrance)	CXXXI

(c.2.4) i-Lab CXXXIII

(d) Considérations comparatives sur le rôle des pouvoirs législatif et exécutif dans la création des bases normatives de la promotion de l'innovation par l'État en France et au Brésil CXXXV

(e) Contributions du Chapitre V à la formulation de l'hypothèse de recherche CXLIII

CHAPITRE VI – CONCLUSION CXLVIII

(a) Énoncés conclusifs : les caractéristiques du système juridique brésilien de promotion de l'innovation CXLVIII

(a.1) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation est la conséquence d'un soutien persistant de l'État à la science et à la technologie CXLVIII

(a.2) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation n'est pas un phénomène contemporain du droit brésilien CXLIX

(a.3) Le système juridique de promotion de l'innovation a pour origine l'action normative du pouvoir exécutif CL

(a.4) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation a été impacté par la Constitution de 1988 qui a mis le pouvoir législatif au centre de l'action normative de l'État en matière d'innovation CLII

(a.5) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation prévoit, de façon exhaustive et détaillée, les instruments à la disposition de l'administration publique pour stimuler l'innovation, notamment s'agissant du rapport entre le secteur public et le secteur privé CLIV

(a.6) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation est de nature constitutionnelle et légale et répond à la logique de la manière d'être et d'agir de l'administration publique brésilienne CLVI

(a.7) Le système juridique brésilien de promotion de l'innovation est passé « de la structure à la fonction » CLIX

(b) Considérations finales CLXIII

INTRODUÇÃO I

A. Plano da pesquisa 2

B. Reflexos do conteúdo do trabalho no plano de pesquisa 4

C. Aspectos formais e temporais	6
<i>CAPÍTULO I – NOÇÕES PRELIMINARES</i>	10
1.1. Tema, problema, tese e hipóteses da pesquisa	11
1.2. Premissas metodológicas	14
1.2.1. O Direito como ponto de partida	14
1.2.1.1. Uma perspectiva positivista	14
1.2.1.2. Uma opção sistêmica, de totalidade ordenada	17
1.2.2. O enfoque jurídico-estatal do fenômeno da inovação	21
1.2.2.1. A opção pelo recorte da Lei nº 10.973/04	21
1.2.2.2. A interação Estado e atividade de inovação	24
1.2.2.3. Inovação como resultado de um sistema	25
1.2.3. O fomento como técnica do agir estatal em face da atividade de inovação	29
1.2.3.1. Direção do Direito positivo e a observação teórica	29
1.2.3.2. Institucionalidades estatais como agentes do fomento	31
1.2.3.3. Atividade de inovação enquanto fenômeno da ordem social e econômica	34
1.2.3.4. Fomento como interesse preponderante	36
1.2.4. O Estado como ponto de vista	38
1.2.4.1. Abordagem a partir de elementos da teoria jurídica das políticas públicas	38
1.2.4.2. A noção de arcabouço jurídico-institucional e a dimensão dos fins, meios e organicidades da estrutura administrativa	41
1.2.4.3. Estado, Direito e legalidade	46
1.2.4.3.1. Um conceito jurídico de Estado	46
1.2.4.3.2. Aspectos da organização, limitação e controle do poder do Estado	48

1.2.4.3.2.1. Federalismo e a abordagem da estrutura administrativa da União Federal _____	48
1.2.4.3.2.2. Separação de poderes e a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo _____	53
1.2.4.3.2.2.1. Poder Judiciário, função jurisdicional e controle _____	59
1.2.4.3.2.3. Democracia como opção necessária _____	63
1.2.4.3.3. Apreensão da legalidade _____	72
1.2.5. A opção pela trajetória da formação _____	80
1.2.5.1. Os vieses e riscos dessa escolha _____	80
1.2.5.2. A noção de formação adotada _____	83
1.2.5.3. A organização da exposição pelos momentos institucionais decisivos _____	86
<i>CAPÍTULO II – AS PRIMEIRAS INICIATIVAS E AS ONDAS INAUGURAIS DE DIVERSIFICAÇÃO DOS ESFORÇOS NACIONAIS DE FOMENTO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</i> _____	96
Síntese do plano de investigação do Capítulo II _____	97
2.1. Marco inicial: o Conselho Nacional de Pesquisa, criado pelo Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951 _____	100
2.1.1. Antecedentes à apresentação da proposta de criação do CNPq pelo Poder Executivo _____	100
2.1.2. Projeto de Lei nº 260, de 1949, de autoria do chefe do Poder Executivo _____	106
2.1.2.1. Exposição de Motivos da Comissão instituída pelo chefe do Poder Executivo para a preparação do anteprojeto do Conselho Nacional de Pesquisa. _____	107
2.1.2.2. Notas sobre o percurso do PL nº 260/49 no Congresso Nacional _____	114
2.1.3. Conteúdo prescritivo da Lei nº 1.310/51 _____	122
2.1.4. Ponderações ao arranjo jurídico-institucional da Lei nº 1.310/51 _____	127
2.1.5. CNPq: percurso até a atualidade _____	132
2.1.5.1. Organicidades criadas com fundamento no artigo 13 da Lei nº 1.310/51 _____	133

2.1.5.2. Atualização da Lei nº 4.533/64	135
2.1.5.3. A organização sob a forma de fundação pela Lei nº 6.129/74	141
2.1.5.3.1. O objetivo do Poder Executivo de “modernizar e flexibilizar” o CNPq	141
2.1.5.3.2. Roupagem não-estatal das fundações e notas à evolução do tratamento dessas entidades no âmbito do Estado brasileiro	143
2.1.5.3.3. Articulação institucional do CNPq no auxílio do Ministério do Planejamento entre 1974 e 1985	147
2.1.5.4. Vinculação ao Ministério de Ciência e Tecnologia e a migração da elaboração da estratégia para a execução da atividade de ciência, tecnologia e inovação	151
2.2. Diversificação institucional e a aproximação da ciência, tecnologia e inovação dos desafios nacionais	155
2.2.1. Esforços de formação de quadros e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)	156
2.2.1.1. Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior do Decreto nº 29.741/51	156
2.2.1.2. Outras iniciativas empreendidas pelo Ministério da Educação	160
2.2.1.2.1. Comissão Supervisora do Plano dos Institutos (COSUPI), estabelecida pelo Decreto nº 49.355/60	160
2.2.1.2.2. Programa de Expansão do Ensino Tecnológico (PROTEC), estabelecido pelo Decreto nº 53.325/63	166
2.2.1.3. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)	168
2.2.1.3.1. Reunião de iniciativas pelo Decreto nº 53.932/64	168
2.2.1.3.2. Construção de uma autonomia pelo Poder Executivo: Decretos nºs 54.356/64, 66.662/70, 74.299/74 e 86.816/82	170
2.2.1.3.3. A fundação instituída pela Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992	176
2.2.2. Controle da atividade nuclear e a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) ..	182

2.2.2.1. Tensões no Poder Executivo em face do disposto do arranjo estabelecido pela Lei nº 1.310/51	182
2.2.2.2. Mobilizações do Poder Legislativo quanto à institucionalidade da questão nuclear no Estado brasileiro	188
2.2.2.3. A reação do Poder Executivo e a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear pelo Decreto nº 40.110/56	193
2.2.2.4. “Validação” da CNEN pelo Congresso Nacional e a edição da Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962	196
2.2.2.5. Organização normativa da questão nuclear e da CNEN pela Lei nº 4.118/62 e seu percurso até a atualidade	201
2.2.2.6. Irradiação orgânica da agenda nuclear no âmbito do Estado brasileiro e sua contínua interação com a ciência, tecnologia e inovação	213
2.2.3. Engajamento financeiro do Estado brasileiro com a ciência, tecnologia e inovação: o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	226
2.2.3.1. BNDES: seus fundos especiais e sua aproximação da ciência, tecnologia e inovação	227
2.2.3.2. FINEP: formatação de uma organicidade de fomento financeiro à ciência, tecnologia e inovação	237
2.2.3.2.1. O Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, o FINEP (Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965): “Conta gráfica” do BNDES, sob a direção do Ministério do Planejamento	237
2.2.3.2.2. A Financiadora de Estudos e Projetos, a FINEP (art. 191, Decreto-Lei nº 200/67; Decreto-Lei nº 298/67; Decreto nº 61.056/67 e Decreto nº 68.748/71): empresa estatal da União Federal	243
2.2.3.3. FNDCT: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969) e sua operação pela FINEP	250
2.2.3.4. Breve destaque ao arranjo jurídico-institucional do BNDES, da FINEP e do FNDCT no fomento à agenda de ciência, tecnologia e inovação	256

2.2.3.4.1. BNDES e sua agenda residual, mas não irrelevante, de promoção da ciência, tecnologia e inovação	256
2.2.3.4.2. FINEP e sua missão principal de fomento à pesquisa e à inovação	263
2.2.3.4.3. FNDCT e sua tardia conformação pela Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007 ____	271
Conclusões do Capítulo II à tese da pesquisa	287
<i>CAPÍTULO III – O ALINHAMENTO COM A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL E O AMADURECIMENTO INSTITUCIONAL DO FOMENTO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO</i>	<i>291</i>
Síntese do plano de investigação do Capítulo III	292
3.1. Planificação e programação da ação econômica do Estado brasileiro: a emergência da ciência, tecnologia e inovação na agenda de planejamento do desenvolvimento na Década de 60	296
3.1.1. A decorrência do Decreto do Conselho de Ministros nº 1.422, de 27 de setembro de 1962: o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)	297
3.1.2. A vinculação de experiências do Decreto nº 57.464, de 20 de dezembro de 1965: o Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966) e o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976)	299
3.1.3. O Programa Estratégico de Desenvolvimento e sua validação a posteriori pelo chefe do Poder Executivo com o Decreto nº 61.590, de 23 de outubro de 1967	304
3.1.4. A criação da EMBRAER pelo Decreto-Lei nº 770, de 19 de agosto de 1969, enquanto exemplo do amplo esforço de engajamento do Estado na missão de desenvolvimento	315
3.2. Articulação “sistêmica” para a formatação de uma estratégia de ciência, tecnologia e inovação	320
3.2.1. A organização da União Federal para a ciência, tecnologia e inovação promovida pelo Decreto nº 70.553, de 17 de maio de 1972	320
3.2.2. Paradigma organizacional: o Sistema Nacional de Tecnologia do Decreto-Lei nº 239, de 28 de fevereiro de 1967.	325

3.2.3. O “Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico” do Decreto nº 75.225, de 15 de janeiro de 1975. _____ 329

3.3. Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento _____ 333

3.3.1. Visão geral: os PBDCTs-PNDs no Direito brasileiro _____ 334

3.3.1.1. As bases normativas dos Planos _____ 334

3.3.1.2. Os PNDs-PBDCTs na sistemática orçamentária _____ 337

3.3.1.2.1. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e o primeiro traço da gestão orçamentária plurianual _____ 337

3.3.1.2.2. O planejamento orçamentário na Constituição de 1967 e na EC nº 01/69 e suas regulamentações (Decreto-Lei nº 200/67, LC nº 3/67 e ACp nº 43/69) _____ 341

3.3.2. I PBDCT (1973-1974), no contexto do I PND (1972-1974) _____ 349

3.3.2.1. I PND (Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971) _____ 349

3.3.2.1.1. Elaboração e vigência _____ 349

3.3.2.1.2. Conteúdo _____ 351

3.3.2.1.2.1. “As realizações nacionais”: a constituição de uma “Política Tecnológica Nacional” _____ 352

3.3.2.1.2.2. “Modelo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento”: a ciência, tecnologia e inovação irradiada na ação estatal _____ 354

3.3.2.1.2.3. Ciência, tecnologia e inovação como “Fatores da Expansão” _____ 356

3.3.2.2. I PBDCT (Decreto nº 72.527, de 25 de julho de 1973) _____ 361

3.3.2.2.1. Elaboração e vigência _____ 361

3.3.2.2.1.1. A Exposição de Motivos nº 106-B, de 4 de julho de 1973, do Ministro do Planejamento e o seu pronunciamento por ocasião do lançamento do I PBDCT, em 25 de julho de 1973 ____ 363

3.3.2.2.1.2. A “metodologia” utilizada para elaboração do I PBDCT com base no Decreto nº 70.553/72 _____ 365

3.3.2.2.2. Conteúdo	367
3.3.2.2.2.1. Desenho da estratégia: o detalhamento do I PND	368
3.3.2.2.2.2 Arranjo financeiro: destaque geral das receitas e despesas	376
3.3.2.2.2.3. Fotografia do período: o I PDBCT como síntese das ações de ciência, tecnologia e inovação da União Federal no início dos Anos 70	379
3.3.2.2.2.4. “Implantação” da EMBRAPA como síntese de projeto prioritário do I PBDCT ..	385
3.3.3. II PBDCT (1976-1978), no contexto do II PND (1975-1979)	392
3.3.3.1. II PND (Lei nº 6.151, em 4 de dezembro de 1974)	392
3.3.3.1.1. Elaboração e vigência	392
3.3.3.1.2. Conteúdo	394
3.3.3.1.2.1. Uma nova conjuntura e seu impacto determinante no II PND	394
3.3.3.1.2.2. A “Política Científica e Tecnológica” no contexto da estratégia de desenvolvimento do II PND: a continuidade com perda de centralidade	397
3.3.3.1.2.3. A ciência, tecnologia e inovação como um instrumental espraído na estratégia de desenvolvimento do II PND	401
3.3.3.2. II PBDCT (Decreto nº 77.355, de 31 de março de 1976)	409
3.3.3.2.1. Elaboração e vigência	409
3.3.3.2.2. Conteúdo	410
3.3.3.2.2.1. A metalinguagem do II PBDCT: o relato do Plano sobre o engajamento estatal na atividade de ciência, tecnologia e inovação	411
3.3.3.2.2.2. A aderência do II PBDCT ao contexto de crise da primeira metade da Década 70 ..	416
3.3.3.2.2.3. A inflexão do II PBDCT às questões internas do setor de ciência, tecnologia e inovação	420
3.3.3.2.2.4. O impulso do período ao esforço da PETROBRÁS em matéria de ciência, tecnologia e inovação	424

3.3.4. III PBDCT (1980-1985), no contexto do III PND (1980-1985) _____	429
3.3.4.1. III PND (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 20 de maio de 1980) _____	429
3.3.4.1.1. Elaboração e vigência _____	429
3.3.4.1.2. Conteúdo _____	431
3.3.4.1.2.1. O acento da questão macroeconômica e a “carta de intenções” do planejamento setorial _____	431
3.3.4.1.2.2. O caráter inercial e acessório da ciência, tecnologia e inovação no III PND _____	433
3.3.4.2. III PBDCT (Decreto nº 85.118, de 3 de setembro de 1980) _____	436
3.3.4.2.1. Elaboração e vigência _____	436
3.3.4.2.2. Conteúdo _____	439
3.3.4.2.2.1. Efeitos da opção pelas “Ações Programadas” do CNPq no III PBDCT: uma estratégia de ciência, tecnologia e inovação de generalidades _____	439
3.3.4.2.2.2. Ratificação da agenda tradicional de produção de conhecimento e formação de pessoal da ciência, tecnologia e inovação no III PBDCT _____	441
3.3.4.2.2.3. Informática: uma exceção de notoriedade na estratégia de ciência, tecnologia e inovação do III PBDCT _____	442
3.4. O Decreto nº 91.146, de 15 de março de 1985, e o insulamento da temática de ciência, tecnologia e inovação na União Federal _____	454
Conclusões do Capítulo III à tese da pesquisa _____	464
<i>CAPÍTULO IV – DENSIFICAÇÃO NORMATIVA COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ORIENTAÇÃO DOS ESFORÇOS DO FOMENTO À ATIVIDADE DE INOVAÇÃO ____</i>	<i>471</i>
Síntese do plano de investigação do Capítulo IV _____	472
4.1. Constituição de 1988 e a elaboração da seção dedicada à ciência, tecnologia e inovação	476
4.1.1. Antecedentes constitucionais _____	478
4.1.2. O contexto jurídico-institucional de instituição da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 _____	483

4.1.2.1. Convocação da Assembleia Nacional Constituinte pela EC nº 26, de 27 de novembro de 1985 e a sua complexa metodologia de trabalho	483
4.1.2.2. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, e o prenúncio de uma cuidadosa abordagem da ciência, tecnologia e inovação no texto constitucional	485
4.1.3. Ciência, tecnologia e inovação nas etapas da Assembleia Nacional Constituinte	490
4.1.3.1. Ponderações metodológicas	490
4.1.3.2. Etapa “Preliminar” e o Regimento da ANC	493
4.1.3.3. Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	498
4.1.3.4. Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	507
4.1.3.5. Comissão de Sistematização	518
4.1.3.6. Plenário	539
4.1.3.7. Promulgação e considerações ao texto da Constituição de 1988	555
4.2. “Hiato” dos Anos 90: reorientação do caráter da intervenção estatal e a utilização da estrutura não-estatal para o fomento à ciência, tecnologia e inovação	563
4.2.1. Um contexto de transformação.	563
4.2.2. A revisão da estrutura do fomento estatal ao setor de informática pela Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, enquanto exemplo da descontinuidade da estratégia de intervenção do Estado na atividade de ciência, tecnologia e inovação	568
4.2.3. O recurso à estrutura não-estatal como técnica de fomento à ciência, tecnologia e inovação ____	576
4.2.3.1. As Fundações de Apoio da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e o recurso à estrutura não-estatal para a gestão do fomento à ciência, tecnologia e inovação.	577
4.2.3.2. As Organizações Sociais da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e o recurso à estrutura não-estatal para a execução do fomento à ciência, tecnologia e inovação.	585
4.3. Articulação do arranjo jurídico-institucional para o fomento à inovação	598

4.3.1. Lei nº 10.973, de 2 de fevereiro de 2004, a Lei de Inovação	598
4.3.1.1. Projeto de Lei nº 3.476, de 2004: a proposição pelo Poder Executivo e seus fundamentos institucionais da Lei de Inovação	599
4.3.1.2. Diálogo com o Projeto de Lei nº 7.282, de 2002, de autoria do Poder Executivo: as bases prescritivas do PL nº 3.476/04	603
4.3.1.3. Tramitação no Congresso Nacional e a deferência parlamentar ao texto do PL nº 3.476/04, elaborado pelo Poder Executivo	617
4.3.1.4. Considerações às prescrições legais da Lei de Inovação	632
4.3.2. Formação do sistema jurídico vigente de fomento à ciência, tecnologia e inovação: a EC nº 85, de 26 de fevereiro de 2015, e a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016	646
4.3.2.1. Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	649
4.3.2.1.1. Conteúdo inicial do Projeto de Código	649
4.3.2.1.1.1. Sua “Justificativa”	649
4.3.2.1.1.2. Suas disposições prescritivas	652
4.3.2.1.2. Um Projeto de Código de origem estatal	659
4.3.2.1.3. O desinteresse do Congresso Nacional pelo Projeto de Código	665
4.3.2.1.3.1. Projetos de código nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal	665
4.3.2.1.3.2. Percurso do projeto de Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação na Câmara dos Deputados	667
4.3.2.1.3.3. Percurso no Senado Federal	673
4.3.2.2. Emenda Constitucional nº 85, 26 de fevereiro de 2015	678
4.3.2.2.1. Proposição da PEC nº 290, de 2013	679
4.3.2.2.2. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional no Congresso Nacional	681
4.3.2.2.2.1. Percurso na Câmara Federal	681

4.3.2.2.2. Percurso no Senado Federal	690
4.3.2.2.3. Considerações à EC nº 85/15: o “reconhecimento” de medidas de fomento à ciência, tecnologia e inovação no texto constitucional e a alteração da partilha de competências entre os entes federados na matéria	694
4.3.2.3. Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação	697
4.3.2.3.1. Substitutivo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, responsável por proferir parecer ao PL nº 2.177/11	698
4.3.2.3.2. Tramitação do PL nº 2.177/11 no Plenário da Câmara dos Deputados	705
4.3.2.3.3. Tramitação do PLC nº 77/15 no Senado Federal	710
4.3.2.3.4. Sanção e Veto da Presidente da República	714
4.3.2.3.5. Considerações às consequências da Lei nº 13.243/16 para a paisagem normativa de ciência, tecnologia e inovação: o engajamento do Poder Legislativo na conformação normativa de faculdades ao agir de fomento	718
Conclusões do Capítulo IV à tese da pesquisa	730
<i>CAPÍTULO V – PONDERAÇÕES COMPARATIVAS: O CASO FRANCÊS</i>	739
Síntese do plano de investigação do Capítulo V	739
5.1. Esclarecimentos preliminares: o sentido da observação da estrutura de fomento à inovação organizada pelo Estado francês	743
5.1.1. Um vínculo de passado, presente e futuro do Brasil com a França	743
5.1.1.1 Influência francesa no Direito administrativo brasileiro	744
5.1.1.2. Persistência da viabilidade de um diálogo jurídico	745
5.1.1.3. Alternativas de futuro para as políticas de inovação	748
5.1.2. Uma apresentação dos aspectos jurídicos das medidas de estímulo à inovação adotadas pelo Estado francês, para cotejá-los com o caso brasileiro	751
5.2. A paisagem jurídica francesa	757
5.2.1. Considerações à legalidade no Direito francês	759

5.2.1.1. Espaço da lei e do r�glement na Constitui�o da República Francesa de 1958 _____	761
5.2.1.2. Particularidades e evolu�o do controle de constitucionalidade e seus impactos � centralidade da lei enquanto parâmetro de validade do sistema jurídico francês _____	767
5.2.1.3. “Infla�o normativa” e os impactos simbólicos sobre o papel da lei no Direito francês _____	770
5.2.1.4. Loi n� 99-587 du 12 juillet 1999 sur l’innovation et la recherche _____	774
5.2.1.4.1. Tramita�o da proposta normativa: Gouvernement, S�nat e Assemblée Nationale _____	775
5.2.1.4.2. Disposi�es prescritivas da Loi n� 99-587 du 12 juillet 1999 _____	781
5.2.1.4.3. Compara�o: a Lei de Inova�o francesa (Loi n� 99-587) e a Lei de Inova�o brasileira (Lei n� 10.973/04) _____	785
5.2.2. União Europeia e suas influências sobre o Direito francês _____	789
5.2.2.1. Constitui�o da República Francesa e a União Europeia _____	791
5.2.2.2. Inova�o no contexto do TFUE _____	801
5.2.2.3. Horizonte 2020 _____	809
5.3. Iniciativas de fomento � inova�o pelo Estado francês _____	813
5.3.1. Compreensões gerais do sistema de inova�o francês e seus movimentos de transforma�o: a persistência do Estado na base da estrutura _____	814
5.3.1.1. François CHESNAIS – The French National System of Innovation (1993) _____	817
5.3.1.2. Philippe LARÉDO e Philippe MUSTAR – French Research and Innovation Policy: two decades of transformation (2002) _____	822
5.3.1.3. Emmanuel MULLER, Andrea ZENKER e Jean-Alain HÉRAUD – France: Innovation System and Innovation Policy (2009) _____	826
5.3.1.4. Jacques LESOURNE – La Recherche et L’Innovation en France (FutuRIS 2011, 2012, 2013 e 2016) _____	830
5.3.2. Aproxima�es � mobiliza�es contemporâneas _____	836
5.3.2.1. Conseil de l’innovation _____	837

5.3.2.2. Startup d'État	842
5.3.2.3. Banque publique d'investissement (BPI France)	855
5.3.2.4. i-Lab	864
5.4. Considerações comparativas ao papel dos Poderes Legislativo e Executivo na conformação normativa do agir estatal de fomento à inovação na França e no Brasil	874
Conclusões do Capítulo V à tese da pesquisa	886
CAPÍTULO VI – CONCLUSÃO	893
6.1 Enunciados da pesquisa: características do sistema jurídico brasileiro de fomento estatal à inovação	894
6.1.1. O sistema jurídico de fomento à inovação é consequência de um persistente esforço de estímulo estatal à ciência e à tecnologia.	894
6.1.2. O sistema jurídico de fomento à inovação não é um fenômeno contemporâneo do Direito brasileiro.	896
6.1.3. O sistema jurídico de fomento à inovação tem sua origem no exercício normativo do Poder Executivo.	899
6.1.4. O sistema jurídico de fomento à inovação foi impactado pelo arranjo jurídico-institucional da Constituição de 1988, com o Poder Legislativo emergindo como epicentro normativo desta atividade administrativa.	902
6.1.5. O sistema jurídico de fomento à inovação orienta-se por prescrever, exaustiva e detalhadamente, as faculdades instrumentais à disposição da Administração Pública para o estímulo à atividade de inovação, notadamente ao tratar daquelas relações jurídicas que aproximam o setor público do privado	906
6.1.6. O sistema jurídico de fomento à inovação tem índole constitucional-legal e responde aos desafios do modo de ser e agir da Administração Pública brasileira.	910
6.1.7. O sistema jurídico de fomento à inovação percorreu uma trajetória da estrutura à função.	914
6.2 Considerações finais à tese do trabalho	923
BIBLIOGRAPHIE	931
ANNEXE I	956

TABELA I – Levantamento exploratório de normas jurídicas editadas pelo Estado brasileiro relativas à ciência, tecnologia e inovação	956
ANNEXE 2	966
TABELA II – Evolução da seção dedicada à “Ciência e Tecnologia” na Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação da ANC	966
ANNEXE 3	970
TABELA III – Evolução da seção dedicada à “Ciência e Tecnologia” na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação da ANC	970
ANNEXE 4	972
TABELA IV – Evolução da seção dedicada à “Ciência e Tecnologia” na Comissão de Sistematização da ANC	972
ANNEXE 5	978
TABELA V – Diferenças entre as proposições normativas da Lei de Inovação	978
ANNEXE 6	985
TABELA VI – Percurso da PEC nº 290/13 na Câmara dos Deputados	985
TABLE DES MATIERES	994

Résumé :

La thèse explore les caractéristiques du système juridique brésilien de soutien de l'innovation par l'État. Nous soulignons la formation du droit qui structurent l'action de l'État dans le cadre de l'activité d'innovation, en observant l'exercice de leur fonction normative par les pouvoirs exécutif et législatif. Nous observons la dynamique du droit pour organiser cette action par l'État à partir de trois moments décisifs : 1) les efforts initiaux (années 1950 et 1960) qui concernent la création des organes dédiés à l'engagement de l'État dans l'activité science, technologie et innovation (STI); 2) la maturité institutionnelle, grâce à l'intégration de l'agenda de STI à la stratégie de développement brésilienne dans les années 1970 et 1980; et, enfin, 3) après la Constitution brésilienne de 1988, l'édition des actes normatifs d'incitations publiques à la STI, surtout pour paramétrer l'interaction entre l'État et le secteur privé en vue de promouvoir l'innovation. Nous considérons qu'à ce moment-là le pouvoir législatif se place au centre de la production des bases normatives pour l'action de l'administration publique, autrefois menée directement par le pouvoir exécutif. Afin de mettre en perspective cette tension, nous proposons un dialogue avec le cas français. Bien que soumis à diverses contraintes, nous montrons que le pouvoir exécutif français et son action normative sont au cœur de l'action étatique en faveur de l'innovation. À partir de cette perspective comparative, notre travail se termine par une réflexion sur la rigidité de la configuration constitutionnelle et légale de la structure juridique et institutionnelle brésilienne pour favoriser l'innovation.

Descripteurs : Promotion de l'innovation, État ; Science, technologie et innovation, politique, 1950- ; Structure juridique et institutionnelle ; État, politique, étude comparative ; Pouvoir exécutif ; Pouvoir législatif ; Administration publique, Brésil ; Administration publique, France

Title and Abstract:

Characteristics of the Brazilian legal system of state support for innovation. This thesis explores the characteristics of the Brazilian legal framework of state fostered innovation. The formation of this is highlighted through the analysis of statutes. The organizational dynamics of this state-sponsored action are observed in three decisive moments: 1) its initial impulse, between the 50s and 60s, with outstanding normative action of the President and creation of federal agencies and public funds; 2) the achievement of institutional maturity as a consequence of the incorporation of a science, technology and innovation (STI) agenda into the Brazilian development strategy, especially in the 1970s and 1980s; and 3) a normative increase with the 1988 Constitution, when Brazilian statutes began to prescribe in detail the manner by which state support in STI could be performed, especially regulating the interaction between public and private sector as a means to promote innovation. The Legislative Power places itself at the center of the production of rules of this kind of public action, once headed by the Executive Power. In order to put the tension between Executive and Legislators in perspective the French case is studied taking the normative basis of state promotion to STI into account. It is found that the French Executive Power and its normative action are central to regulate state action related to innovation. With this comparative dimension in mind, the research ends by offering considerations about the rigid character of the Brazilian legal framework in this field.

Keywords: Support for innovation, State; Science, technology and innovation, policy, 1950-; Legal and institutional framework; State, policy, comparative studies; Executive Power; Legislative Power; Public administration, Brazil; Public administration, France