

**Daniel Monteiro Gelcer**

**TEORIA FURTADIANA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
E A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor José Maria Arruda de Andrade

**Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

**São Paulo**

**2012**

**Daniel Monteiro Gelcer**

**TEORIA FURTADIANA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
E A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Departamento de Direito Econômico e  
Financeiro sob a orientação do Professor José  
Maria Arruda de Andrade

**Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

**São Paulo**

**2012**

“(…) responderemos todos, perante as gerações futuras,  
pelo rumo que tome nosso País na travessia desta crise.  
E não nos esqueçamos de que na história de um povo,  
como na vida de cada homem,  
há momentos em que tudo se pode dispensar, menos a coragem.”  
(Celso Furtado, Cultura e desenvolvimento em época de crise).

Aos meus pais, Jaime e Anna Theresa, pelo apoio incondicional.  
À minha pequena, Rose, pelas aventuras e o amor sem limites.

## AGRADECIMENTOS

Depois de concluída a dissertação de mestrado, paramos para analisar com mais calma os frutos que ela nos rendeu academicamente e espiritualmente; relembramos de todo o caminho transcorrido até a elaboração final do trabalho; olhamos para trás e pensamos em nossos erros e acertos; olhamos para frente e pensamos sobre o que podemos melhorar e, principalmente, agradecemos a todos aqueles que contribuíram para que o trabalho ficasse com essa cara.

Qualquer agradecimento que eu faça ao Professor José Maria será muito pouco por tudo o que ele fez por mim. Relembro com muito carinho das monitorias nas aulas de Economia Política e dos seminários sobre o Celso Furtado. As oportunidades que ele me concedeu foram incríveis e me ajudaram de forma impensável não somente na elaboração do presente trabalho, como também no fortalecimento da minha autoconfiança. Como orientador, não tenho palavras para agradecer toda a paciência do Professor na revisão do sumário, direcionamento deste trabalho e na sua revisão final. O seu entusiasmo com cada pequena vitória minha sempre foi uma das maiores motivações que eu tive para a elaboração da presente dissertação. Sem o Professor José Maria, nada disso seria realidade.

Não poderia deixar de agradecer ao Professor Gilberto Bercovici por todas as orientações, sugestões, dicas, indicações bibliográficas que me deu para a elaboração da presente dissertação de mestrado, cujo tema é o maior conhecedor. Como seu monitor, também tive a oportunidade de aprender muito em suas aulas, conhecer um pouco mais dos detalhes mais relevantes e interessantes da história do Brasil.

Dirijo os meus sinceros agradecimentos ao Edmundo, por toda a ajuda no ingresso do mestrado; ao João Maluf, por todas as dicas que me deu e conversas que tivemos; ao Jorge Luís de Brito, pela sua parceria nas monitorias do Professor José Maria; ao Salvador, pelo companheirismo nas aulas da pós-graduação; ao Maurício Barros, pela experiência que me passou, por todas as dicas e livros emprestados e; a Su Jung Ko, ao Seonmin e à Roseanne Zeun Lee, por toda a ajuda no contato com a legislação, cultura e história da Coreia do Sul, pelas traduções e pelas obras coreanas fornecidas.

E, por fim, à minha família, amigos e noiva, pela compreensão da minha ausência constante durante a elaboração desta dissertação.

## RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo fazer uma análise das teorias furtadianas de desenvolvimento econômico para a compreensão dos problemas estruturais do Brasil como um país subdesenvolvido, a relação dualista entre centro e periferia e as raízes históricas destes problemas.

A partir da compreensão das teorias desenvolvimentistas furtadianas, o presente trabalho traz uma análise da nossa Ordem Econômica Constitucional, fazendo uma crítica ao pensamento econômico neoliberal, que atualmente domina os debates no cenário brasileiro e mundial, demonstrando a atualidade do pensamento furtadiano e sua importância para o entendimento do desenvolvimento econômico que se encontra como norma em nossa Constituição.

Tendo em vista que um dos principais pontos abordados na teoria furtadiana é o atraso tecnológico do Brasil, trataremos das políticas de inovação tecnológica, desde a sua matriz constitucional até as políticas efetivamente concretizadas por meio de leis e normas infralegais.

**Palavras-chave:** Furtado, desenvolvimento econômico, políticas de inovação tecnológica, Ordem Econômica.

## ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze Furtado's theories of economic development in order to comprehend the Brazilian structural problems as an underdeveloped country, the dualistic relationship between center and periphery, and the historical roots of these problems.

From the understanding of Furtado's economic development theories, the present work analyzes our Constitutional Economic Order, criticizing the mainstream economics, which currently dominates the debate in the Brazilian and international scenarios. Also, it demonstrates the relevance of Furtado's theories, and its importance for the understanding of the economic development as a rule in our Constitution.

Considering that one of the main points of Furtado's theories is the Brazilian technological backwardness, the present dissertation discusses the technology innovation policies from its constitutional origin to the policies effectively implemented through the laws.

**Keywords:** Furtado, economic development, technology innovation policies, Economic Order.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CCFS - Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FINEP - Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos  
FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FUNTEC – Fundo Tecnológico  
FVA - Fundo Verde-Amarelo  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ICT – Instituição Científica e Tecnológica  
ISI – Industrialização por Substituição das Importações  
KIST - Korea Institute of Science and Technology  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
PADCT - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico  
PBDCT - Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo  
PDTA - Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário  
PDTI - Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial  
PITCE - Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
RECAP - Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras  
REPES - Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação  
SNDCT - Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

## SUMÁRIO

<b>1. TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....</b>	<b>14</b>
1.1. Crescimento e Desenvolvimento Econômico .....	14
1.2. O Subdesenvolvimento .....	18
1.3. As Doutrinas Econômicas e o Desenvolvimento Econômico .....	21
1.3.1. Economistas Clássicos e Neoclássicos .....	21
1.3.2. O Keynesianismo .....	31
1.3.3. Schumpeter e o Desenvolvimento Econômico. ....	35
1.4. Teorias de Desenvolvimento e o Subdesenvolvimento Econômico .....	39
1.4.1. O Pensamento da CEPAL.....	39
1.4.2. Celso Furtado e o Desenvolvimento Econômico no Brasil.....	46
1.4.2.1. Formação Econômica do Brasil na Perspectiva de Celso Furtado .....	49
1.4.2.2. Crítica à Teoria Econômica sob a Perspectiva Histórica Furtadiana e o Modelo Teórico Específico para o Subdesenvolvimento Econômico. ....	64
1.4.2.3. O Estado Desenvolvimentista e as Políticas Econômicas Propostas por Furtado. ....	72
1.4.2.4. Globalização e Desenvolvimento Econômico.....	80
<b>2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA ....</b>	<b>86</b>
2.1. Relação entre Economia, Ciência Econômica e o Direito .....	86
2.2. Constituição Econômica Dirigente e o Desenvolvimento Econômico.....	92
2.2.1. O Debate sobre a Constituição Dirigente.....	93
2.2.2. Constituição Econômica e o Desenvolvimento Econômico como Ideologia Constitucionalmente Adotada.....	100
2.3. As Políticas de Inovação Tecnológica e o Desenvolvimento Econômico. ....	114
2.3.1. O Desenvolvimento Tecnológico como Política Constitucional: Os Artigos 218 e 219 da Constituição .....	114
2.3.2. Inadequação Tecnológica na Indústria Brasileira e a Inovação no Centro da Agenda do Desenvolvimento Econômico .....	133
2.3.3. Histórico das Políticas de Inovação Tecnológica no Brasil .....	144
2.3.4. O Modelo de Desenvolvimento Tecnológico da Coreia do Sul: da Imitação à Inovação.....	161
2.3.5. A Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica .....	173
2.3.6. Empresas de Capital Nacional e o Revogado Artigo 171 da Constituição .....	189
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>209</b>

## INTRODUÇÃO

Muitos debates têm sido promovidos entre juristas a respeito do desenvolvimento econômico, sem que se faça um estudo mais aprofundado das teorias desenvolvimentistas, sob uma perspectiva econômica definida. A questão do desenvolvimento econômico tem sido tratada de forma superficial, sem uma análise mais profunda dos dispositivos constitucionais a ele relacionados e sem o devido entendimento dos pressupostos econômicos que dão base para o entendimento da Constituição como instrumento de transformação do País, para a superação do subdesenvolvimento econômico.

Como regra, vemos a defesa de ideais neoliberais, com a preponderância dos direitos e garantias individuais em detrimento dos direitos sociais e o transporte de pressupostos econômicos, normalmente utilizados pelos países já desenvolvidos, para a nossa realidade econômica, sem que se faça uma devida análise crítica. Muitas vezes, o crescimento econômico é equiparado ao desenvolvimento econômico e é entendido como um processo natural, que ocorre automaticamente, sem que seja necessária a condução da economia pelo Estado, para a superação de problemas estruturais do País.

Dessa forma, com a finalidade de aprofundar a análise jurídica do desenvolvimento econômico, de acordo com a nossa realidade econômica, partimos das premissas teóricas defendidas por Celso Furtado, uma vez que a sua análise sobre as características e problemas da economia e do Estado brasileiro, é aquela que melhor se ajusta ao nosso entendimento da Constituição Econômica.

Celso Furtado foi o economista que mais se preocupou em estudar a formação histórica da economia brasileira, os seus problemas estruturais e as alternativas para a sua superação. A análise dos seus estudos é imprescindível para que se possa entender os problemas estruturais específicos do nosso País e então se possa formular uma ideia mais concreta do que significa o desenvolvimento econômico para o Brasil, e não o desenvolvimento econômico entendido como uma ideia abstrata para toda e qualquer realidade. Daremos especial enfoque à questão do atraso tecnológico do Brasil em relação aos demais países desenvolvidos, uma vez que este é um dos pontos centrais na obra de Furtado.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise da teoria furtadiana de desenvolvimento econômico, para então contextualizá-la com a nossa Constituição Econômica Dirigente. Utilizaremos estas premissas teóricas para criticar uma visão mais neoliberal da Constituição, que enxerga as suas normas de cunho social somente de forma programática, destituídas de qualquer eficácia, ao passo que defende os direitos e garantias individuais com grau de eficácia máximo.

Uma vez que a questão do atraso tecnológico do Brasil em relação aos demais países desenvolvidos é um dos pilares da teoria desenvolvimentista de Celso Furtado, daremos enfoque especial a ela, fazendo uma análise da perspectiva de Furtado, principalmente no que se refere à falta de autonomia e soberania do País, em confronto com a nossa Ordem Econômica, com os artigos 218 e 219 da Constituição e com as políticas de inovação tecnológica. O principal ponto de contato entre os pressupostos econômicos furtadianos e a nossa Constituição Econômica, no presente trabalho, será feito em relação à questão das políticas de inovação tecnológica, tanto como normas constitucionais, como normas produzidas pelo Legislativo e Executivo.

Esta dissertação está separada em duas partes. Na primeira parte, com o intuito de traçar uma noção do que entendemos por desenvolvimento econômico e afastar alguns pressupostos econômicos que entendemos serem equivocados, faremos a distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico e analisaremos os problemas estruturais, normalmente enraizados nos países subdesenvolvidos. Feitas estas primeiras abordagens, analisaremos, de forma breve, a questão do desenvolvimento econômico tratada nas doutrinas econômicas liberal, neoliberal, keynesiana e schumpeteriana, para então tratar da teoria furtadiana de desenvolvimento econômico, tratando, principalmente, da formação da economia mundial com a dicotomia entre os países de centro e periferia; dos problemas estruturais dos países subdesenvolvidos; da formação histórica da economia brasileira, sob a perspectiva de Celso Furtado e das propostas elaboradas por ele para a superação destes problemas.

Na segunda parte, trataremos do debate da Constituição Dirigente e a existência de uma Constituição Econômica no seu seio, transformadora da nossa realidade subdesenvolvida. Analisaremos a existência do desenvolvimento econômico, nos

moldes propostos por Furtado, como ideologia constitucionalmente adotada. A ligação entre as teorias furtadianas e o Direito Econômico será feita aqui, por meio da análise da questão da inovação tecnológica. Para isso, faremos, primeiramente, uma análise de como a questão da inovação encontra-se em nossa Constituição, nos artigos 218 e 219, para então tratarmos do arcabouço jurídico da inovação tecnológica em nosso País.

Cuidaremos da análise do modelo coreano de inovação tecnológica, tratando da sua evolução desde a década de 50 até os presentes dias, fazendo uma comparação com a realidade brasileira. Trataremos da Lei de Inovação nº 10.973/04, dando especial enfoque às influências estrangeiras na sua formatação, o contexto histórico no qual se inseriu e foi debatida, a sua importância como instrumento do desenvolvimento científico e tecnológico e a eficácia do modelo adotado por ela. E, finalmente, trataremos da questão que entendemos ser a mais polêmica no presente trabalho, a revogação do artigo 171 da Constituição e a possibilidade de se conceder tratamento diferenciado às empresas brasileiras de capital nacional, para o desenvolvimento de setores estratégicos de nossa economia, mesmo após essa revogação.

# 1. TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

## 1.1. Crescimento e Desenvolvimento Econômico

Existe certa tendência de se caracterizar desenvolvimento econômico como crescimento econômico, ou seja, como mero acúmulo de capital, ou aumento do produto global bruto. As teorias desenvolvimentistas têm, como postulado inicial, afastar justamente esta ideia.<sup>1</sup> O crescimento econômico é entendido como o processo de aumento de capital, considerado em relação ao número de habitantes de determinada nação.

Ao se levar em consideração somente o produto global bruto da nação em relação ao número de habitantes, mas sem a ponderação de outros fatores, a ideia de crescimento econômico traz uma noção simplificadora da realidade, colocando todos os países dentro da mesma perspectiva. Apesar de a noção do crescimento ser um importante instrumento de análise do desenvolvimento econômico, vista de forma isolada, traz uma ideia opaca e muito simplificada do real grau de desenvolvimento de determinado país.

A sua vasta utilização, como um dos principais índices de análise do desenvolvimento econômico, se deu pelo fato de ser relativamente fácil e simples o seu manuseio. Além disso, a utilização do índice de crescimento econômico atrelado ao conceito de desenvolvimento econômico, baseado nos pressupostos acima mencionados, ainda traz a ideia de que a riqueza crescente se distribuiria entre a população automaticamente, trazendo a melhoria da qualidade de vida de uma forma global da população. Ou seja, bastaria a existência do acúmulo de capital para que todos pudessem usufruir dessa riqueza como um todo.

Contudo, mesmo que a economia de um país cresça a taxas relativamente altas, outros problemas econômicos, que não atrelados somente ao aumento de riqueza, podem

---

<sup>1</sup> Neste sentido ver: PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 47-67; SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 20 e 21; FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 89-93; NUSDEO, Fábio. Curso de Economia: introdução ao direito econômico. 3ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 349-351; BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 52-55.

ocorrer simultaneamente, como o aumento do desemprego, a transferência do excedente de riqueza e o desenvolvimento tecnológico para outros países, aumento da concentração de renda, baixa dos salários pagos, etc, implicando uma diminuição do consumo e mercado interno, atraso no desenvolvimento tecnológico, etc. Assim como afirma François Perroux “Quando um excelente estatista relaciona o crescimento do produto com o dos grandes agregados, investimento, consumo, poupança, etc., temos direito de duvidar que ele faça mais do que esboçar o início de uma análise causal”.<sup>2</sup>

A análise da economia de um país, ou de suas políticas econômicas, voltada somente para o critério do crescimento econômico, deixa de levar em consideração o tipo de crescimento ao qual estaria se referindo, para quem, com qual finalidade e em quais condições.<sup>3</sup> Em alguns casos, a existência de crescimento econômico sem a consideração de outros fatores, pode mascarar uma situação de empobrecimento, por exemplo, quando há excessiva concentração de renda, desmantelamento do mercado consumidor interno, intensificação na produção, comercialização e exportação de matérias-primas em detrimento de produtos manufaturados, destruição dos recursos naturais não renováveis, etc.

Nos países em desenvolvimento, torna-se ainda mais perigoso admitir que o crescimento do produto global bruto leve, automaticamente, o país ao desenvolvimento econômico. Principalmente quando se trata da economia destes países em desenvolvimento, se torna ainda mais importante a caracterização do crescimento econômico como mero acúmulo de capital em que não há a transformação das estruturais sociais, produtivas e políticas do país. “Tomar em consideração o desenvolvimento é fazer compreender o risco do crescimento sem desenvolvimento”.<sup>4</sup> Se acreditássemos que o simples acúmulo de capital levaria estes países subdesenvolvidos a superarem esta condição, chegando ao nível econômico dos países desenvolvidos, correríamos o sério risco de manter a nossa situação de dependência e de

---

<sup>2</sup> PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 48.

<sup>3</sup> PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 52.

<sup>4</sup> PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 61 e 62.

subdesenvolvimento sem ao menos saber o porquê e sem meios e bases teóricas para formular políticas desenvolvimentistas com a finalidade de alteração destas estruturas.<sup>5</sup>

É por estes motivos que se faz necessário traçar a noção de desenvolvimento econômico de forma muito mais ampla e global do que meramente a noção de aumento do produto global bruto. A noção de desenvolvimento deve levar em consideração diversos outros fatores, como a distribuição da renda, o desenvolvimento tecnológico e industrial, a ocupação das terras produtivas, a utilização dos recursos naturais não renováveis de maneira não comprometedora, o crescimento do mercado interno e não somente da exportação, etc.

É bem verdade que não existe desenvolvimento sem crescimento econômico. Como bem afirma Perroux,<sup>6</sup> já houve economistas europeus que sustentaram a possibilidade de existir desenvolvimento sem crescimento econômico, baseados na ideia de que a partir de determinado nível de desenvolvimento econômico, mesmo sem crescimento posterior, seria possível proceder à distribuição do produto e do rendimento à população, ou por meio da elevação dos salários, ou por meio de transferências sociais, permanecendo tudo igual em relação ao resto – manutenção das mesmas taxas de lucro e de preços. Contudo, tais teorias não se sustentaram, uma vez que em um cenário em que não há crescimento econômico, o aumento da parte relativa aos salários, implica, necessariamente, a diminuição do lucro, o que faz diminuir na mesma proporção as taxas de investimento, e, por isso, um retrocesso no desenvolvimento. Assim, a noção de desenvolvimento econômico deve compreender a ideia de crescimento superando-a.<sup>7</sup>

Para os países subdesenvolvidos, o desenvolvimento econômico deve ser entendido, antes de mais nada, como a transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas, que nestes países são demasiadamente atrasadas. Este conjunto de transformações em toda a estrutura do país deve possibilitar que se mantenha um contínuo aumento da

---

<sup>5</sup> Gilberto Bercovici faz essa caracterização do crescimento econômico como um fenômeno de manutenção das estruturas econômicas, sociais, políticas, etc, e o desenvolvimento como um fenômeno econômico de alteração destas estruturas. BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 52-55.

<sup>6</sup> PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 62 e 63.

<sup>7</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 53 e 54; FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª Ed, São Paulo: Editora Nacional, 1974, p. 90.

produtividade, acúmulo de riquezas e a melhora na qualidade de vida das pessoas. A importância de se entender o desenvolvimento com este sentido de transformação das estruturas, é que assim compreende-se a necessidade de se romper com determinadas raízes históricas que impedem o progresso destes países.

Muitas vezes, o círculo vicioso da pobreza<sup>8</sup> não permite que um país possa acumular capital e se desenvolver em todos aqueles sentidos mencionados. Em um país em que não há estrutura de mercado consumidor, nem uma malha de empregos, mesmo que exista subitamente um produto altamente lucrativo no cenário internacional, por conta desta falta de estrutura que possibilite a fixação do capital, ele muito provavelmente não será revertido de forma benéfica para a economia, e muitas vezes essa riqueza será exportada para outros países por meio da importação de bens manufaturados de alto valor agregado por poucas pessoas que concentram grande parte do capital gerado por aquele produto. Durante a formação da economia brasileira, isso aconteceu explicitamente, conforme veremos mais adiante.<sup>9</sup> É por estes motivos, que passa a ser necessária uma política desenvolvimentista transformadora das estruturas que permitam a existência de um fluxo de renda e a permanência da riqueza no país e, com isso, o desenvolvimento da sua economia.

Por fim, Perroux<sup>10</sup> ainda aponta a importância de diferenciarmos o crescimento do desenvolvimento econômico, para entendermos a nossa condição de países subdesenvolvidos, submetidos às imposições na troca internacional e a relação de grande assimetria que temos para com estes países, para então reconhecermos a necessidade de superação desta condição por meio do desenvolvimento e alteração das estruturas.

Em um parágrafo, Furtado sintetiza muito bem a caracterização que ele faz de desenvolvimento econômico:

---

<sup>8</sup> NUSDEO, Fábio. Curso de Economia: introdução ao direito econômico. 3ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 352.

<sup>9</sup> Quando tratarmos da formação econômica do Brasil, trataremos desta questão de forma muito mais detida.

<sup>10</sup> PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 59 e 60.

Sintetizando, o desenvolvimento tem lugar mediante aumento de produtividade ao nível do conjunto econômico complexo. Esse aumento de produtividade (e da renda *per capita*) é determinado por fenômenos de crescimento que têm lugar em subconjuntos ou setores, particulares. As modificações de estrutura são transformações nas relações e proporções internas do sistema econômico, as quais têm como causa básica modificações na forma de distribuição e utilização da renda. O aumento da produtividade física com respeito ao conjunto da força de trabalho de um sistema econômico somente é possível mediante a introdução de formas mais eficazes de utilização dos recursos, as quais implicam seja acumulação de capital, seja inovações tecnológicas, ou mais correntemente a ação conjugada destes fatores. Por outro lado, a realocação de recursos que acompanha o aumento do fluxo de renda é condicionada pela composição da procura, que é a expressão do sistema de valores da coletividade. Desta forma, o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma comunidade.<sup>11</sup>

## 1.2. O Subdesenvolvimento

A caracterização do que se considera como subdesenvolvimento econômico é de suma importância para que se possa enxergar os problemas existentes nos países subdesenvolvidos e assim seja possível superar estes problemas – com a transformação das suas estruturas – e com isso seja mais factível pensarmos no alcance do desenvolvimento econômico.

Diferentemente do que comumente se propaga, o subdesenvolvimento não é uma etapa pela qual os países devem passar para alcançar o desenvolvimento econômico. O fato de um país ser ou estar subdesenvolvido, não quer dizer que no futuro ele se desenvolverá. O subdesenvolvimento tem as suas raízes em um processo histórico, no qual os países europeus, que já se encontravam com uma economia capitalista mais sólida, ao expandirem os seus mercados para economias ainda muito mal estruturadas, fizeram com que se formasse uma estrutura dualista, completamente desuniforme entre os países

---

<sup>11</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5 ed , São Paulo: Editora Nacional, 1974, p. 93.

de economia atrasada e os países europeus. Enquanto estas economias tendiam a maximizar cada vez mais os seus lucros, aquelas tendiam cada vez mais a venderem a sua mão de obra barata e os seus recursos naturais, mantendo sempre estruturas pré-capitalistas.<sup>12</sup>

O principal ponto destacado por Celso Furtado<sup>13</sup> para a caracterização dos países subdesenvolvidos é a ausência de estruturas que permitam a fixação do capital e dos investimentos, a manutenção do crescimento e desenvolvimento econômico. Isso ocorre, normalmente, com as economias dependentes da exportação e do investimento de capital estrangeiro. O advento de uma nova empresa ou de um novo produto vindos do estrangeiro, que traga alta produtividade e lucratividade por meio da exportação, pode gerar algumas alterações na economia do país que dificilmente transformarão as suas estruturas econômicas. O impacto de uma nova empresa nas estruturas pré-existentes de uma economia depende, essencialmente, da riqueza que ele gera e fica à disposição da coletividade. Assim, depende não somente do lucro e da riqueza que essa atividade gera, mas também do valor dos salários pagos e da quantidade de mão de obra absorvida.

Todavia, como o nível do salário efetivo é determinado pelas condições de vida prevalentes e preexistentes na região onde se instalam as novas empresas e não pela produtividade ou riqueza gerada pela nova atividade (em outras palavras, o valor dos salários pagos não são determinados pela riqueza da atividade, mas sim por conta de outros fatores), basta que o salário pago na nova empresa seja algo superior à média local para que ela consiga conquistar a mão de obra da região.

Além disso, como não é possível que uma nova atividade econômica sozinha consiga absorver uma quantidade muito grande da mão de obra necessária para a alteração das estruturas econômicas, e como a origem da nova empresa e do seu capital é toda estrangeira, todo o lucro e riqueza gerados por esta nova atividade não circulam na região onde se instalou a nova atividade. Essa riqueza é exportada ao país de origem do investimento. Assim, toda esta tipologia da estrutura dos países subdesenvolvidos

---

<sup>12</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 188 e 189.

<sup>13</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 189

impõe um círculo vicioso, que não permite o vencimento destas barreiras ao desenvolvimento econômico.

Estas estruturas atrasadas dos países subdesenvolvidos, que não permitem a fixação e circulação do capital de modo permanente, são caracterizadas pela alta concentração de renda e desigualdade social, fazendo com que diminua o mercado consumidor interno e aumente a importação de bens luxuosos. Baixo grau de desenvolvimento tecnológico em razão de diversos fatores, como a falta de investimento do setor privado, pouco incentivo do poder público, tanto por meio de incentivos fiscais como por meio da educação de base e no ensino superior e a falta de planejamento público neste sentido. Existência de grandes desigualdades entre alguns setores industriais, enquanto algumas indústrias crescem de forma extremamente acelerada, com base em modernas técnicas, outras permanecem estagnadas. Em geral, a mão de obra nestes países é mais desqualificada e a economia é muito mais voltada para a produção e exportação de matérias-primas e não de produtos manufaturados.

O atraso da economia também leva à necessidade de alto grau de investimento na infraestrutura social, que não consegue ser suportado pela riqueza gerada pela própria economia, levando, em grande parte das vezes, à criação de alto nível de endividamento público, que acaba atrasando ainda mais a economia destes países. As empresas tendem a se concentrar nos centros mais modernos e desenvolvidos e bem dotados de infraestrutura, levando ao aumento das desigualdades regionais. O setor agrícola é caracterizado pela utilização de mão de obra pouco especializada, monocultura de exportação e alta concentração de terras. O crescimento do setor agrícola, normalmente, se dá de forma extensiva, ou seja, não pelo aumento de produtividade física, mas sim pela agregação de novas terras e mão de obra.

O lento crescimento do emprego no setor privado,<sup>14</sup> a ineficiência da máquina administrativa pública e a existência de corrupção, levam os governos a expandirem o seu quadro de funcionários, aumentando ainda mais os gastos públicos, diminuindo ainda mais as possibilidades de investimento do setor público. Obras de infraestrutura,

---

<sup>14</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 23

que poderiam servir de ferramenta para o Poder Público gerar fluxo de renda, acabam não podendo ser realizadas em razão deste alto nível de gastos.

Com o baixo nível de riqueza gerado e a grande desigualdade social, em razão dos motivos acima expostos, cresce demasiadamente o número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, que vivem nas periferias e nas favelas, levando a um gasto ainda maior do Estado com a saúde pública, segurança e educação, que, mesmo assim, é insuficiente para solucionar estes problemas.

A economia dos países subdesenvolvidos ainda é caracterizada pela dependência econômica internacional dos países desenvolvidos. Em geral, o produto produzido por estes países é muito pouco competitivo no mercado internacional; o desenvolvimento da sua tecnologia depende da importação de conhecimento; a sua capacidade de barganha no comércio internacional é praticamente inexistente; além da sua dependência do capital estrangeiro e a sujeição às determinações dos órgãos financeiros internacionais.

### **1.3. As Doutrinas Econômicas e o Desenvolvimento Econômico**

A ideia de trabalhar o tema do desenvolvimento econômico nas diferentes doutrinas econômicas, não é a de recontar detalhadamente todos os pressupostos destas doutrinas, uma vez que isso fugiria ao escopo do presente estudo. A nossa intenção aqui é de examinar a concepção destas correntes teóricas sobre o desenvolvimento econômico, para deixar melhor situado o debate em seu aspecto mais teórico, além de podermos tecer algumas críticas a elas e reforçar alguns pontos importantes em relação às teorias que visam à superação do subdesenvolvimento econômico.

#### **1.3.1. Economistas Clássicos e Neoclássicos**

Foi Adam Smith o economista que desenvolveu os postulados básicos do liberalismo econômico clássico. Refutou as ideias desenvolvidas pelos mercantilistas e fisiocratas de que os metais preciosos e a terra eram os principais fatores de riqueza, mas sim o

trabalho produtivo.<sup>15</sup> Adam Smith demonstrou que toda a mercadoria pode produzir valor ao ser comercializada por um preço superior ao que foi comprada ou ao seu custo médio de produção. Para a determinação da geração da riqueza e da renda, não seria o mais importante a produtividade física, assim como pensavam os fisiocratas, mas sim a produtividade em termos de valor.

Smith, voltando toda a sua atenção para o trabalho produtivo, o definiu como aquele que gera excedente de valor em relação ao custo de produção das mercadorias. Ou seja, é o trabalho que adiciona à mercadoria produzida determinado valor agregado. A riqueza de uma nação, segundo ele, era determinada pela quantidade de trabalho produtivo empregado no processo de produção. Quanto maior e melhor fosse essa relação, maior seria a riqueza gerada. O emprego do trabalho no processo produtivo, da melhor forma possível, dependeria de alguns fatores, como a expansão dos mercados, a divisão do trabalho e o aumento do estoque de capital.

O aumento de produção, em decorrência do aprimoramento cada vez maior dos fatores acima mencionados, geraria um excedente de produtos que poderiam passar a ser objeto de trocas, não servindo somente para suprir as necessidades imediatas de consumo. À medida que uma maior quantidade de trabalhadores se encontra nestas condições e ampliam-se os excedentes que podem passar a ser exportados para outros mercados, gera-se crescimento econômico.

É em Smith que se inicia, de maneira mais determinante, as ideias sobre a divisão do trabalho, para que cada um se especialize na produção de um tipo de bem para que ela se torne mais eficiente e a relação entre o custo da produção e o valor gerado com ela se torne mais vantajoso. Para ele, o aumento da quantidade de trabalho, em razão da divisão do trabalho, se dá em razão de três fatores: primeiramente, a especialização do trabalho leva a que o trabalhador execute o seu trabalho com muito maior destreza; em segundo lugar, com a divisão do trabalho, há a economia de tempo desperdiçado pelo

---

<sup>15</sup> “O trabalho de uma nação é a base que, originariamente, lhe fornece tudo o que é necessário e útil à sua sobrevivência, e que consiste, ou no produto imediato desse trabalho, ou no que é obtido de outras nações através dele. Segundo for maior ou menor de proporcionalidade entre este produto (ou o que é obtido através dele) e o número de consumidores, assim a nação será melhor ou pior suprida com todos os produtos que lhes são úteis e necessários”. - SMITH, Adam. Investigação sobre a sua natureza a causa da riqueza das nações. Tradução: CONCEICÃO, Maria do Carmo Cary; NOGUEIRA, Eduardo Lúcio e KUNTZ, Rolf. 3ª Ed. São Paulo: Abril Cultural 1984, p. 4.

trabalhador entre a execução de um serviço e outro e, por fim, permite o desenvolvimento de máquinas que economizam o tempo do trabalhador.<sup>16</sup>

A divisão do trabalho é justificada por Smith de forma natural, ou seja, como os homens possuem a natureza inerente a eles de realizar trocas entre si, cada um produz aquilo que tem melhores condições de fazer, para então intercambiar com os outros, o que eles possuem melhores condições de produzir.<sup>17</sup>

Uma vez que é a tendência inerente ao homem de realizar intercâmbio com os demais que causa a divisão do trabalho, quanto maior a extensão do mercado, maior intercâmbio é possível fazer e maior é a divisão do trabalho. Em outras palavras, quanto maior o mercado, maior a tendência de especialização e de melhora na diminuição dos custos de produção. A extensão dos mercados determinaria o nível dos lucros, a taxa de acumulação e a velocidade do progresso técnico.<sup>18</sup>

O aumento da produtividade e riqueza geradas também trariam aumento da demanda de trabalho e da oferta de trabalho a longo prazo. O crescimento dos salários acarretaria a ampliação do mercado e ainda facilitaria o aumento da divisão de trabalho, o que faria aumentar ainda mais a produção, em um ciclo de desenvolvimento autossustentável e natural.<sup>19</sup>

Assim, o modelo de desenvolvimento econômico proposto por Smith é baseado nos seguintes pressupostos: acúmulo e poupança de capital, que possibilitam o investimento na contratação de trabalhadores;<sup>20</sup> o aumento de riqueza, gerado pela produtividade cada

---

<sup>16</sup> SMITH, Adam. Investigação sobre a sua natureza a causa da riqueza das nações. Tradução: CONCEICÃO, Maria do Carmo Cary; NOGUEIRA, Eduardo Lúcio e KUNTZ, Rolf. 3ª Ed. São Paulo: Abril Cultural 1984, p. 9.

<sup>17</sup> “Entre os homens, pelo contrário, mesmo os talentos mais díspares são úteis uns aos outros, isto porque os diferentes produtos das suas respectivas aptidões, devidos à tendência geral para trocar e comprar, passam a fazer parte de uma mesma reserva à qual todos os homens podem ir buscar tudo aquilo de que necessitam”. SMITH, Adam. Investigação sobre a sua natureza a causa da riqueza das nações. Tradução: CONCEICÃO, Maria do Carmo Cary; NOGUEIRA, Eduardo Lúcio e KUNTZ, Rolf. 3ª Ed. São Paulo: Abril Cultural 1984, p. 15.

<sup>18</sup> SMITH, Adam. Investigação sobre a sua natureza a causa da riqueza das nações. Tradução: CONCEICÃO, Maria do Carmo Cary; NOGUEIRA, Eduardo Lúcio e KUNTZ, Rolf. 3ª Ed. São Paulo: Abril Cultural 1984, p. 17.

<sup>19</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 97.

<sup>20</sup> “Portanto, na medida em que progride a divisão do trabalho, para se poder dar emprego constantemente a um número igual de trabalhadores é preciso acumular previamente um estoque igual de mantimentos e um estoque maior de materiais e instrumentos do que o que teria sido necessário em uma sociedade em

vez maior, permite que os salários pagos aos trabalhadores subam, mas os lucros não diminuam; a ampliação dos mercados, a divisão do trabalho e a diminuição dos custos na produção são fatores importantíssimos para o aumento da produtividade e, portanto da riqueza.

Ainda, segundo ele, o individualismo, o egoísmo e a liberdade dos agentes econômicos seriam indispensáveis para que a economia pudesse prosperar. Em busca de vantagens pessoais, como o aumento da produtividade e dos lucros, os agentes econômicos estariam, ao mesmo tempo, contribuindo para o aumento das riquezas do país.<sup>21</sup>

O mercado seria regido por leis naturais, que fariam com que ele se autorregulasse, sendo desnecessária, ou melhor, prejudicial,<sup>22</sup> a intervenção do Estado na economia. Esta é a famosa ideia da “mão invisível”,<sup>23</sup> que controlaria a economia por meio das suas leis naturais. Assim, para maximizar a riqueza das nações, seria necessário assegurar a liberdade individual, que empregaria o trabalho produtivo, permitindo-se a abertura de novos mercados, a divisão do trabalho e a acumulação de capital.<sup>24</sup>

David Ricardo, que foi o principal discípulo de Adam Smith, deu continuidade às suas ideias, contudo, trazendo diversas novas formulações teóricas. Não nos aprofundaremos aqui sobre as ideias de David Ricardo, assim como tratamos de Adam Smith. Limitaremos-nos a abordar, somente, a teoria das vantagens comparativas, que será de extrema relevância para quando tratarmos das teorias de desenvolvimento econômico, aplicáveis aos países subdesenvolvidos.

Segundo Ricardo, o livre-comércio entre as nações poderia trazer benefícios a todos, uma vez que os países não necessitavam ter uma vantagem absoluta na produção de

---

um estágio primitivo. Ora, o número de trabalhadores em cada setor ocupacional geralmente aumenta com a divisão do trabalho nesse setor, ou melhor, é o aumento de seu número que possibilita aos trabalhadores subdividir o trabalho dessa maneira. Assim como a acumulação prévia de capital é necessária para se efetuar esse grande aprimoramento das forças produtivas do trabalho, da mesma forma ela conduz naturalmente a esse aprimoramento”. – CARNEIRO, Ricardo (org.) Os Clássicos da Economia, vol. 1, São Paulo: Ática, 2004, p. 47.

<sup>21</sup> CARNEIRO, Ricardo (org.) Os Clássicos da Economia, vol. 1, São Paulo: Ática, 2004, p. 49.

<sup>22</sup> CARNEIRO, Ricardo (org.) Os Clássicos da Economia, vol. 1, São Paulo: Ática, 2004, p. 52 e 53

<sup>23</sup> CARNEIRO, Ricardo (org.) Os Clássicos da Economia, vol. 1, São Paulo: Ática, 2004, p. 51

<sup>24</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 94 e 95.

qualquer mercadoria.<sup>25</sup> É nesta mesma linha de raciocínio que surge a teoria das vantagens comparativas,<sup>26</sup> de acordo com a qual, cada país deveria se especializar na produção daqueles bens que pudesse ter maior eficiência e menor custo. Assim, os países ainda não industrializados, que ainda possuíam uma grande quantidade de terras mais férteis, deveriam concentrar a sua economia no setor agrícola, enquanto que os países industrializados que já não possuíam terras tão férteis deveriam concentrar a sua produção no setor industrial. Dentro do comércio internacional, cada país exportaria aquele bem que tivesse se especializado e importaria o bem que fosse objeto de especialização do outro país, e, com isso, todos os países seriam beneficiados de maneira global com o mercado internacional.

Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e sua mão de obra à atividade que lhe seja mais benéfica. Esta busca da vantagem individual é admiravelmente associada ao bem universal do conjunto. Estimulando a diligência, recompensando o engenho e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades peculiares proporcionadas pela natureza, distribui o trabalho do modo mais eficiente e econômico, enquanto, pelo aumento da massa geral de produtos, difunde o benefício geral e une a uma sociedade universal das nações de todo o mundo por um laço comum de interesse e de intercâmbio. Este é o princípio que determina que o vinho deve ser feito na França e em Portugal, que os cereais sejam cultivados na América e na Polônia, e que as ferragens e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra.<sup>27</sup>

Como a concepção do valor dos bens na visão de David Ricardo estava atrelada ao seu custo de produção (em geral, o trabalho incorporado na produção daquele bem), a vantagem para os países no comércio internacional existiria na medida em que eles exportassem aqueles produtos em que houvesse vantagem relativa no custo de produção, ou seja, que fosse necessário incorporar menos trabalho na produção daquele bem.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 112.

<sup>26</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 106 e 107.

<sup>27</sup> RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. Tradução de KUNTZ, Rolf. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 322.

<sup>28</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 112-114.

Os economistas neoclássicos, que começaram a desenvolver as suas ideias no fim do Século XIX,<sup>29</sup> diferentemente dos economistas clássicos, não apresentaram um modelo econômico de longo prazo, que objetivasse o desenvolvimento econômico. A sua análise tinha por finalidade estudar a melhor forma de alocação dos recursos, ou seja, a relação entre os recursos escassos e os diferentes fins e usos que eles poderiam ter.<sup>30</sup> Os neoclássicos percebem cinco pontos básicos do capitalismo. Com a especialização do trabalho e o isolamento dos produtores, os indivíduos passaram a não mais se considerar parte integrante de uma sociedade, passando a se considerar unidades atomizadas preocupadas com a própria sobrevivência, e, por isso, essencialmente egoístas.<sup>31</sup>

Em segundo lugar, tomando como premissa o egoísmo, os neoclássicos acreditavam que todos os motivos humanos se reduziam ao desejo de obter prazer e evitar a dor. Os dois pressupostos filosóficos básicos do utilitarismo de Jeremy Bentham, um dos precursores do pensamento neoclássico, são: “(1) todos os motivos podem ser reduzidos à busca do prazer, baseada no interesse próprio e (2) cada pessoa é o único juiz de seus próprios prazeres e, por isso, é impossível fazer comparações de prazer entre as pessoas.”<sup>32</sup> Em terceiro lugar, a especialização econômica levava cada vez mais os indivíduos a necessitarem de trocas comerciais, e, por isso, a dependerem do mercado. Nesta medida, para que essas trocas comerciais se viabilizassem, era necessário que o mercado funcionasse de forma livre. “O mercado era visto, então, como uma instituição social e universalmente benéfica”.<sup>33</sup>

Em quarto lugar, era necessária a acumulação de capital que permitisse a obtenção de ferramentas, maquinaria e fábricas novas e mais complexas para a produção. Como os

---

<sup>29</sup> NAPOLEONI, Cláudio. O Pensamento Econômico do Século XX. São Paulo: Círculo do Livro, 1963, p. 7 – “A Teoria do equilíbrio se formou a partir da obra dos maiores economistas do fim do século passado: Menger na Áustria; Jevons, Edgeworth e Marshall na Inglaterra; Walras na França; Pareto e Barone na Itália; Clark e Fisher na América; Wicksell na Suécia. Como a crítica atual reconhece, as diferenças entre esses economistas versam sobre questões substancialmente marginais e há entre eles uma unidade de formulação e também de desenvolvimentos teóricos que torna legítimo considerá-los como coautores de uma doutrina unitária.”

<sup>30</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 118 e 119.

<sup>31</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 119-123.

<sup>32</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 178.

<sup>33</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 119-123.

meios de produção só podiam ser acumulados se uma parcela significativa da capacidade produtiva fosse destinada aos próprios meios de produção, era necessário que a acumulação de capital abrisse mão de alguns bens de consumo. Como no sistema capitalista somente uma pequena parcela da sociedade controla os meios de produção, os lucros acabavam aumentando em relação aos salários, para que os lucros fossem suficientes para financiar a industrialização. Segundo os utilitaristas, o fato de a acumulação de capital ter sido financiada por lucros é uma evidência de que essa pequena parcela detentora dos meios de produção arcou com estes custos sociais.<sup>34</sup>

Por fim, com o aumento da concorrência entre os agentes econômicos, a busca pelo lucro acabava se tornando cada vez mais intensa, com os concorrentes buscando vender produtos a preços mais baixos que os seus adversários, por meio do controle calculado, racional e previsível dos insumos da produção, dos fornecedores, dos consumidores, do trabalho, dos gastos de produção, etc. Assim, esse aspecto do comportamento dos capitalistas passou a ser visto pelos utilitaristas de forma generalizada para toda e qualquer conduta humana. “Todos os atos humanos passaram a ser vistos como consequência de decisões calculadas, racionais, nas quais o indivíduo agia de modo muito parecido com um contador, ponderando todos os lucros (prazeres) a serem obtidos (...)”.<sup>35</sup>

Hunt faz uma síntese de todos os fatores acima abordados a respeito do capitalismo e da visão dos utilitaristas sobre este sistema:

Esses cinco aspectos do comportamento humano e da autopercepção dentro do capitalismo – o individualismo atomista, o utilitarismo egoísta, a dependência dos mercados, o financiamento da industrialização com os lucros e o racionalismo calculista – tornaram-se a base intelectual da teoria neoclássica da utilidade e da harmonia social em fins do século XIX e início do século XX.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 119-123.

<sup>35</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 119-123

<sup>36</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 119-123

O modelo proposto pelos neoclássicos era fundado essencialmente na lei da oferta e da procura, baseada em três pressupostos principais: i) a economia é a ciência da escolha; ii) o indivíduo só agiria de acordo com cálculos econômicos certos e determinados, e iii) os preços seriam orientados pela escassez relativa dos bens.<sup>37</sup> Os marginalistas sustentavam que o preço das mercadorias era determinado em função da sua utilidade marginal. Menger deduziu a lei de demanda para a determinação do preço das mercadorias, de acordo com a qual “a quantidade de uma mercadoria que as pessoas estavam dispostas a comprar dependia do preço da mercadoria, e a quantidade demandada e o preço eram inversamente relacionados”.<sup>38</sup> Walras ainda sustentava que o preço era determinado por dois fatores – pela utilidade e pela escassez do bem. Ou seja, para que pudesse ser quantificado o seu valor, em termos econômicos, não bastava que aquele bem fosse útil, mas que também não estivesse disponível pela natureza em quantidade ilimitada.<sup>39</sup>

Enquanto os economistas clássicos defendiam que o valor do bem estava relacionado diretamente com o seu processo de produção, ou seja, com o custo do processo produtivo (representado principalmente pelo trabalho nele incorporado), os utilitaristas, começando por Say,<sup>40</sup> simplesmente deixam de levar em consideração o processo de produção para defender que o valor do bem é determinado pela sua raridade e utilidade. “O que passa a ser importante é a determinação dos preços relativos, os quais funcionam como critério orientador das decisões”.<sup>41</sup> A ciência econômica, ao invés de estudar os processos de produção e de distribuição da riqueza, passa a tentar explicar as variações de preços, com base no comportamento dos agentes econômicos, reduzindo-se a economia a regras de mercado.

Como dito, os clássicos estavam preocupados com o crescimento econômico, com as causas da riqueza das nações, na esperança de que isso traria a melhoria na qualidade de

---

<sup>37</sup> NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 34.

<sup>38</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 247.

<sup>39</sup> NAPOLEONI, Cláudio. O Pensamento Econômico do Século XX. São Paulo: Círculo do Livro, 1963, p. 8

<sup>40</sup> HUNT, E. K. História do Pensamento Econômico: Uma Perspectiva Crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão. São Paulo: Ed. Campos, p. 152.

<sup>41</sup> NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 544.

vida das pessoas em geral. Os utilitaristas estavam menos preocupados com o desenvolvimento dos processos de produção para se concentrarem sobre as diferentes possibilidades de usos dos recursos escassos.<sup>42</sup> Segundo eles, dentro do mercado haveria um equilíbrio geral nas trocas realizadas entre os agentes econômicos e o sistema se ajustaria e se regularia automaticamente, dentro de um objetivo maximizador de todos os agentes, baseados na lei da oferta e da procura.

Apesar de os marginalistas não terem formulado uma teoria de desenvolvimento econômico, existem pontos de contato entre as formulações teóricas e a questão do desenvolvimento.<sup>43</sup> Para eles, o “bem-estar econômico” seria um processo gradual, que viria naturalmente, na medida em que houvesse suficiente acúmulo de capital. Segundo eles, o sistema econômico tenderia ao pleno emprego, o preço e salários seriam flexíveis e a riqueza seria distribuída automaticamente e de forma correta de acordo com as produtividades marginais.<sup>44</sup> A própria eficiência alocativa seria necessária e suficiente para proceder à justiça distributiva.

Quando, porém, um teórico aceita como coisa comum o sistema capitalista e parte do pressuposto de que a determinação dos salários e dos lucros pelo mercado é natural e justa, parece, inevitavelmente, que os capitalistas é que pagaram os custos sociais da industrialização. Quando não se questiona a divisão inicial da renda entre salários e lucros parece uma evidência real de que os capitalistas pagaram estes custos sociais. Os teóricos da harmonia social ou da utilidade sempre aceitaram como certa a distribuição de renda entre as classes.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 118. e 119.

<sup>43</sup> Furtado encontra nos neoclássicos a questão do desenvolvimento econômico da seguinte forma: “A teoria do desenvolvimento econômico que se pode extrair do modelo neoclássico é simples e se formula como segue: o aumento de produtividade do trabalho (que se reflete na elevação do salário real) é consequência da acumulação de capital, a qual, por sua vez, está na dependência da taxa antecipada de remuneração dos novos capitais e do preço de oferta e da poupança. A acumulação de capital, provocando um aumento nos salários reais, tenderia a incrementar a participação dos assalariados no produto e, portanto, a reduzir a taxa média de rentabilidade do capital” - FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 39.

<sup>44</sup> HUNT, E. K. História do Pensamento Econômico: Uma Perspectiva Crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão. São Paulo: Ed. Campos, p. 155

<sup>45</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 122.

Como aponta Furtado, os neoclássicos entendiam que todos os agentes econômicos tendiam a otimizar a sua posição e isso traria o desenvolvimento econômico de forma natural. O consumidor otimizaria a sua posição maximizando sua função de utilidade; o produtor maximizaria sua função de produção e, por fim, a coletividade maximizaria o seu “bem-estar” conforme a sua escala de preferência. “Esse sentido apologético inerente ao pensamento neoclássico manifestou-se em sua plenitude na chamada “economia do bem-estar”.”<sup>46</sup>

Os modelos econômicos propostos pelos economistas neoclássicos eram vistos de forma matematicamente perfeita, baseados em leis e princípios universais, puros e dedutivos, aplicáveis a qualquer situação ou contexto sócio-cultural. Este modelo pressupunha condições de concorrência perfeita,<sup>47</sup> e simplesmente desconsiderava-se qualquer importância da história ou da formação econômica de um país como um fator relevante para a análise econômica.<sup>48</sup>

A crítica que Furtado faz em relação à concepção dos clássicos e neoclássicos refere-se, principalmente, à formulação de modelos abstratos de desenvolvimento aplicáveis a qualquer economia, independentemente de outros fatores, sociais, culturais, históricos, políticos, etc., baseada em preceitos, como a livre concorrência, o livre câmbio, lei da oferta e da procura, e não em realidades históricas e econômicas distintas.<sup>49</sup>

Segundo ele, os clássicos parecem sempre ter em vista, na construção dos seus modelos, economias em desenvolvimento. O progresso econômico pareceria um fenômeno natural e que ocorreria em todas as nações, mesmo aquelas mais desestruturadas. Além disso, haveria o equívoco de se transportar os pressupostos de uma estrutura econômica para outra absolutamente distinta. Contudo, assim como Furtado afirma, o desenvolvimento econômico é um fenômeno com dimensão histórica, cada economia

---

<sup>46</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 43.

<sup>47</sup> PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 105 e 106.

<sup>48</sup> NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 547.

<sup>49</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 4-11

que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são peculiares, apesar de muitos deles serem comuns e naturais a outras economias contemporâneas.<sup>50</sup>

### 1.3.2. O Keynesianismo

Todos os pressupostos assumidos pelos neoclássicos foram repensados na abordagem keynesiana. Keynes observou diversas falhas teóricas nos modelos econômicos desenvolvidos pelos neoclássicos e, assim, passou a desenvolver o modelo de economia que entendia mais correto para que o sistema capitalista pudesse enfrentar os problemas que eram inerentes a ele.

Enquanto os economistas neoclássicos estavam mais preocupados com a alocação eficiente dos recursos, com as leis da oferta e da procura, com o binômio necessidade/escassez e acreditavam na permanência do equilíbrio econômico a longo prazo, Keynes desenvolveu seus estudos sob uma perspectiva macroeconômica, baseada na ideia de pleno emprego, demanda efetiva, no investimento como gerador de renda e de emprego e combateu os pressupostos neoclássicos de equilíbrio econômico natural e permanente.<sup>51</sup>

Para Keynes, na economia não haveria necessariamente um equilíbrio econômico,<sup>52</sup> assim como defendiam os neoclássicos, baseados na lei de *Say*. Segundo ele, as riquezas geradas por um país não retornariam necessariamente para a economia, ou seja, as pessoas não consumiriam ou investiriam todo o seu dinheiro. Uma parte da renda das pessoas seria poupada e não investida, e, não havendo o retorno desta renda para o mercado, a produtividade diminuiria gerando o desemprego, o que demonstraria que o equilíbrio econômico natural preconizado pelos neoclássicos não podia existir, já que as situações de desemprego involuntário seriam comuns e inerentes às economias

---

<sup>50</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 4-11

<sup>51</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 155.

<sup>52</sup> KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego do juro e da moeda. Tradução: CRUZ, Mario R. São Paulo: Atlas, 1982, p. 23.

capitalistas.<sup>53</sup> Em outras palavras, situações de desequilíbrio e crise seriam corriqueiras nas economias capitalistas e as situações de pleno emprego seriam raras e efêmeras.

Na visão dos neoclássicos, o desemprego seria sempre voluntário, as pessoas só ficavam desempregadas por vontade própria, ou seja, pela intenção de alterar o seu emprego para algum outro, e não porque o mercado não seria capaz de absorver a sua força de trabalho. Nesta perspectiva, se a oferta de mão de obra era maior do que a sua procura, o seu preço reduziria até que os empregadores contratassem mais trabalhadores, não tendo chance de haver força de trabalho ociosa de forma voluntária.<sup>54</sup>

Este foi um dos principais pontos combatidos por Keynes em relação aos neoclássicos. Para ele não haveria somente o desemprego voluntário, mas também o involuntário, que ocorreria justamente quando a renda obtida pelas pessoas não se transformasse em “demanda efetiva” nem fosse invertida na economia. Ou seja, o desemprego não era determinado pelas leis de mercado da oferta e da procura, mas sim por fatores externos a isso, como a “demanda efetiva”.<sup>55</sup>

Existem desempregados involuntários quando, no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta agregada de mão de obra disposta a trabalhar pelo salário nominal corrente quanto a procura agregada da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente.<sup>56</sup>

A Crise de 1929 demonstrou que os pressupostos teóricos dos economistas clássicos e neoclássicos estavam inteiramente equivocados. Ficou evidenciado, na prática, as falhas de um sistema capitalista, baseado somente na lei da oferta e da procura, e na crença do equilíbrio do mercado. Esta, que foi, essencialmente, uma crise tanto de superprodução como de queda acentuada de demanda efetiva, causada pelo desemprego, acabou sendo

---

<sup>53</sup> KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego do juro e da moeda. Tradução: CRUZ, Mario R. São Paulo: Atlas, 1982, p. 24-33; FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 54 e 55.

<sup>54</sup> KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego do juro e da moeda. Tradução: CRUZ, Mario R. São Paulo: Atlas, 1982, p. 24-33; NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 594.

<sup>55</sup> NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 586.

<sup>56</sup> KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego do juro e da moeda. Tradução: CRUZ, Mario R. São Paulo: Atlas, 1982, p. 32

solucionada com base nas teorias keynesianas de intervenção do Estado na economia para suprir as suas falhas e os seus desequilíbrios.

Keynes defendia que, para suprir os problemas de demanda efetiva e de desemprego, era necessária uma atuação mais ampla e coordenada do Estado na economia, que deveria assumir mais funções e efetuar mais gastos, como a realização de obras públicas, de modo a promover o pleno emprego e a manutenção da demanda efetiva.<sup>57</sup> Como aponta Avelãs Nunes, o Estado deveria intervir na economia de modo a impedir que os empregados perdessem o seu poder de compra, subsidiando-os no caso de desemprego, ou então fornecendo dinheiro para os doentes e inválidos gastarem e os idosos não ficassem sem receber nada depois que parassem de trabalhar. Além disso, Keynes, percebendo a excessiva concentração de renda a que levava o sistema capitalista, defendia que o Estado deveria encontrar meios de melhor redistribuir esta renda, de modo que ela não ficasse tão desequilibrada.<sup>58</sup>

Nas palavras de Avelãs Nunes, as teorias keynesianas legitimaram a atuação do Estado sobre a economia de modo a perseguir uma maior igualdade social, conciliando progresso social e eficácia econômica:

Ficava assim legitimada a intervenção do Estado na busca de maior justiça social, de maior igualdade entre as pessoas, os grupos e as classes sociais. A ‘equação keynesiana’ foi uma tentativa de conciliar o progresso social e a eficácia econômica. E o discurso keynesiano tornou claro que a conciliação destes dois objetivos (em vez da proclamação da sua natureza conflitante) é uma necessidade decorrente das estruturas econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo.

A esta necessidade respondeu, a partir dos anos trinta, e, mais acentuadamente, a partir da Segunda Guerra Mundial, a criação do estado-providência, assente na intervenção do estado econômico, na redistribuição da riqueza e do rendimento, na regulamentação das

---

<sup>57</sup> HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 397; SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 159.

<sup>58</sup> NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 589.

relações sociais, no reconhecimento de direitos econômicos e sociais aos trabalhadores, na implantação de sistemas públicos de segurança social.<sup>59</sup>

Apesar disso, a proposta de Keynes era muito mais de ordem econômica, baseada em uma perspectiva estática e de curto prazo da economia, ou seja, com a finalidade essencial de suprir as falhas do capitalismo, evitando as crises cíclicas deste sistema. Ou seja, em suas teorias, Keynes não propôs um modelo de desenvolvimento ou crescimento econômico de longo prazo, assim como fizeram os clássicos ao tentarem identificar as causas da riqueza das nações.<sup>60</sup> Contudo, economistas posteriores, inspirados nas ideias de Keynes, como Domar e Harrod,<sup>61</sup> adaptaram as suas teorias para estruturar modelos dinâmicos de desenvolvimento econômico de longo prazo.

De um modo geral, eles partiram da ideia de que para que houvesse os investimentos econômicos defendidos por Keynes, era necessário que houvesse, também, acumulação de capital, ou seja, aumento da capacidade produtiva. Assim, dentro do modelo definido por Keynes, bastou dar um passo a mais para se perceber que as condições de pleno emprego, obtidas por meio da demanda efetiva, em uma perspectiva de longo prazo, só poderia ser obtida com crescimento econômico simultâneo da renda e da capacidade produtiva, em um processo de desenvolvimento dinâmico.

Da análise das teorias keynesianas, o que se afigura mais importante para o presente trabalho é saber se o modelo keynesiano seria apto a ser aplicado no contexto social, econômico e político dos países em desenvolvimento. Assim como não se pode transportar os modelos econômicos desenvolvidos pelos clássicos e neoclássicos para a realidade dos países subdesenvolvidos, o mesmo não pode ocorrer com o modelo keynesiano. Isso porque ele não leva em consideração diversas peculiaridades da economia destes países, como a dependência econômica, financeira e tecnológica deles em relação aos países desenvolvidos; a falta de um setor industrial muito bem

---

<sup>59</sup> NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 589.

<sup>60</sup> Neste sentido ver: SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 159; NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 590; FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 54-57

<sup>61</sup> Sobre os economistas de inspiração keynesiana, ver: SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 159-173; FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 59-80.

estruturado e desenvolvido; a atividade econômica centrada no setor agrícola e não industrial; a alta concentração da renda e das terras; a ausência de instituições públicas que possam dar ao investidor a segurança necessária para o seu investimento, assim como preconizava Keynes, etc.

Neste sentido, principalmente no caso dos países subdesenvolvidos, a atuação do Estado na economia não pode ficar restrita à correção das falhas de mercado. Com efeito, o Estado deve atuar não somente para a correção das falhas de mercado como também para a implementação de políticas econômicas que visem a superação dos problemas estruturais destes países.

Perroux,<sup>62</sup> ao se indagar se o modelo e as políticas keynesianas seriam aplicáveis aos países em desenvolvimento, logo conclui que isso não seria possível, uma vez que o seu modelo foi concebido com base na realidade econômica dos países desenvolvidos e em um contexto histórico de crise do capitalismo. As condições de sucesso do modelo keynesiano nos países desenvolvidos seriam totalmente diferentes das condições dos países subdesenvolvidos.<sup>63</sup>

Ao final, conclui Perroux dizendo que seria um grande erro dos países subdesenvolvidos acreditarem que não teriam outra opção a não ser a escolha entre o modelo econômico dos neoclássicos ou o keynesianismo, abrindo o espaço para a elaboração de uma teoria de desenvolvimento econômico totalmente voltada para o contexto e a realidade econômica destes países. É exatamente neste contexto que passaremos a estudar as teorias de desenvolvimento econômico sob a perspectiva dos países subdesenvolvidos.

### **1.3.3. Schumpeter e o Desenvolvimento Econômico.**

---

<sup>62</sup> PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 108-114.

<sup>63</sup> Perroux faz um quadro comparando diversas medidas preconizadas por Keynes para a economia em crise dos países desenvolvidos e a situação dos países subdesenvolvidos, justificando por que o modelo de Keynes seria inaplicável a eles. – PERROUX, François. Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento. Tradução de MALHEIROS, L. M. Macaísta. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1981, p. 110-112.

Schumpeter preocupou-se em fazer uma análise dinâmica da economia, tentando explicar, abstratamente, os ciclos econômicos e o desenvolvimento econômico capitalista.<sup>64</sup> Apesar das influências do marxismo, quanto ao processo de mudança econômica, Schumpeter estava muito longe de ser um marxista. Muito pelo contrário, defendia as instituições do capitalismo, acreditando que este era o melhor sistema econômico para a sociedade.<sup>65</sup> No modelo teórico desenvolvido por Schumpeter, o desenvolvimento econômico está totalmente ligado à introdução de inovações, que podem ser: i) a produção de novos bens ou novos métodos de produção; ii) a conquista de novos mercados; iii) a descoberta de uma nova fonte de matérias-primas, e iv) a criação de uma nova organização industrial, como um novo truste.<sup>66</sup>

De acordo com Schumpeter, para o desenvolvimento de inovações, é necessária a existência de grandes empresas com um poder razoável de dominação dos mercados. O monopólio de determinados mercados permite às empresas aumentar a esfera de influência dos melhores cérebros e reduzir a esfera de influência dos inferiores, possibilitando o alcance de economias de escala pelas inovações. Grandes empresas reduzem os riscos do negócio e facilitam a obtenção de financiamentos, ponto essencial para a produção de inovações, segundo ele. E, acima de tudo, as empresas de maior poder econômico possuem estrutura e capacidade muito maior para aproveitar as inovações de forma muito mais rápida e eficiente, antes que elas sejam imitadas por outras empresas concorrentes. Assim, o autor conclui que a concorrência perfeita era incompatível com a inovação.<sup>67</sup>

O empresário possui um papel central, pois é o responsável pela condução das inovações. Realiza novas combinações e introduz as inovações acima referidas. São os gerentes e dirigentes das empresas, “homens com habilidade excepcional que

---

<sup>64</sup> SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico. Tradução: SCHLAEPFER, Laura. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 85. Schumpeter preocupou-se em fazer uma análise abstrata do desenvolvimento econômico e não uma análise voltada para uma dada realidade histórica.

<sup>65</sup> OSER, Jacob. História do pensamento econômico. Tradução: DOS SANTOS, Carmem Terezinha Santoro. São Paulo: Atlas, 1983. p. 410.

<sup>66</sup> SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico. Tradução: SCHLAEPFER, Laura. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 93; JAMES, Émile. O pensamento econômico no século XX. Tradução: VIEIRA, José Gouvêa. Rio de Janeiro: Agir, 1959, p. 91 e NELSON, Richard R. e WINTER, Sidney G. Uma teoria evolucionária da mudança econômica. Tradução: HELLER, Cláudia. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 402; JAMES, Émile. O pensamento econômico no século XX. Tradução: VIEIRA, José Gouvêa. Rio de Janeiro: Agir, 1959, p. 91.

<sup>67</sup> NELSON, Richard R. e WINTER, Sidney G. Uma teoria evolucionária da mudança econômica. Tradução: HELLER, Cláudia. Campinas: UNICAMP, 2005, p. 404-407.

aproveitam oportunidades que aos outros passam despercebidas ou que criam oportunidades mediante a sua própria ousadia e imaginação.”<sup>68</sup> Segundo Schumpeter, os empresários não devem assumir os riscos do negócio que devem ficar a cargo dos acionistas, que são tipicamente capitalistas, mas não empresários.<sup>69</sup>

A análise de Schumpeter parte muito mais do dinamismo da oferta na explicação do desenvolvimento econômico e muito menos do nível de salários e da demanda efetiva.<sup>70</sup> Para que continue havendo crescimento econômico, basta que continuem sendo produzidas inovações pelo empresário inovador, pois novos produtos e bens já conhecidos com menor preço sempre gerarão o consumo. Nesta medida, empresas dinâmicas que geram inovações, automaticamente conquistam novos mercados, gerando demanda adicional. Além disso, “Novos investimentos com bens de capital, capacitação tecnológica e treinamento da mão de obra dinamizam a economia, ao gerar efeitos de encadeamento para frente e para trás no processo produtivo, assim como efeitos multiplicadores sobre o emprego e a renda”.<sup>71</sup>

A inexistência de inovações tem como efeito fazer com que a economia atinja um equilíbrio estático, com os fluxos monetários seguindo exatamente o mesmo caminho ano após ano. Nesta medida, os lucros, os juros e o acúmulo de riqueza desapareceriam. O empresário, ao buscar o aumento do seu lucro por meio da introdução de inovações, não permite a ocorrência do mencionado equilíbrio estático, trazendo um processo dinâmico de desenvolvimento econômico. O crédito bancário tem função primordial na teoria de Schumpeter, pois permite o financiamento e o investimento das empresas nas atividades de inovação, que seria insuficiente somente pela poupança gerada pelo fluxo monetário circular. O desenvolvimento econômico em questão é gerado no interior do próprio sistema econômico e não pelo ambiente externo. “Por ‘desenvolvimento’, portanto, compreendemos apenas aquelas transformações da vida econômica que não

---

<sup>68</sup> OSER, Jacob. História do pensamento econômico. Tradução: DOS SANTOS, Carmem Terezinha Santoro. São Paulo: Atlas, 1983. p. 411.

<sup>69</sup> OSER, Jacob. História do pensamento econômico. Tradução: DOS SANTOS, Carmem Terezinha Santoro. São Paulo: Atlas, 1983. p. 411

<sup>70</sup> SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico. Tradução: SCHLAEPFER, Laura. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 89-92.

<sup>71</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 174.

lhes sejam impostas de fora para dentro e sim que surjam, por iniciativa própria, no âmbito interno.”<sup>72</sup>

Para Schumpeter, o desenvolvimento econômico, impulsionado pelo progresso técnico, nos termos acima expostos, não ocorre de maneira uniforme no tempo, assim como entendiam os neoclássicos, mas alterna períodos de prosperidade, e depressão, em que os negócios se retraem e o desemprego aumenta. Dentro de determinado contexto, os empresários mais ousados e empreendedores buscando o lucro criam um ambiente favorável às inovações, que, normalmente, acabam sendo imitadas por outros empresários. Nesta medida o crédito bancário se expande, a renda gerada com estas inovações se eleva e a economia encontra o seu momento de maior prosperidade.<sup>73</sup>

Contudo, a própria elevação da economia já traz consigo as causas da sua depressão. O aumento dos preços, gerado com o progresso da economia, desestimula o consumo e o investimento, e a concorrência dos novos produtos com os velhos provoca prejuízos. A existência de novos empresários no mercado eleva o preço dos bens de capital trazendo prejuízos às empresas que utilizam processos antigos de produção. Assim, ao mesmo tempo em que essa nova concorrência provoca a queda do preço dos bens de consumo, eleva o custo dos bens de capital e dos insumos da produção reduzindo o crédito bancário necessário para o financiamento das inovações.<sup>74</sup> Quando as inovações reduzem o seu ritmo, a economia entra em fase de recessão.<sup>75</sup>

As flutuações econômicas, portanto, representam o processo de adaptação às inovações. O sistema tende ao equilíbrio, exceto pelo fato de as inovações sempre interromperem essa tendência. O processo que gera o desenvolvimento econômico também gera flutuações, e cada depressão representa uma luta em direção a um novo equilíbrio.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico. Tradução: SCHLAEPFER, Laura. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 89.

<sup>73</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 185.

<sup>74</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 185 e 186.

<sup>75</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 185.

<sup>76</sup> OSER, Jacob. História do pensamento econômico. Tradução: DOS SANTOS, Carmem Terezinha Santoro. São Paulo: Atlas, 1983. p. 411.

## 1.4. Teorias de Desenvolvimento e o Subdesenvolvimento Econômico

### 1.4.1. O Pensamento da CEPAL

Após a Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas criaram a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, a CEPAL, que tinha como principal objetivo a realização de estudos voltados ao desenvolvimento econômico da região, para identificar os problemas existentes em cada país, detectar os principais obstáculos ao desenvolvimento econômico deles, formular propostas de políticas desenvolvimentistas e reforçar as suas relações econômicas internacionais.<sup>77</sup>

Tendo em vista a destruição causada pela Segunda Guerra Mundial, principalmente na Europa, todos os olhares do mundo se voltaram para esta região, tendo os Estados Unidos destinado um grande volume de recursos, por meio do Plano Marshall, para a sua reconstrução. Contudo, neste contexto, os países latino-americanos desejavam que as atenções também fossem direcionadas a eles, para que um plano de desenvolvimento também fosse ali implementado.<sup>78</sup> No entanto, não foi isso o que ocorreu, permanecendo estes países muito à margem do foco da economia mundial, o que impulsionou mais ainda o desenvolvimento dos ideais cepalinos.

A CEPAL, idealizada e comandada por Raúl Prebisch, realizou diversos trabalhos no sentido de coletar as informações, indicadores, estatísticas econômicas, políticas e sociais, dos países da América Latina, para, com base nelas, fazer uma análise da estrutura econômica destes países, buscando as causas do seu subdesenvolvimento e os obstáculos para sua superação.<sup>79</sup> Ou seja, todos os relatórios produzidos pela CEPAL<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup>Site:

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>. Visitado em 26/01/2011.

<sup>78</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 198-200

<sup>79</sup> Celso Furtado conta que foi recrutado por Prebisch, junto com mais quatro economistas, com a finalidade de realizar os estudos da América Latina. “As instruções de Prebisch foram no sentido de que preparássemos uma análise macroeconômica com retrospectiva de um quarto de século (1925-1949) utilizando informação disponível. Estávamos autorizados a contratar pessoal nos países para desencavar informação, fazer entrevistas, controlar dados. Quaisquer que fossem as dificuldades, deveríamos tentar a elaboração de indicadores; quando fosse possível, como acontecia nos casos de demografia e do comércio

foram feitos com base em um profundo estudo das informações disponíveis das economias destes países. É bom que se ressalte, que as ideias formuladas pela CEPAL não ficaram congeladas em determinado momento histórico, elas foram evoluindo conforme foram sendo realizados os estudos e as análises pelo grupo.

Benjamim Rogge<sup>81</sup> conta que a CEPAL produziu e apresentou na Conferência das Nações Unidas de 1949, um relatório sobre o panorama econômico da América Latina, causando bastante impacto no meio econômico, bem como a publicação de diversos trabalhos em sentido totalmente oposto. Neste relatório, estavam expostas as bases principais do pensamento cepalino. As análises e estudos realizados pela CEPAL levaram a algumas conclusões, expostas neste relatório: i) a revolução industrial só teria alcançado alguns países da Europa, os Estados Unidos e o Japão, e não os países da América Latina; ii) as atividades econômicas realizadas na América Latina restringiam-se à produção de matérias-primas para os países centrais; iii) esta configuração da economia mundial levou a uma situação na qual os países subdesenvolvidos acabavam exportando os lucros decorrentes do seu aumento de produtividade, fazendo com que aumentasse ainda mais a desigualdade entre os países de centro e a periferia; iv) era necessário que não se deixasse a economia dos países caminhar sem quaisquer interferências, sendo indispensável uma ação positiva dos Estados para que fosse alterada esta situação. Caso contrário, os problemas inerentes às economias subdesenvolvidas se agravariam ainda mais. Essas conclusões sintetizam os pressupostos da teoria da deterioração dos termos de troca, fio condutor de todo o pensamento da CEPAL.

O propósito deste relatório era de evidenciar os problemas dos países subdesenvolvidos e a estrutura que havia se formado que impedia o seu progresso. A CEPAL foi responsável pela formulação da noção de economia mundial baseada na dualidade entre

---

exterior, convinha recuar as séries para ganhar em perspectiva. Prebisch estava convencido de que com base nestes dados referentes às quatro maiores economias, completados aqui e ali, seria possível apresentar um quadro de conjunto da economia latino-americana, o que não poderia deixar de causar grande impacto na Conferência” FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 72.

<sup>80</sup> Tivemos acesso a um dos relatórios produzidos pela CEPAL – CEPAL, *Estudios e Informes de La Cepal: Las Relaciones Económicas Externas de América Latina em los Años Ochenta*, v. 7, Santiago: Nações Unidas, 1981.

<sup>81</sup> ROGGE, Benjamim. *A Tese de Prebisch*, Boletim n. 12, São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1959.

centro-periferia, que tinha como pressupostos a teoria da deterioração dos termos de troca; a concepção da estrutura produtiva periférica heterogênea;<sup>82</sup> a proposta da substituição das importações,<sup>83</sup> e a industrialização, como pressuposto inafastável do desenvolvimento econômico.

Com relação à questão da industrialização, Octavio Rodriguez, ao sintetizar o pensamento da CEPAL, destaca algumas características e tendências da fase de industrialização nos países periféricos:<sup>84</sup> i) a partir de determinado ponto do desenvolvimento da economia mundial, a industrialização passa a ser a única forma para o alcance do desenvolvimento econômico; ii) a substituição das importações deve ser, necessariamente, a forma pela qual deve se dar a industrialização nas economias periféricas; iii) a tendência ao desequilíbrio externo é inerente à industrialização baseada na substituição das importações, e iv) a fase de transição para a industrialização nas economias periféricas tende a trazer certo desemprego e desequilíbrios entre os diversos setores da economia.

Muitas críticas foram feitas às teses da CEPAL. Octavio Rodriguez, por exemplo, dizia que a proposta da CEPAL, de busca do desenvolvimento econômico por meio da industrialização, tentava se mostrar neutra quando, na verdade, possuía a finalidade de camuflar os interesses da burguesia industrial que ascendia naquele dado momento.<sup>85</sup> Contudo, a maioria das críticas disparadas contra as ideias da CEPAL, foi feita por aqueles que defendiam os ideais ricardianos da Teoria das Vantagens Comparativas. Como Benjamim Rogge aponta, os defensores dos pressupostos econômicos clássicos

---

<sup>82</sup> “A concepção inicial define certas peculiaridades da estrutura produtiva periférica: ela é chamada de heterogênea, para indicar que existem atividades onde a produtividade do trabalho é elevada ao lado de setores onde é muito baixa, devido ao atraso tecnológico; além disso, é chamada de especializada, dado que a atividade exportadora se concentra em uns poucos bens primários e a economia como conjunto carece de muitos setores existentes nas economias modernas, onde as técnicas capitalistas se difundiram com mais amplitude. Por contraste, a estrutura produtiva dos centros é considerada homogênea e diversificada.” – RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL, Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981, p. 19.

<sup>83</sup> A ideia central da substituição das importações é de que como a industrialização provoca um crescimento da renda dos países subdesenvolvidos, maior do que o dos países desenvolvidos. Assim, havendo aumento da renda, cresce também a capacidade para importar, muito superior às exportações. Para evitar o desequilíbrio da balança, é necessário limitar a importação de certos bens supérfluos, para que a demanda gerada seja suprida pela produção interna. – RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL, Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981, p. 73.

<sup>84</sup> RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL, Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981, p. 67.

<sup>85</sup> RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL, Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981, p. 23.

logo tomaram a dianteira do debate para refutar as ideias cepalinas de que a permanência dos países periféricos no setor primário não tornava a sua economia menos produtiva e menos rentável. Foi exatamente isso o que sustentou Jacob Viner<sup>86</sup> e ele próprio, quando tratou das teses da CEPAL:

Procuramos demonstrar: 1) que não existe nenhuma tendência ‘inerente’ a uma economia mundial que se desenvolve livremente, de designar aos países subdesenvolvidos o papel exclusivo de fornecedores de produtos primários, e 2) que mesmo se ela existisse não haveria nenhuma tendência “inerente” ao progresso de rendas reais mais lento do que nos países produtores dos produtos industriais. Procuramos mostrar também que o fato de não terem as áreas periféricas compartilhado dos frutos da Revolução Industrial não se deve a qualquer fator inerente ao processo de desenvolvimento, mas sim, em grande parte à ação inadequada (ou à falta de ação) dos governos desses países.

Em geral, os instrumentos de análise econômica de que dispunham os pensadores da CEPAL eram exatamente aqueles formulados pelos clássicos, neoclássicos e keynesianos, brevemente expostos nos tópicos anteriores do presente trabalho. Ou seja, modelos criados no contexto histórico dos países desenvolvidos e voltados para essa realidade econômica. Ao perceber que os modelos de desenvolvimento, os instrumentos e os conceitos<sup>87</sup> criados pela doutrina econômica clássica, neoclássica e keynesiana, estavam voltados para a realidade dos países desenvolvidos, os estudiosos da CEPAL deram um grande passo no sentido de formular uma teoria econômica de desenvolvimento voltada exclusivamente para os países subdesenvolvidos. Percebeu-se que o ponto de partida deveria ser outro, muito diferente daquele definido para os países já desenvolvidos. Nesta perspectiva, a formulação de modelos abstratos de

---

<sup>86</sup> FURTADO, Celso. O Capitalismo Global. 5ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p. 19; ROGGE, Benjamim. A Tese de Prebisch, Boletim n. 12, São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1959, p. 20 e 31-34.

<sup>87</sup> Furtado, com o seu jeito irreverente, brincava com a crença dos seus colegas nos pressupostos clássicos, dizendo que certas teorias serviam somente para encobrir a realidade e que era preciso ter coragem de ignorá-las. – FURTADO, Celso. A Fantasia Organizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 75.

desenvolvimento aplicáveis a qualquer realidade econômica e que ignorassem a história e a formação econômica dos países subdesenvolvidos, não era mais possível.<sup>88</sup>

A partir do momento que se compreendeu que não se devia transportar os conceitos e pressupostos teóricos da realidade econômica dos países desenvolvidos para uma realidade totalmente diferente, foi possível identificar os problemas e obstáculos particulares dos países subdesenvolvidos, para então formular uma teoria econômica e políticas econômicas mais adequadas para eles, bem como perceber como os construtos teórico-econômicos dos países desenvolvidos, poderiam prejudicar os países em desenvolvimento.

As teorias cepalinas possibilitaram a identificação da relação desigual e de dependência entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, que muitas vezes acabava sendo camuflada pelos pressupostos teóricos clássicos. Com isso, era possível a identificação das medidas e políticas econômicas que deveriam ser tomadas para o rompimento desta relação, em que só saíam perdendo os países subdesenvolvidos.

Raúl Prebisch, fundador do estruturalismo latino-americano, partiu da premissa básica da noção de centro-periferia, da deterioração dos termos de troca e da necessidade de alteração da divisão internacional do trabalho que havia se formado na economia mundial. Contudo, as contribuições de Prebisch vão muito além da ideia da deterioração dos termos de troca. Ele se propõe a desenvolver um estudo sobre as peculiaridades das economias subdesenvolvidas e das economias centrais e formula uma teoria relativa aos obstáculos do desenvolvimento econômico na América Latina em razão das suas condições estruturais. Ele parte da ideia central de que essas condições se deram em razão do atraso da inserção destes países no processo de industrialização que ocorreu em razão da falta de progresso tecnológico.<sup>89</sup> Assim, Prebisch propõe que o Estado deve desenvolver um plano político para o rompimento destas estruturas.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Neste sentido: PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968, p. 27

<sup>89</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade*. Celso Furtado e o Século XXI, SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs) Rio de Janeiro: Manole, 2007, p. 431-445.

<sup>90</sup> Prebisch propõe três formas de atuação do Estado para promover o desenvolvimento econômico: “Antes de tudo, as transformações na estrutura social, com o fim de eliminar os obstáculos que se opõem ao desenvolvimento e que consistem essencialmente em empregar a fundo o potencial de reserva, estimular o aproveitamento intensivo da terra e o capital e liberar enorme potencial de iniciativa

Os estudos de Prebisch o levaram à conclusão de que nos países da América Latina havia se formado uma estrutura que impedia a mobilidade social para a melhora das classes sociais, o que acabava prejudicando a dinâmica do crescimento econômico. Nestes países, além de haver uma grande concentração de renda, eles se caracterizariam por conceder muitos privilégios na distribuição da riqueza para as classes mais altas, o que eliminava o incentivo à atividade econômica. Por fim, esses privilégios e a concentração da renda acabavam prejudicando o dinamismo do mercado interno, que ficava concentrado no consumo das classes mais ricas.<sup>91</sup>

Por conta destes motivos, uma das mais importantes medidas propostas por Prebisch, que deveria ser colocada em prática pelo Estado como estratégia de rompimento das estruturas, era uma política de redistribuição da renda, que permitisse em pouco tempo duplicar a renda das camadas mais baixas. Para isso, ele ainda propunha que deveria, de alguma forma, ser controlado ou comprimido o consumo das classes de mais alta renda.<sup>92</sup>

Ainda nesta perspectiva, Prebisch traz importantes contribuições em relação ao processo inflacionário, muitas vezes desencadeado nos países subdesenvolvidos. Para ele, o problema da inflação nos países subdesenvolvidos se confunde com o problema do desenvolvimento econômico. A inflação ocorre porque a estrutura econômica destes países é vulnerável, porque há fatores regressivos na distribuição da renda e porque há insuficiência de poupança necessária para acelerar os investimentos. Contudo, uma política forçada de estabilidade monetária dentro destas condições só levaria a perda ainda maior da dinâmica da economia. Somente com o rompimento destas estruturas, o aumento da poupança e dos investimentos, poderia se sustentar, com bases sólidas, uma

---

individual que agora está malgrado, dando ao sistema sua plena validade dinâmica. Essas transformações na estrutura social abrem passagem para outras, na forma de produzir e na estrutura da economia, transformações inerentes ao processo de extensão e assimilação da tecnologia contemporânea. – PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968, p. 22.

<sup>91</sup> PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968, p. 12

<sup>92</sup> PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968, p. 13.

política de estabilidade monetária, dentro de uma política maior de desenvolvimento econômico.<sup>93</sup>

Ricardo Bielschowsky<sup>94</sup> faz uma síntese das características estruturais das economias subdesenvolvidas da América Latina, observadas por Prebisch e os problemas gerados em razão delas: i) a baixa densidade produtiva, que gera a necessidade de investimento em diversos setores, o que exige muita poupança, investimento e capital estrangeiro; ii) a especialização na agricultura leva à limitada capacidade de gerar riqueza, em razão da deterioração dos termos de troca e à necessidade de importação em valores cada vez superiores; iii) a heterogeneidade tecnológica, ou seja, a coexistência de setores com alta produtividade com os de baixa produtividade, que traz a concentração da renda e diminuição da produtividade, e iv) a inexistência de instituições adequadas, bem como a falta de incentivo à atividade empresarial acarretam a diminuição da poupança e do investimento, o que também acarreta ainda mais atraso no progresso técnico.

Ainda hoje, diante de toda a importância das teorias cepalinas para a formação de um pensamento econômico específico para as peculiaridades dos países subdesenvolvidos da América Latina, não são raras as críticas feitas a elas e a consideração de que elas se acham totalmente ultrapassadas diante do novo contexto econômico mundial da globalização, da necessidade de desregulamentação dos mercados e do enfraquecimento do Estado.<sup>95</sup> Ou seja, é muito comum o retorno dos modernos estudiosos da ciência econômica aos mencionados pressupostos neoclássicos, baseados no discurso da abstração das leis de mercado da oferta e da procura e no binômio escassez-utilidade, esquecendo-se da importância de toda realidade histórica dos países subdesenvolvidos.

É importantíssimo que se perceba isso, para que não se cometa o grave equívoco de se acreditar na modernidade destas teorias e de se menosprezar os construtos teóricos cepalinos, com base em um discurso que, na verdade, remonta às teorias neoclássicas

---

<sup>93</sup> PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968, p. 128-202.

<sup>94</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. *As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade. Celso Furtado e o Século XXI*, SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs) Rio de Janeiro: Manole, 2007, p. 433.

<sup>95</sup> OLIVEIRA, Francisco de. *Para Retomar a Construção Interrompida* (Prefácio). SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (org). Celso Furtado e o Século XX. Barueri: Manole, 2007.

formuladas no fim do Século XIX, no contexto da industrialização já sedimentada nos países europeus e dos Estados Unidos.

#### **1.4.2. Celso Furtado e o Desenvolvimento Econômico no Brasil**

Celso Furtado foi um dos maiores (senão o maior) economistas brasileiros, e aquele que teve os seus estudos e suas obras mais lidos tanto no cenário interno como internacional. O reconhecimento internacional de suas ideias e de suas teses é estampado em diversos livros, revistas e seminários feitos em sua homenagem.<sup>96</sup> Ao lado de Raul Prebisch, na CEPAL, desenvolveu as suas teorias sobre o desenvolvimento econômico estruturalista especificamente para os países subdesenvolvidos da América Latina.

Furtado preocupou-se em formular uma teoria de desenvolvimento econômico totalmente diferente dos países desenvolvidos, demonstrando que a noção do modelo econômico aplicável a eles não poderia ser transportada para os países subdesenvolvidos. Afastou a ideia de que o subdesenvolvimento seria somente uma etapa intermediária do desenvolvimento e que ele seria alcançado natural e automaticamente.

A partir das suas ideias, o subdesenvolvimento não era mais entendido como um mero atraso de algumas economias em relação às outras, mas uma condição econômica imposta a estes países por diversos fatores históricos, sociais, políticos, econômicos, etc. A obra de Furtado tornou-se uma ideologia, uma forma totalmente independente e peculiar, com pressupostos próprios, de se pensar o mundo latino-americano e se informar a ação transformadora.

Apesar de Furtado trazer diversas propostas para uma ação transformadora e um determinado modelo de Estado desenvolvimentista, o seu objetivo principal não era o de definir uma resposta definitiva sobre as características do desenvolvimento econômico,

---

<sup>96</sup> Somente para citar alguns exemplos importantes dos recentes trabalhos feitos em homenagem ao seu pensamento: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Celso Furtado e o Século XXI. Barueri: Manole, 2007 e FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil: edição comemorativa – 50 anos. FURTADO, Rosa Freire d’Aguiar (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

mas de explicar os motivos que dificultam ou impedem que os países periféricos possam superar a sua condição e as propostas para a superação destes problemas.

O ponto principal e mais marcante nas obras de Furtado é que as análises econômicas feitas por ele levam muito em conta fatores que, em princípio, seriam exteriores à economia, como fatores políticos, sociais e principalmente históricos de formação da economia brasileira. Furtado é o economista brasileiro que inspira toda uma corrente de estudiosos que aprende a analisar o fenômeno econômico não descolado da realidade histórica.

Utiliza os instrumentos de análise econômica dentro de uma realidade histórica, delimitando muito bem as generalizações e abstrações que pode fazer com eles. Contudo, não se limita a somente descrever uma realidade histórica, distante dos conceitos de análise econômica, mas, ao mesmo tempo, toma o cuidado de delimitar muito bem estes conceitos dentro de uma dada realidade econômica com características e peculiaridades próprias.

A questão da natureza abstrata ou histórica do método com que trabalha o economista não é independente, destarte, dos problemas que o preocupam. O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhes são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. O complexo de recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento.

(...)

Contudo, não seria menos anticientífica a posição do economista que se limitasse a uma simples descrição de casos históricos de desenvolvimento. Jamais lograria compreender, por exemplo, o papel que desempenham as flutuações da procura externa do açúcar, no processo de formação de capital da economia cubana, se não dispusesse de um instrumental analítico adequado, o qual existiria, caso a ciência econômica não houvesse alcançado certo grau de universalidade na

definição de uma série de conceitos básicos, cuja validade explicativa, se bem limitada, apresenta inegável importância prática.<sup>97</sup>

Maurício Coutinho conta que o primeiro contato de Celso Furtado com a economia foi na faculdade de direito e, inicialmente, não o deixou muito interessado, já que as matérias estudadas por ele nesta área partiam da perspectiva neoclássica de utilidade marginal. Posteriormente, Furtado teve um bom contato com a sociologia alemã de Weber, Freyer, Fimmel, além de outros historiadores, o que o fez perceber a importância dos instrumentos de análise econômica quando atrelados a uma dada realidade histórica. Foi esta nova perspectiva que o aproximou da economia.<sup>98</sup>

Vemos na obra de Furtado muito mais a utilização do método analítico-histórico do que o método lógico-dedutivo. Ele não parte de pressupostos gerais sobre o comportamento humano para, a partir daí, desenvolver as suas teorias para toda e qualquer realidade. O seu raciocínio é inverso, parte da observação de uma dada realidade, em todos os seus aspectos históricos, políticos, sociais, econômicos, para então desenvolver a sua tese especificamente para aquela realidade.

É importante que se enfatize que Furtado sempre utilizou a lógica e a dedução e os instrumentos de análise econômica na formulação de suas teorias. Ele pensava sim sobre questões eminentemente macroeconômicas, se utilizando dos instrumentos desenvolvidos pelos clássicos, marxistas e keynesianos, mas sempre atrelado e delimitado por uma determinada realidade.

Como afirma Luiz Carlos Bresser-Pereira, o pensamento de Furtado é peculiar e independente. Por um lado não está atrelado aos pressupostos dos economistas clássicos e neoclássicos, mas, por outro, também não ignora ou recusa a teoria econômica, atrelando-se à corrente historicista alemã.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 6.

<sup>98</sup> COUTINHO, Maurício. Celso Furtado e a crítica da teoria econômica. SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (org). Celso Furtado e o Século XX. Barueri: Manole, 2007, p. 411.

<sup>99</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Celso Furtado: o desenvolvimento como missão. SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (org). Celso Furtado e o Século XX. Barueri: Manole, 2007, p. 70.

Partindo da ideia de que a ciência e as teorias devem ter uma funcionalidade prática não podendo se descolar da realidade, Furtado defendia que o objetivo da ciência era o de produzir guias para uma ação prática. Pretendia que as suas teorias saíssem do papel para que se concretizassem e virassem realidade. Não só identificou o círculo vicioso do subdesenvolvimento como também formulou propostas de políticas públicas para a superação desta condição.

Fundou a Sudene, elaborando um plano inovador para tentar corrigir as desigualdades regionais; foi Ministro do Planejamento; elaborou o Plano Trienal<sup>100</sup> no Governo de João Goulart, que foi o primeiro instrumento de orientação da política econômica global até então formulado, identificando as barreiras para a superação do subdesenvolvimento; foi diretor-regional do BNDES, dentre outros cargos de enorme relevância.

Apesar de todo o empenho e a sua verdadeira paixão na luta pela superação do subdesenvolvimento, já no fim da sua carreira, frustrado com a ideologia neoliberal imposta no governo de Fernando Henrique Cardoso, ao escrever o livro *O Longo Amanhecer*, diz que “em nenhum momento da nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser.”<sup>101</sup>

Hoje, muitos economistas acreditam que o pensamento de Celso Furtado é absolutamente ultrapassado e que ele foi somente um nacionalista que hoje já não encontra mais amparo diante da globalização da economia, liberação dos mercados e prevalência do pensamento neoliberal como doutrina única, mesmo para os países não desenvolvidos. Contudo, no decorrer deste trabalho, demonstraremos a atualidade das suas teorias, a importância prática que elas têm para o Estado brasileiro ainda hoje, além do fracasso do pensamento exclusivamente neoliberal, principalmente nos países subdesenvolvidos, que possuem problemas estruturais a serem superados.

#### **1.4.2.1. Formação Econômica do Brasil na Perspectiva de Celso Furtado**

---

<sup>100</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 74.

<sup>101</sup> FURTADO, Celso. *O Longo Amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1999, p. 26.

Com a finalidade de analisar as causas históricas do subdesenvolvimento do Brasil, Celso Furtado preparou a obra *A Formação Econômica do Brasil*, analisando o desenvolvimento histórico da economia brasileira em seus mais diversos aspectos, como as diferentes formas de fluxo de renda, a importância do comércio internacional como fator determinante da condição econômica brasileira, a forma de ocupação das terras brasileiras, etc. Esta, que foi uma das obras de maior destaque do autor, pretende buscar as condições específicas do Brasil para entender as causas do seu subdesenvolvimento.

Ao fazer uma análise histórica minuciosa da economia brasileira, Celso Furtado acabou abrindo maior espaço para a aderência das teorias desenvolvimentistas da CEPAL, uma vez que demonstrava os problemas da economia brasileira em cada uma de suas fases, exigindo a adoção de novos pressupostos teóricos para o entendimento destes problemas. Em outras palavras, o livro de Celso Furtado deu legitimidade para as teorias desenvolvimentistas da CEPAL, que, nesta época, ainda estavam muito mal sistematizadas, mal compreendidas e muito pouco aceitas:

(...) em primeiro lugar, o quadro analítico estruturalista encontrava-se imperfeitamente delineado e a argumentação pecava por certa assistemática, o que tornava a proposta cepalina de análise alternativa às teorias convencionais difícil de ser compreendida e aceita, e, em segundo, era indispensável a essa proposta a demonstração de que a evolução histórica dos países que em meados do século XX continuavam subdesenvolvidos era, necessariamente, distinta daquela dos países desenvolvidos. Apenas assim se podia legitimar a ideia de que suas estruturas econômicas e a problemática de sua transformação eram distintas, a ponto de exigir uma criteriosa adaptação da teoria corrente e mesmo um esforço próprio de teorização.<sup>102</sup>

Não negaremos aqui que diversas críticas são feitas a esta obra do autor, principalmente em relação à falta de certo rigor técnico no uso de algumas informações históricas e dados estatísticos, além da omissão e contradição em relação às fontes por ele

---

<sup>102</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. Revista de Economia Política, vol. 9, nº 4, 1989, p. 39

utilizadas.<sup>103</sup> Contudo, apesar de todas estas críticas, como se sabe, além de serem comuns as divergências em relação a dados históricos, a intenção de Furtado não era exatamente a de fazer uma análise meramente histórica do Brasil para discutir e defender determinados acontecimentos, a sua análise parte de dados históricos, mas avança no sentido da análise econômica destes fatos e pressupostos históricos.

Uma coisa é certa – nenhum dos críticos nega a importância que esta obra tem, não como um livro que meramente conta a história do Brasil, mas, como um livro que analisa os diversos acontecimentos históricos sob uma perspectiva macroeconômica. Neste sentido, preferimos fazer uma leitura da obra de Furtado visualizando-a como um importante instrumento de análise para o entendimento das causas históricas da nossa atual situação de subdesenvolvimento, bem como para podermos pensar em medidas para o futuro que nos retirem desta condição.

Assim, tendo em vista que a nossa linha desenvolvimentista parte, fundamentalmente, das ideias defendidas por Celso Furtado, decidimos neste tópico tratar, em poucas páginas, da análise feita por Celso Furtado, para, a partir daí, trabalharmos com os pontos seguintes e retirarmos as nossas próprias conclusões.

A obra de Furtado está dividida em cinco partes, cada uma tratando de uma fase diferente da economia brasileira. Na primeira, segunda e terceira partes, Furtado trata do período colonial, dando enfoque à economia açucareira e mineira. Na quarta parte, Furtado trata do desenvolvimento da economia cafeeira, e, por fim, na quinta parte, aborda o desenvolvimento do mercado interno no Brasil e de um novo setor industrial.

A utilização da agricultura pelos portugueses, no início da colonização das terras brasileiras, se deu pelo fato de que eles precisavam ocupá-las de maneira permanente para não sofrer ameaça das demais potências europeias, a Inglaterra, a Holanda e

---

<sup>103</sup> Na edição comemorativa de 50 anos da obra Formação Econômica do Brasil, diversos autores dispararam diversas críticas no sentido acima mencionado, como Nelson Werneck Sodré, Renato Arena, Paulo Sá, Paul Singer, Allen H. Lester, dentre outros. FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil: edição comemorativa – 50 anos. FURTADO, Rosa Freire d'Aguiar (org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Contudo, destacamos que, apesar das diversas críticas feitas ao autor, todos os dados e informações históricas utilizadas foram retiradas do amplo material de que ele dispunha, coletado por um grupo organizado por Roberto Simonsen – FURTADO, Celso. O Capitalismo Global. 5ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p. 15.

França, e, o único meio encontrado por eles, foi utilizando o potencial agrícola destas terras. Portugal, em crise e com recursos muito escassos, não podia desviar capital de atividades muito mais lucrativas, para defender as terras da sua nova colônia, que eram extremamente improdutivas financeiramente para eles, e, por isso, era necessário encontrar alguma forma de fazer com que estas terras pudessem gerar a riqueza necessária para se autossustentar. De acordo com Furtado, foi graças ao êxito da economia açucareira que Portugal conseguiu defender a sua posição nas terras brasileiras, das demais potências.

Muito importante é a comparação feita por Furtado do desenvolvimento das colônias inglesas do norte com as portuguesas.<sup>104</sup> Diferentemente das colônias portuguesas e espanholas de exploração, estabeleceu-se uma colonização de povoamento no norte, em pequenas propriedades, de custo relativamente baixo para os ingleses. A Inglaterra tinha abundância de mão de obra, e boa parte deste contingente que acabava ficando ocioso na Europa, vendia a sua força de trabalho a ser realizado nas colônias, para, depois de um tempo, receber um pedaço de terra. Inicialmente estas colônias geraram bastante prejuízo, pois era muito difícil de encontrar um produto muito bem aceito no mercado, como o açúcar, que pudesse ser cultivado em pequenas propriedades. Além disso, não foi possível encontrar um produto que poderia ser produzido nesta região, que alimentasse o mercado europeu, uma vez os produtos eram os mesmos produzidos na Europa. Por conta destes diversos motivos, estas colônias, inicialmente tiveram um lento desenvolvimento.

Contudo, toda essa dinâmica de lento desenvolvimento se alterou a partir do momento em que os holandeses passaram a desenvolver nas Antilhas o cultivo da cana. As Antilhas, que antes se baseavam em pequenas propriedades, com o início do cultivo da cana, começa a ser formada por grandes propriedades, tornando-se muito mais lucrativa com o comércio do açúcar. Com a nova configuração das Antilhas, estas colônias passaram a necessitar de bens de consumo que ali não eram mais produzidos, por conta da monocultura da cana, que acabaram sendo fornecidos pelas colônias do norte. Assim, com esta nova configuração, as colônias do norte começaram, pouco a pouco, a desenvolver esta nova atividade manufatureira. O desenvolvimento desta nova

---

<sup>104</sup>BIELSCHOWSKY, Ricardo. Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. Revista de Economia Política, vol. 9, nº 4, 1989, p. 44

atividade, ainda foi beneficiado pelo fato de que a economia das Antilhas era separada das colônias do norte, com isso, as riquezas geradas com o comércio do açúcar não eram revertidas nessa mesma atividade, mas sim em atividade manufatureira. Em outras palavras, Furtado demonstra como as riquezas geradas pela economia açucareira das Antilhas serviram como verdadeiro impulso para o desenvolvimento dinâmico das colônias do norte.

As condições econômicas que se formaram nas colônias do norte foram totalmente diferentes das demais: i) o tipo de atividade ali desenvolvida era compatível com pequenas unidades produtivas, de base familiar; ii) a abundância de terras tornava atrativa a vinda de europeus; iii) o imigrante europeu conseguia financiar a sua viagem vendendo a sua força de trabalho; iv) a imobilização de capital era muito menor, ficando ao alcance de um número muito maior de europeus; v) era muito menor a concentração da renda; vi) a riqueza gerada não era exportada; vii) o nível de consumo era elevado, distribuindo-se de forma mais homogênea pela população; viii) nas colônias do norte prevaleciam os interesses internos e não os interesses das Metrópole.

Apesar das diversas dificuldades, a indústria açucareira teve um rápido desenvolvimento, principalmente em decorrência do esforço do governo português neste sentido, que concedeu diversos incentivos para os colonos produtores de açúcar. O maior problema enfrentado por esta indústria era a escassez de mão de obra, que acabou sendo solucionado pela utilização dos escravos. A renda gerada pelo açúcar era extremamente elevada, o que tornava a colônia extremamente rica. Contudo, toda esta riqueza estava altamente concentrada nas mãos dos senhores de engenho (90% da renda). A margem de capitalização que existia na economia açucareira era tão grande que ela podia autofinanciar a duplicação da sua capacidade de produção a cada dois anos. Contudo, a riqueza gerada pela economia açucareira não era revertida nem para o crescimento que ela possibilitaria, nem para o consumo interno da colônia, uma vez que sequer havia mercado interno para isso.

A questão de maior relevância apontada por Furtado, em relação a esta fase da economia brasileira, foi que o modelo da economia açucareira não permitia que se formasse um fluxo de renda no País. Enquanto em uma economia industrial, o investimento faz crescer diretamente a renda da coletividade, pois a inversão se

transforma automaticamente em pagamento de fatores de produção, na economia açucareira o mesmo não ocorria, pois parte do capital investido se tornava pagamento feito no exterior. No final das contas, na economia açucareira as inversões acabavam fazendo crescer a renda real somente no montante correspondente a criação do lucro para o empresário e não de forma distributiva para toda a coletividade.

Assim, apesar de toda a riqueza e crescimento gerados pela economia açucareira, esta ausência de fluxo monetário levava o País a não conseguir modificar sensivelmente as suas estruturas econômicas. O crescimento econômico ocasionado pela indústria da cana significava, no máximo, ocupação de novas terras, incorporação de mão de obra e aumento de importações. Neste contexto, não havia nenhuma possibilidade de que o crescimento, com base no impulso externo, gerasse um processo de desenvolvimento econômico de autopropulsão para o país.

Além disso, o modelo brasileiro exportador também não permitia alteração nas estruturas, porque as unidades exportadoras estavam sempre capacitadas a preservar o seu funcionamento e a sua rentabilidade. Como os seus custos eram fixos, qualquer redução na utilização da capacidade produtiva redundava em perdas para o empresário; assim, mesmo que houvesse oscilações no mercado açucareiro, mantinha-se a sua capacidade produtiva em sua força máxima.

Somente a queda excessivamente brusca do preço do açúcar, aliada ao surgimento da mineração e ao aumento do preço dos escravos, fez com que este mercado diminuísse automaticamente toda aquela força e lucratividade que possuía. Todavia, a estrutura econômica formada no País, por conta da economia açucareira, restou intacta, deixando as suas heranças estruturais até os dias atuais.

Tendo em vista que a economia açucareira era altamente rentável, os empresários canalizavam todos os recursos que tinham para aumentar cada vez mais a produção do açúcar, fazendo com que não se desenvolvessem outras atividades na região. Os demais produtos necessários para a colônia eram todos importados. A economia açucareira constituía um mercado de dimensões relativamente grandes, o que poderia significar um fator para impulso do desenvolvimento dinâmico de outras regiões do País, mas não foi isso o que ocorreu. Além disso, não era interesse da metrópole que a colônia

desenvolvesse a produção de produtos que pudessem concorrer com a sua economia, e como na colônia preponderavam os interesses da metrópole, não se formava nenhuma vontade política em direção oposta a essa.

A decadência da economia açucareira (queda do preço do produto, concorrência com as Antilhas, encarecimento da mão de obra escrava, etc) fez com que boa parte da população, que antes vivia no litoral por conta da economia açucareira, fosse para o interior, migrando para a atividade pecuária. Como esta atividade em grande parte conseguia produzir os próprios produtos para a sua subsistência, conseguiu absorver todo o contingente que chegava do litoral. Todavia, como esta era uma atividade essencialmente extensiva, quanto mais crescia, mais diminuía a sua margem de lucro. Quanto mais entrava em crise a economia açucareira, mais pessoas migravam para a atividade criatória, e, com isso, a população nordestina cada vez crescia mais, concentrando mais as suas atividades em um setor de subsistência, de rudimentar divisão do trabalho, ficando com a sua economia cada vez mais atrasada. Diante de toda essa perspectiva, Furtado demonstra como a economia açucareira acabou levando o País a um atraso estrutural em relação às demais economias mundiais.

A economia nordestina que, no início da colonização portuguesa, era a mais lucrativa, passava a se reverter, de forma cada vez mais acentuada, em uma economia de subsistência, de baixíssimo lucro e produtividade, com atrofiamento da divisão do trabalho, fragmentação do sistema em unidades produtivas cada vez menores, desaparecimento de formas mais complexas de convivência social, substituição da lei geral pela norma local, etc.<sup>105</sup> Segundo Furtado:

A formação da população nordestina e de sua precária economia de subsistência – elemento básico do problema econômico brasileiro em épocas posteriores – estão assim ligados a esse lento processo de decadência da grande empresa açucareira que possivelmente foi, em sua melhor época, o negócio colonial-agrícola mais rentável de todos os tempos.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. Revista de Economia Política, vol. 9, nº 4, 1989, p. 46.

<sup>106</sup> FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1959, p. 82

Esta aí a importância de estudarmos toda a formação da economia brasileira desde a época da sua colonização. Sem isso, não conseguimos entender a situação a que chegamos e as origens dos nossos problemas atuais. Se não percebemos que todo o atraso da região nordestina existe em razão de diversas circunstâncias da época colonial, não conseguimos formular políticas econômicas que ataquem a raiz destes problemas.

Portugal, percebendo que a economia açucareira tinha entrado em fase de decadência, passou a voltar as suas atenções para a busca de metais preciosos na colônia. Assim como aponta Furtado, inicia-se no Brasil a fase da mineração, em que se alteram diversas condições na colônia: i) como a mineração não exigia um volume de investimento tão alto, mais pessoas têm a chance de se integrar a essa atividade; ii) há um fluxo migratório muito maior dos portugueses para o Brasil; iii) o número de escravos é bem inferior ao de homens livres; iv) a atividade mineira não permitia uma ligação à terra assim como ocorria com a açucareira. O capital fixo era reduzido, pois a vida de uma lavra era sempre algo incerto. A empresa se organizava de forma a possuir mobilidade para mudar de lugar rapidamente; v) a elevada lucratividade da atividade induzia a permanência dos investimentos na mineração; vi) a economia mineira, diferentemente da açucareira, permitiu a articulação e desenvolvimento de diversas outras regiões e outras atividades, como a pecuária, principalmente na região sul do País, e a melhora no sistema de transporte.

Apesar de a renda média gerada pela economia mineira ser bem inferior a gerada pela economia açucareira, o seu mercado apresentava potencialidades muito maiores. As importações representavam menor proporção do dispêndio total, a renda estava muito menos concentrada, o número de trabalhadores livres era muito maior, o consumo de bens era muito maior em relação aos artigos de luxo, a população estava muito mais reunida em grupos urbanos e semiurbanos e o fato de a economia mineira estar longe do litoral encarecia os produtos importados. Esse conjunto de circunstâncias tornava a região mineira muito mais propícia para o desenvolvimento do mercado interno e o início de uma atividade manufatureira.

Contudo, como aponta Furtado, esse desenvolvimento endógeno não se efetivou em decorrência da atividade mineira. A explicação dos motivos desse atraso no desenvolvimento é muito difícil, mas Furtado o atribui à incapacidade técnica dos

imigrantes para iniciar atividades manufatureiras numa escala ponderável. Para que o Brasil tivesse algum desenvolvimento manufatureiro era necessário que este conhecimento fosse transferido pelos portugueses, contudo, os próprios portugueses não conseguiram desenvolver a sua indústria manufatureira. Isso se deu por conta dos acordos que fizera com os ingleses, em que os portugueses permaneceram importando produtos industrializados dos ingleses e exportando produtos primários.

Normalmente, este tipo de relação comercial levaria a um desequilíbrio da balança comercial, o que faria com que Portugal rompesse com estes acordos. Todavia como o ouro brasileiro serviu para contrabalancear essa desigualdade da balança comercial, Portugal permaneceu neste acordo, não desenvolvendo a sua indústria manufatureira e não transmitindo esse conhecimento para o Brasil. Assim, estabeleceu-se uma relação em que Portugal não desenvolvia o setor manufatureiro, não repassava este conhecimento para o Brasil e praticamente toda a riqueza gerada pelo ouro brasileiro era escoada para a Inglaterra que pôde acumular capital, e desenvolver enormemente a sua indústria de manufatura e o setor financeiro.

Como a economia mineira não gerou outras atividades econômicas permanentes, com o declínio da produção do ouro, a economia foi cada vez mais se descapitalizando e entrando em decadência. Os empresários continuavam investindo o seu capital na economia mineira, com a ilusão de que uma nova descoberta poderia vir a qualquer momento e, com isso, iam destruindo os seus ativos ao invés de transferi-los para outra atividade. Com isso, a economia entrou em um dos maiores colapsos econômicos, desarticulando a população para uma economia de subsistência. Mais uma vez, entrava a economia brasileira em forte depressão por não ter articulado nenhum desenvolvimento endógeno.

A independência política foi obtida pelo Brasil a um custo econômico muito elevado. Com efeito, foram concedidos diversos privilégios aos ingleses e o Brasil assumiu todo o passivo que Portugal contraía para permanecer como potência colonial. Contudo, o fato de o Brasil não ter se transformado em uma nação moderna e economicamente mais desenvolvida, não se deu somente por conta dos privilégios dados à Inglaterra. O fato é que em todo este período a classe dominante do cenário político sempre foi a dos

grandes agricultores. Qualquer forma que se processasse a independência do Brasil, seria esta a classe que mandaria no cenário político-econômico.

Como se vê, a análise que Furtado faz do atraso da economia brasileira não é superficial, como se a única razão desse atraso fosse a dependência econômica do País das demais nações. Foi um conjunto de fatores que impediu que o Brasil alcançasse a industrialização nesta época, não se podendo atribuir os problemas brasileiros, unicamente, aos acordos celebrados por Portugal com a Inglaterra.

Para demonstrar a conjunção de fatores necessários para a indução de uma economia à industrialização, Furtado compara as colônias portuguesas com o desenvolvimento dos Estados Unidos: i) no Brasil, enquanto a classe dominante era o grupo dos grandes agricultores escravistas, nos Estados Unidos, era uma classe de pequenos agricultores e um grupo de grandes comerciantes urbanos; ii) os Estados Unidos promoveram uma ação estatal de caráter positivo de estímulo direto às indústrias e não medidas passivas protecionistas, como ocorreu no Brasil; iii) a Metrópole inglesa incentivava o desenvolvimento de indústrias na sua colônia contanto que elas não representassem uma concorrência aos seus produtos manufaturados. A Inglaterra só começou a impor medidas coercitivas na colônia quando a colônia começou a competir com os seus produtos; iv) os Estados Unidos, desde sempre, tiveram consciência da necessidade de fomentar o seu mercado interno e não somente depender do comércio exterior, e v) os Estados Unidos conseguiram perceber desde logo que o seu desenvolvimento econômico se operaria com a sua revolução industrial.

De acordo com o autor, a condição básica para o desenvolvimento da economia brasileira no início do século XIX teria sido a expansão das exportações, que teria possibilitado o acúmulo de capital, que pudesse ser desviado para novas atividades, o que era extremamente necessário para a industrialização. Contudo, as exportações tinham entrado em forte declínio em todos os setores, exceto o do café. É claro que além da expansão das exportações também era necessária a vontade política no sentido da industrialização, o que era muito difícil no Brasil em razão do domínio dos grandes agricultores.

O problema era que, apesar da grande necessidade de melhora das exportações, as chances de que os produtos tradicionais voltassem a recuperar o dinamismo necessário eram extremamente baixas. Assim, era necessário encontrar produtos de exportação em cuja produção entrasse como fator básico a terra. O capital praticamente inexistia e a mão de obra era escassa e formada por escravos. O café acabou sendo este produto encontrado pelos brasileiros, que se encaixou como uma luva nestas condições, pois não exigia investimentos tão altos, como a economia açucareira, e permitiu a utilização da mão de obra ociosa da economia mineira e açucareira. Dessa forma, em meio a toda crise da economia brasileira, o café começava a surgir como nova fonte de riqueza do País, como um núcleo econômico mais sólido e próximo da capital.

A economia cafeeira deu origem a uma nova classe de homens ligados também ao comércio e à produção. Esta atividade permitiu um melhor entrelaçamento destas duas atividades, diferentemente do que ocorria com a economia açucareira, que era totalmente desarticulada. A região na qual se desenvolveu esta economia estava muito mais próxima da capital, o que permitiu, desde logo, que os cafeicultores percebessem a importância do Governo no estabelecimento de políticas que lhes beneficiassem.

Nesse período, meados do século XIX, o maior problema do Brasil estava relacionado à escassez de mão de obra. Já não era mais possível depender do comércio internacional de escravos e o contingente de escravos no Brasil era extremamente reduzido para dar suporte à atividade cafeeira crescente. O Governo entendeu que seria necessário buscar fora do País, mão de obra livre que pudesse ser utilizada nas lavouras do café, optando pelo financiamento da imigração de europeus.

A partir da metade do Século XIX, a economia brasileira alcançou uma taxa relativamente elevada de crescimento econômico. Em geral, Furtado divide a economia brasileira em três grupos de atividades básicas: i) economia do algodão e do açúcar, na região do nordeste; ii) economia cafeeira na região central e sudeste e iii) a economia de subsistência. Exceto a economia do algodão e do açúcar, os demais setores tiveram relativo crescimento econômico, semelhante ao de países da Europa e dos Estados Unidos, nesta mesma época.

O problema era que o crescimento econômico do Brasil só tinha vindo após um longo período de estagnação e decadência, enquanto que os Estados Unidos vinham de um período muito mais longo de crescimento econômico, em uma época importante de maturação da sua economia. Durante essa importante etapa de transformação das estruturas econômicas, criaram-se profundas desigualdades entre o seu sistema econômico e o dos países que conseguiram se desenvolver. Assim, como aponta Furtado, quando levamos em conta somente períodos curtos e mais recentes de tempo, em que houve bastante crescimento econômico, não conseguimos entender as razões do nosso subdesenvolvimento.

Com a abolição da escravidão e o início de uma economia baseada no trabalho assalariado, possibilitou-se a formação no Brasil de uma economia de mercado interno. A renda dos proprietários das terras era uma parte revertida em investimentos e, a outra, em consumo, e, a renda dos trabalhadores era quase toda gasta com o consumo. Assim, o crescimento das exportações serviu como um fator que possibilitou o aumento da acumulação de capital que acabava sendo revertido internamente na própria economia interna.

A abundância de oferta de mão de obra permitiu que os proprietários revertissem cada vez maior quantidade de lucro no setor da exportação, uma vez que não havia elevação dos salários pagos, possibilitando-se a expansão desta atividade que acabaria absorvendo as atividades de subsistência. Como existia muita abundância de mão de obra e de terras, não existia uma pressão dos fatores de produção que exigissem, para o crescimento da economia cafeeira, o aumento da sua produtividade física. O crescimento desta atividade se dava com base na incorporação de novas terras e mão de obra. Mesmo quando se elevava o preço do café no mercado internacional, o nível dos salários pagos continuava sendo o mesmo, sendo essa valorização revertida em maior lucro para os empresários do café.

Quando o preço do café no cenário internacional se desvalorizava, o Governo mexia na taxa cambial, desvalorizando a moeda nacional, e, com isso, acabava fazendo com que todo o prejuízo fosse solidariamente distribuído por toda a população. Assim, a política econômica adotada pelo Governo brasileiro, na época do café, era a seguinte: nas épocas de valorização do produto, o aumento dos lucros era revertido quase que

somente para os proprietários das terras, e nas épocas de contração da economia cafeeira, os prejuízos, por meio da utilização de taxas cambiais, eram distribuídos solidariamente para a coletividade como um todo.

De acordo com Furtado, a razão de ser dessa política econômica estava no esforço de sobrevivência de um organismo econômico que contava com escassos meios de defesa nas épocas de crise. Com efeito, nas economias industrializadas, a crise representava a necessidade de alguns ajustamentos na economia, como a eliminação dos menos eficientes e dos financeiramente mais débeis. Permitia aos financeiramente mais fortes aumentarem a sua eficiência e concentrarem capital para um novo ciclo de prosperidade.

Contudo, na economia cafeeira isso não era possível. Nas épocas de crise, não era possível diminuir os salários, porque nas épocas de prosperidade eles não eram elevados novamente; também não era possível reduzir a produção, pois esse tipo de atividade econômica não permitia esse tipo de alteração. O café consistia em um investimento e imobilização de capital a longo prazo, e o abandono das plantações significava para o empresário um prejuízo que ele não poderia suportar. A população que deixasse de trabalhar com o café acabaria migrando para a economia de subsistência e a queda da economia geraria uma perda muito grande para o consumo no mercado interno.

Assim, a política econômica era adotada neste sentido para evitar perdas ainda maiores. O problema disso, explica Furtado, é que, como a economia cafeeira era sempre um bom negócio para os empresários, tanto nas épocas de prosperidade como nas épocas de contração econômica, eles continuavam revertendo todo o seu capital nela, fazendo com que aumentasse cada vez mais a sua oferta. Além disso, o Brasil chegou a monopolizar três quartos de todo o café produzido mundialmente, o que lhe possibilitou manipular a oferta deste produto no mercado mundial. Quando o mercado não estava em alta, o café era retirado de circulação, e quando melhoravam os preços, era novamente colocado em circulação. Com isso, havia aumento da oferta do café, sem uma demanda correspondente e os preços eram mantidos artificialmente.

Contudo, com as frequentes desvalorizações do produto e a necessidade de manipulação da oferta, acabaram se avolumando cada vez mais os estoques de café, trazendo grandes

perdas para os seus empresários. Por conta disso, se inicia uma política de valorização do café, em que o Estado intervinha na economia para comprar os excedentes por meio de empréstimos estrangeiros.

O problema era que, mantendo-se sempre firmes os preços, o capital continuava sendo investido no café, o que aumentava cada vez mais a sua oferta no mercado mundial. A solução era evitar que os capitais continuassem sendo investidos no café. Contudo, o País não conseguia apresentar outro produto tão rentável quanto o café, para que os empresários pudessem nele investir. O mecanismo de defesa do café significava a transferência para o futuro da solução de um problema que se tornava cada vez mais grave.

A proposta de Furtado era que a política de manutenção dos preços do café deveria ter sido complementada por outra política de desestímulo do investimento no café e investimento em outros setores da economia, o que significaria a transferência de recursos do setor cafeeiro. Contudo, como eram os grandes cafeicultores que dominavam o cenário político brasileiro, tal política dificilmente conseguiria ser implementada.

Com a crise de 1929, a política cafeeira adotada pelo Brasil, acabou chegando ao seu limite. Os preços do café não conseguiram mais ser mantidos artificialmente, e os estoques se acumulavam cada vez mais. Assim, a política seguinte adotada foi de destruir os estoques de café, porque assim era possível equilibrar oferta e demanda a um nível de preços relativamente alto. A grande questão era de se saber quem arcaria com os prejuízos desta destruição, uma vez que já não era mais possível financiar essa política com empréstimos obtidos no exterior. Para financiar a destruição dos estoques foi expandido o crédito e, com isso, foram socializadas as perdas.

A política adotada pelo Brasil de destruir o café excedente foi muito bem-sucedida. Em razão dela que foi possível manter o nível de empregos e a demanda efetiva dos setores ligados ao mercado interno, que dependiam da economia cafeeira. Esta política evitou que a renda monetária se contraísse na mesma proporção que o café. O valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Segundo Furtado,

“praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anti-cíclica de maior amplitude a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.”<sup>107</sup>

A política de destruição dos estoques de café por meio da expansão do crédito acarretou uma forte desvalorização da moeda, o que fez com que o preço dos produtos importados ficasse demasiadamente elevado. Boa parte do capital, que seria utilizado na compra destes produtos, acabava sendo utilizado na compra de produtos no mercado interno. Ao manter-se a procura interna com mais solidez que a externa, o setor que produzia para o mercado aos poucos começava a oferecer melhores oportunidades de investimento do que o setor exportador.

Para o desenvolvimento das indústrias no Brasil, era necessária a importação de máquinas, que, em razão da desvalorização da moeda brasileira, estavam com os seus preços bem elevados. Contudo, neste início de industrialização, o Brasil conseguiu comprar máquinas de segunda mão a preços relativamente baixos, e utilizar o maquinário que já havia no País. Assim, estava formado todo um contexto propício para o desenvolvimento de um setor industrial no país.

Furtado demonstra que a industrialização se iniciou no Brasil de forma muito atrasada em relação aos demais países, e que ela não foi buscada por meio de uma política econômica do Estado brasileiro voltada para ela. Muito pelo contrário, ela surgiu em decorrência de uma conjunção de fatores históricos, como a própria crise da economia cafeeira.<sup>108</sup>

Sem uma abordagem histórica, que não leve em consideração a formação econômica do Brasil, não sabemos como pensar a fundo os problemas nacionais existentes. Se hoje vemos uma grande disparidade entre as regiões, com base na abordagem histórica furtadiana, sabemos que este problema tem as suas raízes no colonialismo. E, se não percebemos isso, não conseguimos direcionar as políticas econômicas de modo a reduzir essa desigualdade, ou pelo menos não deixar que ela seja agravada. Se não acreditamos que o desenvolvimento econômico só pode ser alcançado por meio da

---

<sup>107</sup> FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1959, p. 224

<sup>108</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. Revista de Economia Política, vol. 9, nº 4, 1989, p. 50-54.

inserção do País no setor industrial e não vemos que a nossa industrialização ficou muito atrasada em relação aos demais países em razão de determinados motivos históricos, como a falta de uma política pública neste sentido, não conseguimos direcionar as nossas futuras medidas de modo a acelerar esse processo de industrialização e progresso tecnológico.

#### **1.4.2.2. Crítica à Teoria Econômica sob a Perspectiva Histórica Furtadiana e o Modelo Teórico Específico para o Subdesenvolvimento Econômico.**

A perspectiva histórica da formação da economia brasileira permite a Furtado rejeitar diversos pressupostos teóricos dos economistas clássicos, neoclássicos e keynesianos, sobre o desenvolvimento econômico, como verdades absolutas e aplicáveis a qualquer realidade. Conforme já dito, a concepção desenvolvimentista exige que se utilize com diversas ressalvas os conceitos e pressupostos teóricos dos economistas europeus e americanos, uma vez que a realidade destes países é muito diferente da nossa.

A ideia central dos economistas clássicos e neoclássicos de que o crescimento econômico, ou seja, o mero acúmulo de capital gera, naturalmente, a distribuição automática das riquezas a toda a coletividade, não encontra amparo quando observamos a perspectiva de Furtado da formação econômica do Brasil. Se fosse verdadeiro tal pressuposto teórico, para toda e qualquer realidade, o Brasil teria alcançado rapidamente o desenvolvimento econômico, uma vez que a sua economia açucareira era a mais rentável na época da colonização. Por outro lado, os Estados Unidos teriam o seu desenvolvimento totalmente retardado, uma vez que, no período colonial, a sua economia era baseada em pequenas propriedades e era muito pouco rentável.

Diferentemente do que propõe a perspectiva clássica e neoclássica, no período em que a economia açucareira esteve em seu auge, muita riqueza foi gerada, mas não foi distribuída para toda a coletividade. Ficou toda concentrada nas mãos dos proprietários das terras, que ou utilizavam o excedente do capital para investir no aumento da produção da cana, ou no consumo de bens luxuosos importados. Situação muito semelhante ocorreu na economia cafeeira, em que muita riqueza foi criada, mas muito pouco distribuída para a coletividade, e para as demais regiões, além do sul e sudeste.

A ideia de que o progresso econômico seria um processo gradual e que ocorreria em todas as nações, mesmo naquelas mais desestruturadas, também foi refutada. Se tal pressuposto fosse verdadeiro, não presenciariamos todos os percalços pelos quais passou o País depois de situações de extrema riqueza. Se o progresso econômico viesse em etapas, a economia da cana teria dado o suporte necessário para que o País se desenvolvesse e o mesmo ocorreria com a economia cafeeira. Por outro lado, não teríamos como explicar por que a industrialização foi alcançada no Brasil justamente em um período de depressão da economia brasileira (queda do mercado do café).

O mesmo se deve dizer para as disparidades regionais do País. Se o progresso vem automaticamente e de forma geral para toda a coletividade, como explicar o fato de a industrialização no País ter sido alcançada há mais de cinquenta anos e ainda presenciarmos uma desigualdade tão grande entre as regiões norte e nordeste, e sul e sudeste. Se o progresso viesse automaticamente e de forma geral para todos, sem dúvida alguma teríamos uma economia nacional muito mais simétrica do que a que presenciemos hoje.

Os princípios básicos dos neoclássicos, a lei da oferta e da procura e o binômio escassez-utilidade também são ofuscados pela realidade econômica brasileira. Com efeito, como visto, em todo o período em que a economia cafeeira esteve em seu auge, tanto os produtores nacionais como o Governo brasileiro mantiveram os preços do café de forma excessivamente elevada, mesmo havendo muita oferta sem demanda correspondente. Mesmo quando ocorreu a crise de 1929, os preços do café continuaram sendo mantidos de forma elevada, sem a respectiva demanda. Os prejuízos dessa política, que normalmente seriam suportados pelos próprios cafeicultores, foram transferidos para toda a coletividade por meio da política de destruição dos estoques de café, financiada pela expansão do crédito, com a conseqüente desvalorização da moeda. Estas políticas, que na visão de qualquer economista neoclássico, seriam vistas com muito maus olhos, foram, por mais surpreendente que possa parecer, as políticas que conseguiram evitar uma crise mais profunda no Brasil e que possibilitaram o desenvolvimento mais rápido de um mercado consumidor interno e o início da industrialização no País.

Outra crença dos clássicos e neoclássicos é de que o Estado não deveria intervir na economia deixando que ela se regule sozinha. O desenvolvimento econômico seria alcançado sem a intervenção do Estado, que, na verdade, seria muito mais prejudicial do que benéfica. Mais uma vez, olhando para a formação da economia brasileira, percebemos que este também é um postulado que deve ser evitado, principalmente em seus termos mais estritos.

Se desde a época colonial, no Brasil, houvesse um poder central e um interesse nacional, que direcionassem as políticas públicas no sentido de converter as riquezas geradas pelo mercado do açúcar na criação de um mercado interno e no início do setor manufatureiro, o desenvolvimento de uma indústria nacional teria sido alcançado muito antes. Nos Estados Unidos, por exemplo, como o próprio Furtado afirma, desde o início, formou-se uma identidade política nacional com interesses próprios que possibilitaram a indução de políticas voltadas para a criação de um mercado de consumo interno e um setor manufatureiro. Além disso, os americanos perceberam desde cedo que o desenvolvimento econômico só poderia ser obtido por meio da industrialização, o que lhes possibilitou o direcionamento de políticas públicas neste sentido.

A inexistência de uma política desenvolvimentista no país que identificasse desde logo a necessidade da industrialização foi, também, um dos fatores que atrasou o ingresso do Brasil na industrialização. No período da economia cafeeira, por exemplo, em que já havia a independência política, mas as políticas econômicas que existiam eram determinadas pelos cafeicultores e não por um interesse desenvolvimentista maior, a renda gerada pela economia cafeeira era toda revertida no crescimento extensivo da sua produção, ou seja, agregação de novas terras e mão de obra. Todos os recursos direcionados para a economia do café, como visto, acabaram levando ao aumento excessivo de oferta do produto, fazendo com que, a longo prazo, ele perdesse o seu valor. Ao invés de a renda ser revertida em benefício de toda a coletividade, todo o lucro foi direcionado para os cafeicultores e as perdas foram socializadas.

Se nessa época já tivesse se formado no Brasil um Estado com força e consciência política necessária, as políticas econômicas poderiam ter sido dirigidas de forma a desestimular a exportação do café e a estimular o desenvolvimento de outros setores, como o mercado interno e o manufatureiro. Se isso tivesse ocorrido, muito

provavelmente a renda teria sido muito melhor distribuída e a crise que teve que ser suportada por toda a coletividade não seria tão grande.

Deixamos para o fim o postulado elaborado por David Ricardo, a teoria das vantagens comparativas, segundo a qual cada país deveria se especializar na produção daqueles bens que pudessem ter maior eficiência e menor custo. Os países ainda não industrializados deveriam concentrar a sua economia no setor agrícola, enquanto que os países industrializados deveriam concentrar a sua produção no setor industrial. Dentro do comércio internacional, cada país exportaria aquele bem que tivesse se especializado e importaria o bem que fosse objeto de especialização do outro país, e, com isso, todos os países seriam beneficiados de maneira global com o mercado internacional.

Para que se pudesse aceitar a teoria das vantagens comparativas,<sup>109</sup> seríamos obrigados a ignorar o fato de que o desenvolvimento econômico só pode ser obtido por meio do progresso técnico. O comércio internacional, com a permanência dos países subdesenvolvidos no setor agrícola e dos países já desenvolvidos no setor industrial, só faria aumentar ainda mais a desigualdade existente entre ambos.

São inúmeros os exemplos históricos que se pode citar dos problemas que pode causar a adoção da teoria das vantagens comparativas para os países subdesenvolvidos. No período de decadência da economia portuguesa, foram celebrados alguns acordos com a Inglaterra, em que Portugal abria o seu mercado para os produtos manufaturados da Inglaterra e, esta, por sua vez, comprava os vinhos portugueses. Dentro de muito pouco tempo, a balança comercial portuguesa se tornou totalmente deficitária, uma vez que a importação dos produtos ingleses se dava em muito maior quantidade do que a exportação dos seus vinhos. Portugal só manteve por mais tempo estes acordos porque todo o seu prejuízo comercial era contrabalanceado pelo ouro extraído do Brasil.

A teoria das vantagens comparativas de David Ricardo sempre foi um ótimo negócio para os países já industrializados, que podiam se aproveitar dessa relação extremamente

---

<sup>109</sup> A teoria das vantagens comparativas para muitos pode parecer hoje verdadeiro absurdo e que jamais vigorou no contexto dos países. Contudo, como o próprio Furtado conta, por muito tempo ela vigorou como base teórica econômica universal – FURTADO, Celso. O Capitalismo Global. 5ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p. 18.

desigual para gerar ainda mais capital com o comércio internacional, aproveitando-se da debilidade das economias menos desenvolvidas, assim como ocorreu com Portugal e Inglaterra.

Percebendo a impossibilidade ou o perigo de se transportar os postulados econômicos clássicos e neoclássicos a toda e qualquer realidade, Furtado passa a formular um modelo de desenvolvimento econômico específico para os países subdesenvolvidos. Ele partiu da ideia inicial de que “o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas. É, em si, uma situação particular, resultante da expansão das economias capitalistas, visando a utilizar recursos naturais e de mão de obra de áreas de economia pré-capitalista”.<sup>110</sup>

Segundo ele, no decorrer da história das diversas economias, formou-se uma relação dualista e desequilibrada entre as economias periféricas e as economias centrais.<sup>111</sup> Enquanto os países periféricos mantinham a sua economia baseada na exportação de matéria-prima para as demais nações e constituíam um mercado de rápida expansão para o consumo dos bens industrializados, as economias centrais, por sua vez, se utilizavam da matéria-prima exportada pelos países subdesenvolvidos e exportavam os seus produtos manufaturados.

Com o enraizamento desta situação, as economias do centro concentravam dentro delas todo o progresso técnico e as inovações tecnológicas, o aumento de produtividade, a maximização do lucro, permitiam fluxo de renda interno muito maior, mercado consumidor interno, maior tendência à urbanização e pouca dependência do comércio exterior, uma vez que não precisavam importar tantos bens, pois possuíam uma gama maior de produtos produzidos internamente. Além disso, com a concentração da maior parte da riqueza em poder dos industriais não vinculados à propriedade das terras, prevaleciam os interesses deste grupo de empresários.

---

<sup>110</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 195.

<sup>111</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 188 “O efeito do impacto da expansão capitalista sobre essas estruturas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas dualistas, uma parte das quais tendia a organizar-se à base da maximização do lucro e da adoção de formas modernas de consumo, conservando-se a outra parte dentro de formas pré-capitalistas de produção.”

As indústrias de bens de capital constituíram um campo propício para o progresso tecnológico, criando condições favoráveis para uma redução progressiva dos preços dos produtos, e, principalmente, dos equipamentos, o que possibilitava a aplicação deles a um número cada vez maior de atividades produtivas. Assim, nas economias de centro, o progresso tecnológico foi gerando transformações estruturais, favorecendo a absorção da mão de obra das outras atividades e a acumulação cada vez maior de capital.<sup>112</sup>

Por outro lado, a relação dualista centro-periferia trouxe para estas uma situação extremamente oposta. A permanência das economias periféricas no setor agrícola levou a uma maior deterioração dos termos de troca. Elas continuaram exportando produtos primários mais baratos e importando produtos manufaturados mais caros, levando a um déficit cada vez maior da sua balança comercial e a perda de boa parte dos frutos do seu progresso técnico.

Este tipo de atividade acabava gerando um impacto negativo muito grande em decorrência das flutuações cíclicas no comércio internacional, pois nas épocas de expansão da economia (aumento da demanda do produto), o preço dos produtos primários subia mais, mas nas épocas de contração (diminuição da demanda), a desvalorização era ainda maior, perdendo todo o ganho gerado nas épocas de expansão. Com isso, a riqueza gerada pela economia, principalmente nas épocas de expansão, não eram revertidas internamente de modo a superar este tipo de estrutura econômica que ia se solidificando cada vez mais.

A economia periférica, baseada na exportação de matérias-primas, permitia o crescimento extensivo com base na incorporação da mão de obra excedente e na abundância de terras. O crescimento econômico não se fazia com base no progresso técnico, e por isso não havia o aumento de produtividade. Com isso, estas economias iam se distanciando cada vez mais das inovações tecnológicas que já haviam progredido em larga escala nas economias industrializadas.

---

<sup>112</sup> Furtado ainda irá observar que com a absorção da mão de obra excedente pelo setor produtivo e a elevação da acumulação de capital, criaram-se condições para que a classe trabalhadora se organizasse e passasse a disputar os frutos dos aumentos de produtividade, causados pelo avanço tecnológico. Essa nova situação possibilitou uma melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento de forma mais coletiva para a classe trabalhadora também. – FURTADO, Celso. *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973, p. 13.

No Brasil, após a crise da economia cafeeira e as políticas de desvalorização da moeda nacional, houve o surgimento de um mercado interno e de um setor industrial, ainda que bem pouco desenvolvido. Com esta nova configuração da economia brasileira, Furtado passou a caracterizá-la como uma economia subdesenvolvida de grau superior, em que a atividade agrícola de exportação passou a coexistir com o núcleo industrial ligado ao mercado interno.<sup>113</sup>

Todavia, mesmo nestas economias, o atraso tecnológico, que decorre da demora da sua inserção na economia mundial, impede o maior desenvolvimento do setor industrial. Conforme explica Furtado, este tipo de economia subdesenvolvida de grau superior continua tendo como fator de impulsão a demanda externa, que gera maior capitalização para o setor industrial, ligado ao mercado interno. Contudo, a expansão das exportações aumenta o nível de renda, fazendo com que aumentem as importações, reduzindo-se o consumo interno e prejudicando o setor industrial. Situação pior ocorre nas épocas de contração das exportações, que gera a redução da capacidade de importação. Contudo, como a renda monetária se mantém em nível relativamente alto, a diminuição da capacidade de importação gera a desvalorização da moeda. Com isso, o setor industrial, que passaria a crescer com o aumento da demanda interna, é incapaz de absorver tal crescimento, uma vez que depende da importação de equipamentos dos países industrializados, que estão com os seus preços muito elevados em decorrência da desvalorização cambial. A massa dos lucros é sensivelmente reduzida por conta deste atraso tecnológico, que gera a necessidade da importação de equipamentos para a indústria.<sup>114</sup>

A indústria que se forma nessas economias subdesenvolvidas de grau superior, como é o caso do Brasil, tem o seu crescimento baseado no processo de substituição das manufaturas antes importadas, por sua produção interna. Neste sentido, o núcleo industrial local passa a se preocupar em produzir artigos manufaturados semelhantes aos produzidos nos países industrializados, sendo obrigados a adotar os métodos de produção que os possibilitem a competir com a indústria estrangeira. O maior problema disso é que o atraso no progresso tecnológico desses países acaba fazendo com que as

---

<sup>113</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 192 e 193.

<sup>114</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 194.

indústrias sejam obrigadas a assimilar a tecnologia que é fruto de um processo histórico dos países desenvolvidos. Os empresários locais não possuem outra alternativa a não ser seguir os padrões tecnológicos dos países desenvolvidos, o que implica, inevitavelmente, a sua dependência e subordinação aos ditames tecnológicos exógenos.

A natureza substitutiva de importações constitui uma das causas básicas da especificidade da industrialização dos chamados países subdesenvolvidos. Outra causa de significação não menor está em que ela se vem realizando mediante a assimilação de uma tecnologia que é fruto de um processo histórico específico dos atuais países desenvolvidos.

(...)

Cabe aqui reconhecer, inicialmente, que constitui vantagem considerável ter acesso a uma tecnologia já experimentada. Contudo, não se pode desconhecer o caráter específico de um processo de desenvolvimento em que a tecnologia existe como fator totalmente exógeno.

(...)

os empresários dos países subdesenvolvidos seguem de perto os padrões tecnológicos dos países mais avançados, que são os criadores das inovações tecnológicas, e os exportadores de equipamentos ou das licenças para produzi-los.<sup>115</sup>

O subdesenvolvimento é uma criação do desenvolvimento, ou seja, uma consequência da expansão de “processos técnicos e de formas de divisão do trabalho irradiados do pequeno número de sociedades que se haviam inserido na revolução industrial na fase inicial desta”.<sup>116</sup> As relações dualistas acima descritas, entre as economias de centro com as periféricas envolvem uma estrutura cíclica e fechada que tende a auto perpetuar-se de forma permanente.

É diante deste quadro que se evidencia a necessidade de superação destas estruturas que levam a um distanciamento cada vez maior entre as economias de centro e a periferia,<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> FURTADO, Celso. *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973, p. 14-15.

<sup>116</sup> FURTADO, Celso. *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973, p. 8.

<sup>117</sup> “Em síntese, nas circunstâncias criadas pelo comportamento da economia internacional, na fase de predomínio do novo centro principal, a propagação do progresso técnico à periferia requer ação

bem como a necessidade de uma análise crítica dos pressupostos econômicos clássicos e neoclássicos, principalmente quando aplicados a nossa realidade.

#### **1.4.2.3. O Estado Desenvolvimentista e as Políticas Econômicas Propostas por Furtado.**

Já vimos, nos pontos anteriores, toda a concepção histórica de Celso Furtado relativamente à formação da economia brasileira, analisando cada uma das fases econômicas e dando enfoque à forma do fluxo da renda e a forma do desenvolvimento da economia. A partir daí, analisamos concretamente o porquê de não podermos nos utilizar das premissas das teorias econômicas mais tradicionais, bem como a necessidade de formularmos uma teoria que leve em consideração a nossa condição de nação subdesenvolvida. Dando continuidade a esta linha de pensamento, abordaremos as políticas econômicas propostas por Furtado.

Como dissemos, Furtado não se limitou a traçar o perfil dos problemas da economia brasileira sem apresentar uma proposta das possíveis medidas que poderiam ser tomadas para a sua superação. O autor foi muito além, elaborou todo um projeto global de políticas econômicas que entendia que poderiam auxiliar o País na superação dos seus problemas e na busca do desenvolvimento econômico.

É em sua obra, *Um projeto para o Brasil*,<sup>118</sup> que Furtado desenvolverá, de forma mais complexa e aprofundada, um plano estratégico de políticas públicas a serem tomadas para o alcance de uma condição de desenvolvimento econômico pelo Brasil e fará uma análise mais profunda do atraso tecnológico brasileiro. Deve-se dizer que não foi somente nesta obra que Furtado formulou propostas de políticas econômicas que deveriam ser tomadas, contudo, foi nesta obra que tratou estas políticas da forma mais global e aprofundada possível, como um verdadeiro projeto para o Brasil. Assim, por estes motivos, optamos por focar as políticas econômicas furtadianas desenvolvidas nesta obra, mesmo que elas estivessem relacionadas a outro contexto histórico, político e econômico.

---

deliberada, pois a dinâmica do sistema é insuficiente para impulsioná-la.” FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 79.

<sup>118</sup> FURTADO, Celso, *Um projeto para o Brasil*. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969.

O ponto central das políticas econômicas furtadianas é a industrialização como principal meio para a busca do desenvolvimento. E, o seu maior problema é justamente o atraso tecnológico do País. Para a formulação de uma proposta estratégica de políticas desenvolvimentistas é necessário que se tenha em conta a necessidade de uma ação global exercida sobre um conjunto de possibilidades, de modo que se possa alterar a estrutura formada como um todo e não somente a superficialidade de um problema extremamente enraizado. O plano de políticas econômicas defendido por Furtado é bem mais amplo e complexo do que aqui iremos expor, englobando políticas públicas relativas aos problemas de desigualdade regional, à questão do endividamento externo, dentre outros. Aqui só trabalharemos com os principais projetos desenvolvidos pelo autor em relação à questão do atraso tecnológico.

Tendo em vista que o foco principal das políticas furtadianas é a industrialização, passaremos a aprofundar um pouco mais nos problemas estruturais da indústria nacional. De acordo com Furtado, historicamente formou-se no Brasil um complexo oligopolístico de indústrias em que os mercados são controlados por um número pequeno de grandes empresas, gerando, com isso, um comportamento mutuamente condicionado entre elas e trazendo um distanciamento do que se conceberia por capitalismo concorrencial baseado na disputa de preços. A característica principal deste tipo de capitalismo, dominado por grandes grupos de empresas, é o controle dos setores de produção mais importantes da economia, de forma mais ou menos articulada entre elas, planejando a sua produção e concorrendo entre si por meio de inovações tecnológicas, e, relegando a um segundo plano a disputa de preços. Trata-se do que Furtado chama de planejamento de preços, administrados pelas grandes empresas e seguidos pelas demais.

Neste tipo de capitalismo, o aumento da produtividade, gerado pelo progresso tecnológico, não é revertido em menores preços para os consumidores, o que contribuiria para o aumento da sua renda e, com isso, a ampliação do mercado consumidor. Neste tipo de capitalismo, o aumento da produtividade acaba sendo revertido em elevação dos salários, que gera o aumento do poder de compra desta massa de assalariados proporcionalmente ao aumento da produtividade. Contudo, em economias subdesenvolvidas, há abundância de mão de obra ociosa, o que permite para

os grandes grupos empresários manter o preço dos produtos e não elevar o nível dos salários pagos, o que acaba gerando a concentração da renda.

Além disso, com a passagem das indústrias produtoras de bens de consumo para as produtoras de bens de capital, a margem de lucro da atividade aumenta consideravelmente. Em uma economia em que há escassez de mão de obra, isso implicaria o aumento dos salários, mas, nas condições dos países subdesenvolvidos, isso acaba gerando ainda maior concentração de renda. Assim, a evolução estrutural do setor industrial no Brasil e o progresso tecnológico acarretaram a concentração da renda, fazendo diminuir o fluxo de salários criados pelo setor industrial, relativamente ao que ele produzia.

É mais ou menos evidente que, na medida em que se caminha da indústria leve para a pesada, em uma economia com um considerável excedente estrutural de mão de obra, acentua-se a pressão no sentido de concentração da renda. Essa tendência será tanto maior quanto mais a economia esteja organizada à base de preços administrados, isto é, quanto menos os incrementos de produtividade se transfiram para os consumidores mediante baixas de preços.<sup>119</sup>

Toda essa estrutura que se formou em nosso processo de industrialização acabou dando lugar a um perfil de demanda que também prejudicou a dinamização da nossa economia. Na primeira fase da industrialização brasileira, impulsionada pelo comércio exterior, o desenvolvimento da economia podia realizar-se sem aumento da produtividade na segunda camada de mais baixa renda, sempre que houvesse a possibilidade de expansão do emprego nas camadas de menor renda. Nesta fase, a industrialização possibilitou a absorção da mão de obra excedente.

Contudo, na segunda fase de industrialização, em que se estabeleceram as indústrias de base, a absorção da mão de obra pelo setor passa a ser muito menor do que na primeira. Assim, os efeitos na demanda nessa nova fase se concentram na diversificação do consumo das camadas de mais alta renda, estabelecendo-se um fosso ainda maior entre as camadas mais altas e as mais baixas. Além disso, outro problema gerado nesta fase

---

<sup>119</sup> FURTADO, Celso, Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969, p. 31-32.

da industrialização é que este novo setor da economia, mais moderno e em expansão, é controlado em grande parte por empresas estrangeiras, colocando-se, de imediato, o problema da desnacionalização da economia, em que os lucros são remetidos ao exterior.

Outro problema gerado em decorrência desse perfil de demanda é que, com a tendência à diversificação do consumo somente das camadas mais altas da sociedade, as indústrias produtoras dos bens de capital acabam canalizando a sua produção para estas camadas mais altas, só que, como este é um mercado de reduzidas dimensões, elas acabam sendo obrigadas a operar com custos relativamente altos. Neste cenário, a industrialização tende a se realizar dentro de um contexto cada vez mais estreito e gerando cada vez menos progresso tecnológico. O resultado disso, é que

Em tais condições, pode-se criar um sistema industrial altamente integrado, formado de unidades modernas, mas de custos de produção relativamente elevados, em razão da inadequada dimensão das unidades produtivas. Mais se concentra a renda, mais se diversifica o consumo dos grupos de altas rendas, mais inadequada é a evolução do perfil da demanda no que respeita ao aproveitamento das economias de escala de produção. O progresso tecnológico será assimilado na aparência, mas os seus melhores frutos não serão colhidos.<sup>120</sup>

Ficando mais aprofundada a análise sobre os problemas estruturais de nosso setor industrial, passaremos a abordar o plano global de medidas defendido por Celso Furtado. O primeiro plano de medidas refere-se à orientação dos processos produtivos. O enfoque das medidas, neste caso, é estimular a forma e os locais onde os investimentos serão realizados, de modo que a penetração do progresso tecnológico não seja freada e não gere as condições negativas mencionadas. Na visão de Furtado, o principal meio de evitar este problema seria a efetivação de uma política fiscal, que beneficiasse e diminuísse os custos das indústrias de bens de capital e elevasse os custos das indústrias de bens de consumo, tornando antieconômica a tecnologia de maior densidade de capital.

---

<sup>120</sup> FURTADO, Celso, Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969.

Se o progresso tecnológico é a verdadeira fonte do desenvolvimento e ele está vinculado às indústrias de bens de capital, as políticas econômicas devem ser voltadas justamente para a impulsão destas indústrias. Além disso, traduzindo-se o progresso tecnológico em relativa baixa dos preços dos equipamentos utilizados, “o volume total dos investimentos pode aumentar, sem que se exija um prévio aumento do esforço de poupança da população”.<sup>121</sup> Nesta mesma linha de raciocínio, dando continuidade ao foco dado às indústrias de bens de capital, Furtado defende que a venda de equipamentos deveria ser feita com base em preços indicativos, de acordo com o mercado internacional, de modo a impedir que o preço dos equipamentos vendidos ficasse muito elevado, constituindo um freio ao desenvolvimento e impedindo que o setor industrial se integre nas correntes de exportação.

O segundo plano de medidas esboçado por Furtado relaciona-se ao que ele chama de inadequação do perfil da demanda global. Furtado reconhece a importância da centralização das decisões de investimentos, como condição necessária para a alteração das estruturas de uma economia dependente, fazendo a ressalva de que esta centralização não pode ser total, mesmo porque isso seria impossível dentro da nossa realidade política. O problema é que essa centralização das políticas de indução dos investimentos tem sido feita pelo Poder Público por meio de um sistema de subsídios, implícitos na política de câmbio, na política fiscal e política de preços e de salários.

O problema dessas políticas adotadas é que, apesar de terem acelerado o desenvolvimento até determinado ponto, elas têm gerado muita concentração de renda, principalmente em razão do sistema de preços administrados, que não permite o repasse dos benefícios ao consumidor, o que cria novos obstáculos para que o processo do desenvolvimento continue progredindo. É em razão disso que se faz necessária a adoção de políticas que visem condicionar a demanda, de forma a que ela, por sua vez, direcione os investimentos.

A ação visando a condicionar o perfil da demanda dos consumidores parece ser a única forma de conciliar a preservação de um sistema de incitações apoiado na descentralização das decisões, com uma orientação

---

<sup>121</sup> FURTADO, Celso, Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969, p. 48.

das transformações do sistema econômico capaz de assegurar o desenvolvimento.<sup>122</sup>

A questão que se apresenta é a de como condicionar o perfil da demanda, de forma que, por um lado, sejam maximizadas as transformações estruturais, e, por outro, se eleve a assimilação do progresso técnico, e, por último se gere a massa de poupança requerida para o desenvolvimento. Furtado propõe algumas pequenas políticas para alterar o perfil da demanda, mas o ponto principal do seu enfoque é desconcentração da renda das classes mais ricas da sociedade, e, principalmente, a modificação do perfil da demanda destas classes. A sua proposta é, mais uma vez, no sentido de uma política fiscal, de maneira a tributar de forma muito mais elevada os produtos consumidos por estas classes. Esse tipo de política econômica, segundo o autor, poderia sim alterar o perfil da demanda global, com base no nível de utilização da renda.<sup>123</sup>

O terceiro pacote de políticas econômicas está relacionado ao poder econômico exercido pelas empresas controladas do estrangeiro. A análise feita por Furtado sobre toda esta questão é das mais interessantes, por isso, faremos um breve apanhado sobre ela, para então tratar das suas políticas econômicas.

A questão do capital estrangeiro surge como um problema sob dois aspectos: i) a sua inserção na estrutura de poder, sobrepondo-se às opções políticas pretendidas pelo Estado brasileiro, e ii) a sua apropriação dos benefícios do desenvolvimento econômico. “Hoje em dia, capital estrangeiro significa principalmente o controle por grupos estrangeiros de parte do sistema de decisões que comanda a atividade econômica.”<sup>124</sup>

O capitalismo anteriormente referido, em que há o domínio dos grandes grupos econômicos dos setores mais importantes da economia, fonte de todo o progresso tecnológico é o ponto de partida de toda a sua análise. Estas grandes empresas exercem um forte controle sobre um número relativamente grande de “mercados”, mesmo que não seja em situação de monopólio. Esse poder de controle lhes permite um planejamento de médio e longo prazo, relativamente aos seus custos, faturamento e,

---

<sup>122</sup> FURTADO, Celso, Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969, p. 53.

<sup>123</sup> FURTADO, Celso, Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969, p. 56-57.

<sup>124</sup> FURTADO, Celso, Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969, p. 70.

principalmente, o estabelecimento das suas margens de lucro, dentro de certas regras do mercado, levando-se em conta a pressão salarial, a política fiscal e os planos de expansão da empresa. Furtado sintetiza este cenário da seguinte forma:

(...) na medida em que a economia capitalista foi superando as recessões periódicas, e que o progresso tecnológico favoreceu as economias de escala de produção, a atividade industrial passou a ser controlada por grandes empresas, isto é, por organizações que planejam suas atividades a prazo longo e que tendem a condicionar o comportamento das demais.

O ponto principal de toda essa questão é que as grandes empresas, na medida em que possuem condições de controlar determinado setor do mercado, também se apropriam dos frutos do desenvolvimento, interferindo no processo de distribuição da renda social. Com a possibilidade que estas empresas possuem de planejar seus rendimentos, custos e margem de lucro, também podem determinar toda a medida da sua expansão, com o financiamento da sua própria atividade. Segundo Furtado, normalmente esse poder é utilizado para induzir a coletividade a fazer poupança, a qual é posteriormente apropriada pelas grandes empresas.

Enquanto em uma economia desenvolvida essa apropriação é compensada pela difusão dos frutos da expansão e do progresso tecnológico, para toda a coletividade, como, por exemplo, por meio do aumento dos salários, em economias subdesenvolvidas o mesmo não ocorre, levando a uma concentração da renda ainda maior. Nas economias dos países subdesenvolvidos, esse problema é ainda maior pelo fato de que as grandes empresas que se apropriam da poupança e que detêm praticamente todo o progresso tecnológico, são controladas por capital estrangeiro.

Assim, com as grandes empresas estrangeiras retendo os frutos do progresso tecnológico, elevando ainda mais a concentração de renda e controlando os principais setores que dão origem às inovações tecnológicas, temos uma situação em que a nossa industrialização e a assimilação por nós feita do progresso tecnológico tem favorecido cada vez mais o controle da nossa economia por grupos estrangeiros.

O maior problema que se apresenta em razão desta estrutura, é que com alguns poucos grupos de empresas controlados por interesses de capital estrangeiro, e tendo eles todo o controle sobre os progressos tecnológicos que aqui se inserem, a autonomia dos centros de decisão nacionais perdem totalmente o seu sentido e sua força. Os objetivos destes grandes grupos não são os mesmos que os objetivos brasileiros, e, em alguns casos, estas grandes empresas funcionam como um instrumento de pressão de interesses políticos e econômicos, dos outros países sobre o nosso.

O quadro que se tem é que o progresso tecnológico tem sido uma consequência do desenvolvimento e não o seu motor. A falta de uma política econômica que possibilite a inversão desta situação tem nos levado cada vez mais a uma realidade em que só as grandes empresas são beneficiadas pelo avanço tecnológico entre nós. Diante desta complexa situação, as políticas econômicas deverão lidar com questões de

Como conciliar a autonomia das empresas e seu acesso a fontes seguras de financiamento com a difusão do progresso tecnológico? Como evitar que o poder que exercem certas empresas extravase os limites definidos por órgãos mandatados para interpretar o interesse público? Ou ainda, como assegurar que empresas de propriedade de estrangeiros pautem o seu comportamento pelas diretrizes estabelecidas pelos órgãos orientadores da economia nacional?<sup>125</sup>

Furtado propõe medidas que permitam à coletividade participar dos benefícios do progresso técnico sem afetar o crescimento das empresas. Para tanto, entende que a parte do aumento do valor da empresa, obtido com o investimento dos fundos de depreciação e parte dos lucros retidos, deveria ser revertida de alguma forma no desenvolvimento de pesquisas em tecnologia, em formação de profissionais e em infraestrutura.

Outra proposta do autor é de alterar a estrutura das decisões dentro das empresas, nacionalizando a direção mediante a sua integração com os empregados da empresa, que em sua maioria são brasileiros e pessoas fixadas no país. Isso seria obtido por uma alteração na estrutura societária das empresas, em que se buscasse uma cogestão, por

---

<sup>125</sup> FURTADO, Celso, Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969, p. 79.

meio de um Conselho Diretor composto por pessoas indicadas pela massa de trabalhadores, pelo quadro técnico, administrativo e pelas pessoas que compõem o quadro acionário. O importante é que o órgão que dirige a empresa não seja um grupo que se autoperpetua e que não tenha quaisquer vínculos com os interesses nacionais.

Ainda com a finalidade de estreitar os vínculos com os interesses do País e o corpo social da empresa, apresenta uma terceira possibilidade de adotar medidas dentro do quadro acionário que permitam que parte do capital da empresa possa nacionalizar-se, ao longo do tempo e diante de certas circunstâncias.

Aprofundamos o presente estudo sobre as políticas econômicas furtadianas não com o objetivo de propor a sua implantação, ou para defender, no plano teórico, as propostas do autor. Temos plena consciência de que este plano foi proposto em outra realidade e contexto histórico, o Estado brasileiro já se alterou muito e, inclusive, a evolução tecnológica trouxe diversas modificações que não puderam ser objeto de sua análise, pois não faziam parte da sua época. O plano de Furtado não é e nem pode ser visto abstratamente como aplicável a qualquer realidade, até porque isso contraria a sua perspectiva de análise econômica.

A nossa ideia foi de, primeiro, demonstrar que os principais problemas enraizados no Brasil naquela época, são praticamente os mesmos que existem ainda hoje, e em seguida demonstrar a necessidade da atuação do Estado por meio de políticas públicas que não ataquem o problema em sua superficialidade, mas que alterem a raiz dos problemas de nossa época. Foi sempre pensando na necessidade de não deixar a economia se guiar sozinha sem a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas fortes e muito bem dirigidas, que Furtado pensou os problemas de sua época, e, é assim que vemos a necessidade de superarmos os problemas com os quais hoje nos deparamos.

#### **1.4.2.4. Globalização e Desenvolvimento Econômico**

Em seus últimos trabalhos, Furtado passa a dar ênfase à análise do fenômeno da globalização. Tendo em vista a complexidade das análises de Furtado a respeito deste tema e a grande quantidade de trabalhos a este respeito, tomamos o cuidado de sintetizar

as suas principais ideias para tentar esboçar um panorama geral sobre o pensamento furtadiano. Vale lembrar, mais uma vez, que as análises de Furtado foram feitas em um contexto histórico da economia mundial muito diferente do qual vivemos hoje, contudo, assim como veremos, a sua visão ainda é de grande valia e se aplica muito bem aos dias atuais, e os problemas que ele já previa naquela época são, em grande parte, os problemas com os quais nos deparamos ainda hoje.

Toda a concepção de Celso Furtado a respeito da globalização parte da transnacionalização das grandes empresas na economia mundial. A questão central tratada por Furtado, no que diz respeito à economia dos países subdesenvolvidos, é a margem de autonomia decisória que resta a eles sobre a definição das suas políticas econômicas.

A economia mundial tem presenciado cada vez uma realidade em que os países vêm perdendo seu poder decisório e a sua importância<sup>126</sup> em detrimento dos grandes grupos de empresas transnacionais que atuam de maneira horizontal, em escala mundial, controlando praticamente todas as atividades produtivas de alcance estratégico.<sup>127</sup> Os padrões monetários tendem a unificar-se, ampliando o poder econômico e político da moeda dominante e impondo a constituição de vultosas reservas monetárias em benefício dos países mais ricos, além de implicar o perdimento da sua autonomia como instrumento de política econômica dos países subdesenvolvidos. Toda essa situação tem levado, em última instância, ao agravamento da condição das nações subdesenvolvidas, a sua dependência econômica e política dos demais países desenvolvidos, a falta de autonomia das suas decisões, a concentração do poder econômico e da renda e a exclusão social.<sup>128</sup>

A globalização é pensada, essencialmente, como um processo natural em que as atividades econômicas se articulam crescentemente em escalas cada vez maiores, em que há, como contrapartida, o desaparecimento da autonomia do Estado nacional, como

---

<sup>126</sup> Em sua obra “Brasil: a construção interrompida”, Furtado trata de todo esse processo de perda da governabilidade, em decorrência da ascensão das empresas transnacionais. FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 24-29.

<sup>127</sup> De acordo com Furtado, o processo de transnacionalização decorre do progresso tecnológico, principalmente no campo da informação e da comunicação. FURTADO, Celso. Cultura e Desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 99

<sup>128</sup> FURTADO, Celso. O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 9-10.

instituição que determina os rumos da economia interna do País. Essa transformação ocorreria independentemente de um projeto político, ou seja, muito mais como um processo evolutivo natural. Acima disso, a globalização é caracterizada como um imperativo tecnológico inevitável para as economias que pretendem se integrar às correntes de desenvolvimento. A globalização seria “a porta de acesso à estrada real que conduz ao uso pleno das potencialidades humanas”.<sup>129</sup>

Para Furtado, a globalização resulta da ação conjugada de dois vetores: i) o reforço da oferta de recursos para investir no exterior, por parte dos países desenvolvidos, onde se concentra o progresso tecnológico e há a formação de poupança, e ii) a orientação dada a esse processo pelas empresas transnacionais, que irão definir as estratégias na alocação dos recursos em todos os países.

Os interesses dos grandes grupos de empresas transnacionais estão muito além dos interesses dos Estados nacionais, e a permanência da situação a que globalização está encaminhando a economia global, privilegiando as empresas transnacionais, implica a desarticulação econômica e política cada vez maior dos países subdesenvolvidos. O Brasil, um país de grandes extensões territoriais em que ainda há grande disponibilidade de solos inutilizados e mão de obra abundante, o caminho mais curto para o desenvolvimento ainda seria o dinamismo do mercado interno, mas, ao invés disso, as políticas praticadas continuam privilegiando, de forma acrítica, os interesses dos atores transnacionais. Com o avanço da globalização e a perda do potencial do mercado interno brasileiro, há também o enfraquecimento da articulação entre as diversas regiões do Brasil, fato este de extrema importância para um país com o território do tamanho do Brasil e com grandes assimetrias entre as regiões.<sup>130</sup>

O Brasil, que caminhava no sentido do desenvolvimento do seu sistema industrial e mercado interno, no período anterior à década de 70, se inseriu no capitalismo globalizado com diversos prejuízos internos:

---

<sup>129</sup> FURTADO, Celso. *O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 16 e no mesmo sentido FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 102.

<sup>130</sup> FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 32. e FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p. 39-45.

Se observarmos de perto o caso do Brasil, que no período histórico anterior à crise dos anos 70 foi o país do Terceiro Mundo que construiu o mais complexo sistema industrial, comprovamos que nosso país reduziu a eficiência dos investimentos financiados com poupança própria, aumentou o ritmo de endividamento externo, viu crescer amplamente sua taxa de desemprego, tudo contribuindo para uma baixa significativa de seu crescimento. Em síntese: a transição para a globalização faz-se a um preço considerável. É natural, portanto, que se indague como justificar esse sacrifício e a quem ele beneficia.<sup>131</sup>

As empresas transnacionais se utilizam dos recursos produtivos em escala global, combinam mão de obra de baixo preço, com mão de obra altamente especializada, minimizam os seus custos e maximizam a remuneração do capital. Seus interesses não encontram, necessariamente, conexão com os países onde se instalam. Essa estrutura de poder é plenamente capaz de se sobrepor aos interesses nacionais em decorrência do monopólio dos avanços tecnológicos e da possibilidade que possuem de mudar a localização das suas unidades produtivas. Tudo isso acaba gerando, em grande parte dos casos, o debilitamento do poder sindical e das políticas de pleno emprego, além de uma flexibilidade na manutenção do nível de pagamento dos salários, o que ainda acaba gerando uma tendência universalizante à concentração de renda.

A maior crítica de Furtado é pelo fato de que as políticas econômicas brasileiras neste novo contexto da globalização têm caminhado em sentido oposto ao que ele propõe para a busca de um desenvolvimento baseado no mercado interno, mais autogerido, com maiores transformações sociais e mais participativo democraticamente. O principal problema apontado pelo autor é o superendividamento internacional ocorrido a partir de 1995, que resultou de uma política de aumento de oferta interna, que, por um lado, favoreceu a massa de consumidores, mas, por outro, acabou gerando um desequilíbrio da balança de pagamentos. Ao invés de ser corrigida pela manipulação do câmbio, utilizou-se do endividamento externo, mediante a elevação da taxa de juros, o que provocou drástica redução dos investimentos produtivos e hipertrofia dos improdutivos. Viu-se uma situação de total desarticulação econômica, na qual o País privilegiava o

---

<sup>131</sup> FURTADO, Celso. O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 20.

endividamento exterior, com a finalidade de financiar o crescimento do consumo e do investimento especulativo.

O nível de superendividamento do Brasil fez com que o País fosse obrigado a compartilhar com o sistema financeiro internacional o seu governo.<sup>132</sup> Furtado desenha todo o perigoso cenário que ele prevê:

No momento atual, presenciamos uma volta ao processo de endividamento externo ao sabor da nova vaga de liquidez do mercado financeiro internacional. Portanto, voltamos a correr o risco de uma moratória catastrófica, que parece ser o objetivo dos que se empenham em liquidar o que resta do patrimônio público (leia-se Petrobrás) e em ceder a instituições supranacionais o comando do sistema monetário brasileiro (leia-se dolarização). Se privatizamos o atual sistema bancário controlado pelo governo (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), estaremos em realidade transferindo para o controle privado os instrumentos da política econômica, o que significa tornar sem função o Banco Central.<sup>133</sup>

Em vista disso, Furtado defende uma inserção diferente do Brasil no processo de globalização. Para ele, é preciso que se mantenham preservadas e aperfeiçoadas as instituições estatais para que elas mantenham as políticas econômicas orientadas aos interesses nacionais. Não se trata de restringir arbitrariamente o campo de ação dos grandes grupos de empresas transnacionais, mas de fazer com que elas se atrelem às políticas econômicas nacionais, que no caso do Brasil, de acordo com Furtado, devem estar voltadas para o mercado interno, ao bem-estar social, à criação de empregos e à desconcentração da renda.

Caso as políticas econômicas não se atentem para os perigos da inserção equivocada do Brasil no processo de globalização, veremos uma situação na qual o País terá os seus interesses políticos conduzidos cada vez mais pelas empresas transnacionais, o que

---

<sup>132</sup> Destacamos que Furtado reconhece que a declaração de uma moratória seria um mal menor do que o risco da ingovernabilidade a que seríamos levados com a dolarização – FURTADO, Celso. O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 31

<sup>133</sup> FURTADO, Celso. O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999, p. 31.

acarretará, inevitavelmente, a concentração ainda maior da renda em favor dos países criadores da tecnologia. A perpetuação de políticas de endividamento externo poderá nos levar a uma situação de absorção da nossa riqueza, o que fará qualquer objetivo de alcance do desenvolvimento econômico perder qualquer sentido.

## 2. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

### 2.1. Relação entre Economia, Ciência Econômica e o Direito

Existe certa tendência de os operadores do direito acreditarem que o debate jurídico deve ser estritamente normativo, restringindo-se à formulação de teorias sobre a aplicação das normas jurídicas, não se podendo fazer uso do conhecimento produzido por outras ciências, como a economia. Ao jurista não caberia discutir o porquê da positivação de uma determinada norma, mas somente as suas possíveis aplicações ou interpretações. Nesta linha de raciocínio, não podendo o direito fazer uso do conhecimento produzido pela ciência econômica, o primeiro desafio que o presente trabalho pode encontrar é a aceitação, no debate jurídico, da possibilidade de utilizarmos teorias desenvolvimentistas, formuladas pela ciência econômica. Justamente em razão disso, decidimos abordar neste primeiro tópico o ponto de encontro entre teorias econômicas e o direito.

A relação entre o direito e a economia já foi objeto de muita discussão, desde o início do debate doutrinário sobre a existência do Direito Econômico como ramo e a sua definição. Affonso Insuela<sup>134</sup> conta que, no momento em que a doutrina passou a cogitar a existência do Direito Econômico como ramo autônomo do direito, formaram-se três correntes doutrinárias sobre qual seria o tipo de relação entre o direito e a economia. A primeira, partindo do materialismo histórico marxista,<sup>135</sup> defendia que havia uma relação de causação, constituindo o direito mero reflexo da economia. A segunda corrente, liderada por Rudolf Stammler, defendia que se tratava de uma relação de integração, ou seja, direito e economia se complementariam, sendo a economia a essência e o direito mera forma. E, por fim, a corrente encabeçada por Eros Grau, que

---

<sup>134</sup> PEREIRA, Affonso Insuela. O direito econômico na ordem jurídica. São Paulo: José Bushatsky, 1974, p. 3-5

<sup>135</sup> Conforme falaremos mais adiante, os defensores desta corrente partiram de uma leitura equivocada de Marx. Eros Grau deixa isso bem claro em seu *Direito Posto e Direito Pressuposto*. GRAU, Eros. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 5ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

enxergava uma relação de integração entre ambos, o direito influenciaria a economia e esta influenciaria o direito.<sup>136</sup>

Esta relação entre direito e economia também acabou ficando muito clara quando os teóricos começaram a compreender o Direito Econômico como um ramo autônomo do direito e, em razão disso, passaram a tentar definir um conceito do que se entenderia por Direito Econômico. Na formulação dos conceitos de Direito Econômico a tentativa era de justamente captar a intersecção entre o direito e a economia, tarefa extremamente difícil, uma vez que o próprio conceito de fato econômico era extremamente flexível, sendo impossível destacar a produção dos bens da sua distribuição, e, o econômico do social. Eros Grau, por exemplo, define o Direito Econômico como direito da política econômica, na mesma linha de pensamento de Peluso e Comparato.<sup>137</sup>

Esse caráter que assume a norma jurídica como instrumento para a obtenção de determinados resultados, leva à afirmação de que o Direito deixa de ser um elemento de natureza estrutural, para cumprir um papel funcional. De toda a sorte, poderemos colocar as relações do Direito Econômico com a economia a partir da seguinte postulação: a ciência econômica é ciência pura e a política econômica é ciência aplicada; há uma relação marcante entre todo o Direito e a ciência econômica; o Direito Econômico, todavia, está diretamente relacionado à política econômica. Desde aí é que se pode afirmar ser, o Direito Econômico, o Direito da política econômica. Daí também a afirmação de que, no Estado de Direito, a política econômica, inspirada numa ideologia constitucionalmente definida, se realiza através de institutos jurídicos de Direito Econômico.<sup>138</sup>

Washington Peluso faz um apanhado geral do conceito de Direito Econômico formulado por diversos doutrinadores brasileiros e no direito comparado, demonstrando toda a dificuldade que se tem na formulação deste conceito. Dos diversos conceitos formulados pela doutrina, o que se pode notar é que em todos eles a principal finalidade é de encontrar a intersecção entre o direito e economia, do modo mais aberto e genérico

---

<sup>136</sup> GRAU, Eros. O Direito Posto e o Direito Pressuposto. 5ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>137</sup> GRAU, Eros. Elementos de Direito Econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 22-25.

<sup>138</sup> GRAU, Eros. Elementos de Direito Econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 25.

possível, evitando-se a utilização de um conceito muito rígido, justamente pelas dificuldades acima apontadas.<sup>139</sup>

Disso tudo se conclui que é impossível negar a existência de uma relação entre o direito e a economia e de que há sim uma intersecção entre estes dois ramos do conhecimento. Assim como Eros Grau, preferimos entender esta como uma relação de reciprocidade entre os dois, não havendo a prevalência de um sobre o outro. O Direito não é mera representação da realidade social, existente fora dela, ele é um nível do todo social.<sup>140</sup> Não é somente produzido pela estrutura econômica, mas, também, interagindo com ela, nela produz alterações. Se, por um lado, a realidade econômica influencia de maneira determinante a formação do direito, também não é menos verdade que o direito, produzido por esta estrutura econômica, induz alterações determinantes nela.

Em sua obra *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*, Eros Grau, ao fazer uma releitura da concepção marxista sobre a relação entre Direito e Economia, demonstra que o Direito não constitui mero reflexo da realidade econômica: “O que importa neste passo é a verificação de que o direito é, sempre, um instrumento de mudança social. O direito é produzido pela estrutura econômica, mas também, interagindo em relação a ela, nela produz alterações. A economia condiciona o direito, mas o direito condiciona a economia.”<sup>141</sup>

A prevalência de um sistema econômico capitalista em uma sociedade refletirá na existência, por exemplo, de normas constitucionais que prevejam a proteção da propriedade privada. Por outro lado, a previsão na Constituição do tipo de regime de propriedade disciplinado, ou com a sua proteção absoluta, ou a previsão da função social da propriedade, também trará efeitos para a própria realidade econômica. O mesmo no que diz respeito à atividade econômica disciplinada na Constituição, seja aquela desenvolvida pelo particular seja a desenvolvida pelo Estado. A realidade econômica capitalista pode até impor um regime de livre iniciativa, mas, dependendo do tipo de regime disciplinado, teremos efeitos diferenciados para a realidade econômica.

---

<sup>139</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 53-61.

<sup>140</sup> GRAU, Eros. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 5ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 54.

<sup>141</sup> GRAU, Eros. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 5ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 59.

Imaginar que ao jurista não caberia indagar sobre as teorias econômicas produzidas pela ciência econômica, significaria ignorar justamente essa relação entre direito e economia. Se as normas jurídicas possuem conteúdo econômico e que isto muitas vezes lhes fornece o sentido da sua própria existência, impossível negar a importância de o jurista conhecer e tratar dos pressupostos teóricos da ciência econômica.

A utilização da ciência econômica não está somente em um momento pré-legislativo, anterior e fora do alcance do jurista. A ideia de que não caberia ao direito indagar sobre a coerência de uma determinada corrente de pensamento econômico e de determinada ideologia econômica assumida, que estariam em um momento pré-legislativo, anterior ao que se poderia trabalhar dentro da ciência do direito, é absolutamente equivocada, por se basear em uma divisão metodológica que inexistente.

O pensamento de que uma vez criado o direito, ele deveria ser aplicado de forma autônoma, segundo as orientações do seu próprio sistema, sem qualquer interferência de elementos exteriores, extrajurídicos, e que o intérprete deveria se limitar a interpretar as normas, fazendo-as se subsumirem aos casos concretos que a elas se amoldassem, sem haver qualquer índole criativa, ou seja, o intérprete apenas revelaria o sentido já pré-existente da norma, nos parece insustentável. Isto significaria acreditar na interpretação como mero ato de declaração do sentido pré-existente da norma, algo puramente jurídico.<sup>142</sup>

Ocorre que na interpretação das normas existe sim certa carga criativa; ela não é puramente jurídica e não se resume a uma operação de subsunção dos casos concretos ao texto normativo. O intérprete parte do texto normativo, e, utilizando-se de diversos elementos extranormativos, como fatores políticos, econômicos, contexto histórico, etc, produz a sua norma-decisão.<sup>143</sup> Neste sentido, sendo necessária a utilização de

---

<sup>142</sup> “Uma vez, porém desse modo criado e posto, o direito passaria a ser objecto de um pensamento que se pretendia puramente jurídico e assumido assim pelo ‘jurista enquanto tal’ (‘Jurist als solche’: Windscheid) pois que o seu objectivo metodológico seria exclusivamente cognitivo (a analítico-interpretativa reprodução e conceitualização desse direito positivo, não de qualquer modo a reconstituição ou coprodução da sua normatividade) e a sua intenção noética estritamente formal – se o legislador cria o direito positivo, o jurista com o seu pensamento exclusivamente jurídico conhece-o na sua estrutura lógico-formal e aplica-o também lógico-formalmente ou lógico-dedutivamente, constituindo nesses termos o que se viria a designar o estrito ‘método jurídico’.” - NEVES, Antônio Castanheira. *Redução Política do Pensamento Metodológico-Jurídico*, in *Digesta*, V. 2, Coimbra: Coimbra, 1995, p. 384.

<sup>143</sup> Sobre interpretação das normas ver: ANDRADE, José Maria Arruda. *Interpretação da Norma Tributária*. 1ª ed. São Paulo: MP Editora, 2006; TORRES, Ricardo Lobo. *Normas de Interpretação e*

elementos que não se reduzem ao texto normativo, muitas vezes se torna indispensável a utilização do conhecimento produzido por outras áreas do conhecimento humano, como a economia.

Na realidade, na interpretação das normas jurídicas, inevitavelmente nos utilizamos do conhecimento produzido por outras ciências sem que isso seja percebido por nós, ou que isso seja feito de forma intuitiva. Utilizamos estes conhecimentos que carregamos como nossa bagagem porque isso é inerente ao próprio raciocínio humano. Assim, na interpretação de normas que disciplinam a nossa Ordem Econômica Constitucional, por exemplo, utilizamos pressupostos econômicos desenvolvidos por outra ciência, a ciência econômica.

Quando verificamos em nossa Constituição, por exemplo, a proteção da livre iniciativa, da livre concorrência, dos contratos e da propriedade privada, quase que de imediato trazemos à mente a ideia de uma Ordem Econômica capitalista, e nos utilizamos de pressupostos econômicos liberais e neoliberais para interpretar estes dispositivos constitucionais. Estes pressupostos econômicos dão conteúdo ao que se entende por livre iniciativa ou livre concorrência. Contudo, ao mesmo tempo, temos uma Constituição que impõe a função social da propriedade, o pleno emprego, a redução das desigualdades sociais e regionais, o desenvolvimento nacional, etc, que traz a necessidade de nos utilizarmos de pressupostos econômicos que deem conteúdo a estas outras normas.

Tentar entender o que a Constituição pretendeu dispor quando previu desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, como objetivos da República, somente com base em teorias econômicas liberais e neoliberais parece não ser uma tarefa muito fácil. É exatamente por isso que se faz extremamente importante trazer para o debate no direito as teorias econômicas desenvolvimentistas, que nos permitem entender toda a nossa realidade econômica, os nossos problemas estruturais e conjugar tudo isso com a nossa Constituição Econômica.

---

Integração do Direito Tributário, 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006; NEVES, Antônio Castanheira. Redução Política do Pensamento Metodológico-Jurídico, in *Digesta*, V. 2, Coimbra: Coimbra, 1995; GRAU. Eros Roberto. Ensaio e Discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, 3ª ed., São Paulo: Melhoramentos, 2005.

A crença de que não seria possível trazer teorias econômicas para o debate jurídico ainda se baseia na ideia de que haveria uma única doutrina econômica predominante, e que a nossa Constituição teria acolhido este pensamento econômico como único pressuposto. Em outras palavras, esta doutrina econômica seria pressuposta, e teria sido acolhida pela Constituição como ideologia única. Esta é uma visão normalmente defendida pela doutrina neoliberal, que abre a interpretação das normas jurídicas para a utilização dos seus pressupostos econômicos (livre iniciativa, livre concorrência, não intervenção do Estado no domínio econômico, etc), e se fecha para a utilização de doutrinas econômicas com pensamento divergente, como é o caso das teorias desenvolvimentistas.

Giberto Bercovici conta exatamente esta situação quando trata do debate sobre a Constituição Econômica como uma novidade do Século XX. A parcela da doutrina neoliberal defendia que a Ordem Econômica liberal era pressuposta, ou seja, que era desnecessária uma Constituição Econômica prevendo uma Ordem Econômica neoliberal para que ela existisse. Contudo, como expõe Bercovici, a própria Ordem Econômica neoliberal necessitava de uma ordem jurídica, que previsse a proteção da propriedade privada, a proteção dos contratos, a livre concorrência, etc.<sup>144</sup>

Durante o liberalismo, a visão predominante era a da existência de uma ordem econômica natural, fora das esferas jurídica e política, que, em tese, não precisaria ser garantida pela Constituição. No entanto, todas as Constituições liberais possuíam disposições econômicas em seus textos. A Constituição Econômica liberal existia para sancionar o existente, garantindo os fundamentos do sistema econômico liberal, ao prever dispositivos que preservavam a liberdade de comércio, a liberdade de indústria, a liberdade contratual e, fundamentalmente, o direito de propriedade.<sup>145</sup>

Eros Grau irá tratar da mesma forma sobre esta questão ao não considerar o mercado como uma instituição espontânea e natural, dizendo que ele só “nasce graças a reformas institucionais, operando com fundamento em normas jurídicas que o regulam, o

---

<sup>144</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 31 e 32.

<sup>145</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 32.

limitam, o conformam.”<sup>146</sup> O fato é que, mesmo na economia mais liberal, o Estado atua por meio de normas jurídicas, para assegurar o *laissez-faire*, visando à manutenção do próprio sistema capitalista.

Quando muitos juristas acreditam que o intérprete, na aplicação do direito, é neutro e se limita a aplicar normas jurídicas dentro de uma ordem econômica natural, espontânea e pressuposta, estão, na verdade, aplicando, sim, normas de acordo com uma ideologia econômica assumida por eles com base na interpretação que fazem do ordenamento jurídico posto e em outros elementos externos ao texto normativo. Em outras palavras, ao isolarem a economia do direito, estão partindo do pressuposto de que só há possibilidade de se assumir uma ideologia econômica, normalmente, liberal.

Acreditamos que a Constituição Econômica tenha sim adotado não só uma, mas diversas ideologias, algumas vezes de ordem mais liberal ou neoliberal e, em outros casos de ordem mais social, intervencionista e desenvolvimentista. Contudo, também entendemos que estas ideologias serão, inevitavelmente, captadas pelo intérprete a partir não só do texto normativo, mas também com o uso de diversos elementos externos a ele, como os mencionados pressupostos teóricos desenvolvimentistas.

É neste sentido que trabalharemos com as teorias de desenvolvimento econômico, tanto para a compreensão das normas postas em nossa Ordem Econômica Constitucional, como para a sua interpretação. Se não entendemos que existe somente uma ideologia econômica liberal por trás de nossa Ordem Econômica, com pressupostos econômicos prontos e acabados, cabendo ao jurista somente acatá-los, acreditamos que existe um imenso campo para o debate jurídico sobre como incorporarmos todo este rico pensamento econômico desenvolvimentista pelo direito.

## **2.2. Constituição Econômica Dirigente e o Desenvolvimento Econômico.**

No presente tópico, primeiramente, situaremos as diferentes visões dos constitucionalistas sobre a Constituição, tratando, de forma resumida, sobre o debate

---

<sup>146</sup> GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica). 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 28.

que se formou sobre a Constituição Dirigente, para, depois, situar a Constituição Econômica no bojo de uma Constituição Dirigente e analisar a existência ou não de uma política desenvolvimentista adotada pela Constituição.

### **2.2.1. O Debate sobre a Constituição Dirigente.**

O Século XX foi marcado pelo surgimento das constituições que passaram a prever não somente direitos e garantias individuais, mas também direitos sociais. Estas constituições não previam mais somente limitações à atuação do Estado, mas também prestações em sentido positivo do Estado, que assumia novas responsabilidades e uma nova posição política e jurídica diante deste novo cenário.

A Constituição mexicana de 1917, que surgiu no contexto do fim da Revolução Mexicana, foi a primeira a prever os chamados direitos sociais e a função social da propriedade. Neste período, o México passava por uma fase de reação à ditadura de Porfírio Díaz, que trouxe grande concentração de renda e desigualdade social, com a abertura da economia para o capital estrangeiro e a prosperidade dos setores mais ricos da sociedade mexicana em detrimento das camadas mais pobres. Como aponta o professor Gilberto Bercovici, a sua projeção internacional foi mais intensa para os países da América Latina.<sup>147</sup>

Contudo, foi a Constituição de Weimar<sup>148</sup> aquela que influenciou de maneira mais determinante as Constituições posteriores dos outros países dentro do chamado “constitucionalismo social”, e foi, também, no contexto desta Constituição que se iniciaram as discussões doutrinárias a respeito da teoria geral do Estado e da nova teoria da Constituição que vinha surgindo.<sup>149</sup> Bercovici conta que no começo do Século XX

---

<sup>147</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 14.

<sup>148</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 231 e 232. Como conta Bonavides: “O auge da crise vem documentado pela Constituição de Weimar. As declarações de direitos, as normas constitucionais ou normas-princípios não importa o teor organizativo ou restritivo que possam ter, se resolvem basicamente para a Sociedade e não para o indivíduo.”

<sup>149</sup> Sobre esse debate ver: FIORAVANTI, Maurizio. Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali. Torino: Giappichelli editore, 1993, p. 135-146; BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio M. A.; MORAES FILHO, José F.; SOUZA NETO, Cláudio P. Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003.

iniciou-se uma crise da teoria geral do Estado, passando o debate doutrinário a ficar muito mais focado na Constituição e na teoria da Constituição, principalmente após a Segunda Grande Guerra.<sup>150</sup>

Em virtude da crise da teoria geral do Estado, o debate passa a deslocar-se para a Constituição, ficando a doutrina dividida em três grandes correntes:<sup>151</sup> i) a primeira, defendida por Kelsen, que entendia a Constituição como norma jurídica, sendo o Estado também compreendido como um sistema de normas jurídicas;<sup>152</sup> ii) a segunda, chamada de teoria material da Constituição, que entendia que a Constituição não se limitava somente à sua normatividade, devendo ser agregada a ela os diversos elementos políticos, sociais e econômicos. Surge a visão da Constituição como instrumento que institui o regime político-social do Estado. Segundo esta concepção, a Constituição é uma ordem integradora dos diversos elementos acima tratados e das forças sociais que compõem aquela determinada sociedade, e iii) a terceira corrente, defendida por Herman Heller, que não pretendia deslocar o debate para a Constituição, mas sim trazer novos pressupostos à teoria geral do Estado, para que ela se voltasse para a realidade social concreta, afastando-se os pressupostos positivistas, supostamente aplicáveis a toda e qualquer realidade.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio M. A.; MORAES FILHO, José F.; SOUZA NETO, Cláudio P. Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003, p. 79. A teoria geral do Estado que foi desenvolvida no decorrer do século XIX, baseada no positivismo jurídico, buscava a depuração metodológica e o distanciamento de questões políticas, sociais, históricas, etc. Buscava-se a lapidação de uma ciência jurídica baseada somente na norma jurídica. Para a Teoria Geral do Estado, então desenvolvida, a Constituição pertencia ao Estado e tinha a função de regular os órgãos estatais, seu funcionamento e, em geral, legitimar o poder delimitando-o.

Esta Teoria Geral do Estado, extremamente positivista, passou a ser duramente criticada no decorrer do século XX, momento em que começa a surgir a teoria da Constituição, como fruto do debate de Weimar. A teoria geral do Estado, baseada na metodologia positivista, ignorava a essência social do Estado e acreditava na possibilidade de se ter o seu conhecimento total e de se formular pressupostos idealizados, gerais, apriorísticos e abstratos, para toda e qualquer realidade.

Para uma boa compreensão das críticas à teoria geral do Estado positivista ver: STUCHI, Carolina Gabas. A inadequação entre ideia e realidade na periferia: os limites da Teoria Geral do Estado para a compreensão do Estado Brasileiro. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2007, p. 54-102.

<sup>151</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio M. A.; MORAES FILHO, José F.; SOUZA NETO, Cláudio P. Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003, p. 88-103.

<sup>152</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 170-175. Bonavides faz interessante análise da visão positivista da Constituição, dizendo que o positivismo concede a sociedade em inteira oposição ao Estado; a Constituição é nomeadamente formal e fechada; o positivista é conservador por excelência, pois quem muda a Constituição é o legislador e não o intérprete.

<sup>153</sup> FIORAVANTI, Maurizio. Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali. Torino: Giappichelli editore, 1993, p. 145 e 146. Segundo Fioravanti, de acordo com esta visão, as ciências sociais e políticas seriam muito mais importantes e relevantes para explicar o funcionamento dos

Aquela que passou a prevalecer de forma mais preponderante foi a teoria material da Constituição. As Constituições que então começam a surgir nessa época são marcadas pelo traço social, não são mais somente pertencentes ao Estado, mas sim à sociedade e assumem verdadeiro caráter político, englobando princípios de legitimação do poder e não somente a organização do Estado.<sup>154</sup>

Esta visão da Constituição não ficou imune às críticas, principalmente dos setores mais conservadores à doutrina, que repudiavam as normas de caráter social e programático, e enxergavam a Constituição como instrumento normativo definidor da organização do Estado, distribuidor de competências e limitador do poder estatal.<sup>155</sup> Forsthoff, conforme conta Canotilho,<sup>156</sup> desenvolveu uma teoria sobre a Constituição baseada na ideia de que ela se fundaria no Estado de Direito formal e teria a finalidade de garantir o *status quo* econômico e social. A Constituição deveria ser entendida como uma carta de garantias dos direitos e do sistema já existente, não podendo estabelecer um programa para o futuro. A ideia de Estado de Direito, segundo esta visão, implicaria, necessariamente, “a garantia do *status quo* econômico e social e, por consequência, a recusa da eliminação da ordem de distribuição de bens existente através da sua substituição por outra nova”<sup>157</sup>. Como aponta Bercovici, Forsthoff enxergava uma antinomia entre o Estado Social e o Estado de Direito.<sup>158</sup>

---

atuais sistemas políticos. “Secondo questa opinione servirebbero strumenti diversi da quelli tradizionalmente offerti dai giuristi. La scienze sociali e politiche, più di quelle giuridiche, sarebbero dunque in grado di discrevere e spiegare Il funzionamento degli attuali sistemi politici, emancipandosi delle tradizionali concettualizzazioni giuridiche in matéria di ‘Stato’ e di ‘costituzione’.” BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 170-175. Como aponta Bonavides, Heller criticou os pressupostos positivistas dizendo que ela permitia a teoria do Estado sem Estado e uma teoria do Direito sem Direito.

<sup>154</sup> Para uma visão da evolução da doutrina constitucional em confronto com a teoria geral do Estado ver: FIORAVANTI, Maurizio. Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali. Torino: Giappichelli editore, 1993, p. 135-146.

<sup>155</sup> FIORAVANTI, Maurizio. Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali. Torino: Giappichelli editore, 1993, p. 135 e 136. Fioravanti, ao tratar dessa visão diz que esta não poderia ser outra doutrina senão a doutrina da limitação do poder público. “Corrispondentemente, La dottrina della costituzione non poteva essere altro Che La dottrina della limitazione Del potere pubblico in funzione di garanzia: in essa si esprimeva um costituzionalismo come scienza e técnica delle libertà.

<sup>156</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: ed. Coimbra, 1994, p. 82-87.

<sup>157</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: ed. Coimbra, 1994, p. 84.

<sup>158</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio M. A.; MORAES FILHO, José F.; SOUZA NETO, Cláudio P. Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003, p. 106 e 107.

A concepção normativa da Constituição alavancada pela teoria material da Constituição trouxe como resultado uma tendência cada vez maior dos Tribunais concretizarem, em suas decisões, principalmente por meio do controle de constitucionalidade, as políticas constitucionais. A hermenêutica constitucional caminhava cada vez mais no sentido de possibilitar a aplicação das normas programáticas, dos princípios, das normas de cunho social diretamente pelos tribunais.<sup>159</sup> Toda essa visão culminou com o advento da teoria da Constituição Dirigente.<sup>160</sup> De acordo com esta nova visão, as Constituições possuem uma série de diretrizes e políticas constitucionais que configurariam imposições permanentes ao legislador, ou seja, que vinculariam as políticas que deveriam ser concretizadas, por meio de normas infraconstitucionais. Esta nova concepção da Constituição vai enfatizar ao máximo o seu caráter normativo.

No Brasil, o debate sobre a teoria da Constituição Dirigente foi influenciado, principalmente, por Canotilho, por meio da sua célebre obra “Constituição Dirigente e vinculação do legislador”.<sup>161</sup> Canotilho faz uma longa análise das principais visões da Constituição, indo de Forsthoff a Hesse, para então tratar das teses por ele desenvolvidas. O tema central abordado por Canotilho é o debate sobre “o que deve (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais”.<sup>162</sup>

As teses desenvolvidas por Canotilho sobre a Constituição Dirigente afastam expressamente a visão positivista e mais formalista da Constituição e de que ela existiria como uma garantia do existente, para então entendê-la como um projeto para o futuro, que estabelece uma ordem material, dentro de uma dimensão programática que fornece as linhas de direção à política, sem substituí-la. O autor adota uma metódica pós-positivista no sentido de tentar buscar, dentro das normas constitucionais, considerando

---

<sup>159</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 232-237.

<sup>160</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio M. A.; MORAES FILHO, José F.; SOUZA NETO, Cláudio P. Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003, p. 114.

<sup>161</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: ed. Coimbra, 1994.

<sup>162</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: ed. Coimbra, 1994, p. 11.

a sua abertura e baixa densidade normativa, a consideração dos resultados e fins legislativos.<sup>163</sup>

Para Canotilho, as imposições constitucionais são ordens de atuação positiva ao legislador, no sentido de que este deve formular leis necessárias: “(1) à conformação jurídica de situações de fato; (2) regulamentação de questões específicas; (3) à criação de pressupostos necessários para nova evolução do regime constitucional; (4) à adaptação das leis antigas aos novos princípios da lei fundamental.”<sup>164</sup> Tal concepção de imposições constitucionais pressupõe a superação da ideia de que as normas programáticas são desprovidas de qualquer vinculatividade.

Um dos pontos centrais da obra de Canotilho é que ele defende a Constituição Dirigente como um instrumento legitimador da política. Uma vez que Constituição adota uma ou algumas políticas constitucionais determinadas, a política a ser desenvolvida pelo legislador estaria amarrada a esta política constitucional juridicamente pressuposta. Não se trataria de uma vinculação por meio de limites, mas de um vínculo material que exige um fundamento constitucional para a direção política. A Constituição Dirigente não substituiria a política, mas constituiria premissa material a ela.

Como aponta Bercovici,<sup>165</sup> a concepção de Constituição Dirigente de Canotilho baseia-se na defesa da mudança da realidade pelo direito. O próprio Canotilho assume expressamente isso quando trata do sentido prospectivo da Constituição Dirigente, mas, também, reconhece a necessidade de uma filosofia de ação no sentido de forçar a aplicação dos preceitos constitucionais, que não se acomode com um “optimismo voluntarista, idealisticamente associológico e acientífico”.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: ed. Coimbra, 1994, p. 478.

<sup>164</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: ed. Coimbra, 1994, p. 480.

<sup>165</sup> BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio M. A.; MORAES FILHO, José F.; SOUZA NETO, Cláudio P. Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003, p. 118 e 119.

<sup>166</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador.: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: ed. Coimbra, 1994, p. 488.

No Brasil, o debate sobre a Constituição tem se aproximado excessivamente da questão do moralismo jurídico. Assim como conta José Maria Arruda de Andrade,<sup>167</sup> as discussões entre os constitucionalistas, ou neoconstitucionalistas, tem se afastado de questões políticas para então tratar da interpretação da Constituição somente sob o aspecto do moralismo jurídico.<sup>168</sup> Pretende-se a busca de uma única resposta correta e mais justa para cada caso concreto, por meio da ponderação de princípios, com abertura para argumentos de moralidade. Trata-se, como bem aponta Arruda de Andrade, de uma “releitura do positivismo jurídico mais tradicional, baseada em uma retomada do moralismo jurídico, a partir de algumas formas argumentativas fundadas nos pressupostos kantianos”.<sup>169</sup>

A análise feita por Arruda de Andrade<sup>170</sup> sobre as diversas visões da Constituição é, a nosso ver, aquela que, de forma sucinta, melhor define o atual cenário no debate brasileiro sobre a nossa Constituição. Segundo o autor, há um primeiro grupo que enxerga um caráter dirigente em nossa Constituição, nos termos anteriormente expostos,

---

<sup>167</sup> ANDRADE, José Maria Arruda de. A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v., p. 323-340.

<sup>168</sup> Dentre aqueles que defendem essa corrente neoconstitucionalista, baseada no moralismo jurídico, ver: MAIA, Antonio Cavalcanti. Nos Vinte Anos da Carta Cidadã: do Pós-positivismo ao Neoconstitucionalismo. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v., p. 117-162; BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (orgs.) A Constitucionalização do Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 203-249. Para uma visão crítica do moralismo jurídico defendido pelos neoconstitucionalistas ver: DIMOULIS, Dimitri. Positivismo, moralismo, e pragmatismo na interpretação do direito constitucional. Revista dos Tribunais, v. 769, 1999, p. 11-97; DIMOULIS, Dimitri. O Positivismo jurídico. Introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico político. São Paulo: Método, 2006; ANDRADE, José Maria Arruda de. A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v., p. 323-340; ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da Ciência”. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v., p. 187-202.

<sup>169</sup> ANDRADE, José Maria Arruda de. A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v., p. 323; Humberto Ávila resume os pressupostos, normalmente defendidos pelos neoconstitucionalistas da seguinte forma: (i) preponderância dos princípios sobre as regras; (ii) ponderação no lugar da subsunção; (iii) prevalência da justiça particular em detrimento da justiça geral; (iv) crença no Poder Judiciário e descrença no Poder Legislativo e Executivo; e (v) prevalência da Constituição sobre lei. ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da Ciência”. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v., p. 187-202.

<sup>170</sup> ANDRADE, José Maria Arruda de. A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, v., p. 324.

impondo tarefas ao Estado “na busca de objetivos vinculados ao constitucionalismo social e interventivo”.<sup>171</sup> No segundo grupo, estão os chamados neoconstitucionalistas, que buscam uma releitura do positivismo jurídico, propondo um retorno ao moralismo jurídico, com a crença no Poder Judiciário como o “salvador da República”.

E, por fim, a terceira corrente, que repudia a ideia de uma Constituição Dirigente, o intervencionismo estatal, propondo a sua completa revogação, ou então, aceitando-a como Constituição que estabelece estrutura e normas organizacionais e garantias, geralmente individuais. As normas-objetivo e princípios seriam meros compromissos dilatórios, destituídos de eficácia e dependentes de regulamentação.

No presente trabalho, partiremos a nossa visão da Constituição Dirigente, com normas programáticas, princípios e normas-objetivo plenamente eficazes, capazes de legitimar a adoção de políticas transformadoras da nossa realidade. Não enxergamos estas normas como meros compromissos dilatórios, destituídos de qualquer eficácia e sem qualquer tipo de evidência da vontade política do Constituinte. Neste sentido, nos afastaremos das ideias daqueles que veem na Constituição somente a finalidade de estabelecer normas de estrutura e organização e a defesa a direitos e garantias individuais.

Partindo principalmente da análise do sentido político da Constituição, e a importância das suas normas legitimadoras da ação do Estado na promoção de políticas públicas e instituição de programas e planejamento para o futuro, nos afastaremos daqueles que propõem uma releitura do positivismo jurídico, com um retorno ao moralismo jurídico. Nesta medida, a nossa visão ficará muito mais centrada na concretização dos preceitos constitucionais por meio da instituição das políticas econômicas que o Estado brasileiro vem perseguindo, do que no debate da aplicação das normas constitucionais pelo Poder Judiciário.

Reconhecemos que a Constituição Dirigente pretende, efetivamente, mudar a realidade, propondo planos para o futuro, mas ao mesmo tempo sabemos que isso só será concretizado por meio de leis e instituições jurídicas voltadas para isso. A Constituição,

---

<sup>171</sup> ANDRADE, José Maria Arruda de. A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binbenjy. (Org.). Vinte Anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

sozinha, não conseguirá executar todo o seu plano e isso fica ainda mais evidente quando tratamos de questões eminentemente políticas, dispostas na Constituição, como a questão da autonomia tecnológica, da erradicação da pobreza, redução da desigualdade social e regional, desenvolvimento nacional, etc.

A perspectiva da nossa análise, também reconhece que a Constituição é plural, não possui uma única ideologia e um único plano político. A Constituição é um produto cultural da sociedade e, por isso irá refletir os conflitos de interesse nela existentes e isso é ainda mais evidente quando tratamos da Ordem Econômica constitucional que, conforme trataremos mais adiante, possui princípios e fundamentos que muitas vezes se contrapõem.

### **2.2.2. Constituição Econômica e o Desenvolvimento Econômico como Ideologia Constitucionalmente Adotada**

A referência a todo este debate sobre as diversas visões sobre a Constituição é de extrema importância ao tratarmos da Constituição Econômica, para a situarmos dentro deste contexto. Em outras palavras, a forma pela qual entendemos a Constituição, as suas normas programáticas, a sua importância política e ideológica, a sua estrutura e os diversos pontos acima tratados, refletirá diretamente na Constituição Econômica que dentro dela se encontra.

A doutrina, em geral, não está muito preocupada em elaborar um conceito fechado de Constituição Econômica, preferindo formular uma noção com base nas suas características principais.<sup>172</sup> A Constituição Econômica é caracterizada pela presença do econômico, ou das questões econômicas, no texto constitucional, integrando-se à sua ideologia, ou melhor, às suas ideologias, já que entendemos a Constituição de forma plural, sustentada em diversas ideologias. A Constituição Econômica irá, justamente, estabelecer as linhas e diretrizes de como a política econômica deverá ser conduzida.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 38.

<sup>173</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 13; SOUZA, Washington Peluso Albino de. Teoria

Washington Albino conta que a constitucionalização do econômico gerou diversas controvérsias na doutrina. Uma parcela não reconhece sentido algum ao termo Constituição Econômica e repudia a presença do econômico no texto constitucional, defendendo que o trato das questões econômicas deveria ser feito no âmbito da legislação infraconstitucional. A Constituição deveria manter somente o seu sentido meramente político de organização do Estado e estruturação dos poderes. Na visão desta doutrina, a Constituição Econômica, “mais do que esclarecer, induz equívocos acolher o conjunto de normas e princípios da ordem econômica”. Isto porque a ‘ordem econômica não integra o conteúdo essencial da Constituição.’”<sup>174</sup>

Por sua vez, há aqueles que, reconhecendo as modificações ocorridas na sociedade, na economia e na política, acreditam que o direito, não podendo permanecer indiferente a elas, deve também acompanhar esta nova realidade e, assim, a Constituição deve tratar da economia, dos seus principais fundamentos e princípios. Peluso ainda destaca que esta visão da constitucionalização da economia está dividida em duas correntes – aqueles que defendem a existência de um “Direito Constitucional Econômico”, como um ramo do direito autônomo, e aqueles que somente admitem a presença da temática econômica no texto constitucional.<sup>175</sup>

A Constituição brasileira de 1988 tomou o cuidado de destinar um Título para tratar da Ordem Econômica, deixando muito pouco espaço para dúvida sobre a existência ou não de uma Constituição Econômica no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, existem diversos dispositivos esparsos no texto constitucional que, apesar de não estarem organizados dentro do Título da Ordem Econômica, sem sombra de dúvida, fazem parte da sua regulação. Exemplos disso não faltam, como os objetivos fundamentais da República, dispostos no artigo 3º.

O entendimento da Constituição Econômica não pode nos levar a uma separação entre ela e a Constituição global. A Constituição não pode ser decomposta e vista em partes,

---

da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 13, 16 e 22-24. IRTI, Natalino, L' ordine giuridico del mercato. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 15-18.

<sup>174</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 13 e 14.

<sup>175</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 14.

como se estivéssemos tratando de diversas “ordens” – a Ordem Econômica, separada da Ordem Social, da Ordem Financeira e do Sistema Tributário. Não se trata de núcleos autônomos e isolados que não conversam entre si. Estando a Constituição Econômica inserida dentro de um contexto maior da Constituição, deverá ser compreendida de acordo com este contexto global. “Devemos sim, concentrar-nos em aplicar a Constituição como uma unidade nos vários campos e áreas específicos, inclusive a economia. As decisões econômicas devem estar nela enquadradas”.<sup>176</sup>

Em um parágrafo, Peluso resume muito bem o acima exposto:

De nossa parte, seguimos a orientação de considerar a Constituição Econômica componente do conjunto da Constituição Geral. Apresenta-se na tessitura estrutural desta, não importa se na condição de Parte, Título, Capítulo ou em artigos esparsos. Sua caracterização baseia-se tão somente na presença do “econômico” no texto constitucional. Por esse registro, integra-se na ideologia definida na Constituição em apreço e a partir desta são estabelecidas as bases para a política econômica a ser traduzida na legislação infraconstitucional.<sup>177</sup>

Não faltam exemplos desta integração da Constituição como uma unidade incindível. A Ordem Econômica, que é fundada na valorização do trabalho (artigo 170), por exemplo, deve ser entendida no contexto dos Direitos Sociais dos trabalhadores dispostos a partir do artigo 7º. Nesta mesma linha, a Ordem Social, que tem como base o primado do trabalho e que traz todo um planejamento da seguridade social, prevendo, inclusive, a possibilidade da instituição de contribuições previdenciárias, nos remete para o capítulo do Sistema Tributário Nacional (artigo 145 em diante).

Muitas vezes, pode parecer que estas diversas “ordens”, de certa maneira, são conflitantes entre si, ou que possuem ideologias relativamente opostas. Isso ocorre, por exemplo, quando a Constituição prevê dentro da Ordem Social que o Estado será responsável pela prestação de serviços de saúde (artigo 196 em diante), pela

---

<sup>176</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 13.

<sup>177</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino de. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 23.

estruturação e financiamento da previdência social (artigo 201 em diante), pela prestação de serviços de assistência social em geral (artigo 203 em diante), e de serviços de educação (artigo 205 em diante), etc. Ou seja, a Constituição, no capítulo da Ordem Social, impõe ao Estado uma série de responsabilidades que dependem de recursos para financiar a prestação destes serviços, mas, ao mesmo tempo, possui um Sistema Tributário com o maior número de garantias dos contribuintes, que limitam o exercício do Poder de Tributar, como se pretendesse evitar abusos por parte do Estado no exercício da arrecadação.

Em interessante artigo, Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massoneto tratam desta incongruência entre duas “ordens” distintas, a Ordem Econômica e a Ordem Financeira. Os autores contam que, após a segunda grande guerra, houve uma ruptura no padrão de financiamento da economia, o que trouxe uma desarticulação das ordens financeira e econômica nas constituições. A Constituição Financeira ganhou centralidade na organização do capitalismo, prevendo a rigidez de instrumentos e entrando em descompasso com a Constituição Econômica, que prevê uma forte atuação do Estado na economia.

Ao longo do século XX, o direito financeiro possuía íntima conexão com o direito econômico, refletindo o “protagonismo do Estado na organização do capitalismo no segundo pós-guerra, denotando a integração progressiva entre a economia e as finanças públicas e legitimando a participação ativa do Estado no domínio econômico.”<sup>178</sup> Nesta medida, o direito financeiro encontrava um ponto de convergência com o direito econômico, na regulação jurídica da economia, de acordo com a ideologia constitucional adotada, o regime econômico e o papel atribuído ao Estado, no que se refere à sua intervenção no e sobre o domínio econômico. O direito financeiro, integrado ao direito econômico, afastou-se da ideia de que ele tinha como objetivo proteger os mercados contra a presença do Estado na economia.

Contudo, com a mencionada mudança do padrão de financiamento público da economia após a Segunda Guerra Mundial, passou a prevalecer os ideais neoliberais de abstenção

---

<sup>178</sup> BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, L. F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro, v. 45, 2007, p. 4 e 5.

do Estado no domínio econômico, enfraquecimento do Estado Social, cisão entre economia e finanças públicas e a pretensa neutralidade financeira. Esse novo contexto trouxe “o recrudescimento dos aspectos instrumentais da constituição financeira e o ocaso da constituição econômica, invertendo o corolário programático do constitucionalismo dirigente.”<sup>179</sup> A Constituição de 1988, elaborada dentro deste contexto, “espelha a tensão entre as ordens econômica e financeira, ora tratando-as de maneira separada, como no isolamento da constituição orçamentária e da constituição tributária, ora integrando-as como elemento indivisível, pela convergência de princípios comuns e indissociáveis.”<sup>180</sup>

No presente trabalho, as questões centrais a serem tratadas são de como a compreensão da Constituição Econômica é influenciada pelas teorias desenvolvimentistas, em que termos pode influenciar a questão do desenvolvimento econômico do País, nos moldes anteriormente expostos, e se, efetivamente, há a adoção de uma política econômica desenvolvimentista.

Enquanto uma Constituição Econômica, que se encontra no bojo de uma Constituição Estatutária, tem somente a função de recepcionar uma determinada ordem econômica, preservando-a, sem modificá-la, a Constituição Econômica Dirigente tem finalidade justamente inversa, pretende modificar as estruturas econômicas e sociais problemáticas do País. A Constituição Econômica Dirigente, insatisfeita com a realidade econômica vigente, pretende servir de instrumento para a sua modificação, prevendo normas-

---

<sup>179</sup> BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, L. F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro, v. 45, 2007, p. 6.

<sup>180</sup> BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, L. F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro, v. 45, 2007, p. 6.

Bercovici e Massoneto tratam de toda a evolução legislativa do direito financeiro no Brasil, iniciando pelas funções que antes eram exercidas pelo Banco Central, inclusive a de fomento ao desenvolvimento, chegando até a unificação orçamentária consagrada na Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando que a Ordem Financeira, vigente na Constituição de 1988, foi elaborada no contexto da busca do Estado pelo controle dos gastos públicos. A consequência disso foi que a política econômica que então era implementada pelo Estado acabava se esgotando na contenção de gastos públicos e a Constituição Financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da política econômica disposta na Constituição Econômica de 1988, não cumpria a sua tarefa.

Neste contexto, a doutrina defendia a inexistência de relação entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira, que passava a ser compreendida de forma neutra, meramente técnica e processual, como se não houvesse uma ideologia por trás dela, trazendo a esterilização da capacidade de o Estado intervir na economia. “Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera ‘norma programática’”. É neste contexto que Bercovici se refere à blindagem da Constituição Financeira e à agonia da Constituição Econômica.

objetivo, princípios, dando subsídios e legitimando a adoção de políticas econômicas que possam modificar estes problemas.<sup>181</sup>

Ao passo que em uma Constituição Econômica Estatutária são encontradas normas de organização e estruturação do Estado e defesa das liberdades e garantias individuais, a Constituição Econômica Dirigente possui normas diretivas e programáticas e a possibilidade de uma forte atuação do Estado no e sobre o domínio econômico, com a finalidade de alterar esta realidade.

É exatamente este o ponto de encontro entre as teorias desenvolvimentistas tratadas anteriormente e a Constituição. As teorias de desenvolvimento econômico, que partem a sua visão da análise dos problemas estruturais dos países em desenvolvimento e propõem a modificação destas estruturas problemáticas, estão em total consonância com a concepção de Constituição Econômica Diretiva que pretende servir de instrumento para a modificação das estruturas sociais e econômicas problemáticas. É, principalmente, no caso dos países subdesenvolvidos que se faz, particularmente, importante a existência de uma Constituição Econômica Dirigente.

Não há dúvidas de que a Constituição de 1988 possui em seu bojo uma Constituição Econômica Dirigente, com o intuito de servir de instrumento para a modificação das realidades social e econômica do País. Já em seu artigo 3º, a Constituição de 1988 mostra claramente a sua insatisfação com as estruturas problemáticas do Brasil, ao dispor que são objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Se a Constituição prevê que é objetivo do Estado brasileiro a erradicação ou diminuição destes problemas, é mais do que claro que ela própria reconhece que estes são problemas do Estado brasileiro que precisam ser solucionados, e que esta é uma tarefa a ser cumprida pelo próprio Estado.

---

<sup>181</sup> São diversos autores que fazem a distinção entre a Constituição Econômica Dirigente e a Constituição Econômica Estatutária, no exato sentido acima exposto. GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 75-77; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 30, 33-43; SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 43.

Os problemas apontados no mencionado artigo 3º da Constituição são verdadeiros problemas estruturais de um país subdesenvolvido como o Brasil, e não falhas e incorreções do sistema capitalista. Estes problemas estruturais, assim como discutido no capítulo anterior, foram profundamente estudados pelas teorias desenvolvimentistas. Como afirma Furtado “o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas. É, em si, uma situação particular, resultante da expansão das economias capitalistas, visando a utilizar recursos naturais e de mão de obra de áreas de economia pré-capitalista”.<sup>182</sup>

Dentro da teoria desenvolvimentista furtadiana, a erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade social são pressupostos imprescindíveis para a superação do subdesenvolvimento. No caso do Brasil, para Furtado, seria indispensável maior homogeneidade econômica da sociedade, que seria muito mais uma causa do desenvolvimento do que uma consequência. Ou seja, a teoria desenvolvimentista de Furtado afasta a ideia de que o desenvolvimento econômico poderia ser obtido sem uma melhor distribuição da renda, para que, depois de alcançado determinado patamar econômico, as riquezas sejam então redistribuídas para o restante da população. A melhor distribuição da renda e a diminuição da desigualdade social estão inseridas no próprio conceito de desenvolvimento econômico de Celso Furtado.<sup>183</sup>

A previsão no artigo 3º, III, da Constituição, como objetivo da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, evidenciam a adoção pela Constituição de 1988 de uma política nacional desenvolvimentista, transformadora da nossa realidade social e econômica. Contudo, além deste dispositivo, conforme veremos adiante, diversas outras normas constitucionais demonstram que a Constituição pretendeu claramente adotar ideologias e políticas desenvolvimentistas.

---

<sup>182</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 195.

<sup>183</sup> ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Inadequacy of technology and innovation systems at the periphery: notes on Celso Furtado's contributions for a dialogue between evolutionists and structuralists. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005, p. 19. Ao tratar dos pressupostos da teoria desenvolvimentista furtadiana, o autor deixa claro que os dois principais pressupostos para a superação do subdesenvolvimento são o desenvolvimento tecnológico e a homogeneidade econômica da população: “For Furtado, there are two necessary conditions for the overcoming of underdevelopment: 1) ‘social homogenization’ and 2) ‘the creation of an efficient productive system, endowed with relative technological autonomy’”.

O próprio artigo 3º, em seu inciso II, dispôs como objetivo da República, o desenvolvimento nacional. Restaria então saber o que o Constituinte pretendeu dizer com este desenvolvimento nacional. Parcela da doutrina irá analisar este dispositivo sob a perspectiva do direito *ao* desenvolvimento econômico, como algum tipo de direito fundamental ao desenvolvimento econômico das nações, reconhecido pela comunidade internacional.<sup>184</sup> Desde já deixamos clara a nossa discordância de qualquer tipo de abordagem neste sentido, uma vez que ela deixa de evidenciar todos os problemas evidenciados pelas teorias desenvolvimentistas, como, por exemplo, o fato de que a situação de subdesenvolvimento do nosso País é, em grande parte, uma consequência da expansão das economias desenvolvidas sobre a nossa.

O direito fundamental ao desenvolvimento, como um direito reconhecido pela comunidade internacional conflitaria com a própria noção de subdesenvolvimento furtadiana e sucumbiria diante dos interesses políticos e econômicos dos países desenvolvidos, toda vez que conflitasse com eles. É por isso que a noção da garantia do desenvolvimento nacional deve ser vista de outra forma, não de fora para dentro, mas como um processo interno.

É neste sentido que as teorias desenvolvimentistas furtadianas são imprescindíveis para a interpretação e preenchimento do conteúdo do inciso II, do artigo 3º da Constituição. Quando a Constituição fala que o desenvolvimento nacional é um objetivo da República está dizendo que esta será uma política constantemente perseguida pelo Estado brasileiro. Política esta que deverá levar em consideração a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, assim como já abordado no primeiro

---

<sup>184</sup> Carla Abrantkoski Rister trata do direito ao desenvolvimento econômico de diversas formas: i) como um direito dos povos, consagrado pela comunidade internacional; ii) como um direito ou interesse difuso, em sua acepção objetiva; iii) como um direito ou interesse coletivo ou individual, na sua acepção subjetiva. RISTER, Carla Abrantkoski. Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências. Tese de doutorado apresentada ao departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2003, p. 31-68 e 172-217. São diversos os autores que concebem o direito ao desenvolvimento como um direito dos povos consagrado internacionalmente. Neste sentido ver: BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). Teoria Jurídica e Desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 11-35; MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. Livre concorrência e promoção do desenvolvimento. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). Teoria Jurídica e Desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 87-101 e; FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. Direito Internacional do Desenvolvimento no século XXI. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). Teoria Jurídica e Desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p. 221-240.

capítulo da presente dissertação; o fato de que o Brasil possui estruturas subdesenvolvidas e que precisam ser transformadas (problemas como a pobreza e a desigualdade social e regional, evidenciando-se, assim, a integração deste dispositivo com o artigo 3º, III, como já mencionado); o fato de que o subdesenvolvimento do Brasil é uma consequência da expansão das economias desenvolvidas; a necessidade de rompimento com a relação dualista formada entre centro e periferia; a necessidade de superação do atraso tecnológico em relação às nações desenvolvidas, etc.

Nesta linha de raciocínio, Eros Grau defende o desenvolvimento nacional como um objetivo do Brasil, disposto no artigo 3º, II, da Constituição, pressupondo mutações na estrutura da sociedade, com a elevação do seu nível econômico e cultural-intelectual.

A ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí porque, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento.<sup>185</sup>

Para nós, parece clara a ideologia desenvolvimentista adotada em nossa Constituição, de forma global, e em seus mais diversos aspectos e o ponto de contato entre as teorias desenvolvimentistas que enxergam exatamente estes problemas estruturais no Estado brasileiro (concentração de renda, pobreza e marginalização de boa parte da população, desigualdade social e regional, etc) e o artigo 3º, III, da Constituição que, além de identificá-los como problemas, coloca como objetivo do Estado brasileiro, a sua solução. Além de as teorias desenvolvimentistas possibilitarem compreensão da importância e profundidade deste dispositivo, ainda permitem entender como a Constituição disporá sobre os mecanismos para alcançar esta finalidade.

---

<sup>185</sup> GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 13ª Ed., São Paulo: Melhoramentos, 2008, p. 216 e 217.

Gilberto Bercovici, ao analisar a questão da Constituição Econômica Dirigente e o mencionado artigo 3º, enxerga este dispositivo como verdadeira ‘cláusula transformadora’ da realidade brasileira, de superação do subdesenvolvimento:

O art. 3º da CF, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a ‘cláusula transformadora’ da Constituição. A ideia de ‘cláusula transformadora’ está ligada ao artigo 3º da Constituição italiana de 1947 e ao art. 9º, 2 da Constituição espanhola de 1978. Em ambos os casos, a ‘cláusula transformadora’ explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, ela impede que a Constituição considere realizado o que ainda está por se realizar, implicando a obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Os dois dispositivos constitucionais supracitados buscam a igualdade material por meio de lei, vinculando o Estado a promover meios para garantir uma existência digna para todos. (...) Do mesmo modo que os dispositivos italiano e espanhol mencionados, o art. 3º da Constituição de 1988 está voltado para a transformação da realidade brasileira: é a ‘cláusula transformadora’ que objetiva a superação do subdesenvolvimento.<sup>186</sup>

Para muitos, os objetivos do Estado brasileiro, mencionados no artigo 3º da Constituição, devem ser entendidos como normas jurídicas destituídas de qualquer eficácia, constituindo meros compromissos dilatórios, exatamente na mesma linha exposta no ponto anterior, quando tratamos das correntes dos constitucionalistas que só atribuem eficácia às normas constitucionais que estabelecem a estrutura e organização do Estado e as garantias, geralmente, individuais.

A nossa visão da Constituição Econômica Dirigente nos permite compreender que estas normas possuem eficácia jurídica, evidenciam a ideologia constitucionalmente adotada, orientam e legitimam as políticas econômicas a serem adotadas. Aqueles que criticam e desqualificam o objetivo do Estado brasileiro de erradicação da pobreza, diminuição das desigualdades sociais e regionais, são aqueles mesmos que criticam a adoção de políticas econômicas que tentam dar cumprimento a estes objetivos. Note-se, ainda, que

---

<sup>186</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 36 e 37.

a questão do desenvolvimento, nos moldes até aqui expostos, se faz presente em diversos outros dispositivos da Constituição Federal, dando maior concretude ao objetivo do Estado brasileiro de desenvolvimento nacional.

Utilizando-se das ideias de Calixto Salomão, Carla Rister<sup>187</sup> identifica a concreção do desenvolvimento econômico na Constituição, com três princípios instrumentais: i) a redistribuição, disposta no artigo 170, VII (“redução das desigualdades sociais e regionais); ii) a difusão do conhecimento econômico, com base na livre concorrência e defesa do consumidor, dispostos no artigo 170, IV e V, da Constituição, e iii) a cooperação, baseada no artigo 114, §2º, que possibilita aos sindicatos ajuizar dissídio coletivo perante a Justiça do Trabalho.

Entendemos que os preceitos constitucionais que dispõem ou que instrumentalizam o desenvolvimento econômico vão muito além daqueles mencionados, na proposta formulada por estes autores. O artigo 174 da Constituição, que impõe ao Estado a função de agente normativo e regulador da economia, dispõe em seu §1º, que o planejamento a ser promovido pelo Estado brasileiro deverá perseguir o desenvolvimento nacional equilibrado. Como afirma Eros Grau, este dispositivo trata do planejamento do desenvolvimento econômico, que deve ser buscado por meio de uma programação de políticas públicas de longo prazo, já que o processo de desenvolvimento econômico não é feito de uma hora para outra e de forma natural. Trata-se sim de um processo progressivo e voluntário.<sup>188</sup>

A adoção de um planejamento econômico<sup>189</sup> é indispensável para o difícil rompimento das estruturas subdesenvolvidas do país, que necessitam de modificações nos seus mais diversos aspectos, desde alterações na estrutura fundiária até a autonomia e capacitação tecnológica. Certamente não será somente por meio de uma política econômica que o Estado brasileiro conseguirá alterar o seu quadro problemático. É necessário um plano global de políticas públicas de longo prazo que as racionalizem e as direcionem para

---

<sup>187</sup> RISTER, Carla Abrantkoski. Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências. Tese de doutorado apresentada ao departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2003, p. 190-195.

<sup>188</sup> GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 13ª Ed., São Paulo: Melhoramentos, 2008, p. 304-307 e 342-344.

<sup>189</sup> Sobre o planejamento econômico ver: GRAU, Eros. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: RT, 1978.

determinada ideologia constitucional<sup>190</sup>. Uma política de inovação tecnológica, por exemplo, certamente terá chances de ser mais bem sucedida dentro de um plano global.

Apesar das críticas feitas por Eros Grau à pobreza com que a Constituição tratou da questão do planejamento,<sup>191</sup> reconhecemos que o Constituinte, ao dispor que o desenvolvimento nacional deve ser buscado de forma planejada, reconheceu a importância acima mencionada ao planejamento como instrumento de racionalização das políticas públicas para a superação do subdesenvolvimento.

Atento à importância do desenvolvimento tecnológico e do atraso do Brasil nesta seara, o Constituinte, ao dispor sobre a proteção da propriedade intelectual, como um direito fundamental no artigo 5º, XXIX, determinou que a lei que assegura esse direito deve ter como finalidade o interesse social e o desenvolvimento econômico e tecnológico do País. Aqui também se evidencia a política desenvolvimentista consagrada na Constituição.

De acordo com este dispositivo, a lei que dispor sobre a proteção da propriedade intelectual só será constitucional na medida em que visar ao interesse social do País e favorecer o seu desenvolvimento econômico e tecnológico. Como se sabe, a proteção da propriedade intelectual é indispensável para o progresso tecnológico. Sem ela “quaisquer investimentos que gerassem novas tecnologias acarretariam, por conta das vigorosas forças do mercado, a sua apropriação, sem custo, pela concorrência, o que teria como efeito um completo desestímulo aos avanços e progressos nacionais.”<sup>192</sup>

Contudo, a Constituição deixa claro que esta proteção deve servir de instrumento e estímulo ao desenvolvimento da tecnologia nacional e não dos outros povos mais favorecidos. A lei que proteger a propriedade intelectual, visando ao favorecimento de

---

<sup>190</sup> De acordo com Bercovici “O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E, por ser expressão da vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada.” BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>191</sup> GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 13ª Ed., São Paulo: Melhoramentos, 2008, p. 344.

<sup>192</sup> GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008, p. 130.

capitais estrangeiros em detrimento do progresso tecnológico, estará em desacordo com o dispositivo constitucional em questão.<sup>193</sup> Acreditamos que a Constituição, percebendo o atraso tecnológico do País<sup>194</sup> e a importância da ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico, pretendeu utilizar a proteção da propriedade intelectual justamente como instrumento para perseguição dos mencionados fins.

Tal dispositivo deve ser visto em conjunto com os artigos 218 e 219 da Constituição,<sup>195</sup> que tratam da promoção e desenvolvimento da ciência e tecnologia no País e do mercado interno como patrimônio nacional. Em conjunto com estes dois artigos, ainda deve ser considerado o revogado artigo 171 da Constituição,<sup>196</sup> que trouxe a definição

---

<sup>193</sup> BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 14.

<sup>194</sup> Balmes Vega Garcia conta que o atraso tecnológico do País é evidente quando se analisa a quantidade de depósitos de pedidos de patente dos residentes em relação aos não residentes: “Comparando-se os indicadores anuais (dados do Instituto Nacional da Propriedade Intelectual divulgados no sítio do Ministério da Ciência e Tecnologia) relativos aos depósitos de pedidos de patentes do Brasil, por residentes e não residentes, observa-se uma situação preocupante para a nossa autonomia e desenvolvimento tecnológicos, posto que estes depositaram, entre 1995 e 2005, em média 4 (quatro) vezes mais que aqueles, números ainda mais desfavoráveis se vistos pelo lado das patentes aqui concedidas. Esta situação de quase indigência é contratada, também, confrontando-se o número de pedidos de patentes brasileiros depositados nos EUA com o equivalente coreano em 2004, respectivamente, 203 e 9.730.” “Tal situação permite o questionamento, inclusive constitucional, se os fins previstos na cláusula relativa ao art. 5º, XXIX”. GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008, p. 135.

<sup>195</sup> Art. 218. *O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.*

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

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

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

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

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

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

<sup>196</sup> Art. 171. *São consideradas:*

*I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;*  
*II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.* Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95.

de empresa brasileira de capital nacional bem como a possibilidade da concessão de tratamento favorecido a ela a fim de desenvolver a tecnologia nacional, setores estratégicos e promover o desenvolvimento. Mais adiante trataremos com mais cuidado destes dispositivos. Aqui, nos limitamos a deixar consignada a relevância destas normas na identificação da ideologia desenvolvimentista por nós identificada na Constituição.

São vários os dispositivos da Constituição que tratam da questão do desenvolvimento em seus mais diversos aspectos, como o artigo 192, que determina estruturação do sistema financeiro nacional, voltado para o desenvolvimento equilibrado do País; ou o artigo 182, que trata da política de desenvolvimento urbano; ou o artigo 180, que dispõe sobre o incentivo ao turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Mesmo a soberania, fundamento do Estado brasileiro, pode ser aproximada aos ideais desenvolvimentistas, como aponta Eros Grau.<sup>197</sup>

Queremos concluir este ponto insistindo em nossa visão da Constituição Econômica Dirigente, com verdadeiro sentido transformador das estruturas econômicas subdesenvolvidas do nosso País, a necessidade de reconhecermos eficácia de suas normas, sob pena de termos uma carta com compromissos inatingíveis, a importância de conhecermos os pressupostos teóricos das teorias desenvolvimentistas, para a compreensão das normas constitucionais e dos mecanismos nela previstos para o alcance do desenvolvimento econômico, bem como para compreender se há na Constituição uma ideologia voltada para este desenvolvimento econômico.

---

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:  
I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;  
II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

<sup>197</sup> "Tudo isso autoriza a conclusão de que afirmar a soberania econômica nacional como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos a existência digna e como objetivo particular a ser alcançado é definir políticas públicas voltadas à viabilização da participação da sociedade nacional, em condições de igualdade, no mercado internacional. Ao contrário do que se tem sustentado, pois, essa afirmação conduz não ao isolamento econômico, porém precisamente àquela viabilização". GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 13ª Ed., São Paulo: Melhoramentos, 2008, p. 230.

### **2.3. As Políticas de Inovação Tecnológica e o Desenvolvimento Econômico.**

O conhecimento das teorias de desenvolvimento econômico é de suma importância para a compreensão da política desenvolvimentista adotada pela Constituição brasileira, possibilitando uma visão de como a Carta Magna pretendeu lidar com todos estes problemas, em todos os seus aspectos e da forma mais global possível. A questão do desenvolvimento econômico, além de possuir o seu aspecto jurídico e econômico, também é problema eminentemente político, do que decorre a necessidade de tratarmos dela não somente no âmbito de uma teoria constitucional ou de uma teoria econômica, mas também sob a perspectiva das políticas econômicas traduzidas em normas jurídicas.

Um trabalho que pretendesse tratar das políticas econômicas desenvolvimentistas em seus mais amplos aspectos jurídicos fatalmente tenderia ao fracasso, já que este é um tema extremamente amplo e complexo, possibilitando uma infinidade de abordagens em seus mais diversos aspectos, como a questão das políticas de diminuição das desigualdades regionais, de erradicação da pobreza, de desenvolvimento urbano, a reforma agrária, etc.

Neste sentido, optamos por tratar das políticas de inovação tecnológica, uma vez que este é um tema central dentro dos trabalhos de Celso Furtado, base das suas teorias de desenvolvimento, uma das principais causas do atraso do Brasil em relação às demais economias desenvolvidas e estar com muito enfoque em razão das recentes políticas de inovação adotadas pelo Brasil, que vêm tentando alterar a sua situação de atraso. Dessa forma, o ponto de contato entre a teoria desenvolvimentista furtadiana e o Direito Econômico será feito em relação às políticas de inovação tecnológica.

#### **2.3.1. O Desenvolvimento Tecnológico como Política Constitucional: Os Artigos 218 e 219 da Constituição**

Apesar da pouca importância, em geral, dada aos artigos 218 e 219 da Constituição, pela doutrina majoritária,<sup>198</sup> é neles que se encontra toda a política constitucional de

---

<sup>198</sup> Não existem muitas obras jurídicas que tratam destes dois dispositivos e são raríssimas aquelas que tratam deles de forma mais aprofundada e destacada de uma visão estritamente liberal. Para uma

desenvolvimento tecnológico. Como visto anteriormente, a Constituição possui em seu bojo diversas ideologias e impõe a concretização de diversas políticas. Notamos nestes dois artigos a nítida ideologia adotada pela Constituição no sentido de promover o desenvolvimento e o progresso tecnológico do País, dispondo, no artigo 218, sobre todas as diretrizes políticas a serem tomadas para o alcance desta finalidade e, no artigo 219, sobre o mercado interno como patrimônio nacional.

É necessário entender a importância e profundidade destes dois dispositivos constitucionais. Pela primeira vez uma Constituição brasileira reserva à ciência e tecnologia um capítulo especial, com diretrizes e com maior grau de concretude sobre a forma pela qual a ciência e tecnologia devem ser incentivadas pelo Estado em conjunto com a sociedade.<sup>199</sup> Com efeito, a Constituição de 1946 se limitou a dispor no artigo 173 que a ciência era livre e, no artigo 174, parágrafo único, que a lei deveria promover a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.<sup>200</sup> Com grande semelhança a estes dispositivos, dispunham o artigo 171 e seu parágrafo único, da Constituição de 1967: “Art. 171 - As ciências, as letras e as artes são livres.” “Parágrafo único - O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica.”

Como se vê, as Constituições brasileiras anteriores eram paupérrimas ao tratar da ciência e tecnologia. Ainda não se havia notado a importância do progresso tecnológico para o desenvolvimento do País. Como explica Alexandre Veronese, “os textos constitucionais brasileiros representam exemplos do que ocorria na prática política do País: a dificuldade de institucionalização da ciência e tecnologia no Brasil.”<sup>201</sup>

---

compreensão da visão da doutrina majoritária sobre estes dois dispositivos ver: BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990. Dentre as raríssimas obras que tratam destes dispositivos de forma mais aprofundada destacamos: VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

<sup>199</sup> BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 776 e VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2307.

<sup>200</sup> *Art 173 - As ciências, as letras e as artes são livres.*

*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.*

<sup>201</sup> VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense,

A análise do direito comparado deixa claro, principalmente no caso dos países subdesenvolvidos, que a questão do progresso tecnológico é uma preocupação digna de ganhar espaço na Constituição. A Constituição chilena, no artigo 19, inciso X,<sup>202</sup> prevê o dever de o Estado promover a educação e estimular a pesquisa científica e tecnológica. A Constituição do Paraguai é um pouco mais detalhista ao tratar desta questão, prevendo o fomento da educação com a finalidade de formação de recursos humanos para o desenvolvimento nacional e estímulo da ciência e tecnologia e, ainda, atribui à lei a função de dispor sobre a criação de fundos para bolsas de estudo, com estas mesmas finalidades.<sup>203</sup> Mesmo em países considerados desenvolvidos, as Constituições preveem o dever do Estado de estímulo à pesquisa científica e tecnológica, como é o caso de Portugal e Espanha.<sup>204</sup>

---

2009, p. 2307. Sobre o histórico das políticas de incentivo à inovação tecnológica ver: ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009; CHIARELLO, Marileusa. As plataformas tecnológicas e a promoção de parcerias para a inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, 2000; CALDAS, Ruy de Araújo. A construção de um modelo de arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 11, 2001; CALDAS, Ruy de Araújo; SANTOS, Marcio M.; SANTOS, Dalci e ULLER, Leonardo. Gestão estratégica em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 11, 2001; STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, n. 13, Brasília, 2001.

<sup>202</sup> Art. 19. *La Constitución asegura a todas las personas:*

(...)

*10 - El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;*

<sup>203</sup> Artículo 78 - *DE LA EDUCACIÓN TECNICA*

*El Estado fomentará la capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica, a fin de formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo nacional.*

Artículo 79 - *DE LAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES*

*La finalidad principal de las universidades y de los institutos superiores será la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica, así como la extensión universitaria.*

*Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de la cátedra. Las universidades, tanto públicas como privadas, serán creadas por ley, la cual determinará las profesiones que necesiten títulos universitarios para su ejercicio.*

Artículo 80 - *DE LOS FONDOS PARA BECAS Y AYUDAS*

*La ley preverá la constitución de fondos para becas y otras ayudas, con el objeto de facilitar la formación intelectual, científica, técnica o artística de las personas con preferencia de las que carezcan de recursos.*

<sup>204</sup> Art. 81 - *Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:*

(...)

*l) Assegurar uma política científica e tecnológica favorável ao desenvolvimento do país;*

Artículo 44

Contudo, como se pode notar das Constituições mencionadas, apesar de haver previsão de uma política de incentivo à inovação tecnológica, é evidente que a Constituição brasileira foi a mais enfática neste ponto, prevendo um complexo de normas neste sentido, deixando clara a intenção do Constituinte no sentido de consagrar o dever do Estado na perseguição destas políticas e a sua importância como fator imprescindível ao desenvolvimento.

Apesar das diversas ideologias econômicas que coexistem na Constituição Federal de 1988, e da inexistência da adoção de um modelo econômico único, o fato é que com o advento da Constituição de 1988, a questão do progresso tecnológico passou a ter um tratamento constitucional muito diferente, servindo como instrumento para a superação do subdesenvolvimento econômico. É bem verdade que políticas de inovação já existiam mesmo antes da Constituição de 1988 e que, até meados da década de 90, o arcabouço institucional e jurídico da inovação no Brasil era o mesmo da década de 70.<sup>205</sup> Contudo, isso não retira a importância das novas diretrizes constitucionais.

Apesar de o modelo econômico definido pela Constituição Federal de 1988 não ser claro, podemos afirmar que os Arts. 218 e 219, que tratam do tema de ciência e tecnologia, deixam claro que o Estado deverá promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Assim, o fomento do Estado à ciência, tecnologia de inovação (CT&I) é um tema claro na Constituição Federal de 1988, embora essa prioridade seja anterior à Constituição, como veremos mais adiante. Apesar de o fomento à CT&I aparecer de forma clara na Constituição, a forma pela qual o Estado vai efetivamente incentivar a pesquisa científica e tecnológica é apenas definida por várias leis e programas que tomaram forma mais de dez anos após a promulgação da Constituição. Como veremos, mesmo um tema escrito de

---

*1-Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.*

*2-Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.*

<sup>205</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 216.

forma clara na lei (*law on the book*) permite diferentes caminhos na sua aplicação (*law in action*).<sup>206</sup>

Estas novas diretrizes constitucionais de desenvolvimento tecnológico denotam que o Constituinte de 1988 passou a reconhecer o atraso tecnológico do País; a necessidade de intervenção do Estado como agente promotor do progresso tecnológico; os problemas estruturais de um país subdesenvolvido e a importância do desenvolvimento tecnológico como fator de superação destes problemas. O desenvolvimento tecnológico deve ser entendido como política pública extremamente importante para qualquer país, seja ele desenvolvido ou subdesenvolvido. A referência às teorias desenvolvimentistas furtadianas ainda tem a vantagem de nos fazer perceber que esse tipo de política ganha ainda maior importância no caso dos países em desenvolvimento.

Como anota Balmes Vega Garcia, ainda hoje se questiona se não teria sido mais adequado situar, topologicamente, os assuntos tratados no artigo 218 e 219 no Título relativo à Ordem Econômica e Financeira. Contudo, como conta o autor, o Capítulo “Da Ciência e Tecnologia” estava relacionado a um conjunto de forças políticas mais próximas e identificadas com a pesquisa pública e interesses nacionalistas. Estas pessoas estavam preocupadas não em simplesmente preservar a livre iniciativa ou livre concorrência, mas sim “em demarcar claramente campos, entre os interesses público e privado e, sobretudo, entre as empresas brasileiras de capital nacional e as demais, assegurando àquelas incentivos para preservar o mercado interno brasileiro em harmonia com os interesses pátrios”.<sup>207</sup> Ricardo Camargo ainda conta que o artigo 219 foi incluído no texto da Constituição de 1988 por iniciativa de Eros Grau, jurista que tem nítida preocupação com os interesses nacionais desenvolvimentistas, na mesma linha aqui defendida.<sup>208</sup>

Apesar da leitura que fazemos dos artigos 218 e 219, da sua contextualização histórica, política e econômica e da sua importância, é bom que se ressalte que o seu conteúdo

---

<sup>206</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 216.

<sup>207</sup> GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008, p. 108 e 109.

<sup>208</sup> CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Direito econômico e direito administrativo: o estado e o poder econômico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 85.

normativo será preenchido pelo intérprete autêntico, seja ele o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário, o que, inevitavelmente, possibilita uma gama infindável de interpretações.<sup>209</sup> Além disso, acreditamos que a sua concretização dificilmente se dará por meio do Poder Judiciário,<sup>210</sup> pois estes dispositivos estão, na verdade, muito mais dirigidos à parametrização da legislação infraconstitucional, legitimando a adoção de políticas públicas que visem a sua concreção prática.<sup>211</sup>

O artigo 218 inicia o capítulo da Ciência e Tecnologia dizendo que o Estado tem o dever de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.<sup>212</sup> O dispositivo é claro no sentido de dar um papel central ao Estado na condução destas políticas de inovação, compreendendo que os agentes econômicos, sozinhos e sem qualquer tipo de intervenção do Estado, jamais conseguiriam atingir os objetivos pretendidos de capacitação e autonomia tecnológicas.

Segundo Veronese, o termo “promoção” abrange tanto a atuação direta do Estado como agente econômico promotor, como a atuação indireta, por meio de dotação de recursos orçamentários. Esta atuação pode se dar de três formas: i) pela criação e manutenção de entidades estatais, como institutos de pesquisa; ii) pelo auxílio à existência de organizações de fins públicos e sociais, e iii) pelo fomento de atividades de pesquisa científica e tecnológica em organizações públicas ou privadas, ou o financiamento de pesquisa de atividades inovadoras nas empresas com viés tecnológico. O termo “incentivo” tem o sentido de que o Estado deve criar arranjos institucionais para o

---

<sup>209</sup> Entendemos a interpretação como um ato de concreção normativa, como um ato de criação, na mesma linha de Muller, José Maria e Eros Grau e de diversos outros autores: MÜLLER, Friedrich. Métodos de Trabalho do Direito Constitucional, 3ª Ed., São Paulo: Renovar, 2005; GRAU, Eros. Ensaio e Discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, 3ª ed., São Paulo: Melhoramentos, 2005; ANDRADE, José Maria Arruda. Interpretação da Norma Tributária. 1ª ed. São Paulo: MP Editora, 2006; TORRES, Ricardo Lobo. Normas de Interpretação e Integração do Direito Tributário, 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006; NEVES, Antônio Castanheira. Redução Política do Pensamento Metodológico-Jurídico, in Digesta, V. 2, Coimbra: Coimbra, 1995; DIMOULIS, Dimitri. Positivismo Jurídico – Introdução a uma Teoria do Direito e Defesa do Pragmatismo jurídico-político. 1ª Ed., São Paulo: Método, 2006.

<sup>210</sup> Aqui fazemos referência às críticas feitas por Gilberto Bercovici à ideia do Judiciário como “Salvador da República”, ou seja, que a este órgão caberia a implementação de todas as políticas constitucionais por meio da simples ponderação de princípios. BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Gilberto Bercovici; José Filomeno de Moraes Filho; Martonio Mont' Alverne Barreto Lima. (Org.). Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

<sup>211</sup> VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2306.

<sup>212</sup> Art. 218. *O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.*

fomento da pesquisa científica e tecnológica, como a criação de incentivos fiscais para o fomento das atividades de inovação.<sup>213</sup>

O artigo 218 faz a distinção entre as duas formas de pesquisa, a pesquisa básica, prevista no §1º, do artigo 218 e a pesquisa tecnológica, prevista no §2º, do mesmo artigo.<sup>214</sup> A pesquisa básica não é dirigida à solução de questões vinculadas à atividade econômica. Ela visa ao bem público geral e ao progresso das ciências de maneira global, compreendendo o conhecimento direcionado para toda a humanidade e não é apropriada nem pelos agentes privados nem pelo Estado, pois é produzida para o bem público de toda a sociedade. A pesquisa tecnológica é voltada para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. É consagrada pela Constituição como instrumento do desenvolvimento nacional.<sup>215</sup>

Na pesquisa tecnológica, é imprescindível que os investimentos sejam apropriáveis, ou seja, que eles possam trazer algum efeito produtivo para a economia brasileira. O investimento do Estado para a pesquisa e desenvolvimento do plantio de frutas que não são produzidas no Brasil por conta do clima brasileiro, por exemplo, não seria aceitável, por não ser possível a sua apropriação para o desenvolvimento do setor produtivo brasileiro.<sup>216</sup>

Deve-se observar que o §2º, do artigo 218, faz expressa referência aos problemas estruturais do Brasil como um país subdesenvolvido que precisam ser superados,

---

<sup>213</sup> VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2310. Autores, como Ives Gandra, irão dizer que não há a menor diferença entre os termos “promoção” e “incentivo” – BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 776 e 777.

<sup>214</sup> Art. 218 (...)

§ 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.

<sup>215</sup> Neste sentido ver: VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2311; BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 16; GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008, p. 110 e 111.

<sup>216</sup> BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 17.

reconhecendo-se o desenvolvimento tecnológico como um instrumento para tanto. Assim, necessária a interpretação deste dispositivo com o artigo 3º, III, que determina, como objetivo do Estado brasileiro, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais. Apesar da referência expressa aos problemas brasileiros, há doutrinadores que ainda questionam o que se poderia entender por problemas brasileiros mencionado no dispositivo em comento.<sup>217</sup> Sem o conhecimento das peculiaridades das condições de subdesenvolvimento do País, é claro que fica difícil de compreender o alcance e a finalidade da norma constitucional.

O §3º, do artigo 218 traz a diretriz constitucional para a instituição de um sistema nacional de formação de recursos humanos em ciência e tecnologia, possibilitando a produção de normas infraconstitucionais que fomentem os trabalhos especificamente nesta área.<sup>218</sup> Este incentivo pode ser concedido pelo Estado ou por meio de auxílios à pesquisa, ou por meio da concessão de bolsas aos pesquisadores. A formação de recursos humanos exige o fornecimento perene de recursos financeiros, o que deve ser feito por fundos com esta finalidade, como aqueles que já existiam antes mesmo da Constituição de 1988, como o FNDCT e o PADCT. Deixaremos para tratar destes fundos e de todo o arcabouço institucional de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico quando abordarmos o tópico relativo ao histórico das políticas de inovação tecnológica. Por enquanto, deixamos consignada a ideia de que todo este arcabouço institucional encontra a sua matriz no mencionado dispositivo constitucional.<sup>219</sup>

O Constituinte percebeu que o desenvolvimento tecnológico só poderia ser obtido a partir da educação e da formação de recursos humanos. Conforme observado anteriormente, é interessante notar que os dispositivos constitucionais que tratam do

---

<sup>217</sup> BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 781 e 782. “O que se poderia entender por problemas brasileiros? Todo um currículo nacional foi organizado nas universidades para tornar a cadeira de problemas Brasileiros institucionalizada com a finalidade de substituir aquela da Moral e Cívica. E os currículos dessa matéria eram tão abrangentes que nada deixava de ser estudado, em matéria econômica e social, que não estivesse contido em Problemas Brasileiros.”

<sup>218</sup> Art. 218 (...)

*§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.*

<sup>219</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009 e VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2311-2316.

desenvolvimento tecnológico nas constituições dos demais países sempre partem do incentivo à educação e formação de recursos humanos, ou seja, reconhece-se que este desenvolvimento só é possível com a formação de pessoas qualificadas a trabalhar nas áreas de ciência e tecnologia.

É imposto ao Estado o dever de oferecer condições especiais e diferenciadas de trabalho a esta classe de cientistas e pesquisadores, criando, assim, um regime especial de trabalho face ao regime geral laboral determinado pelo artigo 7º, da Constituição, o que, em tese, afrontaria o artigo 7º, inciso XXXII,<sup>220</sup> da Constituição. Ocorre que o Constituinte expressamente percebeu a necessidade de dar um tratamento diferenciado a esta classe de trabalhadores, que possui um papel primordial no desenvolvimento do País, criando, assim, a possibilidade de formatar um subsistema jurídico para eles. Não se trata de criar uma exceção à regra, mas sim de um sistema jurídico específico para a atividade de inovação.

A situação excepcional do trabalhador inovador tem justificativas de direito constitucional e justificativas de ordem lógica. Não existe maneira de, através da CLT, se fazer a compatibilização. A CLT tutela mão de obra fungível e indiferenciada em situação de excesso de oferta. O empregado criador é detentor de parcela do fator de produção de inovação, sendo infungível, diferenciado e normalmente em excesso de demanda. O sistema da CLT não é adequado a esse tipo de empregado, que pode ser chamado de cabeça de obra, em oposição à mão de obra.<sup>221</sup>

A Constituição, percebendo a importância do setor privado para o desenvolvimento tecnológico, previu no §4º, do artigo 218, que o Estado deve estimular as empresas que invistam em tecnologia.<sup>222</sup> Trata-se de tratamento diferenciado a determinadas

---

<sup>220</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

<sup>221</sup> BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 20.

<sup>222</sup> Art. 218 (...)

§ 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

empresas, setores ou produtos, com fundamento constitucional. Apesar de a Constituição de 1988 ter percebido a importância da parceria do setor público com o setor privado, para o desenvolvimento tecnológico, a partir da década de 90 foram feitas diversas reformas estruturais sem a preocupação do Estado com a capacidade de inovação das empresas locais. Sem uma participação mais ativa das empresas locais, as políticas tecnológicas passaram a partir do princípio de que a “tecnologia se ‘globalizou’ e o investimento estrangeiro seria condição necessária e suficiente para modernizar o parque produtivo local e para conectar a economia ao processo de globalização.”<sup>223</sup>

O §4º, do artigo 218, parte de um princípio absolutamente oposto a este. Não se trata de o Estado simplesmente conceder incentivos para atrair investimentos estrangeiros e empresas transnacionais que cheguem ao Brasil com tecnologia desenvolvida no exterior. O dispositivo visa ao estímulo das empresas que aqui desenvolvam a pesquisa e desenvolvimento tecnológico e não aquelas que importem a tecnologia pronta e acabada.

A norma em comento utiliza o termo “tecnologia adequada ao País”, que deve ser determinada e regulamentada por normas legais e infralegais. A definição do que se poderia considerar tecnologia adequada, necessita de uma noção preliminar do que se pode considerar como inovação. Ocorre que a definição depende muito dos pressupostos dos quais se parte, podendo estar relacionada ao tipo de produto, tipo de empresa, ao setor econômico de atuação, etc. Uma visão mais tradicional, por exemplo, baseia-se no indicador “gastos em pesquisa e desenvolvimento, sobre o faturamento”. Neste caso, setores da economia caracterizados por altos gastos em pesquisa e desenvolvimento sobre as vendas são considerados como sendo de alto grau de desenvolvimento tecnológico, em comparação com os demais. Uma visão mais moderna da inovação vem demonstrando que mesmo empresas com baixo gasto com pesquisa e desenvolvimento, mas com maior quantidade de produtos novos colocados à venda, também devem ser consideradas como empresas inovadoras. Assim, a lei, ao determinar o que se deve considerar “tecnologia adequada ao País”, deverá partir de

---

*remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.*

<sup>223</sup> CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, 2000, p. 244.

algum desses pressupostos para desenhar o sistema de inovação do País e as empresas e projetos que merecerão estímulo e um tratamento diferenciado.<sup>224</sup>

O estímulo do setor privado pelo Estado pode se dar de diversas formas, como, por exemplo, por meio da concessão de incentivos fiscais e não fiscais, concessão de subsídios, empréstimos e financiamentos, participação privada em grandes projetos mobilizadores, pelo uso de poder de compra do Estado, etc. Nos tópicos posteriores do presente trabalho, trataremos destas formas de estímulo do Estado ao setor privado.<sup>225</sup>

Por fim, o §5º, do artigo 218, traz o dever de os Estados terem uma participação mais ativa no fomento da inovação tecnológica, com a possibilidade da vinculação de parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.<sup>226</sup> Como aponta Patrícia Carvalho da Rocha Porto, desde a entrada em vigor da Lei Federal de Inovação (Lei nº 10.973/04) treze leis estaduais já foram promulgadas, com a finalidade de criar entidades públicas e privadas para o fomento da inovação tecnológica.<sup>227</sup> São diversos os exemplos que dão concretização ao dispositivo constitucional em comento, como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP),<sup>228</sup> dentre muitos outros.<sup>229</sup>

---

<sup>224</sup> CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, 2000, p. 249.

<sup>225</sup> CALDAS, Ruy de Araújo. A construção de um modelo de arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 11, 2001, p. 24.

<sup>226</sup> *Art. 218 (...)*

§ 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.

<sup>227</sup> PORTO, Patrícia Carvalho da Rocha. Leis locais de inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. *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)*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 661-664.

<sup>228</sup> VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2318.

<sup>229</sup> PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila. A lei de inovação tecnológica do Estado de Goiás, a lei 10.973/04 e a Constituição Federal. BARBOSA, Denis Borges. *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)*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 665-689; PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila. Análises das leis estaduais de inovação tecnológica de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso e Amazonas e seus respectivos contratos. BARBOSA, Denis Borges. *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)*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 690-705.

O artigo 219,<sup>230</sup> localizado no capítulo da Ciência e Tecnologia, determina que o mercado interno integra o patrimônio nacional e deve ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País. Este artigo deve ser, necessariamente, interpretado em conjunto com o artigo 218 da Constituição e em conjunto com os demais dispositivos da Ordem Econômica, principalmente o desenvolvimento econômico, disposto no artigo 3º, inciso II, e a soberania nacional, entendida como

a modernização da economia – e da sociedade – e a ruptura de nossa situação de dependência em relação às sociedades desenvolvidas (...). Afirmar a soberania econômica nacional como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna e como objetivo particular a ser alcançado é definir programa de políticas públicas voltadas para – repito – não ao isolamento econômico, mas a viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional.<sup>231</sup>

O preceito em questão, como conta Eros Grau,<sup>232</sup> foi objeto de largos debates na Constituinte, entre aqueles que tinham uma postura mais nacionalista e aqueles que possuíam uma posição mais neoliberal, e, ainda hoje, é objeto de muitas críticas por boa parte da doutrina.<sup>233</sup> Há doutrinadores como Uadi Lammego, que afirmam que o artigo 219, após a revogação do artigo 171 da Constituição, perdeu todo o seu sentido.<sup>234</sup> Outros chegam a dizer que este dispositivo constitucional além de ser confuso e ter caráter “tecnocrata-xenófobo”, é preconceituoso:

O estatismo, tão em moda durante toda a primeira metade deste século, arraigou-se e reforçou-se entre nós desde a Revolução de Trinta a tal ponto que hoje, enquanto o mundo retoma o caminho do progresso pela

---

<sup>230</sup> Art. 219. *O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.*

<sup>231</sup> GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 256; 225-232.

<sup>232</sup> GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 256; 225-232.

<sup>233</sup> Neste sentido ver: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e direito administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 85.

<sup>234</sup> BULOS, Uadi Lammego. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 1.339.

competição e pela cooperação, enclausuramo-nos num modelo obsoleto, marcado por vícios políticos e econômicos que estão sendo superados até nos países socialistas, onde a estatização atingiu seus extremos.

(...) e, para encerrar essa tragicômica lista exemplificatória, naquela tão vaga como preconceituosa afirmação de que o ‘mercado interno integra o patrimônio nacional’, em que se confunde, propositadamente, causa com efeito: patrimônio é o resultado da produção econômica mas, por si só, não é sua causa (art. 219, *caput*); sem que se lhe agregue trabalho, tecnologia e a capacidade de oferecer ao mercado o melhor produto ou serviço pelo melhor preço, não há patrimônio, mas um ônus a ser suportado pelos que produzem.<sup>235</sup>

Para tratar do artigo 219, é imprescindível que se formule uma noção de mercado. Uma parcela dos economistas e, mesmo dos juristas, entende o mercado como um ambiente que se forma naturalmente pelos agentes econômicos sem a intervenção do Estado, por meio das leis naturais da oferta e da procura. O mercado seria um ambiente estranho ao Estado, cabendo a sua intervenção nele somente para evitar ou solucionar as suas falhas. Esta concepção de mercado, de ordem muito mais neoliberal, acredita nas leis naturais do mercado, esquecendo-se de que mesmo a formação do Estado liberal capitalista é necessária, pelo menos, uma disciplina jurídica mínima de proteção da propriedade privada e garantia do cumprimento dos contratos, ou seja, que os agentes econômicos possuam segurança jurídica no desenvolvimento de suas atividades econômicas. O mercado precisa ser dotado de calculabilidade e previsibilidade, o que só pode ser oferecido pelo ordenamento jurídico.<sup>236</sup>

Na linha de pensamento de Natalino Irti e Eros Grau,<sup>237</sup> entendemos que os mercados não são ambientes naturais onde se dão as relações de troca entre os agentes econômicos.<sup>238</sup> São instituições jurídicas criadas artificialmente pelo Estado, por meio

---

<sup>235</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Estado e a economia na Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, v. 26, n. 102, p. 5-18.

<sup>236</sup> GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica). 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 27-37.

<sup>237</sup> IRTI, Natalino, L' ordine giuridico del mercato. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 5 e 6, 11-14, 44-47; GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008, p. 66-71; GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica). 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 27-37.

<sup>238</sup> “Mercado deixa então de significar exclusivamente o lugar no qual são praticadas relações de troca, passando a expressar um projeto político, como princípio de organização social.”

do direito positivo, em determinado contexto histórico, cultural, econômico e político. A ordem jurídica, que regula e disciplina o mercado, constitui o próprio mercado, isto é, não se deve falar em mercado sem pensar na sua disciplina jurídica.<sup>239</sup> O mercado é a norma jurídica que o governa e o constitui, e, cada mercado possui a sua própria disciplina normativa “(...) ogni mercato è quale viene disegnato dal suo proprio statuto giuridico. Non già mani invisibili, ma La piena e ferma visibilità di regole giuridiche.”<sup>240</sup>

Se o mercado é desenhado pelas normas jurídicas, o seu conteúdo dependerá delas, podendo oscilar da simples delimitação dos campos de atividade econômica até as escolhas dos seus objetivos e o direcionamento de determinados comportamentos.<sup>241</sup> A ordem jurídica irá determinar, por exemplo, não somente a proteção da propriedade privada e dos contratos, mas também o campo de atuação dos agentes privados e o campo de atuação do Estado; irá delimitar o exercício do poder econômico; dará maior ou menor estímulo a determinado tipo de atividade econômica, dependendo do interesse público que ela tiver. Esta decisão sobre o regime jurídico dos mercados dependerá, como afirma Natalino Irti, da política econômica adotada. “Questa decisione ha netto carattere politico, onde si discorre di politica economica; e Il rigore della volontà politica dà misura alla serietà e coerenza dalla decisione.”<sup>242</sup> Nesta medida, a forma do mercado é determinada pelas políticas econômicas, que, por sua vez, se exprimem por meio de normas jurídicas. Em um pequeno parágrafo, Natalino Irti sintetiza muito bem todas as ideias acima referidas:

“L’accento sulla policità del mercato non può suggerire um arbitrário e mutevole domínio di gruppi o partiti: La policità, in quanto scelta di un ordine economico, e perciò fondatrice di prevedibile e calcolabile regolarità esige norme; e Il contenuto delle norme è determinato dalla scelta política. Mercato, política e ditto non sono isolabili – come pur

---

(...)

“Dizendo-o de outro modo: mercado exige, para satisfação do seu interesse, o afastamento ou a redução de qualquer entrave social, político ou moral ao processo de acumulação de capital. Reclama atuação estatal para garantir a fluência de suas relações, porém, ao mesmo tempo, exige que essa atuação seja mínima.” GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica). 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 27-37.

<sup>239</sup> IRTI, Natalino, L’ordine giuridico del mercato. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 11-14.

<sup>240</sup> IRTI, Natalino, L’ordine giuridico del mercato. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 11.

<sup>241</sup> IRTI, Natalino, L’ordine giuridico del mercato. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 11-14.

<sup>242</sup> IRTI, Natalino, L’ordine giuridico del mercato. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 12.

segue nella volgare quotidianità del discorso -, giacchè Il mercato prende forma dalla decisione política e questa si esprime in leggi”.<sup>243</sup>

Isso tudo é muito importante para termos em mente que o artigo 219, ao tratar do mercado interno, vai muito além da simples ideia de trocas comerciais entre os agentes econômicos dentro do território nacional. Além de o mercado ser entendido de forma global, como uma instituição jurídica desenhada pelo ordenamento jurídico imposto pelo Estado, a Constituição ainda agrega a ele a ideia de que ele integra o patrimônio nacional, ou seja, não se trata do local onde os agentes farão livremente as suas trocas, mas sim o local em que o Estado deverá intervir, “de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País.” O dispositivo em comento, longe de instituir o regime de livre mercado sem a intervenção do Estado, faz justamente o contrário, legitimando a sua atuação, de modo a buscar as finalidades acima destacadas.<sup>244</sup>

A valorização do mercado interno como patrimônio nacional e sua importância como verdadeiro instrumento para a busca da autonomia tecnológica encontra as suas raízes nas teorias desenvolvimentistas de Celso Furtado. Como visto, ao recontar a história da formação da economia brasileira, Celso Furtado analisa a economia açucareira, contando que ela foi provavelmente a mais rentável economia em todo o período colonial, mas não permitiu o desenvolvimento do País, pois não permitia o fluxo de renda interno.<sup>245</sup>

A análise da economia açucareira, na perspectiva furtadiana, abre caminho para o entendimento da importância do mercado interno para o desenvolvimento do País. Desde a época de nossa colonização, a relação dualista que se formou entre os países de centro e da periferia, nos levou a manter a nossa economia voltada para a exportação de matérias-primas, sem o desenvolvimento do mercado interno e sem o progresso técnico,

---

<sup>243</sup> IRTI, Natalino, *L'ordine giuridico del mercato*. Roma: Editori Laterza, 2001, p. 44.

<sup>244</sup> Neste sentido ver: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e direito administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 85-97; GARCIA, Balmes Vega. *Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação*, São Paulo: LTr, 2008; VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

<sup>245</sup> Tratamos desta questão no ponto 1.4.2.1 “Formação Econômica do Brasil na Perspectiva de Celso Furtado”.

enquanto os países desenvolvidos concentravam, dentro deles, todo o desenvolvimento tecnológico, voltavam a sua economia para a exportação de manufaturas e para o mercado interno, com diversificação das atividades e alto fluxo de renda.

Esta relação dualista entre os países de centro e periferia permanece existindo até os dias atuais, mas, é claro, com uma nova formatação.<sup>246</sup> O Brasil ainda se integra às correntes de comércio mundial essencialmente como exportador de matérias-primas ou de produtos industrializados com baixo valor agregado, e, importador de produtos manufaturados de alto valor agregado e possui baixo grau de desenvolvimento de novas tecnologias internamente.<sup>247</sup> Assim, para a busca do desenvolvimento econômico, é imprescindível o fortalecimento do mercado interno e que a economia brasileira não se volte somente para a exportação de produtos primários e importação de produtos com maior valor agregado. É neste sentido que pensamos que o mercado interno deve ser entendido como patrimônio nacional.

A valorização do mercado interno está intimamente ligada ao progresso tecnológico do País. Na linha de pensamento de Celso Furtado,<sup>248</sup> o seu fortalecimento só pode ocorrer

---

<sup>246</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 192-194.

<sup>247</sup> Neste sentido ver: ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007; CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, 2000; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Inadequacy of technology and innovation systems at the periphery: notes on Celso Furtado's contributions for a dialogue between evolutionists and structuralists. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). Celso Furtado e o século XXI. Rio de Janeiro: Manole, 2007; Diretrizes de Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior. Disponibilizado em: <http://www.asduerj.org.br/documentos/pdf/diretrizes.pdf>. Acessado em 08/01/2012.

<sup>248</sup> Neste sentido, ver: ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Inadequacy of technology and innovation systems at the periphery: notes on Celso Furtado's contributions for a dialogue between evolutionists and structuralists. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Celso Furtado, a polarização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação. In: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (org). Celso Furtado e o Século XX. Barueri: Manole, 2007; FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974; FURTADO, Celso. A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973; FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968; FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965; FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974; FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969; FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3ª ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000; FURTADO, Celso. O Capitalismo Global. 5ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001; FURTADO, Celso. O Longo Amanhecer. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1999, p. 26; COUTINHO,

com uma melhor distribuição da renda, diversificação das atividades internas e redirecionamento da economia para a exportação de produtos com valor agregado e não de produtos primários, o que exige do País progresso tecnológico. Por outro lado, o desenvolvimento do mercado interno também fará com que a economia se volte para o desenvolvimento de tecnologia internamente. Ou seja, há uma relação recíproca entre o fortalecimento do mercado interno e a autonomia e o progresso e tecnológicos.

Sem uma política deliberada que assegure o avanço tecnológico nesse setor, o processo de industrialização voltado para a formação do mercado interno estará ameaçado. Outros rumos serão tomados. Provavelmente no sentido de integrar a indústria brasileira com os sistemas industriais dos países centrais, de onde virão os equipamentos que incorporam a tecnologia moderna.

(...)

A questão que se coloca hoje em dia é a seguinte: qual deverá ser a lógica do sistema industrial brasileiro nos próximos anos? Orientar-se de preferência para a formação do mercado interno ou no sentido de aprofundar sua inserção internacional? Certo: a indústria deve perseguir os dois objetivos; fazer crescer o mercado interno e penetrar nos mercados externos. Mas sua estratégia de crescimento e seu papel na moldagem da sociedade brasileira serão bem distintos conforme seja o objetivo privilegiado.<sup>249</sup>

O surgimento da industrialização no Brasil, conforme conta Furtado, só ocorreu após a crise do café por conta da desvalorização da moeda nacional, que impossibilitou a importação de produtos e acarretou uma demanda interna muito maior. Ou seja, a análise histórica da formação da economia brasileira evidencia a importância do mercado interno para o progresso técnico.<sup>250</sup>

---

Maurício. Celso Furtado e a crítica da teoria econômica. In: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (org). Celso Furtado e o Século XX. Barueri: Manole, 2007.

<sup>249</sup> FURTADO, Celso. Não à recessão e ao desemprego. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 81 e 82.

<sup>250</sup> FURTADO, Celso. A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973, p. 135-141; FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1959, p. 252-257.

Avelãs Nunes, ao tratar da industrialização por substituição das importações, ocorrida no Brasil e nos países da América Latina, demonstra que um dos motivos do atraso tecnológico nestes países foi, justamente, o reduzido tamanho do mercado interno, uma vez que indústrias de maior tecnologia necessitam de uma escala mínima de demanda interna muito grande, que dificilmente pode ser obtida em países subdesenvolvidos.<sup>251</sup>

O fortalecimento do mercado interno ainda está atrelado à questão da internalização dos centros decisórios e à soberania econômica do País. Conforme vimos quando tratamos das teorias desenvolvimentistas furtadianas,<sup>252</sup> vivemos uma situação em que o nosso mercado é controlado por um pequeno grupo de empresas, que dominam os setores mais importantes da economia, que dão origem às inovações tecnológicas, gerando uma concentração de renda ainda maior e uma dependência econômica e política dos demais países desenvolvidos. Estas grandes empresas, que detêm praticamente todo o progresso tecnológico, são controladas por capital estrangeiro e a assimilação feita do progresso tecnológico tem favorecido cada vez mais o controle da nossa economia por grupos estrangeiros.

A Constituição pretende reconhecer o interesse do Estado no mercado interno (patrimônio nacional), afastando a ideia de que ele só serviria para cumprir os interesses dos agentes econômicos, sem qualquer intervenção do Estado. O mercado interno é entendido essencialmente como um instrumento para a busca da autonomia tecnológica. A autonomia tecnológica utilizada no artigo 219 tem o sentido de busca da internalização dos centros decisórios e soberania econômica,<sup>253</sup> e possui conotação de

---

<sup>251</sup> NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 295.

<sup>252</sup> Tratamos destas questões nos subitens “1.4.2.3. O Estado Desenvolvimentista e as Políticas Econômicas Propostas por Furtado” e “1.4.2.4. Globalização e Desenvolvimento Econômico”. Como já mencionado nestes tópicos, as ideias principais de Furtado foram retiradas das seguintes obras: FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969; FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

<sup>253</sup> GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 256; 225-232 – “Talvez um dos sintomas mais pronunciados dessa dependência se encontre, nos nossos dias, como anotei em outra oportunidade, na dissociação entre a tecnologia usada e a pobreza da tecnologia concebida ou concebível pelas sociedades dependentes. No nosso caso, o processo de industrialização que nos legou um capitalismo tardio – ou seja, instalado em um momento que, como observa João Manuel Cardoso de Mello, ‘o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial, isto é, em que a economia mundial capitalista já está constituída’ – produziu, entre outras sequelas, a da institucionalização de nossos agentes econômicos como meros intermediários entre produtores industriais estrangeiros e o mercado. Deles se fez agentes comerciais de repasse de tecnologia importada ao consumidor – cuida-se não de produtores industriais, mas de fabricantes. Os anos sessenta, com a consolidação das corporações multinacionais no mercado internacional, definiram, nitidamente, o nosso papel de consumidores de tecnologia externa.”

ruptura de estruturas econômicas, ou seja, a Constituição reconhece o nosso atraso tecnológico e a nossa dependência da tecnologia importada e pretende, claramente, superar essa situação.

Uma aparente antinomia poderia ser detectada entre o parágrafo único do artigo 4º da Constituição brasileira de 1988 e o artigo 219 do mesmo Texto Constitucional. Tal conflito, entretanto, não se mostra difícil de resolver, desde que se tenha em mente que a integração dos países do 3º Mundo segue trilhas bem diversas daquelas dos países do 1º Mundo, já que se trata, seguramente, de um esforço conjunto no sentido do rompimento dos termos do pacto colonial vigente desde a era das grandes navegações para se estabelecer o ponto de equilíbrio entre as nações. É interessante registrar a curiosa atitude intelectual que conjuga raciocínios visceralmente antagônicos em nome de uma máxima política que faz do poder um fim em si mesmo: em matéria de direitos humanos, a soberania se ergue como dogma intransponível, mas em se tratando da regulamentação da política econômica, o argumento da soberania é rechaçado como velharia antinatural.<sup>254</sup>

Deve-se dizer, por fim, que o artigo 219 possui íntima conexão com o revogado artigo 171, da Constituição.<sup>255</sup> Este dispositivo tinha nítida função instrumental para a implementação do artigo 219, mas foi revogado pela Emenda Constitucional 06/96.

---

<sup>254</sup> CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Direito econômico e direito administrativo: o estado e o poder econômico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006, p. 89 e 90.

<sup>255</sup> Art. 171. São consideradas:

*I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;*  
*II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.*  
*Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95*

§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:  
*I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;*

*II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:*

*a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;*

*b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.*

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Tendo em vista a importância do artigo 171 da Constituição e as consequências da sua revogação, abriremos um tópico específico para tratar dele, ao final da presente dissertação.

### **2.3.2. Inadequação Tecnológica na Indústria Brasileira e a Inovação no Centro da Agenda do Desenvolvimento Econômico**

Quando abordamos as teorias furtadianas de desenvolvimento econômico, vimos que, no decorrer da história, formou-se uma relação dualista e desequilibrada entre as economias periféricas e as economias centrais.<sup>256</sup>

Mesmo no Brasil, o surgimento da indústria não alterou muito esse quadro de dependência e atraso em relação às economias desenvolvidas. A industrialização, no Brasil, se deu com base no processo de substituição das importações, que consistia, basicamente, em um processo, por meio do qual, suprimia-se a importação de certos produtos que eram substituídos nos mercados internos pela produção interna e, ao mesmo tempo, alargava-se a importação de produtos de difícil substituição, como os bens de capital.<sup>257</sup>

Como visto, o processo de substituição das importações era uma opção estratégica de desenvolvimento das indústrias no Brasil e era induzido pelo Estado, por meio da restrição quantitativa ou, até mesmo, da proibição da importação de determinados bens. Isso era feito por meio de políticas econômicas de controle de câmbio e de controle das importações; implantação de tarifas alfandegárias altas para produtos concorrentes; política de crédito preferencial às indústrias implantadas no País; investimentos do Estado em infraestrutura e indústrias de base e indução da inflação.<sup>258</sup> A ideia central era a de proteger a formação da indústria nacional da concorrência externa por meio de diversos mecanismos induzidos pelo Estado.

---

<sup>256</sup> FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 188.

<sup>257</sup> NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 285.

<sup>258</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 363;

Adiantadas estas especificações, podemos agora caracterizar a ISI, tal como ela se verificou na América Latina, como um processo de desenvolvimento interno cuja dinâmica assenta nas respostas que a economia vai dando aos problemas levantados por sucessivos estrangulamentos externos (estrangulamentos que funcionam como incentivos à industrialização), processo que se manifesta, fundamentalmente, na ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial, alterando as estruturas produtivas internas e a estrutura das importações e modificando a natureza da dependência relativamente ao exterior.<sup>259</sup>

Avelãs Nunes conta que, no Brasil, o processo de substituição das importações foi feito em três fases. Na primeira, houve a ampliação e modernização das indústrias tradicionais já existentes no País de bens de consumo. Esta fase se iniciou por volta da década de 30, período em que as restrições à importação eram quase que absolutas. Esta é caracterizada como uma fase fácil de substituição das importações, pois necessita, quase que somente, da adoção de medidas protecionistas. Para que existisse a procura interna por bens de consumo, bastava fechar o mercado à concorrência estrangeira. Além disso, este tipo de indústria necessita de tecnologia simples, baseia-se na importação de equipamentos e produtos intermediários, utilizados na produção e na imitação de processos técnicos já desenvolvidos no estrangeiro e é pouco exigente de mão de obra qualificada.<sup>260</sup>

A segunda fase da substituição das importações ocorreu entre o fim da década de 40 e início da década de 50. O Brasil passou a conseguir importar mais bens de capital a um preço menor, modernizando, ampliando e diversificando o setor industrial que já existia, com o desenvolvimento de indústrias de base, indústrias de bens de consumo duráveis e desenvolvimento das indústrias de infraestrutura, como energia, transporte, comunicações, etc. Esta já não é mais uma fase fácil de substituição das importações, uma vez que o novo setor industrial necessita de equipamentos cada vez mais caros e

---

<sup>259</sup> NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 289; SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*, São Paulo: Atlas, 1999, p. 364 e 365.

<sup>260</sup> NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 292-294; SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*, São Paulo: Atlas, 1999, p. 364 e 365.

mão de obra qualificada. Como estes equipamentos e toda a tecnologia eram importados, há cada vez mais uma pressão maior na capacidade de importação.<sup>261</sup>

A terceira fase da substituição das importações foi a mais difícil, sendo o Brasil um dos únicos países da América Latina a ter conseguido alcançar ela. Nesta fase, a indústria nacional passa para a produção interna de bens de capital e bens de tecnologia intensiva. O desenvolvimento deste tipo de indústria exige um mercado interno com certa dimensão, o que não poderia ser conseguido em qualquer país subdesenvolvido. O elevado valor dos bens produzidos, de consumo durável, além de ter provocado uma lenta taxa de crescimento industrial, trouxe um caráter oligopolista ao novo setor industrial que surgia, com aumento do consumo das faixas de mais alta renda e forte concentração do poder e dos rendimentos.<sup>262</sup>

Esta fase só foi possível de ser alcançada pelo Brasil porque foram concedidos elevados subsídios, principalmente por meio da manipulação do câmbio para a importação de bens de capital para estas novas indústrias. Foram oferecidas vantagens aos investidores estrangeiros, que começaram a investir no País, aliviando as dificuldades da balança de pagamentos e o Estado empreendeu grandes esforços no desenvolvimento da infraestrutura e indústrias de base. Contudo, conforme aponta Avelãs, estas políticas econômicas, neste novo contexto da indústria brasileira, trouxeram pressões inflacionistas e ainda mais dependência externa.<sup>263</sup>

Diversas críticas são feitas sob a forma pela qual o Brasil adotou e conduziu a política de substituição das importações que trouxe, conforme veremos, e diversas consequências prejudiciais à indústria brasileira e ao seu progresso tecnológico. Em primeiro lugar, o processo de substituição das importações, ao invés de ter sido limitado a certo número de produtos selecionados, levando-se em conta as suas vantagens comparativas e a possibilidade de integração vertical da estrutura produtiva, foram aplicadas políticas de industrialização horizontal, com pouca chance de integração vertical. Isso fez com que surgissem setores industriais variados, mas muito pouco

---

<sup>261</sup> NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 294 e 295; SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*, São Paulo: Atlas, 1999, p. 364 e 365.

<sup>262</sup> NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 295; SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*, São Paulo: Atlas, 1999, p. 364 e 365; FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974, p. 243.

<sup>263</sup> NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 296.

competitivos. O reduzido mercado interno impedia o progresso de indústrias de tecnologia intensiva, que, quando instaladas, exigiam forte apoio do Estado e se tornavam altamente ineficientes.<sup>264</sup>

Apesar de a substituição das importações restringir a importação de determinados produtos, a nova indústria que surgia implicava uma nova demanda de importação, ainda maior, de máquinas e equipamentos, bens intermediários do processo produtivo e matéria-prima, subsidiada pelo Estado. Esse processo fazia com que o País tornasse a sua economia ainda mais dependente dos países desenvolvidos. “Nestas condições, ainda que a ISI se traduza na redução do valor das importações relativamente ao valor da produção interna, tal não significa necessariamente uma diminuição da vulnerabilidade da economia perante factores externos adversos.”<sup>265</sup>

O processo de substituição das importações trouxe uma distorção na industrialização nacional. Os benefícios e subsídios fornecidos pelo Estado às indústrias instaladas no País permitiram um aumento do investimento direto estrangeiro, contudo, permitiram que as multinacionais se instalassem no Brasil, se aproveitando destes subsídios e suprimindo localmente a procura que antes era suprida por meio de exportações. As indústrias estrangeiras podiam ampliar os seus mercados para o Brasil, com toda a blindagem econômica fornecida pelo Estado, com total ausência de concorrência externa, não precisando investir em progresso técnico no País, fazendo com que aumentasse ainda mais a distância tecnológica da indústria nacional em relação à indústria dos países desenvolvidos.<sup>266</sup>

A outra face desta realidade consiste no facto de a ISI não ter permitido o desenvolvimento de empresas de propriedade nacional capazes de competir com êxito com as rivais estrangeiras, o que significa que as empresas multinacionais estrangeiras acabaram por ocupar uma forte posição de domínio nos sectores “dinamicos”.<sup>267</sup>

---

<sup>264</sup> NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 298.

<sup>265</sup> NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 299.

<sup>266</sup> SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999, p. 364-365; NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 301.

<sup>267</sup> <sup>267</sup> NUNES, Avelãs. Industrialização e desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Além destes problemas, ainda houve a dificuldade na passagem da fase fácil de substituição das importações para as fases difíceis, que acabava gerando os problemas anteriormente mencionados e a impossibilidade de a indústria, que se formava internamente, voltar a sua produção para a exportação, já que ela não tinha condições de competir internacionalmente, o que fazia com que os países continuassem a depender do setor primário exportador.<sup>268</sup>

A consequência de toda essa situação é justamente o atraso no progresso tecnológico do País. Como observa Furtado, na dinâmica da substituição das importações, o núcleo industrial local produz artigos manufaturados semelhantes aos produzidos nos países industrializados, sendo obrigado a adotar os métodos de produção que o possibilite a competir com a indústria estrangeira. O maior problema disso, é que o atraso no progresso tecnológico destes países acaba fazendo com que as indústrias sejam obrigadas a assimilar a tecnologia, que é fruto de um processo histórico dos países desenvolvidos. Os empresários locais não possuem outra alternativa, a não ser seguir os padrões tecnológicos dos países desenvolvidos, o que implica, inevitavelmente, a sua dependência e subordinação aos ditames tecnológicos exógenos.

Ao que tudo indica, parece haver certo consenso entre os estudiosos, que mais se preocuparam com a questão da inovação tecnológica de que o processo de substituição das importações, baseado na proteção da indústria nacional, nos termos acima expostos, trouxe verdadeira inadequação da indústria nacional e atraso tecnológico do País.<sup>269</sup> Diante de todo esse quadro de atraso tecnológico da indústria nacional aparece a

---

<sup>268</sup> SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*, São Paulo: Atlas, 1999, p. 364 e 365; NUNES, Avelãs. *Industrialização e desenvolvimento*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 303-313.

<sup>269</sup> Neste sentido ver: ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: Manole, 2007, p. 184-187; ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. *Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro*. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 110 e 111; CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. *Sistemas de inovação: políticas e perspectivas*. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, 2000, p. 243 – “Aponta-se ainda que, durante o período de substituição de importações, a maior parte das tecnologias adquiridas pelos países latino-americanos eram relativamente maduras. Considerava-se que a maior parte da capacitação necessária para usar e operar as tecnologias de produto e processo podia ser adquirida de uma maneira relativamente fácil, via treinamento em rotinas básicas. Por outro lado, não se requeria ou estimulava, de forma efetiva, a acumulação da capacitação necessária para gerar novas tecnologias, sendo tais requisitos ainda mais limitados em setores onde a proteção isolava as empresas dos efeitos das mudanças geradas na economia internacional.”; STAUB, Eugênio. *Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação*. *Parcerias Estratégicas*, n. 13, Brasília, 2001, p. 9.

necessidade da inovação tecnológica como verdadeiro pressuposto para o desenvolvimento econômico. Somente com o progresso tecnológico do Brasil é que será possível que as indústrias nacionais possam competir em pé de igualdade com as estrangeiras; o Brasil não dependerá da tecnologia produzida externamente; poderão ser internalizados os centros decisórios e, assim, seja possível pensar em soberania econômica.

Sem uma política que assegure o progresso tecnológico, a industrialização, essencialmente voltada para o mercado interno, estará ameaçada. Cada vez mais caminharemos no sentido de somente reproduzir o conhecimento formado nos países desenvolvidos, fazendo com que a nossa indústria fique cada vez menos competitiva no cenário internacional. Como afirma Furtado, “A capacidade competitiva internacional de um sistema industrial integrado é, em grande parte, fruto do esforço de investimento que realiza o País em pesquisa e desenvolvimento”.<sup>270</sup>

Hoje, parece já não haver mais dúvidas entre os economistas sobre a importância da informação, da produção de conhecimento e da ciência e tecnologia.<sup>271</sup> Reconhece-se que um dos fatores mais importantes na definição da competitividade entre nações, setores e empresas é a produção do conhecimento e a inovação tecnológica.<sup>272</sup> Nota-se que são diversos os fatores que definem a concorrência entre as empresas que não somente aqueles relacionados ao preço dos produtos e custos de produção. Uma empresa que não consegue produzir conhecimento, pensando em competir no cenário internacional de um mundo cada vez mais globalizado somente com base na redução de custos, tende, inevitavelmente, a perder espaço no mercado para as suas concorrentes.<sup>273</sup>

---

<sup>270</sup> FURTADO, Celso. Não à recessão e ao desemprego. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, p. 81 e 83.

<sup>271</sup> Neste sentido ver: CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, 2000; STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, n. 13, Brasília, 2001; FONSECA, Renato. Inovação tecnológica e o papel do governo. n. 13, Parcerias Estratégicas, Brasília, 2001; CALDAS, Ruy de Araújo. A construção de um modelo de arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 11, 2001.

<sup>272</sup> Neste sentido ver: CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, 2000.

<sup>273</sup> Glauco Arbix faz minucioso estudo comparativo entre as empresas que mais investem em pesquisa e desenvolvimento e aquelas que menos investem, demonstrando a distância que existe entre os dois tipos de empresa em termos de competitividade e lucro. ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007.

O conhecimento da tecnologia pode possibilitar o surgimento de uma empresa competitiva no cenário internacional, e o constante investimento em inovação pode possibilitar que esta empresa permaneça competitiva a longo prazo. Os países desenvolvidos, que dominam a tecnologia, possuem elevado investimento em pesquisa e desenvolvimento, buscam novas fontes de tecnologia de base global, fazem parcerias estratégicas com empresas e outros países, constroem centros de pesquisa, trabalham com altos índices de produtividade e de renda e terceirizam a produção dos bens e seus componentes, enquanto os países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, amarguram cada vez maior déficit na sua balança comercial, por conta dos setores mais intensivos de tecnologia.<sup>274</sup>

Glauco Arbix elaborou interessante estudo comparativo, baseado em dados e estatísticas elaborados pelo IPEA, entre as empresas mais inovadoras e as demais, chegando à conclusão de que as empresas que mais crescem economicamente são aquelas que mais investem em tecnologia e mais inovam, que produzem mais, que mais exportam e que mais empregam mão de obra qualificada.<sup>275</sup> De acordo com o autor, os fatores que possibilitam que uma empresa se internacionalize como multinacional estão ligados justamente ao seu “conhecimento tecnológico para produzir mais, ou melhor, por menores preços; à capacidade de diferenciar produtos; ao conhecimento mercadológico vinculado ao esforço de venda e à fixação de marcas com lealdade de consumidores; ao conhecimento organizacional capaz de reduzir custos internos de transação e aumentar a capacidade de gerenciamento e melhorar a tomada de decisões.”<sup>276</sup>

As empresas multinacionais possuem uma grande vantagem competitiva em relação às demais por guardarem, dentro delas, o principal fator de competitividade, o conhecimento. É por isso que é imprescindível o fortalecimento da indústria nacional no sentido da sua inserção internacional, com o aumento da sua capacidade de inovação e aquisição de conhecimentos estratégicos, mais compatíveis com a realidade externa.

---

<sup>274</sup> STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, n. 13, Brasília, 2001, p. 6.

<sup>275</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007.

<sup>276</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 70.

“Contar com grandes empresas nacionais que sejam ativas na liderança do crescimento brasileiro é fundamental para consolidar processos inovadores consistentes.”<sup>277</sup>

Como se vê, não há dúvidas de que a inovação tecnológica constitui pressuposto inafastável do desenvolvimento econômico. A teoria desenvolvimentista furtadiana ainda tem a vantagem de nos fazer entender a origem do nosso atraso tecnológico e nos mostra que a inovação é um fator de controle político e econômico por parte dos países desenvolvidos sobre os subdesenvolvidos, um fator de dependência e um fator preponderante na competitividade das empresas no cenário internacional.<sup>278</sup>

Assim, entendendo-se a inovação como verdadeiro pressuposto do desenvolvimento econômico, a questão passa a ser de como deve ser implementada uma política de inovação tecnológica e quais os seus maiores obstáculos no cenário brasileiro. Obviamente, não existe uma única resposta para essa pergunta, já que ela é extremamente complexa e depende de diversos fatores, como o contexto histórico, político e econômico a que se refere. Obviamente, não temos a pretensão, no presente trabalho, de dar uma resposta a esta questão; pretendemos, somente, fazer breve exposição sobre as principais questões apontadas pela doutrina, neste aspecto.

Existem diversas perspectivas de análise desta questão, que possuem diversos pontos de contato e que podem nos ajudar a formar uma visão global dos termos em que vem sendo discutida uma política de inovação tecnológica. Uma primeira visão parte de um enfoque muito mais voltado para a distribuição da renda do que para o aspecto institucional.<sup>279</sup> De acordo com ela, o atraso tecnológico do Brasil está muito mais

---

<sup>277</sup> Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (26/11/2003). Documento obtido no seguinte endereço eletrônico:

<http://www.asduerj.org.br/documentos/pdf/diretrizes.pdf>; acessado no dia 22.01.2012.

<sup>278</sup> Em “Criatividade e dependência”, Furtado vai tratar de toda a questão da origem do atraso tecnológico dos países subdesenvolvidos, do controle econômico exercido pelos países desenvolvidos sobre a nossa economia, em razão do progresso tecnológico e da dependência da nossa economia em razão do nosso atraso tecnológico. FURTADO, Celso. Criatividade e dependência na civilização industrial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 93-125.

<sup>279</sup> Apesar de Celso Furtado também ter se preocupado com a questão institucional, a sua visão era de fato mais enfocada para aspectos sociais e de distribuição de renda. ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Inadequacy of technology and innovation systems at the periphery: notes on Celso Furtado's contributions for a dialogue between evolutionists and structuralists. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005; ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). Celso Furtado e o século XXI. Rio de Janeiro: Manole, 2007.

atrelado a questões sociais, de distribuição de renda e de mercado interno do que propriamente à ausência de instituições que deem suporte a um sistema nacional de inovação. O caminho para o fortalecimento do sistema de inovação brasileiro não é a mera expansão quantitativa ou qualitativa das instituições já existentes. São principalmente os problemas sociais e regionais do Brasil que impedem o seu progresso tecnológico. Assim, segundo esta visão “o centro de uma política econômica para o desenvolvimento deve ser a implementação de reformas estruturais para apoiar a construção simultânea dos sistemas de inovação e de bem-estar social”.<sup>280</sup>

Uma segunda visão parte mais para a análise dos fatores institucionais na criação de um arcabouço que dê sustentação e fortalecimento ao sistema de inovação tecnológico brasileiro. As principais preocupações desta visão são de como o Estado pode desenvolver políticas para a criação de um sistema de inovação, que possibilite que o País recupere o seu atraso tecnológico e quais os seus principais pontos de estrangulamento. Como já dito, existem várias questões a serem analisadas quanto a estas políticas. A nossa preocupação será a de fazer uma análise geral deste cenário.

Algumas questões discutidas pela doutrina parecem centrais na implementação das políticas de inovação. Em primeiro lugar, o ponto mais importante é entender que o principal motor do desenvolvimento tecnológico é a empresa. Isso quer dizer que as políticas de inovação devem compreender a importância da empresa neste contexto e devem saber utilizá-la para promover o progresso tecnológico. O Estado deve atuar no sentido de incentivar e desburocratizar o investimento pela própria empresa em pesquisa e desenvolvimento; financiar o investimento em pesquisa e desenvolvimento; incentivar a contratação e capacitação de mão de obra mais qualificada. A ideia central é de mudar a mentalidade de induzir a inovação tecnológica somente por meio da proteção da indústria brasileira, como ocorria no período da substituição das importações.<sup>281</sup>

---

<sup>280</sup> ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). Celso Furtado e o século XXI. Rio de Janeiro: Manole, 2007, p. 200.

<sup>281</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 26 e 27; CALDAS, Ruy de Araújo; SANTOS, Marcio M.; SANTOS, Dalci e ULLER, Leonardo. Gestão estratégica em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 11, 2001, p. 56.

Em geral, a doutrina parte da ideia de que políticas de inovação deveriam ser voltadas, principalmente, para aqueles setores tradicionalmente mais intensivos de tecnologia, como a biotecnologia, tecnologia da informação, comunicação, nanotecnologia, robótica e indústrias de bens de capital de tecnologia mais complexa.<sup>282</sup> Ao Estado cabe a tarefa de incentivar a criação de empresas que invistam nestas áreas estratégicas, de modo a fazer com que as empresas brasileiras consigam competir em pé de igualdade com as empresas estrangeiras e não precisem somente importar a tecnologia produzida fora do País. A questão central é de como produzir as ideias nestas importantes áreas do conhecimento e não de como utilizar as ideias já produzidas no exterior.<sup>283</sup> Nesta mesma linha de raciocínio, Glauco Arbix acrescenta a possibilidade de estímulo à criação de empresas de grande porte no país, que controlem os processos de inovação tecnológica. Segundo ele, isso seria indispensável, principalmente, no caso dos países subdesenvolvidos, que necessitam romper determinadas barreiras de atraso tecnológico.<sup>284</sup>

Como a tecnologia se altera de forma muito rápida, ao Estado também cabe a tarefa de fazer um mapeamento e prospecção tecnológica, ou seja, identificar as necessidades tecnológicas setoriais e as futuras áreas de importância tecnológica para dirigir as suas políticas de inovação.<sup>285</sup> “O Brasil precisa instituir uma atividade permanente que é o monitoramento das tendências tecnológicas mundiais, em vários setores industriais. Esta atividade se justifica pela possibilidade de identificar quais as tecnologias e espaços de mercado que estariam abertos para o Brasil.”<sup>286</sup>

---

<sup>282</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. *Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro*. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 38; STAUB, Eugênio. *Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação*. *Parcerias Estratégicas*, n. 13, Brasília, 2001, p. 15; *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (26/11/2003). Documento obtido no seguinte endereço eletrônico: <http://www.asduerj.org.br/documentos/pdf/diretrizes.pdf>; acessado no dia 22.01.2012.

<sup>283</sup> STAUB, Eugênio. *Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação*. *Parcerias Estratégicas*, n. 13, Brasília, 2001, p. 15.

<sup>284</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. *Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro*. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 49.

<sup>285</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. *Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro*. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 40.

<sup>286</sup> STAUB, Eugênio. *Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação*. *Parcerias Estratégicas*, n. 13, Brasília, 2001, p. 15.

A visão institucional parte do pressuposto de que a inovação depende de formatos e estruturas institucionais.<sup>287</sup> É necessária a criação de um sistema de inovação complexo, com profunda interação entre as empresas, o Estado e as universidades.<sup>288</sup> Ou seja, as políticas de inovação devem ser promovidas no sentido de efetivamente alterar a estrutura de forma global da ciência e tecnologia do País. Todos os elos da cadeia devem ser ligados, de forma que a universidade produza pesquisas que possam ser utilizadas pelas empresas, que o Estado invista muito mais em educação, fortaleça a pesquisa nas universidades e favoreça a capacitação de mão de obra mais qualificada, e que as empresas tenham consciência da importância do desenvolvimento de tecnologia no Brasil.<sup>289</sup>

Inovação envolve muito mais do que simples mudanças em tecnologia. Envolve conexões, interações e influências de muitos e variados graus – incluindo relacionamentos entre empresas e empresas, entre empresas e centros de pesquisa, e entre empresas e governo. A inovação efetiva depende de todas as conexões estabelecidas em seus devidos lugares e funcionando bem.<sup>290</sup>

No Brasil, a maior parte do progresso tecnológico é realizada por instituições públicas de pesquisa, sendo os empresários obrigados a recorrer a estas instituições especializadas em pesquisa e desenvolvimento, por falta de capacidade própria para desenvolver este tipo de conhecimento internamente.<sup>291</sup> Assim, de um lado estão as instituições públicas que desenvolvem os avanços tecnológicos, mas não possuem condições de explorar comercialmente o conhecimento criado e, de outro, as empresas que não têm capacidade para desenvolver tecnologia internamente e necessitam buscar o conhecimento nestas instituições.<sup>292</sup> O maior problema desta conexão entre o setor privado e as instituições de pesquisa e desenvolvimento é que as empresas desconhecem

---

<sup>287</sup> CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, 2000.

<sup>288</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 38.

<sup>289</sup> FONSECA, Renato. Inovação tecnológica e o papel do governo. n. 13, Parcerias Estratégicas, Brasília, 2001, p. 75.

<sup>290</sup> CALDAS, Ruy de Araújo. A construção de um modelo de arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 11, 2001, p. 7.

<sup>291</sup> SIQUEIRA, Paulo Cesar Andrade. As empresas de pesquisa sob contrato: um exemplo de integração pesquisa: indústria. n. 8, Parcerias Estratégicas, Brasília, 2000, p. 55 e 71.

<sup>292</sup> CHIARELLO, Marileusa. As plataformas tecnológicas e a promoção de parcerias para a inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, 2000, p. 94.

boa parte da tecnologia criada nestas instituições e, por sua vez, as instituições desconhecem as demandas do mercado por tecnologia.<sup>293</sup> Neste sentido, um dos principais obstáculos a serem superados pelas políticas de inovação tecnológica é justamente o de conseguir fazer com que cada setor consiga compreender as necessidades e vantagens do outro.<sup>294</sup>

Outro grande problema é que, além de o investimento em pesquisa e desenvolvimento no País ser muito baixo, ele é praticamente todo feito pelo setor público.<sup>295</sup> Como este tipo de investimento pelas empresas possui maiores riscos, principalmente em ambientes em que não há mão de obra suficientemente capacitada e não há um sistema de inovação muito bem articulado, como ocorre nos países subdesenvolvidos, o setor privado acaba não arriscando uma parcela mais significativa do seu capital em pesquisa e desenvolvimento. Neste sentido, as políticas de inovação brasileira terão que saber lidar com a questão de como incentivar o investimento privado em pesquisa e desenvolvimento, principalmente levando em consideração as deficiências inerentes à sua economia subdesenvolvida, em que o interesse é ainda menor do setor privado neste tipo de investimento.<sup>296</sup>

### **2.3.3. Histórico das Políticas de Inovação Tecnológica no Brasil**

Ficando caracterizada a estrutura atrasada da indústria e da tecnologia no Brasil e a importância da inovação como um dos principais pontos da agenda do desenvolvimento econômico, passamos neste ponto a fazer um breve histórico sobre as principais

---

<sup>293</sup> CHIARELLO, Marileusa. As plataformas tecnológicas e a promoção de parcerias para a inovação. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, 2000, p. 94.

<sup>294</sup> CALDAS, Ruy de Araújo; SANTOS, Marcio M.; SANTOS, Dalci e ULLER, Leonardo. Gestão estratégica em ciência, tecnologia e inovação. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 11, 2001, p. 51 e 52; *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (26/11/2003)*. Documento obtido no seguinte endereço eletrônico:

<http://www.asduerj.org.br/documentos/pdf/diretrizes.pdf>; acessado no dia 22.01.2012.

<sup>295</sup> OLIVEIRA, Nelson Brasil e ALARIO JUNIOR, Dante. Inovação tecnológica e a indústria nacional. *Parcerias Estratégicas*, v. 8, 2000, p. 47; CHIARELLO, Marileusa. As plataformas tecnológicas e a promoção de parcerias para a inovação. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, 2000, p. 93 e 94; SÁNCHEZ, Tirso W. Sáenz; PAULA, Maria Carlota de Souza. Desafios institucionais para o setor de ciência e tecnologia: o sistema nacional de ciência e inovação tecnológica. n. 13, *Parcerias Estratégicas*, Brasília, 2001, p. 54; FONSECA, Renato. Inovação tecnológica e o papel do governo. n. 13, *Parcerias Estratégicas*, Brasília, 2001, p. 69.

<sup>296</sup> STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. *Parcerias Estratégicas*, n. 13, Brasília, 2001, p. 12 e 13.

políticas de inovação tecnológica no Brasil. Antes de tratar destas políticas, é preciso mencionar que muitas delas coexistiram atreladas, muitas vezes, a uma política maior de desenvolvimento econômico. O nosso esforço será no sentido de sistematizá-las ao máximo dentro de uma linha cronológica, demonstrando as fases pelas quais elas passaram.

De maneira geral, as políticas de inovação tecnológica iniciaram-se na década de 50, por meio do investimento na formação de recursos humanos, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Estes órgãos foram criados para o fomento da pesquisa científica e tecnológica e, na medida em que se desenvolveu o sistema de inovação brasileiro, foram ampliando as suas atribuições e responsabilidades no sentido do desenvolvimento tecnológico.<sup>297</sup>

Durante a década de 50, apesar da criação dos mencionados órgãos, ainda não havia uma efetiva preocupação do Estado brasileiro com incentivo e financiamento da pesquisa científica e tecnológica, o que só começou a ocorrer na década de 60, na vigência do regime militar, quando a ciência e tecnologia começaram a ser vistas como verdadeiro instrumento do desenvolvimento econômico. Neste contexto, foi criado o FUNTEC, constituído e dirigido pelo BNDES, sendo o primeiro órgão de financiamento da pesquisa tecnológica, possibilitando a criação de institutos e centros de pesquisa, uma infraestrutura que até então era praticamente inexistente no Brasil e favorecendo a expansão da pós-graduação. “Com o FUNTEC, a questão tecnológica começa a ser incorporada aos propósitos da política de pesquisa do país e passa a correr uma ênfase nos processos internos e externos de transferência de tecnologia.”<sup>298</sup>

Ainda na década de 60, outras mudanças ocorreram na estrutura da inovação tecnológica no país, como a ampliação das funções do CNPQ, que passou a dispor de novos instrumentos para a formulação e execução de uma política científica e tecnológica nacional. É criado, nesta época, o Fundo de Financiamento de Estudos e

---

<sup>297</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 219.

<sup>298</sup> BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 9 e 10.

Projetos (FINEP) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), que passou a ter o FINEP como a sua secretaria executiva. O FNDCT foi criado pelo Decreto-Lei nº 719/69 e tinha por finalidade dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT). Assim, no final da década de 60, já estava começando a se estruturar o sistema de inovação tecnológica no Brasil com o FINEP, o CNPq e o FUNTEC, como as principais instituições de fomento à inovação.<sup>299</sup>

Já no início da formação da estrutura institucional do sistema de inovação tecnológica, se notavam alguns problemas que persistem até hoje. A formação de toda a estrutura se deu somente por força da atuação do setor público, fundamentalmente com a criação de órgãos de fomento à inovação, com quase nenhuma participação do setor privado. Além disso, a formação deste complexo institucional ocorreu sem muito planejamento que assegurasse o encadeamento das funções dos órgãos e a cooperação e coordenação entre eles. A estrutura formava-se muito mais em função das lógicas de cada um dos setores da economia, com heterogeneidade de motivações, sem qualquer unidade de sistema, principalmente em razão da inexistência de um órgão e de instrumentos normativos que pudessem cumprir esta tarefa.<sup>300</sup> É por isso que, grande parte da doutrina reconhece que se formava nesta época um arcabouço institucional de inovação tecnológica cada vez mais complexo, burocrático e ineficiente, com problemas que existem até os dias atuais.<sup>301</sup>

Na década de 70 as políticas de inovação tecnológicas foram muito mais voltadas para a formação de centros de pós-graduação, programas e centros de pesquisa básica, principalmente com recursos do FNDCT, que, inicialmente, eram oriundos do orçamento da União Federal, empréstimos de instituições financeiras e doações de entidades públicas e privadas. Já no seu início, o FNDCT, sabendo das desigualdades

---

<sup>299</sup> BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 10 e 11.

<sup>300</sup> BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 11-13.

<sup>301</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 219.

regionais entre as regiões sul e sudeste e as demais regiões, previu um limite mínimo de 30% de investimento nestas regiões mais desfavorecidas.

Os melhores resultados nas políticas de inovação da década de 70 foram, realmente, a formação de recursos humanos e o fortalecimento do sistema de pós-graduação do País. Houve um crescimento muito grande, como jamais havia ocorrido, do número de cursos de pós-graduação, principalmente de doutorado, nesta época. Estas políticas partiam do pressuposto de que o fortalecimento do meio acadêmico e da pesquisa básica seriam capazes por si só de garantir o desenvolvimento tecnológico do País, com processos endógenos de geração de conhecimento. Contudo, o modelo linear de inovação pelo qual o desenvolvimento de uma tecnologia tem que passar por uma pesquisa básica, já naquela época, demonstrava a sua ineficácia, e, por isso, as políticas então adotadas não foram capazes de permitir uma aproximação das universidades com o setor privado, impossibilitando que a geração do conhecimento nas universidades pudesse ser aproveitado no desenvolvimento de tecnologia aplicada.<sup>302</sup>

Nesta mesma época, se evidencia o esforço do Estado brasileiro no sentido de dar maior sistematização, operacionalidade e, principalmente, unidade às instituições e programas de inovação tecnológica então existentes. Em 1972 foi publicado o Decreto 70.553/72 determinando que as atividades de ciência e tecnologia fossem organizadas sob a forma de sistema, com o CNPq com papel central, acumulando diversas novas funções de coordenação, análise e supervisão de todo o sistema implantado.<sup>303</sup> Estruturava-se, então, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT).

---

<sup>302</sup> BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 14-18; ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 29-31.

<sup>303</sup> Dentre as diversas competências do CNPq, determinadas no Decreto 70.553/72, destacamos: realizar estudos relativos à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; efetuar a análise e consolidação dos programas e projetos específicos, para efeito de consecução do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; incentivar, mediante cooperação financeira, a realização de pesquisas por sociedades de Economia Mista e organizações do Setor Privado, bem como a sua articulação com os órgãos de pesquisa governamentais; acompanhar a execução de programas, subprogramas, atividades ou projetos de pesquisas decorrentes do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; coletar, analisar, armazenar e difundir dados de interesse científico e tecnológico; participar do estudo de atos internacionais de interesse para a Ciência e a Tecnologia; assistir financeiramente à pesquisa, dentro do seu orçamento de aplicações; elaborar cadastros e estatísticas que proporcionassem conhecimentos atualizados do potencial científico e tecnológico nacional; avaliar periodicamente a consecução do programa de Ciência e Tecnologia e a sua adequação aos objetivos do Governo.

O período foi caracterizado pelo delineamento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT) constituído por todas as unidades organizacionais que lidavam com recursos governamentais na área de C&T (ou seja, que realizavam atividades de planejamento, supervisão, coordenação, estímulo, execução e controle de pesquisas científicas e tecnológicas), independentemente de sua subordinação administrativa. A criação do SNDCT tinha por objetivo dar maior integração às atividades relativas à pesquisa científica e tecnológica que vinham sendo empreendidas no país, e sua coordenação geral foi atribuída ao CNPq.<sup>304</sup>

Em 1973 é criado, por meio do Decreto 72.527/73, o primeiro Plano Brasileiro de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (I PBDCT), com vigência de dois anos, 1973 e 1974. O I PBDCT foi estabelecido dentro das linhas determinadas pelo primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Como conta Gilberto Bercovici,<sup>305</sup> os planos nacionais de desenvolvimento foram impostos pelo Governo Central sem qualquer tipo de participação um pouco mais democrática dos demais entes da federação e do Congresso Nacional.

Em linha com o I PND, o objetivo central do I PBDCT era o de colocar a ciência e tecnologia para trabalhar para os grandes objetivos nacionais, com o desenvolvimento de tecnologias pertinentes ao interesse nacional, como aquelas relativas à energia nuclear, à pesquisa espacial; o fortalecimento de indústrias intensivas de tecnologia como a aeronáutica, química e eletrônica; a consolidação da tecnologia de infraestrutura, no tocante a energia elétrica, petróleo, transportes, comunicações; estabelecimento de programa intensivo de pesquisa agrícola, especialmente com relação às principais culturas e às técnicas de irrigação.<sup>306</sup>

---

<sup>304</sup> BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 13.

<sup>305</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 73-75.

<sup>306</sup> SALLES FILHO, Sérgio. Política de Ciência e Tecnologia no I PND (1972/74) e no I PBDCT (1973/74). Revista Brasileira de Inovação. Vol. 1, n. 2, 2002, p. 397-419; ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 51-54;

O I PBDCT previa a possibilidade de implantação, no Rio de Janeiro, de complexo tecnológico para reunir os centros de tecnologia das principais empresas e instituições federais, principalmente quanto à infraestrutura e indústrias básicas, os centros de tecnologia de petróleo, de energia elétrica, de pesquisa mineral, de pesquisa nuclear, de telecomunicações e de informática. É interessante notar que, no I PND e I PBDCT, já havia uma preocupação com a criação de grandes empresas brasileiras, multinacionais, associadas ou não com capital estrangeiro, que pudessem competir no cenário internacional com a exportação de produtos de tecnologia complexa. Além disso, ambos também previam a necessidade de integração da indústria com a pesquisa e com a universidade.<sup>307</sup>

Apesar das críticas em geral feitas ao I PBDCT, principalmente sobre a forma pela qual foi imposto pelo Governo Central, ele é considerado um importante marco nas políticas de incentivo à inovação tecnológica, principalmente por ter reconhecido a necessidade de redução da dependência tecnológica do Brasil, por meio da adaptação da tecnologia importada e da criação de conhecimento endógeno.<sup>308</sup>

O II PND foi um plano de governo muito mais amplo do que o I PND, e previa investimentos estatais com o objetivo de transformar a estrutura produtiva brasileira, com o fortalecimento da indústria de capital nacional. A finalidade política do II PND era, na realidade, tornar o Brasil uma potência emergente para assim legitimar o regime ditatorial.<sup>309</sup> O II PBDCT estava atrelado ao II PND, e foi um marco muito mais importante do que o I PBDCT na definição das políticas de incentivo à ciência e tecnologia, principalmente em razão do volume de investimentos feitos no programa.

Boa parte da orientação política do I PBDCT foi trazida para o II PBDCT, de transformar a “ciência e tecnologia em força motora do processo de desenvolvimento e

---

<sup>307</sup> SALLES FILHO, Sérgio. Política de Ciência e Tecnologia no I PND (1972/74) e no I PBDCT (1973/74). Revista Brasileira de Inovação. Vol. 1, n. 2, 2002, p. 397-419; ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 51-54

<sup>308</sup> BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 15.

<sup>309</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 75 e 76.

modernização do País, industrial, econômica e socialmente.”<sup>310</sup> Tratou de questões fundamentais como relação entre pesquisa básica, pesquisa aplicada e inovação tecnológica. Reconheceu que em grande número de casos é necessário trazer tecnologia do exterior, mas demonstrou preocupação de aumentar a capacidade de geração de tecnologia internamente, fazendo a distinção entre a simples importação de tecnologia pronta e a transferência de tecnologia dos conhecidos estágios da engenharia de fabricação, de produto e de processo. O II PBDCT volta a atenção das suas políticas para diversos setores considerados estratégicos, como a energia nuclear e o desenvolvimento de circuitos microeletrônicos, dentre alguns outros.<sup>311</sup>

O III PBDCT, elaborado em 1979, com previsão de duração até 1985, tem uma participação muito maior dos órgãos e instituições de pesquisa públicas relacionadas com o desenvolvimento da ciência e tecnologia e uma dotação orçamentária ainda maior. Este plano estava mais preocupado em definir diretrizes do que em programas, projetos e prioridades, uma vez que definia as linhas gerais a ser completadas pelos programas que viriam a ser definidos.

Diferentemente do I PBDCT e do II PBDCT, o III PBDCT estava muito mais focado no incentivo à pesquisa básica do que à pesquisa aplicada, com muito maior preocupação na formação de recursos humanos, deixando de vincular a ciência e tecnologia com o desenvolvimento industrial. Ao retornar ao modelo linear de incentivo à ciência e tecnologia, o III PBDCT representou um retrocesso ainda maior no desenvolvimento tecnológico do País, trazendo, novamente, os obstáculos para o contato e formação de um complexo entre o setor público e o privado.<sup>312</sup>

Assim, na opinião do autor desta introdução, o III PBDCT representa uma perda da capacidade de planejamento sistêmico. Não que se pudesse creditar aos Planos anteriores resultados expressivos de

---

<sup>310</sup> SALLES FILHO, Sérgio. Política de Ciência e Tecnologia no II PBDCT (1976). Revista Brasileira de Inovação. Vol 2, n. 1, 2003, p. 179-211;

<sup>311</sup> SALLES FILHO, Sérgio. Política de Ciência e Tecnologia no II PBDCT (1976). Revista Brasileira de Inovação. Vol 2, n. 1, 2003, p. 179-211; ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 53-55.

<sup>312</sup> SALLES FILHO, Sérgio. Política de Ciência e Tecnologia no III PBDCT (1980/1985). Revista Brasileira de Inovação. Vol. 2, nº 2, 2003. p. 407-432; BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 16-18.

desenvolvimento tecnológico ligados ao desenvolvimento industrial. Na execução, os PBDCTs ficaram aquém de suas propostas, pelo menos no que diz respeito à criação de uma cultura da inovação. Não o fizemos nos anos 1970, quando essa intenção era a mais explícita possível. Com ainda menos razão o faríamos nos primeiros anos da década de 1980, quando a demonstração de vínculo entre C&T e desenvolvimento assumiu uma retórica visivelmente artificial. No fundo, desgastava-se a própria capacidade de planejamento dos últimos anos do governo militar. Criamos, a partir de meados dos anos 1980, a cultura do cientista administrador público, que normalmente gasta seu mandato aprendendo a lidar com a máquina pública federal, com um olho em sua universidade e outro na ciência.<sup>313</sup>

Apesar dos avanços alcançados pelos três planos de desenvolvimento científico e tecnológico, como reconhecimento da dependência tecnológica do Brasil, a necessidade de adaptação da tecnologia importada e da criação de conhecimento endógeno, a identificação de prioridades setoriais e a definição das ações a serem implantadas, é inimaginável que políticas de incentivo à ciência e tecnologia fossem pensadas a tão curto prazo, como ocorreu com os três PBDCTs.

A década de 1980 caracterizou-se por uma forte diminuição dos investimentos públicos em ciência e tecnologia, apesar do complexo institucional criado nos anos anteriores. As principais instituições de financiamento da época, responsáveis pelo investimento em ciência e tecnologia, o FNDC e a FINEP, foram os mais prejudicados com a diminuição de recursos do Governo e, por isso, passaram a ser duramente criticadas. O sistema de inovação tecnológica formado passava por uma forte crise, pois não possuía recursos para o investimento em tecnologia e acabava concentrando praticamente todo o capital na região sudeste. Além disso, havia uma crise institucional em razão da multiplicidade de instituições, com superposição de funções e de baixíssima eficiência.<sup>314</sup>

---

<sup>313</sup> SALLES FILHO, Sérgio. Política de Ciência e Tecnologia no III PBDCT (1980/1985). Revista Brasileira de Inovação. Vol. 2, nº 2, 2003. p. 409.

<sup>314</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 55; ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 220.

Contudo, ao mesmo tempo em que diminuía os investimentos públicos em ciência e tecnologia, em 1984 era criado o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (PADCT), financiado por empréstimos realizados com o Banco Mundial. O PADCT foi criado como uma instituição e como um programa na mesma linha dos PBDCTs, com a finalidade de ampliar a capacidade tecnológica nacional; promover a capacitação de recursos humanos; promover o desenvolvimento tecnológico dos setores considerados de maior relevância para o desenvolvimento nacional e que ainda não contavam com o apoio necessário; favorecer a interação entre as agências e instituições então existentes que estavam bem desarticuladas entre si na promoção destas políticas públicas. O PADCT pretendia a maior participação dos setores acadêmicos na definição destas políticas.<sup>315</sup>

O PADCT tinha a função de servir como um instrumento complementar à política de fomento à ciência e tecnologia e foi estabelecido, justamente, em um momento em que o investimento público nesta área vinha sendo bem reduzido, possibilitando, com o capital estrangeiro, um pouco mais de equilíbrio dos investimentos nesta área. O PADCT passou por diversos problemas como cortes dos financiamentos estrangeiros; falta de compreensão das suas próprias funções e do seu conteúdo; inadequação da sua estrutura burocrática, que acabava representando ainda mais uma instância administrativa na estrutura então preexistente; baixíssimo nível de interação entre o PADCT e o setor produtivo, assim como ocorria com as agências então existentes.<sup>316</sup>

Assim, o PADCT teve resultados positivos em termos quantitativos no sistema brasileiro de inovação tecnológica, com o aumento da quantidade de pesquisadores, pesquisas e publicação de artigos científicos. Contudo, em termos qualitativos, o PADCT não obteve bons resultados. A sua proposta inicial era para que, essencialmente, o programa apoiasse os setores prioritários e fortalecesse as interações com o setor produtivo. Apesar disso, os financiamentos concedidos eram todos direcionados à promoção de pesquisas básicas e não às pesquisas aplicadas, sendo

---

<sup>315</sup> Ministério da Ciência e Tecnologia – Secretaria Executiva do PADCT. Relatório do gestor, 2002. Documento obtido no site: <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/brazil/federal/cienciatecnologia/relatorio-2002.pdf> Acessado em 08.02.2012.

<sup>316</sup> BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 70-76.

praticamente inexistente a participação dos agentes econômicos no programa. Assim, mantinha-se o modelo linear de incentivo à ciência e tecnologia do III PBDCT que mais se pretendia romper.<sup>317</sup>

Ainda na década de 1980, foi criado o Ministério da Ciência e Tecnologia,<sup>318</sup> por meio do Decreto 91.146/85 e, em 1984, foi publicada a Lei de Informática nº 7.232/84, que estabeleceu a Política Nacional de Informática, com o objetivo de promover a capacitação nacional nas atividades de informática, em proveito do desenvolvimento social, cultural, político, tecnológico e econômico do País. A lei previa uma possibilidade de forte atuação do Estado como agente participante supletivo nos setores produtivos, em caso de interesse nacional e nos casos em que a iniciativa privada não tivesse condições de atuar. Previu a atuação do Estado como agente regulador, para assegurar a proteção da produção nacional nos setores mais estratégicos dependentes de capacitação tecnológica e para evitar a criação de situações monopolísticas. A Lei de Informática colocava este setor como uma área extremamente estratégica para o desenvolvimento da economia do País, para assegurar maior competitividade das empresas nacionais de capital nacional no cenário internacional. Esta lei foi criada em um período em que estavam começando a surgir centros tecnológicos de informática e se pretendia induzir a criação de um polo industrial nesta área.<sup>319</sup>

O ponto mais controverso na Lei de Informática residia no fato de que ela estabelecia, em seu artigo 9º, uma reserva de mercado para as empresas nacionais do setor de informática, impondo restrições à produção, operação, comercialização, e importação de bens e serviços técnicos de informática, com a finalidade de assegurar que a indústria nacional de informática se tornasse suficientemente competitiva com as demais empresas de capital estrangeiro.<sup>320</sup> Em conjunto com o referido dispositivo, a Lei de

---

<sup>317</sup> BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: Um exercício de Análise Política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 70-76

<sup>318</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 55 e 56.

<sup>319</sup> GRAU, Eros. Breve nota histórica sobre o artigo 171 da Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 45, n. 179, 2008, p. 242.

<sup>320</sup> Art. 9º Para assegurar adequados níveis de proteção às empresas nacionais, enquanto não estiverem consolidadas e aptas a competir no mercado internacional, observados critérios diferenciados segundo as peculiaridades de cada segmento específico de mercado, periodicamente reavaliados, o Poder Executivo adotará restrições de natureza transitória à produção, operação, comercialização, e importação de bens e serviços técnicos de informática.

Informática ainda estabeleceu em seu artigo 12 uma distinção entre as empresas nacionais de capital nacional e as demais empresas, prevendo, nos termos do artigo 13, a possibilidade de conceder diversos incentivos fiscais e financeiros a estas empresas.<sup>321</sup>

Contudo, a reserva de mercado, estabelecida no artigo 9º, começou a passar por diversas críticas dos mais diversos setores da sociedade porque, ao pretender promover o desenvolvimento tecnológico nacional no setor de informática, a reserva de mercado nela prevista acabou tendo efeito inverso, fazendo com que a indústria brasileira ficasse acomodada com a proteção de mercado concedida e não promovesse o desenvolvimento tecnológico inicialmente pretendido.<sup>322</sup> Dessa forma, a mencionada reserva de mercado acabou sendo revogada pela Lei 8.248/91.

---

<sup>321</sup> Art. 12. *Para os efeitos desta Lei, empresas nacionais são as pessoas jurídicas constituídas e com sede no País, cujo controle esteja, em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sob a titularidade, direta ou indireta, de pessoas físicas residentes e domiciliadas no País, ou por entidades de direito público interno, entendendo-se controle por (...)*

Art. 13. *Para a realização de projetos de pesquisa, desenvolvimento e produção de bens e serviços de informática, que atendam aos propósitos fixados no artigo 19, poderão ser concedidos às empresas nacionais os seguintes incentivos, em conjunto ou isoladamente: (Revogado pela Lei nº 8.248, de 1991)*

*I - isenção ou redução até 0 (zero) das alíquotas do Imposto sobre a Importação nos casos de importação, sem similar nacional:*

*a) de equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, com respectivos acessórios, sobressalentes e ferramentas;*

*b) de componentes, produtos intermediários, matérias-primas, partes e peças e outros insumos;*

*II - isenção do Imposto sobre a Exportação, nos casos de exportação de bens homologados;*

*III - isenção ou redução até 0 (zero) das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados:*

*a) sobre os bens referenciados no item I, importados ou de produção nacional, assegurada aos fornecedores destes a manutenção do crédito tributário quanto às matérias-primas, produtos intermediários, partes e peças e outros insumos utilizados no processo de industrialização;*

*b) sobre os produtos finais homologados;*

*IV - isenção ou redução até 0 (zero) das alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros e sobre Operações Relativas a Títulos e Valores Mobiliários, incidente sobre as operações de câmbio vinculadas ao pagamento do preço dos bens importados e dos contratos de transferência de tecnologia;*

*V - dedução até o dobro, como despesa operacional para o efeito de apuração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, dos gastos realizados em programas próprios ou de terceiros, previamente aprovados pelo Conselho Nacional de Informática e Automação, que tenham por objeto a pesquisa e o desenvolvimento de bens e serviços do setor de informática ou a formação, o treinamento e o aperfeiçoamento de recursos humanos para as atividades de informática;*

*VI - depreciação acelerada dos bens destinados ao ativo fixo;*

*VII - prioridade nos financiamentos diretos concedidos por instituições financeiras federais, ou nos indiretos, através de repasse de fundos administrativos por aquelas instituições, para custeio dos investimentos em ativo fixo, inclusive bens de origem externa sem similar nacional.*

<sup>322</sup> ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). Celso Furtado e o século XXI. Rio de Janeiro: Manole, 2007, p. 184-187; ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 110 e 111; CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 8, 2000, p. 243 ; STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, n. 13, Brasília, 2001, p. 9.

A distinção entre empresas de capital nacional e as demais empresas, com a possibilidade de concessão de um tratamento diferenciado para elas, trazida pela Lei de Informática foi constitucionalizada no artigo 171 da Constituição de 1988, após intensos debates. A Lei 8.248/91, que extinguiu a reserva de mercado, continuou mantendo a distinção entre empresas de capital nacional e as demais empresas, na mesma linha do artigo 171 da Constituição, mas possibilitou que as empresas produtoras de bens e serviços de informática, estabelecidas no País, mesmo que não fossem de capital nacional, pudessem usufruir dos benefícios fiscais instituídos pela lei caso comprovassem o estabelecimento de um programa da capacitação de recursos humanos, de investimento em pesquisa e desenvolvimento e de exportação progressiva de bens e serviços de informática.

Todavia, a Emenda Constitucional nº 6/95 revogou o mencionado artigo 171 da Constituição e, posteriormente, a Lei 10.176/01 revogou o artigo 1º da Lei 8.248/91 que previa o tratamento diferenciado para as empresas de capital nacional.<sup>323</sup> Nos capítulos seguintes, trataremos de forma mais aprofundada sobre a revogação do artigo 171 da Constituição e de todas estas questões que envolvem a concessão de tratamento mais benéfico às empresas de capital nacional.

No início da década de 1990, as políticas de ciência e tecnologia continuavam desarticuladas, pouco atreladas ao setor produtivo e com baixo grau de investimento, que chegou a ser inferior aos investimentos realizados na década de 1980.<sup>324</sup> Mario Gomes Schapiro faz extensa análise sobre as políticas econômicas adotadas na década de 1990, observando que elas se voltaram para a diminuição da presença do Estado no domínio econômico, com a adoção de políticas de conservação de mercado, sendo relegadas a um segundo plano as políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico.

---

<sup>323</sup> Para uma ideia melhor sobre o histórico da legislação da Política Nacional de Informática, ver: ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 222-224.

<sup>324</sup> ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 56 e 57.

Ou seja, a década de 90 foi caracterizada pelo consciente afastamento do Estado da sua função de promoção do desenvolvimento econômico e tecnológico.<sup>325</sup>

Nesta época, a política de incentivo à inovação tecnológica mais importante foi o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), criado pela Lei 8.661/93, que, assim como os demais programas, visava à capacitação tecnológica da indústria brasileira com a geração de novos produtos e o aprimoramento de suas características. O PDTI previa uma série de benefícios fiscais para as empresas instaladas no País de desenvolvimento de circuitos integrados e àquelas que investissem em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de produção de *software*. Após diversas alterações legislativas, o PDTI teve continuidade com a chamada Lei do Bem nº 11.196/05.<sup>326</sup>

A partir do final década de 90, as políticas de inovação voltam a ser retomadas com a criação dos fundos setoriais, que tinham como finalidade ampliar e estabilizar as receitas disponíveis para o fomento das atividades de ciência e tecnologia por meio da vinculação de parte da arrecadação da União Federal a estas políticas, evitando que os recursos pudessem ser cortados, assim como ocorreu com o FNDCT nas décadas anteriores. Um dos pontos centrais dos fundos setoriais era o de criar um novo modelo de gestão, com a participação de vários segmentos sociais, buscando a aproximação de universidades e centros de pesquisa com o setor produtivo, visando, principalmente, induzir o aumento do investimento privado.<sup>327</sup> Newton Muller Pereira conta que os fundos setoriais foram criados no contexto das privatizações de setores ligados à infraestrutura do País e, neste sentido, visavam também “garantir que a pesquisa científica e tecnológica, em setores privatizados ou abertos à concorrência nos anos 1990, não

---

<sup>325</sup> SCHAPIRO, Mario Gomes. Política industrial e disciplina da concorrência pós-reformas de mercado: uma avaliação institucional do ambiente de inovação tecnológica. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2005.

<sup>326</sup> Para uma abordagem mais aprofundada do PDTI ver: ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 224 e 225.

<sup>327</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 225-227; ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 56.

tivesse solução de continuidade, o que colocaria em risco a capacitação já alcançada no País.”<sup>328</sup>

Em razão da vinculação dos recursos públicos, a parcela da receita destinada aos fundos setoriais tinha que ser, obrigatoriamente, investida em ciência e tecnologia, independentemente da prioridade do governo. Contudo, apesar de os fundos setoriais garantirem orçamento para a adoção das políticas neles previstas, acabava não conseguindo garantir a sua execução, pois os recursos não eram efetivamente aplicados em planos e programas de pesquisa e desenvolvimento. A doutrina conta que isso ocorre, historicamente, porque há uma política deliberada do Governo Federal de utilizar os recursos dos fundos setoriais como reserva de contingência, para aumentar o superávit primário do País.<sup>329</sup>

A maior parte dos fundos setoriais é relativa a setores específicos e estratégicos para a economia do País e somente dois são transversais, o Fundo Verde-Amarelo (FVA), voltado à interação universidade-empresa, e o CT-Infra, voltado para a melhoria da infraestrutura de ciência e tecnologia do País. Cada fundo possui um comitê gestor que é presidido por representante do Ministério de Ciência e Tecnologia e integrado por representantes dos ministérios específicos, das respectivas agências reguladoras de cada setor e dos setores acadêmicos e empresariais. O comitê gestor de cada fundo define as diretrizes, ações e planos de investimentos dos fundos, o que lhes garante certa autonomia de ações, planos e decisões nos investimentos.

Contudo, a partir de 2004, foi estabelecido o Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais (CCFS), integrado pelos presidentes dos comitês gestores de todos os fundos setoriais, por representantes do FINEP e do CNPq, e sob a presidência do Ministro do Ministério de Ciência e Tecnologia. O CCFS foi criado com o objetivo de integrar as ações dos fundos setoriais, passando a serem priorizadas as ações transversais, para que as políticas de incentivo à inovação tecnológica não ficassem orientadas somente no

---

<sup>328</sup> PEREIRA, Newton Muller. Fundos setoriais no Brasil: um pouco da história. *Ciência e Cultura*, vol. 59, nº 4, São Paulo, 2007. Obtido no endereço eletrônico: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S000967252007000400016&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S000967252007000400016&script=sci_arttext). Acessado em 12.02.2012

<sup>329</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. *A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: IPEA, 2009, p. 225-230.

âmbito de um determinado setor da economia, mas para que fossem orientadas com as diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Contudo, como aponta a doutrina, apesar da integração destas políticas, houve, com o advento das ações transversais, um controle muito maior por parte do governo sobre as decisões dos investimentos e uma significativa redução da participação do setor privado, que já era pequena.<sup>330</sup>

Na década passada, o sistema nacional de inovação começou a ser mais bem estruturado, sendo publicadas três importantes leis visando ao incentivo da indústria nacional e da inovação tecnológica. Em 2004 foi publicada a Lei de Inovação nº 10.973/04, em 2005 a Lei do Bem nº 11.196/05 e em 2010 a Lei 12.349/10, que dispõe sobre o poder de compra do Estado como instrumento do desenvolvimento da indústria nacional. Nos capítulos posteriores, abordaremos de forma mais aprofundada a Lei de Inovação nº 10.973/04, em subitem próprio, e a Lei nº 12.349/10 será abordada quando tratarmos da distinção entre as empresas em razão da origem do seu capital.

A Lei nº 11.196/05, conhecida como Lei do Bem, instituiu diversos benefícios fiscais, com a finalidade de incentivar o desenvolvimento de setores estratégicos da economia e o investimento em pesquisa e desenvolvimento pelas empresas.<sup>331</sup> A Lei do Bem instituiu o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPES, que concede suspensão (com posterior

---

<sup>330</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 229 e 230.

<sup>331</sup> Para uma visão mais aprofundada da Lei do Bem ver: ROCHA, Sergio André. Aplicação dos incentivos à inovação tecnológica previstos na lei n. 11.196/05. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 171, São Paulo, 2009; ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009; MATOS, Gustavo Martini de. Os incentivos à inovação tecnológica previstos na Medida Provisória nº 252/2005. IOB-Repertório de Jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo, n. 19, São Paulo, 2005; BARBOSA, Denis Borges. Incentivos fiscais à inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 569-571; BARBOSA, Denis Borges. Uma história dos incentivos fiscais à inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 572-582 e SIQUEIRA, Marcelo Gustavo Silva. Análise da normativa de incentivos à inovação em vigor. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 583-657.

aplicação de alíquota zero, caso respeitadas as condições da lei) do PIS e da COFINS para a compra, no mercado interno e para a importação de produtos e serviços, destinados ao desenvolvimento de *software* e a prestação de serviços de tecnologia da informação, realizados no País. Há, também, a isenção do IPI na importação de máquinas, sem similar nacional, efetuada diretamente pelo beneficiário do REPES para a incorporação ao seu ativo imobilizado.

Inicialmente, a Lei do Bem previa que, para que as empresas pudessem usufruir desses benefícios, era necessário que assumissem um compromisso de exportação, devendo ter 80% das suas receitas vinculadas à exportação. Contudo, em razão da dificuldade de as empresas brasileiras concorrerem no mercado internacional com a exportação deste tipo de produtos, esse percentual foi sendo cada vez mais reduzido e, hoje, ele corresponde a 50% das receitas de exportação.

Foi instituído o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP, que prevê a suspensão do PIS e da COFINS (com posterior conversão para alíquota zero, caso satisfeitas as condições da lei) para importação ou compra no mercado nacional de bens de capital, por empresa exportadora. No RECAP, também, foi previsto, inicialmente, o percentual de 80% das receitas de exportação, para a fruição do benefício em questão, mas como as empresas não conseguiram respeitar esta condição, este percentual foi sendo reduzido e hoje ele é de 50%.

Para o incentivo das atividades de inovação tecnológica pelo setor privado, a Lei do Bem instituiu: i) a possibilidade de dedução dos gastos em pesquisa e desenvolvimento do lucro líquido apurado pela empresa para efeito de cálculo do Imposto de Renda e da CSLL, de forma automática, sem que antes o seu projeto de pesquisa e desenvolvimento precisasse ser aprovado por algum órgão público, como ocorria anteriormente à lei; ii) a depreciação integral, no próprio ano da aquisição, de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, novos, destinados à utilização nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, para efeito de apuração do IRPJ e da CSLL; iii) a redução de 50% do IPI incidente sobre equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, bem como os acessórios sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, destinados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico, e iv) a possibilidade de a União, por intermédio das agências de fomento de ciências e

tecnologia, subvencionar o valor da remuneração de pesquisadores, empregados em atividades de inovação tecnológica em empresas localizadas no território brasileiro.

Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento pelo setor privado, como já falado no presente trabalho, são relativamente elevados e de alto risco, e ainda maior em atividades intensivas de tecnologia e altamente concorridas. Nesta medida, a Lei do Bem, que instituiu estes diversos incentivos fiscais às atividades de inovação, divide com o empresário os riscos e os custos destes tipos de negócio, visando ao desenvolvimento, no Brasil, de atividades de pesquisa tecnológica, ao invés de induzir o empresário a simplesmente se limitar a comprar a tecnologia de fora, desenvolvida no estrangeiro. Além disso, estes programas fiscais para o incentivo à inovação, ainda permitem que o Estado possa induzir os agentes econômicos na direção das necessidades de inovação vistas como de maior interesse nacional.<sup>332</sup>

Apesar de a Lei do Bem ter desburocratizado o aproveitamento destes benefícios fiscais, como a dedução dos custos incorridos em pesquisa e desenvolvimento para a apuração do imposto de renda e da CSLL, boa parte da doutrina questiona a falta de segurança jurídica que vem sendo gerada por esta nova forma de aproveitamento destes benefícios fiscais. Como as empresas se aproveitam destes benefícios fiscais e só, posteriormente, têm os seus projetos de pesquisa examinados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, existe sempre um grande receio de não se considerar que aquele projeto de pesquisa corresponde a uma atividade de inovação nos termos da lei.<sup>333</sup>

Se, por um lado, parcela da doutrina entende que a Lei do Bem trouxe, efetivamente, alterações de grande relevância para as atividades de inovação tecnológica pelo setor privado, há também aqueles que entendem que a lei se limitou a dispor sobre benefícios fiscais que antes já existiam, mas de forma desburocratizada:

Com efeito, a comparação do tratamento conferido pela legislação anterior à Medida Provisória nº 252/2005 e dos incentivos nela previstos

---

<sup>332</sup> BARBOSA, Denis Borges. Incentivos fiscais à inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 569-571

<sup>333</sup> ROCHA, Sergio André. Aplicação dos incentivos à inovação tecnológica previstos na lei n. 11.196/05. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 171, São Paulo, 2009.

com aqueles previstos nesse ato normativo indica que a evolução dos estímulos conferidos pela União Federal para tais atividades é praticamente imperceptível.

Diante disso, resta o consolo de que algumas condições e requisitos previstos na legislação anterior foram abrandadas pela Medida Provisória nº 252/2005, o que, em tese, pode ampliar o número de contribuintes que serão beneficiados pelos incentivos previstos.<sup>334</sup>

A análise do histórico das políticas de inovação tecnológica no Brasil evidencia que, apesar da preocupação do Estado brasileiro com a questão tecnológica e com a formação de todo o arcabouço institucional, financeiro e legal, estas políticas sempre apresentaram os mesmos problemas de pouquíssima participação do setor privado; dificuldades de interação do setor produtivo com os centros de pesquisa e universidades; baixo investimento do setor público; dificuldade de desvinculação das políticas de inovação com o modelo linear e a existência de muitas instituições com grande burocracia administrativa, pouca coordenação, sobreposição de funções e baixíssima eficiência.

#### **2.3.4. O Modelo de Desenvolvimento Tecnológico da Coreia do Sul: da Imitação à Inovação**

Escolhemos a Coreia do Sul<sup>335</sup> para tratar do modelo de políticas de desenvolvimento tecnológico, porque este foi o país que, recentemente, em menor tempo e com maior eficácia, conseguiu sair dos estágios de extrema miséria e subdesenvolvimento para alcançar o padrão tecnológico dos países desenvolvidos e o nível de competitividade internacional das empresas destes países. Outros fatos que nos chamaram a atenção para o modelo desenvolvimentista coreano foram as suas semelhanças e diferenças das políticas adotadas no Brasil.

O desenvolvimento econômico e as políticas de inovação tecnológica começaram a ser tomadas pela Coreia a partir do início da década de 60. Antes disso, o País passou por

---

<sup>334</sup> MATOS, Gustavo Martini de. Os incentivos à inovação tecnológica previstos na Medida Provisória nº 252/2005. IOB-Repertório de Jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo, n. 19, São Paulo, 2005, p. 737-741.

<sup>335</sup> No presente trabalho iremos nos referir à Coreia do Sul somente como “Coreia”.

diversos problemas sociais, econômicos e políticos, que deixaram a sua economia absolutamente atrasada, subdesenvolvida, com a sua população vivendo em extrema miséria.<sup>336</sup> A Coreia foi dominada pelo Japão desde 1910 até o término da Segunda Guerra Mundial em 1945. Durante o regime colonial japonês, todas as indústrias e maiores empresas eram controladas pelos japoneses, o crescimento industrial da Coreia era praticamente insignificante e a sua população vivia muito mais no campo.<sup>337</sup> No setor agrário, havia forte concentração de terras e, mesmo com a reforma agrária, a economia coreana era levada ainda mais para a subsistência.<sup>338</sup> Com a descolonização japonesa, a situação da economia coreana continuou problemática, sendo agravada pela separação entre a Coreia do Norte e a Coreia do Sul e a guerra entre ambas de 1950 a 1953.<sup>339</sup>

A economia do País acabou se voltando para a agricultura de subsistência, ficando ainda mais atrasada.<sup>340</sup> É bem verdade que os Estados Unidos elaboraram uma espécie de plano de recuperação econômica, com a injeção de US\$ 6 bilhões na economia coreana mas, mesmo assim, a economia da Coreia estava absolutamente desarticulada e com péssimas perspectivas para o futuro.<sup>341</sup> O capital estrangeiro que entrava no País praticamente não conseguia se fixar.. Foi a partir da década de 60, diante de todo este

---

<sup>336</sup> “The basic outlook in 1948 appeared bleak. Only a fifth of the land area was arable yet Korea had one of the world’s highest population densities. The economic structure was lopsided, with redundant export industries on the one hand and insufficient capacity to meet domestic needs on the other. Three-quarters of the population was illiterate at the time of liberation. After the Japanese were repatriated, Korea was left with virtually no administrative, managerial, or technical manpower.” KUZNETS, Paul W. The Korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 38

<sup>337</sup> Para uma abordagem mais profunda sobre a economia agrária da Coreia e o período do domínio do Japão, ver: KUZNETS, Paul W. The Korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 38

<sup>338</sup> IN-JUNG, Whang. Administration of land in Korea, 1942-1952. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 03-23.

<sup>339</sup> A divisão da Coreia e a saída do Japão, com a interrupção do suprimento de produtos e desagregação dos mercados, causaram forte queda na produção do setor industrial e a guerra entre as duas Coreias trouxe a destruição da maioria das instalações industriais e da infraestrutura e causou a morte de milhões de civis. KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005.

<sup>340</sup> Para uma boa noção das condições da economia coreana nesta época, principalmente em relação à economia agrária, ver: IN-JUNG, Whang. Administration of land in Korea, 1942-1952. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 03-27

<sup>341</sup> KUZNETS, Paul W. The Korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 36

cenário de miséria e atraso econômico que se iniciou a virada da economia coreana e o seu acelerado progresso tecnológico.<sup>342</sup>

O progresso econômico e tecnológico coreano, a partir da década de 60, pode ser dividido em três distintas fases: i) a primeira ocorreu no período de 1962 a 1979, e foi caracterizada pela imitação; ii) a segunda fase, considerada como de internalização, ocorreu entre 1980 e 1990, e iii) a terceira, de criação, ocorreu a partir da década de 1990.<sup>343</sup> Passaremos a tratar das políticas adotadas pela Coreia em cada uma destas fases e as suas consequências para a economia e o progresso tecnológico.

A primeira fase, de imitação, iniciou-se dentro do mencionado cenário de subdesenvolvimento econômico. As políticas tomadas pela Coreia, neste estágio, foram sensivelmente mais fortes e diretivas. Park Chung Hee, que assumiu a presidência da Coreia em 1961, estava decidido a implementar políticas econômicas que trouxessem a industrialização do País.<sup>344</sup> O governo coreano passou a fazer importantes concessões de grandes projetos industriais e comerciais a empresas privadas, nacionalizou os bancos comerciais, com o objetivo de destinar recursos para projetos industriais, realizou grandes empréstimos no exterior, já que ainda não existia poupança interna suficiente para o desenvolvimento de grandes empreendimentos. O governo coreano passou a centralizar tanto o poder e as políticas nesta fase que, durante o regime do presidente Park Chung Hee, foram presos treze diretores dos grandes *chaebols* sob a alegação de acumulação ilícita de riqueza. Estes diretores foram soltos após se comprometerem a

---

<sup>342</sup> Neste sentido ver: KUZNETS, Paul W. The korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 40; FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. Inovação tecnológica: uma análise comparativa Brasil-Coreia do Sul. Estudos, v. 35, nº 4, 2008, p. 667-687; KIM, Linsu. O Sistema Nacional de Inovação sul-coreano em transição. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 449-483; LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 365-393.

<sup>343</sup> Esta divisão é feita pela maioria da doutrina coreana, mas muito bem desenvolvida e explicada didaticamente por Won-Young Lee. LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 365-393.

<sup>344</sup> KUZNETS, Paul W. The korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 40

atender às exigências do governo coreano, no sentido de empreender os projetos industriais de interesse nacional.<sup>345</sup>

Os *chaebols*,<sup>346</sup> grandes conglomerados de empresas controladas por uma ou duas famílias coreanas, tiveram forte incentivo do governo para o desenvolvimento de negócios, passaram a ser extremamente fortalecidos e capitalizados pelas políticas mencionadas e, em grande medida, controlados pelo governo coreano, funcionando como motores propulsores da economia coreana.<sup>347</sup> O governo induziu a criação de grandes empresas com o objetivo de obtenção de economias de escala inerentes às tecnologias maduras, que seriam imprescindíveis para desenvolver os ramos industriais estratégicos e para aumentar as exportações.<sup>348</sup>

Nesta medida, para o fortalecimento dos *chaebols*, o governo passou a adotar diversas medidas, como o apoio à formação de capital; a diversificação de áreas de atuação dos *chaebols*; a venda, sob condições favoráveis de empresas estatais e propriedades japonesas, remanescentes do período de colonização, para um seleto grupo de empresários locais; o fornecimento de divisas em moeda estrangeira para estas empresas e linhas de financiamento preferenciais; promoção de grandes projetos de substituição das importações. “O intenso crescimento dos *chaebols*, em consequência dessa política, permitiu que eles dominassem o universo industrial coreano, logo aparecendo como corporações multinacionais de destaque.”<sup>349</sup>

O governo coreano penalizava os *chaebols* que tinham baixo rendimento, possibilitando que novos *chaebols* se formassem para assumir o seguimento mal administrado, e recompensava os que se destacassem, concedendo-lhes a participação cada vez mais

---

<sup>345</sup> KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 46 e 47.

<sup>346</sup> São exemplos de *chaebols*: *Samsung, Hyundai Motor Company, LG, SK, Hanjin, Hyundai Heavy Industries, Lotte, Doosan, Hanhwa, e Kumho Asiana*

<sup>347</sup> KIM, Linsu. O Sistema Nacional de Inovação sul-coreano em transição. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 451-453.

<sup>348</sup> KUZNETS, Paul W. The korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 42; KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 50.

<sup>349</sup> KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 50 e 51.

ativa em empreendimentos de risco com licenças nos setores industriais mais lucrativos. A política imposta pelo governo coreano tornava os *chaebols* altamente competitivos.<sup>350</sup>

Neste período, iniciou-se a implantação de toda a infraestrutura científica e tecnológica no País, sendo inaugurado, em 1966, o instituto mais importante de tecnologia na Coreia, o *Korea Institute of Science and Technology* (KIST). Em 1967, foi criado o Ministério da Ciência e Tecnologia, que tinha como principais atribuições a integração de planos para o desenvolvimento de ciência e tecnologia. Em 1972, foi promulgada a Lei de Desenvolvimento da Tecnologia e Lei do Fomento aos Serviços de Engenharia. Para a formação de toda a mencionada infraestrutura de ciência e tecnologia, o governo coreano fez grandes investimentos nesta área, muito superiores a qualquer outro país em desenvolvimento nessa época.<sup>351</sup>

Nesta fase, a rápida industrialização da Coreia baseou-se na imitação, que abrangia desde a reprodução ilegal de produtos populares até a fabricação de produtos inovadores, inspirados nas marcas e produtores líderes de mercado. A estratégia adotada pelas empresas coreanas “foi amplamente vinculada a imitações, à produção em larga escala de cópias ou clonagens de produtos desenvolvidos no exterior, mercadorias reproduzidas com suas próprias marcas ou com as marcas dos fabricantes originais, com preços bem mais baixos.”<sup>352</sup>

A imitação realizada pelos coreanos, nessa época, não requeria um investimento especializado em pesquisa e desenvolvimento. O nível de conhecimento necessário era básico, uma vez que as empresas não precisavam gerar novos conhecimentos. Apesar disso, as imitações realizadas pelas empresas coreanas exigiam que elas conseguissem adquirir o máximo possível de conhecimento sobre os elementos tecnológicos dos seus produtos e tentassem eliminar a defasagem por meio de tentativas independentes, pois

---

<sup>350</sup> KUZNETS, Paul W. The korean take—off. In: *The Korean economy: reflections at the new millennium*. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 42; KIM, Linsu. *Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 51-53.

<sup>351</sup> LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. *Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente*. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 370-376.

<sup>352</sup> KIM, Linsu. *Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 29 e 30.

elas não poderiam continuar eternamente dependentes da assistência técnica das empresas pioneiras.

Por esta razão, era necessário que as empresas coreanas tivessem “capacidade interna para identificar a natureza e a fonte da tecnologia em questão, negociar sua transferência ou a sua engenharia reversa, e assimilar todo o conhecimento possível para aplicá-lo às necessidades específicas do mercado, bem como à disponibilidade material da empresa.”<sup>353</sup> Assim, a imitação reprodutiva legal acabava sendo uma importante estratégia de industrialização da Coreia, que podia ser realizada com baixos níveis de remuneração, e a tecnologia já se encontrava desenvolvida e disponível, sendo relativamente fácil de ser executada.<sup>354</sup>

Apesar de toda a infraestrutura de ciência e tecnologia criada nessa época, foi mínima a contribuição concedida pelas instituições públicas e privadas de pesquisa, pois era praticamente inexistente a demanda pelo setor privado de tecnologia, já que, como dito, as atividades estavam concentradas nas imitações. Apesar do baixo grau de desenvolvimento de novas tecnologias por estes institutos, o governo coreano continuou a mantê-los, o que possibilitou que tivessem importante papel na assimilação e absorção da tecnologia estrangeira. Além disso, estes institutos contribuíram fortemente para a atração de cientistas e mão de obra mais qualificada que, posteriormente, tiveram papel-chave no desenvolvimento das indústrias pesada e química.<sup>355</sup> O que também muito contribuiu para a absorção da tecnologia estrangeira pela Coreia foi a excelente formação de recursos humanos por meio da sua forte estratégia de investimento em educação, com índices semelhantes aos países desenvolvidos que mais investem em educação.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup> KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 28.

<sup>354</sup> KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 28 e 29.

<sup>355</sup> LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 370-372.

<sup>356</sup> KUZNETS, Paul W. The Korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 44.

Apesar do forte empenho das políticas coreanas na questão da oferta de tecnologia, as políticas que surtiram mais efeito para o desenvolvimento industrial foram aquelas relativas ao direcionamento das atividades privadas, ou seja, à demanda de tecnologia. O governo coreano direcionou de forma determinante as exportações das empresas coreanas, não somente pelo uso de instrumentos tarifários, mas também por financiamentos preferenciais para certas atividades, oferta de terrenos industriais mais baratos e relaxamento dos regulamentos antitruste. Na década de 60 foi incentivada a exportação de produtos intensivos de trabalho e, na década de 70 a exportação de produtos da indústria pesada e de produtos químicos.<sup>357</sup>

Foi principalmente em razão da direção das indústrias coreanas para a exportação de produtos que a Coreia começou a caminhar no sentido do progresso tecnológico. A interação com compradores e fornecedores estrangeiros proporcionou a possibilidade de absorção da tecnologia estrangeira. Nesta época, verificou-se que “as atividades relacionadas ao comércio internacional, como o treinamento de empregados no exterior, a assistência técnica por parte dos fornecedores de peças e matérias-primas, e a assistência técnica por parte dos compradores constituem importantes modalidades de transferência tecnológica.”<sup>358</sup>

Esse sucesso foi o resultado de diversos aspectos inter-relacionados, incluindo: (1) sua abertura ao conhecimento estrangeiro, e sua capacidade e disposição de vincular-se aos mercados internacionais de tecnologia; (2) as pressões exercidas sobre as empresas para que elevassem sua produtividade (para continuar a aumentar suas exportações, em vez de usarem o conhecimento obtido para extrair rendas da economia nacional), criando, desse modo, uma demanda por tecnologia estrangeira, e (3) o incremento da alta produtividade da tecnologia estrangeira, através de sua

---

<sup>357</sup> KUZNETS, Paul W. The korean take—off. In: *The Korean economy: reflections at the new millennium*. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 42 e LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. *Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente*. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 370-372.

<sup>358</sup> LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. *Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente*. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005.

disseminação e de seu uso bem-sucedido por uma força de trabalho local devidamente educada.<sup>359</sup>

No seu processo de desenvolvimento tecnológico, a Coreia percebeu a importância do investimento direto estrangeiro, bem como a necessidade de fazer uma seleção da sua entrada no País. Foi promulgada a Lei de Investimento de Capital Estrangeiro para regulamentar a entrada de capital do exterior no País, conceder um poder discricionário para que o governo pudesse rejeitar os investimentos indesejados e para impor condições de desempenho locais e quotas obrigatórias de exportação. Situação semelhante ocorreu com o licenciamento tecnológico, que dependia de uma aprovação do governo coreano, com a finalidade de desestimular o pagamento de *royalties*, pressionar o encurtamento da duração dos contratos e impor condições de desempenho na execução do contrato.

As políticas restritivas de investimento estrangeiro e de licenciamento tecnológico acabaram por não desestimular os fluxos de capital e de tecnologia no País e, por outro lado, ainda possibilitaram que o governo tivesse o seu controle e pudesse dirigi-los, evitando o efeito negativo que poderia ter um alto grau de controle estrangeiro sobre estes fatores, para a absorção da tecnologia estrangeira.<sup>360</sup> Esta primeira fase de imitação foi, sem dúvida alguma, a fase mais importante para que a Coreia pudesse caminhar no sentido do desenvolvimento econômico e tecnológico.

É interessante notar que a Coreia, assim como o Brasil, adotou políticas de substituição das importações.<sup>361</sup> Contudo, enquanto o Brasil, na adoção destas políticas, se limitou a proteger a indústria instalada no País de modo a torná-la ineficiente e voltada somente para o mercado interno, sem meios de absorver a tecnologia estrangeira, como demonstrado nos tópicos anteriores do presente trabalho, a Coreia permitiu a entrada do capital estrangeiro no País de acordo com os interesses coreanos, formou grandes

---

<sup>359</sup> PACK, Howard. A pesquisa e o desenvolvimento no processo de desenvolvimento industrial. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 104 e 105.

<sup>360</sup> LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 374-376.

<sup>361</sup> KUZNETS, Paul W. The korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 38.

conglomerados de empresas com porte suficiente para atuar no cenário internacional com a exportação de produtos imitados e, principalmente, impôs a necessidade de não se voltarem somente ao mercado interno e sim ao mercado externo, o que levou as empresas coreanas ao aprendizado tecnológico com os países estrangeiros.<sup>362</sup>

Com uma estrutura industrial já relativamente desenvolvida e com o emprego de mão de obra realmente qualificada, a partir da década de 80, inicia-se o estágio de internalização.<sup>363</sup> As indústrias coreanas passaram a basear a sua produção não somente na imitação, já conseguiam desenvolver produtos, construir fábricas por meio de esforços locais e os seus produtos já começavam a superar em termos técnicos os produtos manufaturados de boa parte dos países estrangeiros.<sup>364</sup>

Neste novo estágio, além das políticas protecionistas que passaram a ser adotadas pelos EUA e pela Europa, que acarretaram a diminuição do ritmo das exportações coreanas, a Coreia vinha perdendo nitidamente a sua competitividade nos ramos industriais intensivos de trabalho, uma vez que os salários reais vinham aumentando significativamente com o desenvolvimento da sua economia. Dessa forma, a Coreia passou a mudar sensivelmente as políticas por ela adotadas, diminuindo a intervenção do Estado na economia, com a adoção de mecanismos de mercado, promoção dos ramos industriais mais intensivos de tecnologia, “introdução de uma legislação antitruste, liberalização das importações e exportações, liberalização financeira, promoção das empresas de pequeno e médio porte, liberalização dos investimentos estrangeiros e a mudança de ênfase para as atividades voltadas à inovação”.<sup>365</sup>

---

<sup>362</sup> Para uma análise comparativa entre o sucesso das políticas coreanas de inovação tecnológica com o modelo brasileiro, ver: FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. Inovação tecnológica: uma análise comparativa Brasil-Coreia do Sul. Estudos, v. 35, nº 4, 2008, p. 667-687.

<sup>363</sup> Para uma noção da evolução economia coreana nesta época, em relação ao aumento dos salários e dos rendimentos, diversificação do consumo, melhora dos processos produtivos, passagem da população do campo para as indústrias, ver: KUZNETS, Paul W. The korean take—off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 33-35

<sup>364</sup> KEUN, Song Ho. Who benefits from industrial restructuring: reflections on the south korean experience in the 1980s. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 193-197. LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 367.

<sup>365</sup> KEUN, Song Ho. Who benefits from industrial restructuring: reflections on the south korean experience in the 1980s. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 196-198. Linsu Kim discorre detalhadamente sobre cada uma das políticas adotadas. No presente trabalho iremos discorrer de forma breve e resumida sobre estas

Em razão da forte concentração do poder econômico dos *chaebols*,<sup>366</sup> e o início de atividades monopolistas, o governo coreano promulgou a Lei do Comércio Equitativo, uma espécie de lei antitruste, que proibia práticas desleais de cartel e de investimentos mútuos entre empresas afiliadas aos *chaebols* e impunha restrições à integração vertical e horizontal deles. Em 1982, as linhas de incentivo à exportação, concedidas a determinados grupos empresariais, foram praticamente todas abolidas, já que as empresas coreanas podiam competir no mercado internacional sem a ajuda do Estado.<sup>367</sup>

Durante a década de 80, também ocorreu a liberalização das políticas de importação, com a promulgação da Lei de Reforma Tarifária e com a redução gradual dos impostos sobre produtos importados. Houve também forte liberalização do mercado financeiro, com a redução da regulamentação das instituições financeiras e a desnacionalização dos bancos comerciais. Por fim, no final da década de 70 e início da década de 80, o governo coreano passou a promover as pequenas e médias empresas, principalmente aquelas de base tecnológica, com a finalidade de corrigir o desequilíbrio entre elas e as grandes empresas. Estabeleceu um programa de empréstimos compulsórios para que os bancos comerciais destinassem uma boa parte dos seus empréstimos a elas e criou um ramo das empresas de capital de risco, nas quais o setor privado estabelecido não tinha interesse em investir.<sup>368</sup>

Houve, ainda, sensível liberalização das políticas relativas ao investimento direto e à transferência de tecnologia. Em 1984, foi alterada a Lei de Incentivo ao Capital Estrangeiro, reduzindo o número de atividades proibidas ou temporariamente restritas aos investidores estrangeiros. Como as tecnologias estrangeiras mais sofisticadas foram se tornando mais importantes para o progresso da indústria coreana, as políticas de

---

políticas. KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 63-71.

<sup>366</sup> Para uma visão crítica da concentração do poder dos *chaebols* e das políticas de estabilização e liberalização da economia coreana ver: KEUN, Song Ho. Who benefits from industrial restructuring: reflections on the south korean experience in the 1980s. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 196-198.

<sup>367</sup> KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 63-68;

<sup>368</sup> KEUN, Song Ho. Who benefits from industrial restructuring: reflections on the south korean experience in the 1980s. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 196-198; KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 63-68;

transferência de tecnologia foram se tornando mais flexíveis, substituindo-se o sistema de autorização do governo por um mero sistema de acompanhamento dos pedidos.<sup>369</sup>

A partir da década de 90, inicia-se o período de inovação, em que as empresas coreanas já são capazes de produzir produtos líderes de mercado e tecnologia de ponta.<sup>370</sup> Neste estágio, o principal objetivo das políticas coreanas é o estabelecimento de um sistema nacional de inovação similar ao dos países mais avançados. Em 1992, foi implementado o sétimo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, com o objetivo de aumentar a capacidade de pesquisas das universidades e, em 1993, foi promulgada a Lei de Estímulo à Pesquisa e Desenvolvimento Cooperativo entre instituições de pesquisa e o setor privado. Foram criados os Centros de Pesquisa de Ciência e os Centros de Pesquisa de Engenharia, para financiar a pesquisa básica nas universidades.<sup>371</sup>

Este novo estágio ficou caracterizado pela diversificação dos programas governamentais de pesquisa e desenvolvimento, com o advento de programas específicos por cada um dos Ministérios, que passaram a utilizar o avanço tecnológico como instrumento de implementação das suas políticas econômicas. Para a integração e coordenação dos programas ministeriais, voltados para ciência e tecnologia, foi criado o Conselho Interministerial de Ciência e Tecnologia.<sup>372</sup>

À medida que a economia da Coreia foi se desenvolvendo e progredindo em termos tecnológicos, indo da imitação para a inovação, o governo coreano passou a sentir a necessidade da criação de uma legislação que previsse a proteção aos direitos de propriedade intelectual. Assim, no final da década de 80, foi promulgada a Lei Essencial

---

<sup>369</sup> LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 376-381; KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 63-68.

<sup>370</sup> Para uma análise da economia coreana na década de 90 e das causas da crise econômica ocorrida nesta época ver: SUNG-HEE, Jwa e GUK, Huh Chan. Korea's 1997 currency crisis: causes and implications. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001, p. 235-259.

<sup>371</sup> LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 381-385.

<sup>372</sup> LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 381-385.

de Patentes e Lei de Proteção dos Programas de Computador e, em meados da década de 90, promulgada uma nova lei de patentes.<sup>373</sup>

Além das políticas voltadas para a criação de um sistema nacional de inovação, esta época ainda foi caracterizada pelo reconhecimento do governo coreano da importância da globalização para o avanço tecnológico do País. Como os *chaebols* eram os melhores instrumentos da Coreia neste processo de globalização, o governo coreano mais uma vez alterou a sua política em relação a eles, retirando boa parte da legislação antitruste que antes existia. O intuito do governo coreano era de que os *chaebols* conseguissem competir livremente no mercado internacional.<sup>374</sup> E não foi somente em relação à legislação antitruste que as políticas coreanas caminharam no sentido da liberalização. De fato, todo o processo de liberalização, iniciado na década de 80, tornou-se ainda mais agudo a partir da década de 90.<sup>375</sup>

A história recente da Coreia nos mostra a importância da atuação do Estado na implementação de políticas de incentivo à inovação tecnológica principalmente em países subdesenvolvidos e muito atrasados tecnologicamente. Foi graças a estas políticas econômicas fortes e diretas que a Coreia conseguiu alcançar um estágio de desenvolvimento tecnológico bem mais avançado, para então liberalizar a sua economia.

Infelizmente, outra lição da história é que os países ricos ‘chutaram a escada’ forçando a adoção das políticas de livre mercado e livre-comércio pelos países pobres. (...) Mesmo o mais novo membro do clube dos países ricos, minha terra natal, a Coreia, não foi uma exceção a esse padrão. Apesar de um dia ter sido um dos países mais protecionistas do mundo, agora ela defende cortes profundos nas tarifas industriais, se não o livre-comércio na OMC. Embora já tenha sido um dia a capital da pirataria, os coreanos ficam chocados porque os chineses e vietnamitas estão

---

<sup>373</sup> LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu e NELSON, Richard. Tecnologia, Aprendizado e Inovação: As experiências das economias de industrialização recente. Tradução: SZLAK, Carlos. Campinas: Unicamp, 2005, p. 381-385.

<sup>374</sup> KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 63-65.

<sup>375</sup> KIM, Linsu. Da Imitação à Inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005, p. 63-70.

produzindo CDs pirata de música popular coreana e DVDs de filmes coreanos. Pior: em sua maioria, esses defensores coreanos do livre mercado são as mesmas pessoas que, há não muito tempo, projetaram e de fato implantaram as políticas intervencionistas e protecionistas em seus trabalhos anteriores. A maioria provavelmente aprendeu sua economia de livre mercado em livros-texto de economia americanos pirateados em suas cópias, enquanto ouviam músicas de *rock and roll* pirateadas e assistiam a filmes de *Hollywood* pirateados em seus momentos de lazer.<sup>376</sup>

### 2.3.5. A Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica

Várias abordagens podem ser feitas em relação à Lei de Inovação Tecnológica, sob diversos pontos de vista, como por exemplo, dos contratos firmados entre as ICTs e as empresas, dos aspectos licitatórios dessas contratações, ou então, sob o aspecto dos princípios de direito administrativo, ou da propriedade intelectual. Tendo em vista o enfoque dado ao presente trabalho, analisaremos a Lei de Inovação sob o seu aspecto da política de inovação tecnológica. Contudo, ao fazermos esta análise, em muitos momentos, acabaremos nos referindo a aspectos contratuais da lei e aspectos de propriedade intelectual, inevitavelmente.<sup>377</sup> A nossa intenção não é a de esgotar o assunto e abordar todos os pontos da Lei de Inovação, mas somente aqueles relacionados à política de inovação tecnológica.

Apesar da importância e das novidades trazidas pela Lei de Inovação, muito antes da sua promulgação o Estado brasileiro já havia implementado diversos programas e políticas de desenvolvimento tecnológico, bem como criado diversos órgãos e estrutura institucional para tanto, conforme visto nos tópicos anteriores. Entretanto, ainda se questionava a falta de eficácia das políticas adotadas e a falta de aproveitamento da produção científica realizada nas universidades públicas pelo setor produtivo, em razão, principalmente, da inexistência de uma legislação que “permitisse uma nova forma

---

<sup>376</sup> CHANG, Ha-Joon, Maus Samaritanos: O mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo, Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2008.

<sup>377</sup> Para uma análise da Lei de Inovação sob o aspecto contratual, licitatório ver: TEDESCHI, Patrícia Pereira. Inovação tecnológica e direito administrativo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2011. Para uma análise sob o aspecto da propriedade intelectual ver, dentre outros: GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008.

contratual na relação setor privado – academia e novos mecanismos de incentivo à inovação”.<sup>378</sup>

Depois de mais de quinze anos após a promulgação da Constituição de 1988, as diretrizes de desenvolvimento tecnológico definidas nos artigos 218 e 219 ainda não tinham sido implementadas em todos os seus contornos e a sociedade reclamava pela formulação de uma lei nacional de incentivo à inovação que, visando à capacitação tecnológica do País, regulasse e incentivasse a relação entre as instituições de pesquisa e o setor privado, flexibilizando a gestão dos centros de pesquisa e criando mecanismos legais de movimentação dos cientistas intra e interinstitucionais; criasse mecanismos de atração e absorção de conhecimento estrangeiro, e, principalmente, estimulasse a inovação tecnológica no setor privado, por meio de incentivos fiscais e não fiscais, da encomenda de pesquisas aos centros de pesquisa e do poder de compra do Estado. Foi neste contexto político em que se inseriu a Lei nº 10.973/04 de Incentivo à Inovação Tecnológica, promulgada em dezembro de 2004.<sup>379</sup>

Em situações de economia saudável a inovação tecnológica deve ser decorrente de um ambiente que produz ciência de ponta e influencia direta e indiretamente o setor produtivo, principalmente através dos setores de pesquisa e desenvolvimento constituídos no interior das empresas. Ocorre que, fruto do modelo de desenvolvimento adotado por décadas no país, resultou na prática que raramente as empresas, mesmo de grande porte utilizadores de tecnologia de ponta, contam com tais setores nas suas estruturas.

Nesse contexto, tendo em vista que a produção científica, especialmente aquela proveniente das Universidades públicas, que constituem significativa parte da produção nacional, evidencia um contraste marcante entre um país que produz ciência de fronteira mas que não interage, como poderia e deveria, com o setor produtivo. Como consequência, incorporamos pouca tecnologia de ponta diretamente nos

---

<sup>378</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 230; Exposição de Motivos Interministerial nº 28 MCT/MDIC/MF/Casa Civil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfcivil.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfcivil.htm). Site acessado em 03.04.2012.

<sup>379</sup> CALDAS, Ruy de Araújo. A construção de um modelo de arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 11, 2001.

produtos, tornando-os pouco competitivos, seja no mercado interno como externo.<sup>380</sup>

O primeiro projeto da Lei de Inovação começou a ser discutido em 2001, sendo apresentado ao Congresso Nacional pelo senador Roberto Freire, em 2002.<sup>381</sup> Durante a sua tramitação, foi retirado de pauta para dar lugar ao novo projeto da Lei de Inovação nº 3.476/04, com a finalidade de dar mais racionalidade e organicidade ao texto, bem como adaptá-lo às políticas de inovação da época, o PITCE.<sup>382</sup> Logo que se iniciou a sua tramitação, foi instituída uma Comissão Especial para proferir parecer sobre a proposta de lei. Quando já estava sob análise da referida Comissão Especial, foi determinada a realização de audiências públicas para que ele fosse discutido com a sociedade e diversos especialistas da área, como chefes de institutos de pesquisa, representantes do setor produtivo e pesquisadores.<sup>383</sup> A Comissão Especial, responsável pela análise do projeto, utilizou todo o material coletado nas audiências públicas e promoveu diversas emendas ao texto, principalmente, sobre a vinculação mais estreita com a PITCE e a alocação de recursos do FNDCT, destinados à subvenção econômica. Assim, a Lei de Inovação foi o resultado da conjugação de esforços de diversos setores da economia e da sociedade, o que evidencia o seu viés democrático.<sup>384</sup>

A Lei de Inovação Tecnológica brasileira possui muitas influências da Lei de Inovação francesa e da Lei de Inovação americana.<sup>385</sup> A *Loi sur l' innovation et la recherche*, promulgada em 1999, visa, essencialmente, ao incentivo do estabelecimento de um

---

<sup>380</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº 28 MCT/MDIC/MF/Casa Civil.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfccivil.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfccivil.htm). Site acessado em 03.04.2012.

<sup>381</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 230.

<sup>382</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº 28 MCT/MDIC/MF/Casa Civil.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfccivil.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfccivil.htm). Site acessado em 03.04.2012.

<sup>383</sup> SILVA, André Carlos. A emergência da Lei de Inovação Tecnológica como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Unisuam, 2009.

<sup>384</sup> SILVA, André Carlos. A emergência da Lei de Inovação Tecnológica como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Unisuam, 2009.

<sup>385</sup> Neste sentido ver: CALDAS, Ruy de Araújo. A construção de um modelo de arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, n. 11, 2001, p. 25; TEDESCHI, Patrícia Pereira. Inovação tecnológica e direito administrativo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2011, p. 29-31; BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 1 e 2; GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008 p. 120-126;

sistema de inovação tecnológica no ambiente universitário e a promoção e disciplina jurídica da relação público-privada, no sentido de facilitar a transferência da pesquisa financiada pelo setor público para o setor produtivo. A lei francesa influenciou a lei brasileira principalmente na questão da mobilidade dos pesquisadores das instituições de pesquisa para o setor produtivo; na questão da cooperação e estabelecimento de parcerias entre o setor público e o setor privado e, por fim, na promoção da inovação por meio de incentivos fiscais.<sup>386</sup>

A influência norte-americana vem, essencialmente, da *Bayh-Dole Act*. Até meados da década de 70, nos Estados Unidos, o setor produtivo mantinha a sua própria estrutura de pesquisa, não se interessando e não fazendo uso das pesquisas realizadas nas universidades. A relação público-privada, neste aspecto, era praticamente inexistente. A partir da década de 70, passam a ser feitos diversos acordos de pesquisa universidade-empresa, sendo criados diversos programas incentivadores desta interação. Assim, surge a necessidade não somente de uma política de inovação no bojo de uma política industrial, como, também, a necessidade da disciplina jurídica da titularidade das inovações produzidas nestas parcerias e programas.

Neste cenário, é promulgado o *Bayh-Dole Act* assegurando à universidade a titularidade pelas inovações produzidas, em decorrência do financiamento público. “A principal função da lei foi padronizar a política federal de transferência de tecnologia, assegurando que a titularidade dos direitos patentários pertencesse à instituição executora, e não à agência federal financiadora do projeto.”<sup>387</sup> A partir do *Bayh-Dole Act*, a relação público-privada passa a ficar muito melhor desenhada jurídica e institucionalmente e ambos os setores passam a identificar melhor os nichos de oferta e demanda de tecnologia. Nos Estados Unidos, o sucesso da transferência de tecnologia estava muito mais ligado à segurança jurídica nas relações acima mencionadas e à possibilidade potencial de recompensa pelos investimentos e esforços em pesquisa e desenvolvimento e não à falta de estrutura institucional do País nesta área.<sup>388</sup>

---

<sup>386</sup> A Lei francesa em questão pode ser encontrada em:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000759583>. Acessado em 03.04.2012. E <http://admi.net/jo/19990713/MENX9800171L.html>, acessado em 03.04.2012.

<sup>387</sup> GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008, p. 122.

<sup>388</sup> GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008, p.120-126.

Após o *Bayh-Dole Act*, várias outras leis foram promulgadas com o objetivo de incentivar a inovação tecnológica nos Estados Unidos, como a instituição de incentivos fiscais por meio do *Economic Recovery Act*; a implantação de linhas de financiamento para a promoção da inovação tecnológica nas pequenas empresas, por meio do *Small Business Innovation Development Act* e o acesso do setor produtivo aos laboratórios e infraestrutura científica e tecnológica federais, por meio do *Stevenson-Wydler Technology Innovation Act*.<sup>389</sup>

A Lei de Inovação Tecnológica brasileira, conforme veremos a seguir, cuidou, também, da questão da titularidade das patentes, dos incentivos fiscais, do incentivo à inovação nas pequenas empresas e do uso, pelo setor privado, dos laboratórios das instituições de pesquisa. A menção às influências estrangeiras se faz imperiosa na presente análise para entendermos qual o modelo adotado no Brasil e discutirmos se ele seria o mais adequado para a realidade de um país subdesenvolvido, com atrasos tecnológicos nitidamente diferentes da realidade francesa e americana. Assim, nos importará a análise da adequação de um modelo de inovação tecnológica específico para países desenvolvidos para a realidade de um país subdesenvolvido como o Brasil.

Apesar da divisão em sete capítulos definida na própria Lei de Inovação, neste trabalho estruturaremos os assuntos tratados pela lei em quatro partes: i) disposições preliminares que tratam dos objetivos gerais da lei e das definições dos agentes tratados pela lei; ii) instrumentos previstos pela Lei para a formação de um ambiente cooperativo entre o setor público e privado no sentido do desenvolvimento tecnológico; iii) instrumentos de estímulo às empresas, e iv) instrumentos de estímulo da atividade dos pesquisadores.

A Lei de Inovação Tecnológica faz expressa referência aos artigos 218 e 219 da Constituição, já abordados neste trabalho. Na mesma linha das políticas de inovação anteriormente implementadas e ainda vigentes, esta lei pretende concretizar os mencionados dispositivos constitucionais no que se refere ao alcance da autonomia

---

<sup>389</sup> TEDESCHI, Patrícia Pereira. Inovação tecnológica e direito administrativo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2011, p. 26 e 27; GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008, p. 121-123.

tecnológica e ao desenvolvimento industrial do Brasil.<sup>390</sup> Para o alcance desta principal finalidade, a lei visa ao incentivo da interação entre as instituições de pesquisa e o setor produtivo, de modo a utilizar todo o potencial de criação das instituições públicas de forma produtiva. Além disso, pretende incentivar a atividade dos pesquisadores, flexibilizar e facilitar a sua mobilidade entre as instituições de pesquisa, e principalmente para o setor privado. E, por fim, enxergando a importância das empresas neste cenário, pretende torná-las os verdadeiros agentes do desenvolvimento tecnológico, por meio do estímulo à formação de empresas inovadoras de base tecnológica e ao investimento em empresas inovadoras.<sup>391</sup>

Até 2004, existia certa confusão e lacuna na legislação que regia as políticas de incentivo à inovação, falta de uniformidade, muitos conflitos de atribuições entre as instituições públicas de fomento à inovação e baixa eficácia dos seus programas. Neste sentido, a Lei de Inovação acabou por representar um importante marco legal no suprimento destas confusões e lacunas legislativas, principalmente em relação ao regime jurídico aplicável aos contratos firmados entre as instituições de pesquisa, as agências de fomento e as empresas, ao regime licitatório das ofertas de pesquisa, contratos e parcerias tecnológicas e à titularidade das criações e inovações oriundas destes contratos. A Lei de Inovação avançou institucionalmente ao definir melhor os papéis de cada um dos agentes e dos institutos jurídicos envolvidos neste processo, além de vincular e uniformizar as políticas de inovação a uma lei de âmbito nacional.<sup>392</sup>

O artigo 3º da lei deixa clara a estratégia adotada no sentido de atribuir ao Estado a função de promover, também por meio de suas agências de fomento, o apoio e a constituição de alianças estratégicas e projetos entre empresas nacionais, institutos de ciência e tecnologia e demais entidades do setor privado, que visem à geração de tecnologia. A ideia aqui é de promover o empreendedorismo tecnológico, com a

---

<sup>390</sup> 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.

<sup>391</sup> BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 31 e 32.

<sup>392</sup> TEDESCHI, Patrícia Pereira. Inovação tecnológica e direito administrativo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2011, p. 10-12.

formação de incubadoras e parques tecnológicos e, em geral, de um sistema nacional de inovação cooperativo entre os diversos agentes nele inseridos.<sup>393</sup>

Reconhece-se que um dos principais problemas do nosso atraso tecnológico reside no fato de o investimento em pesquisa e desenvolvimento no País ser muito baixo e ser feito praticamente só pelo setor público.<sup>394</sup> Como este tipo de investimento pelas empresas possui maiores riscos, principalmente quando se trata de tecnologias mais complexas em ambientes em que não há mão de obra suficientemente capacitada e não há um sistema de inovação muito bem articulado, como ocorre nos países subdesenvolvidos, o setor privado acaba não arriscando uma parcela mais significativa do seu capital em pesquisa e desenvolvimento. É neste sentido que a Lei de Inovação pretende atuar para sanar essa falha estrutural da economia brasileira.

Apesar de o artigo 3º não avançar muito neste aspecto internacional, pretende que as políticas não fiquem vinculadas somente à realidade brasileira, mas que levem em consideração o cenário mundial de avanço tecnológico. O artigo 3º expõe uma norma geral sobre as estratégias da Lei de Inovação na formação de um sistema nacional de inovação tecnológica, e, nos dispositivos seguintes, traz os instrumentos legais para o alcance destes objetivos.<sup>395</sup>

Em seu artigo 2º, a lei define os diversos agentes a quem é direcionada, como as agências de fomento, o criador, as instituições científicas e tecnológicas (ICT), o núcleo de inovação tecnológica, as instituições de apoio, o pesquisador público e o inventor independente. O dispositivo em questão também trata do que se entende por criação e inovação. A relevância da definição dos agentes é a de identificar e precisar os

---

<sup>393</sup> Sobre a formação de incubadoras e parques tecnológicos ver: BERMUDEZ, Luiz Afonso. Incubadoras de empresas e inovação tecnológica: o caso de Brasília. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, 2000. Sobre a formação de sistemas de inovação com a participação do Estado, ver, dentre outros: FONSECA, Renato. *Inovação tecnológica e o papel do governo*. n. 13, *Parcerias Estratégicas*, Brasília, 2001.

<sup>394</sup> OLIVEIRA, Nelson Brasil e ALARIO JUNIOR, Dante. *Inovação tecnológica e a indústria nacional*. *Parcerias Estratégicas*, v. 8, 2000, p. 47; CHIARELLO, Marileusa. *As plataformas tecnológicas e a promoção de parcerias para a inovação*. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, 2000, p. 93 e 94; SÁNCHEZ, Tirso W. Sáenz; PAULA, Maria Carlota de Souza. *Desafios institucionais para o setor de ciência e tecnologia: o sistema nacional de ciência e inovação tecnológica*. n. 13, *Parcerias Estratégicas*, Brasília, 2001, p. 54; FONSECA, Renato. *Inovação tecnológica e o papel do governo*. n. 13, *Parcerias Estratégicas*, Brasília, 2001, p. 69; STAUB, Eugênio. *Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação*. *Parcerias Estratégicas*, n. 13, Brasília, 2001, p. 12 e 13.

<sup>395</sup> BARBOSA, Denis Borges. *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)*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 51-54.

destinatários das suas normas, com a delimitação das suas atribuições neste cenário e dos benefícios instituídos pela lei.

Só se considera ICT, o órgão ou a entidade da administração pública, que tenha por finalidade executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico. Tal definição afasta, por exemplo, a dúvida de se saber se uma instituição pública, que só realiza pesquisa básica científica, é considerada uma ICT, ou então, se uma entidade privada, sem fins lucrativos e que realize pesquisas científicas, não poderia ser considerada uma ICT. A definição de pesquisador e criador, outro exemplo, afasta a possibilidade de se expandir os benefícios criados a terceiros pessoas não mencionadas na lei e não enquadradas naquelas definições.

Outro ponto que nos chama a atenção na definição dos agentes destinatários da lei é o fato de que não foi definido o que se deveria entender por empresas nacionais. Esta expressão é diversas vezes utilizada pela lei em vários dispositivos. A ausência de tal definição se torna ainda mais relevante pelo fato de a lei em alguns momentos tratar somente de empresas nacionais, como no caso dos artigos 3º, 4º, II, 19 e 20 e, em outros, tratar de qualquer empresa, independentemente da sua nacionalidade, como nos artigos 6º, §3º, 8º, 9º, 23. Abordaremos esta questão quando tratarmos, posteriormente, da revogação do artigo 171 da Constituição e da caracterização das empresas nacionais de capital nacional.<sup>396</sup>

A lei também tomou o cuidado de definir o que se entende por inovação e criação tecnológicas para a delimitação do seu campo de abrangência. É interessante notar que a definição de inovação tecnológica existe em outras normas nacionais e fontes internacionais, como a lei nº 11.196/05 (Lei do Bem)<sup>397</sup> e o Manual de Oslo.<sup>398</sup> A

---

<sup>396</sup> Sobre este assunto ver: BARBOSA, Denis Borges. Noção de “empresa nacional” na Lei de Inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 502-515.

<sup>397</sup> Art. 17. *A pessoa jurídica poderá usufruir dos seguintes incentivos fiscais:*

(...)

§ 1º *Considera-se inovação tecnológica a concepção de novo produto ou processo de fabricação, bem como a agregação de novas funcionalidades ou características ao produto ou processo que implique melhorias incrementais e efetivo ganho de qualidade ou produtividade, resultando maior competitividade no mercado.*

<sup>398</sup> [http://www.finep.gov.br/imprensa/sala\\_imprensa/manual\\_de\\_oslo.pdf](http://www.finep.gov.br/imprensa/sala_imprensa/manual_de_oslo.pdf):

definição trazida pela Lei de Inovação não diverge muito das definições destas outras normas, até porque elas são relativamente genéricas e possibilitam uma interpretação bastante ampla. A definição legal do que se entende por inovação tecnológica não impede que as políticas de inovação definam os setores produtivos, os produtos e os processos de inovação que serão mais enfocados por elas. A estratégia destas políticas está muito menos ligada ao conceito legal de inovação do que à intenção e às opções políticas adotadas. Assim, interessa muito mais saber qual será a política de inovação tecnológica definida, se será, por exemplo, por setores mais intensivos de tecnologia ou por produtos e processos novos, do que o enquadramento no conceito legal de inovação.<sup>399</sup>

Com a finalidade de estabelecer a forma jurídica e promover o intercâmbio entre as instituições de pesquisa e o setor produtivo, a Lei de Inovação previu diversas formas contratuais em que poderia se dar as trocas de informações entre o setor privado e o público. De forma semelhante à legislação francesa e americana, o artigo 4º previu a possibilidade de as micro e pequenas empresas, que não possuem estrutura e capital, poderem utilizar os laboratórios e instalações das ICTs.

O artigo 6º estabeleceu a transferência de informações das ICTs para o setor privado por meio de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento. A lógica deste dispositivo é de que as instituições de pesquisas não são voltadas para a aplicação comercial dos seus conhecimentos e, por isso, os transferem para o setor produtivo que poderá aplicar as tecnologias criadas pelas ICTs comercialmente.<sup>400</sup> É interessante notar

---

“Inovações Tecnológicas em Produtos e Processos (TPP) compreendem as implantações de produtos e processos tecnologicamente novos e substanciais melhorias tecnológicas em produtos e processos. Uma inovação TPP é considerada implantada se tiver sido introduzida no mercado (inovação de produto) ou usada no processo de produção (inovação de processo). Uma inovação TPP envolve uma série de atividades científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais. Uma empresa inovadora em TPP é uma empresa que tenha implantado produtos ou processos tecnologicamente novos ou com substancial melhoria tecnológica durante o período em análise.”

<sup>399</sup> Sobre a importância das escolhas políticas na definição do que se considera inovação tecnológica a ser promovida pelo Estado com um enfoque maior, ver: ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. *Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro*. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007, p. 28-33 e CASSIOLATO, José Eduardo e LASTRES, Helena Maria Martins. *Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, 2000, p. 249-251.

<sup>400</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº 28 MCT/MDIC/MF/Casa Civil.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfccivil.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfccivil.htm). Site acessado em 03.04.2012. “O comando normativo do art. 6º é fundado em relevante interesse coletivo, visto que sua finalidade é fazer chegar à sociedade produtos e processos que garantam a melhoria da qualidade de vida da população. O setor produtivo, objetivo final dos ditames do artigo 173, da Constituição Federal, é o maior interessado na implementação das medidas trazidas no artigo sob

que este artigo não restringe estes contratos às empresas nacionais e não os vincula a uma determinada política tecnológica estratégica do País. Ou seja, em princípio, este dispositivo possibilita que todo o conhecimento produzido pelas ICTs seja aproveitado por qualquer empresa, independentemente da sua origem, e independentemente dos problemas sociais brasileiros e do desenvolvimento do sistema produtivo nacional, como, por exemplo, um compromisso de exportação de produtos oriundos daquele conhecimento adquirido, nos termos em que dispõe o artigo 218, §2º, da Constituição, o que, a nosso ver, em nada ajudaria o progresso tecnológico brasileiro. No dispositivo há, somente, a previsão de que, caso aquele conhecimento não seja explorado comercialmente, a empresa beneficiária do conhecimento perde o direito da sua exploração.<sup>401</sup>

Há, na Lei de Inovação, a previsão para as ICTs prestarem serviços ao setor produtivo voltados à inovação e à pesquisa científica e tecnológica. Neste caso, as ICTs não prestarão um serviço público, atuarão no domínio econômico, em razão de relevante interesse coletivo, competindo com os demais agentes econômicos, que também prestem estes serviços, nos termos do artigo 173 da Constituição. Contudo, convém lembrar que as ICTs prestarão estes serviços não com a finalidade de obtenção de lucro, como os demais agentes econômicos privados, mas sim em razão do relevante interesse coletivo de promover o progresso tecnológico no País.<sup>402</sup> Por fim, a Lei de Inovação prevê a possibilidade de realização de parcerias entre as ICTs e o setor produtivo e a possibilidade de a União participar, minoritariamente, do capital de empresa de propósito específico, também com a finalidade de realização de pesquisa básica e aplicada.<sup>403</sup> Veja-se que as empresas de propósito específico atuarão no

---

comento, vez que será ele diretamente beneficiado pela possibilidade de explorar economicamente produtos e processos resultantes de linhas de pesquisa.”

<sup>401</sup> Sobre os contratos de transferência de tecnologia e licenciamento na Lei de Inovação, ver: BARBOSA, Denis Borges. Contratos de licenciamento e transferência de tecnologia na Lei de Inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 319-336.

<sup>402</sup> Sobre os contratos de prestação de serviços pelas ICTs ver: BARBOSA, Denis Borges. Dos contratos de encomenda tecnológica do art. 8º da Lei de Inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 392-408.

<sup>403</sup> Para uma visão crítica na criação de empresas de propósito específico da Lei de Inovação, por trazer burocratização e ineficiência da atividade de inovação, ver: SIQUEIRA, Marcelo Gustavo Silva. Empresa de propósitos específicos: participação minoritária e controle de contas. In: BARBOSA, Denis Borges. Direito da Inovação: comentários à Lei Federal de Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, legislação

domínio econômico, em razão de relevante interesse coletivo de promover o desenvolvimento tecnológico.

Além de prever todas estas formas de intercâmbio entre as ICTs e o setor privado, a Lei de Inovação, com a intenção de promover a formação de recursos humanos, nos termos do artigo 218, §3º, da Constituição, ainda trouxe diversos instrumentos de incentivo à atividade dos pesquisadores e criadores, como: a cessão dos seus direitos sobre a criação, para que o respectivo criador aplique comercialmente aquela tecnologia criada;<sup>404</sup> participação do criador nos ganhos econômicos, auferidos pelas ICTs, resultantes dos contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento; possibilidade de afastamento do pesquisador público para a colaboração no desenvolvimento de projetos e programas científicos e tecnológicos em outras ICTs, promovendo a circulação de pesquisadores entre as ICTs; concessão de licença não remunerada ao pesquisador público, para a constituição de empresa voltada para a atividade de inovação tecnológica.

Ainda com a preocupação na formação da infraestrutura do sistema de inovação nacional, a lei se preocupou em: deixar clara a titularidade das criações e inovações nas mencionadas alianças entre o setor público e o setor privado nas atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, assim como se preocupou em fazer a Lei de Inovação americana; dispor sobre a criação dos Núcleos de Inovação Tecnológica – NIT, dentro de cada ICT, com a principal atribuição de execução da lei no âmbito interno destas instituições, com a finalidade de fazer a interface com o setor privado e transformar as criações e inovações em produtos e patentes<sup>405</sup>, e tratar do controle das atividades das ICTs pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

---

estadual e local, Poder de Compra do estado (modificações à Lei de Licitações). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 367-379.

<sup>404</sup> Para uma visão crítica deste dispositivo, por trazer um benefício personalíssimo em detrimento dos interesses públicos, ver: TEDESCHI, Patrícia Pereira. Inovação tecnológica e direito administrativo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2011, p. 91-96 e BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 117 e 118.

<sup>405</sup> Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei Nº 3.476, de 2004, do Poder Executivo, que “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências” (PL 3.476/04 - Lei Das Inovações Tecnológicas). <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/integras/233334.htm>. Site acessado em 03/04/2012.

Após dispor sobre a infraestrutura da inovação tecnológica, com a promoção do intercâmbio entre o setor produtivo e as ICTs, a Lei de Inovação, levando em consideração que no Brasil praticamente todo o investimento em pesquisa e tecnologia, além de ser muito baixo, é todo feito pelo setor público, com a intenção de fazer com que as empresas tenham maior interesse em investir em pesquisa e tecnologia no País, previu diversas formas de incentivo ao investimento em pesquisa e tecnologia pelo setor privado. O artigo 19 da lei, que traz as diretrizes básicas dos meios em que se darão estes incentivos, menciona que eles devem estar de acordo com as prioridades da política industrial e tecnológica nacional, a ser definida em regulamento.

A regulamentação das prioridades da política industrial e tecnológica nacional já foi feita pela “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE”, com enfoque estratégico nos setores mais intensivos de tecnologia (semicondutores, *software*, bens de capital e fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras de futuro, como biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e energias renováveis. Estas políticas foram posteriormente definidas na “Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP.”<sup>406</sup>

A PDP foi criada com finalidade de promover a competitividade das empresas brasileiras no cenário internacional, partindo do reconhecimento de certo avanço no desenvolvimento tecnológico brasileiro. Para a inovação tecnológica, a PDP propõe, essencialmente, medidas de incentivo fiscal e programas de financiamento público por meio do BNDES e do FINEP. Na PDP não há ênfase, como na PITCE, nos setores mais intensivos de tecnologia, nem na exportação de produtos de maior valor agregado.<sup>407</sup> O Plano Brasil Maior foi o programa político adotado para dar continuidade às políticas de inovação da PITCE e da PDP. Trata-se de um plano mais abrangente, que prevê, além de medidas de incentivo fiscal e financiamento público para a inovação, medidas de incentivo à exportação de produtos estratégicos, de defesa comercial e da indústria nacional, de promoção do mercado interno e de uso do poder de compra do Estado.

---

<sup>406</sup> O art. 20, Decreto nº 5.563/05, que regulamentou a Lei de Inovação, dispôs que as diretrizes de política de inovação seriam formuladas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 597, inicialmente fez este vínculo ao PITCE. Posteriormente, esta portaria foi revogada pela Portaria Interministerial MCT/MDIC nº 32/09, que passou a fazer referência ao PDP.

<sup>407</sup> Para uma análise mais aprofundada da PDP, ver:

<http://www.pdp.gov.br/Paginas/Default.aspx>. Endereço eletrônico acessado no dia: 31/03/2012.

Assim como a PDP, o Plano Brasil Maior apresenta pouca ênfase em setores estratégicos mais intensivos de tecnologia.<sup>408</sup>

A Lei de Inovação, em seu artigo 19, cuidou somente da forma jurídica de como se deve dar o incentivo ao desenvolvimento tecnológico do Estado ao setor produtivo, prevendo a possibilidade da concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura. Contudo, nada dispôs sobre as medidas que deveriam ser tomadas, sejam elas comerciais, fiscais, cambiais, de defesa do mercado interno e da indústria nacional, ou qualquer tipo de diretriz para elas, nem qualquer tipo de ênfase em setores mais estratégicos e intensivos de tecnologia, deixando toda esta decisão ao Poder Executivo, que formulou de forma livre os mencionados planos e programas políticos de inovação tecnológica.

Um dos pontos mais importantes da Lei de Inovação é institucionalização da concessão de subvenções econômicas para inovação tecnológica, visando à aplicação de recursos públicos não reembolsáveis, para compartilhar com o setor produtivo os custos e riscos inerentes às atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.<sup>409</sup> A lei 10.332/01 já previa a concessão de subvenções econômicas para empresas que estivessem executando Programas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial – PDTI ou Programas de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário – PDTA. A Lei de Inovação avançou no sentido de realmente institucionalizar, como política econômica, as subvenções para o desenvolvimento tecnológico de maneira mais ampla, desvinculada de programas específicos, como o PDTI e o PDTA.

Para a concessão da subvenção econômica referida na Lei de Inovação são exigidos alguns requisitos: i) que seja concedida por meio de acordo e que o projeto seja aprovado pelo órgão ou entidade concedente; ii) que seja concedida de acordo com as prioridades da política industrial e tecnológica nacional (hoje o Plano Brasil Maior), e iii) que haja contrapartida pela empresa beneficiária, forçando o investimento e comprometimento do setor privado. Na prática, têm sido notados alguns problemas na

---

<sup>408</sup> Para uma análise mais aprofundada do Plano Brasil Maior, ver: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>. Endereço eletrônico acessado no dia 31/03/2012.

<sup>409</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 231.

concessão destas subvenções, como a existência de poucos setores industriais beneficiados, ficando de lado alguns seguimentos intensivos de tecnologia, como a indústria eletrônica. Os critérios para a aprovação dos projetos não têm sido claros, impedindo que as empresas possam saber os motivos pelos quais os seus projetos não são aprovados. Em razão destes fatores, o valor dos projetos aprovados tem sido inferior aos recursos disponibilizados, demonstrando que as empresas estão tendo sérias dificuldades para ter acesso a esses recursos.<sup>410</sup>

Com a finalidade de flexibilizar a vinculação dos recursos setoriais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, possibilitando um fluxo maior de investimentos em setores, que não possuem tantos recursos mas são estratégicos para a política industrial, a lei assegurou a destinação de percentual mínimo dos recursos deste fundo para as subvenções mencionadas no dispositivo em questão, conforme parecer da Comissão Especial formada para analisar o projeto de lei que deu origem à Lei de Inovação:

Como é de conhecimento de todos, o FNDCT é um fundo, cuja grande maioria dos recursos é originária dos chamados fundos setoriais que são, na verdade, vinculações de receitas oriundas de diversos setores e que são destinadas a fomentar um conjunto de atividades de desenvolvimento científico e tecnológico, de caráter setorial, definidas em lei.

Torna-se necessário, portanto, desvincular os recursos destinados à subvenção econômica dos setores que geraram as receitas, sob pena de nos confrontarmos com imensa dificuldade para aplicar esses recursos e, mais do que isso, para atrelar sua utilização a outras prioridades.<sup>411</sup>

A concessão de subsídios à inovação toca outra questão muito relevante e delicada, as restrições da OMC à concessão de subsídios, determinadas no Código de Subsídios da OMC. Até 1999, a concessão de subsídios pelos países à inovação era aceitável mesmo se fossem específicos para determinados setores ou empresas. Contudo, após alterações

---

<sup>410</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 232 e 233.

<sup>411</sup> Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei Nº 3.476, de 2004, do Poder Executivo, que “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências” (PL 3.476/04 - Lei Das Inovações Tecnológicas). <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/integras/233334.htm>. Site acessado em 03/04/2012.

feitas no Código de Subsídios da OMC em 1999, além de ser vedada a concessão de subsídios setoriais e regionais com vistas à inovação tecnológica, eles também passaram a ser acionáveis unilateralmente e não multilateralmente, como era anteriormente. Além disso, esses subsídios passaram a poder ser acionáveis não somente nos casos em que trazem efeitos na indústria local do país reclamante, mas também nos casos em que prejudicam as suas exportações.<sup>412</sup>

Apesar de a Lei de Inovação não trazer diretrizes de política industrial e tecnológica, nem de prever subsídios a setores estratégicos, a política industrial de inovação tecnológica brasileira, mencionada na lei, deverá encontrar uma solução para lidar com estas questões, pois para o desenvolvimento tecnológico de setores estratégicos, principalmente no caso de países subdesenvolvidos, muitas vezes é imprescindível uma política de subsídios setorial e específica. É extremamente importante que a nossa política industrial e de inovação tecnológica não fique tão amarrada e restrita a padrões e restrições internacionais de livre comércio impostos pelos países já desenvolvidos. Restrições como estas parecem muito bem enquadradas com um “chute na escada”, como conta Ha-Joon Chang.<sup>413</sup>

A Lei de Inovação trouxe ainda outras importantes diretrizes legais, como a previsão para a instituição de fundos mútuos de investimento em empresas cuja atividade principal seja a inovação, com a união de capital público e privado, assim como ocorre em larga escala nos Estados Unidos, responsáveis por grande parte dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento naquele país;<sup>414</sup> o fomento da atividade de inovação por

---

<sup>412</sup> Sobre este assunto ver: BARBOSA, Denis Borges e BARBOSA, Ana Beatriz Nunes. OMC e restrições a incentivos. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 535-541; Exposição de Motivos Interministerial nº 28 MCT/MDIC/MF/Casa Civil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfccivil.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2004/28-mctmdicmfccivil.htm). Site acessado em 03.04.2012.

<sup>413</sup> O autor conta que as nações hoje industrializadas, antes de chegarem a este patamar de nações desenvolvidas, passaram por um período de proteção da sua economia. Só depois de estarem suficientemente fortalecidas é que elas passaram a defender o livre comércio. É o que o autor, citando *Friedrich List*, chamou de “chutar a escada”. CHANG, Ha-Joon, Maus Samaritanos: O mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo, Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2008.

<sup>414</sup> “Além disso, mesmo quando mudou para o comércio mais livre, o governo dos Estados Unidos promoveu indústrias-chave por outros meios, principalmente o Fundo Público de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Entre a década de 1950 e a metade da década de 1990, o fundo do governo federal americano contava com 50 a 70% de todo o fundo de P&D do país, o que está acima do que se registrou nos países ‘com crescimento liderado pelo governo’ como o Japão e a Coreia, que chegavam em torno de 20%. Sem o fundo do governo federal para P&D, os Estados Unidos não poderiam ter mantido

meio de incentivos fiscais, com determinação expressa para encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei neste sentido, que originou a Lei 11.196/05 (Lei do Bem); o uso do poder de compra do Estado para dar prioridade à contratação de empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento, de forma semelhante ao modelo americano;<sup>415</sup> o fomento à inovação nas micro e pequenas empresas; a responsabilização das ICTs na formação e capacitação de recursos humanos, com fundamento no artigo 218, §3º, da Constituição; diretrizes para desenvolvimento de políticas dirigidas às regiões menos desenvolvidas, visando à redução das desigualdades regionais, nos termos do artigo 3º, III, da Constituição.

A Lei de Inovação voltou-se muito mais para as políticas de oferta de tecnologia, isto é, o fortalecimento da infraestrutura do sistema de inovação tecnológica, por meio da promoção de alianças entre as instituições de pesquisa e o setor produtivo, a formação de recursos humanos e o incentivo ao investimento em pesquisa e desenvolvimento pelo setor privado. Contudo, a Lei de Inovação não trouxe qualquer tipo de estratégia de desenvolvimento tecnológico do lado da demanda por tecnologia, isto é, políticas econômicas que imponham a necessidade de busca das empresas por novas tecnologias para a sua inserção e competitividade no mercado internacional. A Lei de Inovação não possui instrumentos que estimulem o setor produtivo nacional e empresas de capital nacional a ser mais eficientes, competir com as empresas estrangeiras, absorver a tecnologia estrangeira e a ter a necessidade de desenvolver novas tecnologias. Não há incentivo à formação de empresas nacionais, de capital nacional, identificadas com os interesses nacionais.

---

sua liderança tecnológica sobre os demais países do mundo com respeito às indústrias-chave como a de computadores, semicondutores, ciências biológicas, internet e tecnologia espacial.” CHANG, Ha-Joon, *Maus Samaritanos: O mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo*, Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2008. Sobre a análise deste dispositivo, citando como exemplo os Estados Unidos, ver: SIQUEIRA, Marcelo Gustavo Silva. *Dos fundos de investimento em tecnologia*. In: BARBOSA, Denis Borges. *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)*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 380-391.

<sup>415</sup> Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei Nº 3.476, de 2004, do Poder Executivo, que “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências” (PL 3.476/04 - Lei Das Inovações Tecnológicas). <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/integras/233334.htm>. Site acessado em 03/04/2012. “(...)tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, a empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento no País, uma espécie de *Brazilian Buy Act* para a inovação, acatando parcialmente a Emenda nº 8, do nobre Deputado Renato Casagrande.”

Analisando o modelo de políticas de inovação tecnológica coreana, observamos que as medidas que tiveram mais efeito no desenvolvimento tecnológico do país foram aquelas destinadas à demanda por tecnologia. Como visto anteriormente, na Coreia a estratégia da política de inovação tecnológica foi desenvolvida em diversas etapas e envolveu medidas de criação de grandes conglomerados de empresas de capital nacional, com o objetivo de obtenção de economias de escala inerentes às tecnologias maduras, que foram imprescindíveis para o desenvolvimento de ramos industriais estratégicos e para fazer crescer as exportações, com a premiação das empresas mais eficientes. Foram feitas medidas de direcionamento das exportações, sendo este um dos principais fatores do progresso tecnológico das indústrias coreanas, que tinham contato com a tecnologia estrangeira já desenvolvida. Por fim, foram desenvolvidas políticas de controle do investimento direto estrangeiro e do licenciamento tecnológico.

A Lei de Inovação brasileira, baseada nos modelos de desenvolvimento tecnológico de países desenvolvidos, parece não ter levado em consideração que no Brasil não há somente um problema de infraestrutura no sistema de inovação, mas também um problema na questão da demanda por tecnologia, uma vez que aqui há poucas empresas, principalmente de capital nacional, que se inserem no mercado mundial com a exportação de produtos intensivos de tecnologia. Assim, acreditamos que a Lei de Inovação brasileira avançou em muitos aspectos no que se refere à formação da infraestrutura de um sistema nacional de inovação, mas, por outro lado, ainda há mais espaço para maiores avanços no que se refere à questão da demanda por tecnologia, principalmente em relação às empresas nacionais de capital nacional. Não estamos aqui defendendo a adoção do modelo coreano de políticas de inovação, mas somente reconhecendo que elas parecem ter alguns elementos mais adequados a um país subdesenvolvido como o Brasil que possui problemas tanto de demanda como de oferta de tecnologia.

### **2.3.6. Empresas de Capital Nacional e o Revogado Artigo 171 da Constituição**

No direito comparado, existem vários critérios para a caracterização da nacionalidade das pessoas jurídicas, que pode estar relacionada ao local da sua constituição, ao local da sede da sua administração, ou ao local em que estão residentes e domiciliados os

seus sócios controladores.<sup>416</sup> O sistema jurídico brasileiro adota um critério híbrido, levando em consideração o local da constituição da empresa e a fixação da sua sede social. São previstas duas formas para que empresas estrangeiras possam estender as suas atividades para o Brasil,<sup>417</sup> ou constituem, sob o seu controle, uma nova sociedade no Brasil, juridicamente independente, com personalidade jurídica distinta e patrimônio próprio, ou exercem diretamente a sua atividade, em seu próprio nome, por meio da criação de uma filial no Brasil. No primeiro caso, estamos diante das denominadas empresas subsidiárias, que representam a maioria das empresas que no Brasil atuam e são consideradas empresas nacionais. No segundo caso, estas empresas são consideradas estrangeiras e para que elas possam atuar no Brasil por meio de suas filiais, é necessário que obtenham autorização do Poder Executivo.<sup>418</sup>

O Brasil vem, historicamente, adotando este critério híbrido.<sup>419</sup> Inicialmente ele foi estabelecido por meio do artigo 60 do Decreto-Lei 2.627/40,<sup>420</sup> sendo mantido em vigor pela Lei das Sociedades Anônimas nº 6.404/76.<sup>421</sup> A Constituição, ao referir-se às empresas nacionais em seu artigo 171,<sup>422</sup> constitucionalizou este mesmo critério e, posteriormente, o Código Civil de 2002, ao dispor sobre a definição das sociedades nacionais, preservou a referida tradição histórica brasileira em seu artigo 1.126.<sup>423</sup>

É interessante notar que essa opção da legislação brasileira nem sempre foi aceita de forma tão tranquila. Em algumas ocasiões, foram feitas propostas para que a nacionalidade das sociedades fosse definida com base no critério da origem do controle

---

<sup>416</sup> DOLINGER, Jacob. A Sociedade Anônima Brasileira: critério determinador de sua nacionalidade. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 23, 1976, p. 65; MÉLEGA, Luiz. Nacionalidade da Sociedade por Ações. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo, v. 33, 1979, p. 128.

<sup>417</sup> XAVIER, Alberto. Problemas jurídicos das filiais de sociedades estrangeiras, no Brasil e de sociedades brasileiras no exterior. Revista de Direito Mercantil. V. 39, 1980, p. 76-83.

<sup>418</sup> XAVIER, Alberto. Problemas jurídicos das filiais de sociedades estrangeiras, no Brasil e de sociedades brasileiras no exterior. Revista de Direito Mercantil. v. 39, 1980, p. 76-83.

<sup>419</sup> DOLINGER, Jacob. A Sociedade Anônima Brasileira: critério determinador de sua nacionalidade. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 23, 1976, p. 67 e 68.

<sup>420</sup> Art. 60. São nacionais as sociedades organizadas na conformidade da lei brasileira e que têm no país a sede de sua administração.

<sup>421</sup> Art. 300. Ficam revogados o Decreto-Lei n. 2.627, de 26 de setembro de 1940, com exceção dos artigos 59 a 73, e demais disposições em contrário.

<sup>422</sup> Art. 171. São consideradas:

*I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;*

<sup>423</sup> Art. 1.126. É nacional a sociedade organizada de conformidade com a lei brasileira e que tenha no País a sede de sua administração.

do seu capital.<sup>424</sup> Com isso, pretendia-se promover e incentivar o capital nacional e os investimentos das pessoas residentes e domiciliadas no País, para que fossem preservados os interesses econômicos nacionais. Contudo, nenhuma destas propostas foi adiante, pois, historicamente, sempre se admitiu a possibilidade de se conceder tratamento mais favorável às empresas brasileiras de capital nacional, sem que fosse necessário alterar a definição legal das empresas nacionais.<sup>425</sup>

A experiência tem demonstrado não ser correta a afirmação feita pelo autor da propositura em análise, no sentido de que o critério mantido pela nova Lei das Sociedades Anônimas coloca em situação de igualdade empresas nacionais e estrangeiras. Não seria necessária mais do que uma simples leitura dos arts. 70, 71 e seus parágrafos, do Decreto-lei 2.627/40, para recolher-se conclusão contrária.

No que respeita a financiamentos e determinados benefícios fiscais, sempre que as autoridades constituídas entenderam restringi-los à sociedade cujo capital social esteja sob o controle acionário em mãos dos nacionais. Não há óbice algum, nem de ordem legal, nem de natureza constitucional que impeça esse procedimento.<sup>426</sup>

Dentre as legislações que previam um tratamento diferenciado para as empresas brasileiras de capital nacional, a Lei de Informática nº 7.232/84, anterior à Constituição de 1988, é aquela que mereceu maior destaque e foi objeto de maiores discussões.<sup>427</sup> Para efeito de aplicação desta lei, o seu artigo 12 instituiu um novo conceito de empresas nacionais, não mais de acordo com o critério do local da sua constituição e da sua sede social, mas de acordo com o controle do seu capital e da sua direção.<sup>428</sup>

---

<sup>424</sup> MÉLEGA, Luiz. Nacionalidade da Sociedade por Ações. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo, v. 33, 1979, p. 127-132

<sup>425</sup> Neste sentido, ver: DOLINGER, Jacob. A Sociedade Anônima Brasileira: critério determinador de sua nacionalidade. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 23, 1976, p. 68; MÉLEGA, Luiz. Nacionalidade da Sociedade por Ações. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo, v. 33, 1979, p. 127-132; BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 43.

<sup>426</sup> MÉLEGA, Luiz. Nacionalidade da Sociedade por Ações. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo, v. 33, 1979, p. 130.

<sup>427</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 222.

<sup>428</sup> Art. 12. Para os efeitos desta Lei, empresas nacionais são as pessoas jurídicas constituídas e com sede no País, cujo controle esteja, em caráter permanente, exclusivo e incondicional, sob a titularidade, direta ou indireta, de pessoas físicas residentes e domiciliadas no País, ou por entidades de direito público interno, entendendo-se controle por:

Como vimos nos capítulos anteriores, as críticas feitas a esta lei não se referiam à distinção feita por ela entre as empresas de capital nacional e as demais empresas, mas sim à reserva de mercado instituída por ela. Esta reserva de mercado foi, inclusive, revogada por meio da lei 8.248/91, que manteve o tratamento favorável às empresas de capital nacional. “A crítica não era aos incentivos concedidos pelo governo para o desenvolvimento da indústria de informática no Brasil. Quanto a isso, tanto os pesquisadores quanto a grande maioria do empresariado nacional eram francamente favoráveis. A crítica referia-se à questão da reserva de mercado.”<sup>429</sup>

O artigo 171 da Constituição teve o seu espírito totalmente inspirado no artigo 12 da Lei de Informática.<sup>430</sup> Enquanto a Lei de Informática adotava uma nova definição para as empresas nacionais, com base no controle do seu capital e direção, distinto do Decreto-

---

*I - controle decisório: o exercício, de direito e de fato, do poder de eleger administradores da sociedade e de dirigir o funcionamento dos órgãos da empresa;*

*II - controle tecnológico: 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;*

*III - controle de capital: a detenção, direta ou indireta, da totalidade do capital, com direito efetivo ou potencial de voto, e de, no mínimo, 70% (setenta por cento) do capital social.*

*§ 1º No Caso de sociedades anônimas de capital aberto, as ações com direito a voto ou a dividendos fixos ou mínimos deverão corresponder, no mínimo, a 2/3 (dois terços) do capital social e somente poderão ser propriedade, ou ser subscritas ou adquiridas por:*

*a) pessoas físicas, residentes e domiciliadas no País, ou entes de direito público interno;*

*b) pessoas jurídicas de direito privado, constituídas e com sede e foro no País, que preencham os requisitos definidos neste artigo para seu enquadramento como empresa nacional;*

*c) pessoas jurídicas de direito público interno.*

<sup>429</sup> ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 222.

<sup>430</sup> Art. 171. São consideradas:

*I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;*

*II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.*

*§ 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:*

*I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;*

*II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:*

*a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;*

*b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.*

*§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.*

lei 2.627/40, a Constituição adotou o mesmo critério do referido Decreto-lei.<sup>431</sup> A Constituição preferiu, ao invés de alterar a definição tradicional de empresas nacionais, dispor sobre um novo instituto jurídico: as empresas brasileiras de capital nacional. Esta caracterização foi feita da forma mais rígida possível, tanto em relação ao seu capital votante, como em relação ao exercício de fato e de direito do poder decisório para gerir as suas atividades.<sup>432</sup> Para a qualificação de empresa brasileira de capital nacional, era necessário que o poder decisório fosse direto, ou seja, “sempre com uma pessoa física domiciliada no País ou com uma pessoa jurídica de direito público interno”, e, ainda, que este domicílio fosse permanente e não temporário.<sup>433</sup>

A distinção entre empresas brasileiras e empresas brasileiras de capital nacional foi feita no artigo 171 da Constituição, com a finalidade de possibilitar que a lei concedesse proteção e benefícios especiais e temporários as segundas, para desenvolver atividades consideradas estratégicas, levando-se em conta o desenvolvimento nacional.<sup>434</sup> Conforme conta a doutrina, este dispositivo foi objeto de muitos debates na Constituinte. Para os seus críticos, estava instituída uma exceção ao princípio da isonomia, já que ele estaria possibilitando que a lei tratasse empresas iguais de forma diferente. Em outras palavras, a distinção feita com base no capital social não seria parâmetro suficiente para possibilitar a instituição do referido tratamento diferenciado. Só não se poderia falar em violação ao princípio da isonomia porque foi a própria Constituição que instituiu essa discriminação.<sup>435</sup>

Para esta corrente, a Constituição já previa outros mecanismos para disciplinar a entrada de capitais estrangeiros no país, direcionando-os de acordo com os interesses nacionais,

---

<sup>431</sup> Celso Bastos chega a afirmar que justamente em razão deste tratamento diferente entre a Lei de Informática e o novo dispositivo constitucional, havia se tornado inconstitucional a referida lei. BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 51.

<sup>432</sup> Para uma visão crítica dos critérios adotados pela Constituição para a definição de controle efetivo da empresa, ver: NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 77, 1990, p.19 e BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 48-51.

<sup>433</sup> NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 77, 1990, p. 21.

<sup>434</sup> BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 52 e 53.

<sup>435</sup> BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 52 e 53.

nos termos do seu artigo 172. O tratamento mais favorável ao capital nacional em detrimento do capital estrangeiro, além de não ter o efeito pretendido de estimular o desenvolvimento econômico, acabaria desestimulando o investimento estrangeiro. Nesta medida, este artigo, pretendendo promover o desenvolvimento econômico estaria, na verdade, trazendo um retrocesso para a economia brasileira, na medida em que desencorajava o investimento estrangeiro no País e criava empresas ineficientes e dependentes da ajuda do Estado.

Esta discriminação não merece encômios. Consagra uma prática discriminatória que não se coaduna com a prática do capitalismo, que demanda fundamentalmente igualdade de regras para todos. Traduz-se, ao fim e ao cabo, num expediente que só tem o condão de afugentar o capital estrangeiro de que o País tanto carece.

Quanto à proteção dada à empresa brasileira de capital nacional, ela na minoria das vezes se traduz em privilégio para seus titulares, sem que daí, necessariamente resulte algum benefício para a coletividade.

A proteção oferecida se converte, no mais das vezes, em desestímulo para o avanço e aperfeiçoamento tecnológico, tanto quanto para a diminuição de custos. Instaura-se uma mentalidade cartorial, ou de feudo.<sup>436</sup>

Muitos doutrinadores, durante o desenvolvimento dos trabalhos da Constituinte, “viram nesses dispositivos um caráter de antagonismo, quando não de xenofobia, com relação ao capital alienígena”.<sup>437</sup> Conforme conta Eros Grau, um dos principais responsáveis pela inclusão do artigo 171 na Constituição, este dispositivo foi objeto de muitos debates e alvo de diversas críticas, e quase não reuniu votos suficientes para ser aprovado. Este foi um dos principais pontos em que se notou a pluralidade ideológica e o conflito de forças políticas e econômicas que a Constituinte envolveu.<sup>438</sup>

---

<sup>436</sup> BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 47 e 48.

<sup>437</sup> NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 77, 1990, p. 15.

<sup>438</sup> GRAU, Eros. Breve nota histórica sobre o artigo 171 da Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 45, n. 179, 2008, p. 243. “Sua inclusão no texto constitucional provocou intensos debates na Constituinte, gerados pelo antagonismo de correntes ideológicas. Nada de mais efetivo foi arguido, significativamente, contra a proteção e benefícios especiais e temporários concedíveis tendo em vista o desenvolvimento de atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional. No que tange àqueles voltados à promoção do desenvolvimento do País, vigorosas investidas, contrárias a sua

O artigo 171, §1º, I, previa a possibilidade de a lei conceder tratamento diferenciado às empresas de capital nacional, tanto por meio da concessão de benefícios e de proteção a determinadas atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País. O termo “benefícios”, mencionado no dispositivo em questão, tinha a conotação de benefícios fiscais, empréstimos e financiamentos preferenciais, subsídios, e não gerou tantos debates como a expressão “proteção” que, de acordo com a doutrina,<sup>439</sup> abria a possibilidade para a criação da reserva de mercado, assim como ocorria com a Lei de Informática, em seu artigo 9º.<sup>440</sup>

De forma complementar a este dispositivo, o inciso II, deste mesmo parágrafo, previa, ainda, a possibilidade de ser exigido pela lei, para certas atividades consideradas estratégicas, que o controle do capital em questão estivesse relacionado às atividades tecnológicas e ao cumprimento de determinados níveis de nacionalização do capital da empresa, acima da maioria simples do capital votante.<sup>441</sup> Pretendia-se, com o dispositivo em questão, promover a absorção da tecnologia estrangeira e fazer com que ela ficasse sob o controle dos brasileiros.<sup>442</sup> A imposição do controle nacional não dependia da concessão dos benefícios previstos no inciso I deste parágrafo, “se bem que, na prática, dado o entrelaçamento existente entre tecnologia e desenvolvimento

---

consagração constitucional, foram patrocinadas. É que se encontrava na pauta das discussões econômicas a Política Nacional de Informática, instituída pela Lei n. 7.232/84.

(...)

É que, em determinado momento, Severo Gomes chegou à conclusão, em conversa com Mário Covas, de que não se somavam votos suficientes para assegurar a aprovação dos textos do artigo 171 e seus parágrafos.

(...)

Não obstante, a soma de forças em determinado momento foi convencionada. Esse movimento político, fruto de uma estratégia equacionada por Mário Covas, é que explica a inserção do conceito de empresa brasileira de capital nacional na Constituição e a previsão, no ADCT, da convocação de um plebiscito em torno da escolha entre a república e a monarquia constitucional.”

<sup>439</sup> NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 77, 1990, p. 23 e BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 54 e 55.

<sup>440</sup> Art. 9º *Para assegurar adequados níveis de proteção às empresas nacionais, enquanto não estiverem consolidadas e aptas a competir no mercado internacional, observados critérios diferenciados segundo as peculiaridades de cada segmento específico de mercado, periodicamente reavaliados, o Poder Executivo adotará restrições de natureza transitória à produção, operação, comercialização, e importação de bens e serviços técnicos de informática.*

<sup>441</sup> NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 77, 1990, p. 26.

<sup>442</sup> BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 56 e 57.

econômico, será muito comum que os setores de tecnologia de ponta sejam também considerados “imprescindíveis ao desenvolvimento do País””.<sup>443</sup>

A imposição de maiores percentuais de participação no capital da empresa brasileira por pessoas residentes e domiciliadas no País não tinha por objetivo alterar a caracterização da empresa, que já era de capital nacional. A exigência em questão pretendia impor que, para determinados setores estratégicos, seria necessário um percentual de capital nacional ainda superior ao das empresas de capital nacional, que precisavam ter, somente, maioria simples do seu capital votante, assim como já dispunha a Lei de Informática, em seu artigo 12.

Qual o endereçamento desta previsão constitucional? Basicamente o de tornar mais substancial a participação de nacionais em tais empreendimentos – imprescindíveis ao desenvolvimento tecnológico – e apenas neles, reforçando, portanto, o seu poder decisório e o seu grau de influência na condução dos mesmos. Como é sabido, o nível e a extensão de concessões que um grupo societário está disposto a fazer ao outro, numa *joint venture*, é função em boa parte do peso específico de cada um, em termos do volume investido e do poder de decisão representado pelo povo.<sup>444</sup>

Por fim, o §2º, do artigo 171 da Constituição previu a possibilidade de o Estado utilizar o seu poder de compra para dar tratamento preferencial às empresas brasileiras de capital nacional. O poder de compra do Estado, como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, já era utilizado em muitos outros países, como, por exemplo, o *American Buy Act*, de 1933, nos Estados Unidos. Estudiosos da matéria há muito tempo reconheciam que o poder de compra do Estado era um dos principais mecanismos de promoção do desenvolvimento econômico, do progresso tecnológico e meio de absorção da tecnologia estrangeira.<sup>445</sup>

---

<sup>443</sup> NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 77, 1990, p. 25 e 26.

<sup>444</sup> NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 77, 1990 p. 26.

<sup>445</sup> BITTENCOURT, Sidney. Comentários às alterações impostas à Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 12.349/2010. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 10, n. 111, 2011.

Em geral, as licitações são regidas pelo princípio da isonomia dos concorrentes e da seleção da proposta mais vantajosa. O dispositivo em questão estabeleceu uma exceção a estes princípios, possibilitando um tratamento preferencial e mais benéfico às empresas de capital nacional. Esta norma provocou intensos debates na Constituinte, tendo havido forte pressão para que fosse colocado, no texto constitucional, que esta preferência só poderia existir quando houvesse igualdade de condições entre os vários proponentes.<sup>446</sup> Contudo, no texto final da Constituição, foi retirada a expressão “em igualdade de condições”, ficando aberta a possibilidade para que o Poder Público estabelecesse esta preferência sem que fosse necessária a existência de igualdade de condições, como, por exemplo, com o estabelecimento de margens de preferência de preço para as empresas de capital nacional.

Apesar disso, grande parte da doutrina ainda assim continuava entendendo que essa preferência só poderia haver em igualdade de condições.<sup>447</sup> “Em outras palavras: a preferência não pode dizer respeito nem ao preço nem à qualidade dos produtos e dos serviços. Ela poderá consistir em um critério de desempate, no caso de serem dois ou mais os vencedores da licitação”<sup>448</sup>. Além disso, a Lei 8.666/93, ao cuidar da distinção entre as empresas de capital nacional e as demais, para as compras pelo Poder Público, acabou vedando qualquer tipo de tratamento diferente entre as empresas brasileiras e as estrangeiras, dispondo que as empresas brasileiras de capital nacional só poderiam ter preferência quando houvesse igualdade de propostas, ou seja, somente como critério de desempate em igualdade de condições.<sup>449</sup>

---

RODRIGUES, Cristina Barbosa. Lei nº 12.349/2010 – as licitações públicas assumem o papel de instrumento impulsionador da inovação tecnológica no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte. v. 9, n. 33, 2011; BRABOSA, Denis Borges. Licitação como instrumento de incentivo à inovação: o impacto da Lei 12.349/2010. In: BARBOSA, Denis Borges. *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)*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

<sup>446</sup> NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 77, 1990, p. 27 e 28

<sup>447</sup> Neste sentido, ver: NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 77, 1990, p. 27 e 28.

<sup>448</sup> BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 58-62

<sup>449</sup> Art. 3º (...)

§ 1º É vedado aos agentes públicos:  
(...)

Contudo, a própria Lei 8.666/93 ressaltou a possibilidade da concessão de tratamento favorável às empresas de capital nacional para produtos de informática, nos termos do artigo 3º da Lei 8.248/91, alteradora da Lei de Informática nº 7.232/84, com a limitação da igualdade de condições em relação ao prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço.<sup>450</sup> Todavia, a Lei 8.248/91 foi alterada pela Lei 10.176/01 para que fosse admitido o tratamento diferenciado somente para os produtos e serviços de informática, com tecnologia desenvolvida no Brasil, independentemente do controle do capital da empresa.<sup>451</sup>

Recentemente, com a finalidade de utilizar o Poder de Compra do Estado para promover o desenvolvimento econômico do Brasil, foi promulgada a Lei 12.349/10.<sup>452</sup> Esta lei,

---

*II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.*

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

*I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;*

<sup>450</sup> Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União, darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação, nos termos do § 2º do art. 171 da Constituição Federal, aos produzidos por empresas brasileiras de capital nacional, observada a seguinte ordem:

*I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País;*

*II - bens e serviços produzidos no País, com significativo valor agregado local.*

*§ 1º Na hipótese de a empresa brasileira de capital nacional não vir a ser objeto desta preferência, dar-se-á aos bens e serviços fabricados no País preferência em relação aos importados, observado o disposto no § 2º deste artigo.*

*§ 2º Para o exercício desta preferência, levar-se-á em conta condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço.*

<sup>451</sup> Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação, observada a seguinte ordem, a:

*I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País;*

*II - bens e serviços produzidos de acordo com processo produtivo básico, na forma a ser definida pelo Poder Executivo.*

<sup>452</sup> Para um estudo mais aprofundado da Lei 12.349/10, ver: CYMBALISTA, Tatiana Matiello; ZAGO, Marina Fontão e RODRIGUES, Fernanda Esbizaro. O poder de compra estatal e a margem de preferência para produtos e serviços nacionais introduzida na lei de licitações. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte: Fórum, 2011; RIGOLIN, Ivan Barbosa. Lei das licitações é novamente alterada – A MP nº 495, de 19.7.10. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 104, 2010; MOTTA, Carlos Pinto Coelho; BICALHO, Alécia Paolucci N. Licitações nacionais como instrumento da efetivação dos princípios constitucionais do desenvolvimento nacional e do incentivo ao mercado interno. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 107, 2010 e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Preferências em licitação para bens e serviços fabricados no Brasil e para

inspirada no *American Buy Act*,<sup>453</sup> criou a possibilidade de serem estabelecidas margens de preferência para produtos manufaturados brasileiros e serviços nacionais, levando-se em consideração o desenvolvimento e a inovação tecnológica, realizados no Brasil. A referida lei estabeleceu os critérios de preferência, não com base no controle do capital da empresa, mas de acordo com os bens produzidos em território nacional e os serviços prestados no País. Além disso, revogou o inciso I, do §2º, do artigo 3º, da Lei 8.666/93, que previa a preferência para as empresas de capital nacional como critério de desempate, em igualdade de condições. Ao tratar desta revogação, a Exposição de Motivos Interministerial nº 104/10 deixa claro o reconhecimento de que, com a revogação do artigo 171 da Constituição, estava prejudicada qualquer tentativa de se estabelecer qualquer tipo de tratamento preferencial entre as empresas em razão da origem do seu capital.<sup>454</sup>

A nosso ver, existem fortes pontos de contato entre a teoria furtadiana de desenvolvimento econômico e as disposições do revogado artigo 171 da Constituição. A Constituição reconheceu que, para o desenvolvimento econômico do Brasil e, principalmente, para a superação da condição de nação subdesenvolvida, dependente da tecnologia externa, é necessário que se conceda um tratamento diferenciado à indústria nacional, possibilitando que ela tenha forças suficientes para absorver e desenvolver tecnologia de forma endógena, e não somente se apropriar da tecnologia desenvolvida no exterior. E, ainda, este benefício especial à indústria nacional, nos setores estratégicos para o desenvolvimento tecnológico, não deveria ser estendido a toda e qualquer empresa que aqui fosse constituída, mas, tão somente, àquelas que fossem controladas por capital nacional. Segundo a mencionada perspectiva constitucional, para a absorção e promoção do progresso tecnológico não bastaria existir empresas de capital estrangeiro, dominadoras das tecnologias, atuando em território nacional, era necessário

---

empresas brasileiras de capital nacional. Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte. v.2. n. 13, 2003.

<sup>453</sup> O *American Buy Act*, criado em 1933, estabelecia critérios de preferência para a contratação pública de bens e serviços realizados nos Estados Unidos, com o objetivo de proteger o mercado interno, o emprego dos americanos nos Estados Unidos, a indústria de manufaturas americana, os investimentos americanos e aumentar o lucro da indústria de aço. Obtido em: <http://www.fiscosoft.com.br/l/510v/exposicao-de-motivos-interministerial-n-104-de-18062010>. Site acessado em 22.04.12.

<sup>454</sup> “7. Com referência à alteração do § 2º do art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, é de se observar que a medida tenciona aperfeiçoar a legislação e promover sua adequação ao disposto na Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que revogou o artigo 171 da Constituição Federal.” Obtido em <http://www.fiscosoft.com.br/l/510v/exposicao-de-motivos-interministerial-n-104-de-18062010>. Site acessado em 22.04.12.

haver empresas genuinamente brasileiras, de capital nacional, dominando estas tecnologias.

A perspectiva adotada pelo revogado artigo 171 da Constituição reconhece, na mesma linha da teoria furtadiana, que o progresso tecnológico no Brasil tem sido uma consequência do desenvolvimento e não o seu motor. A industrialização foi introduzida no País de fora para dentro, não surgindo como um processo endógeno, com a maturação de seus elementos criadores, como o alcance de um estágio de conhecimento científico e tecnológico e o surgimento de uma classe empresarial nacional, investidora neste setor progressista.<sup>455</sup> A industrialização, vindo como um fator externo, não permitiu que fosse incorporada pela economia brasileira dentro de seu tecido, continuando como um elemento artificial.

Para a teoria furtadiana desenvolvimentista, a tecnologia que chega ao País continua sendo dominada e condicionada pelo capital externo, fazendo com que o País continue dependente de um processo de desenvolvimento que está absolutamente fora do seu poder de controle. Como visto anteriormente,<sup>456</sup> ao tratar deste assunto, Furtado explica todo o problema do controle da nossa economia pelos grandes grupos de empresas estrangeiras, que gera a nossa dependência econômica e tecnológica, e a deficiência dos nossos centros decisórios.

Como visto, o próprio Celso Furtado defende a possibilidade de se implementar políticas econômicas que possibilitem o controle, por pessoas residentes no Brasil, do capital e do poder decisório de empresas intensivas de tecnologia, uma vez que, só com este tipo de controle, é que se poderia falar em autonomia tecnológica e internalização dos centros decisórios. Furtado chega ao ponto de defender medidas de nacionalização do capital das empresas ao longo do tempo:

Suponhamos, como hipótese de trabalho, que, uma vez pagos dividendos adequados ao capital investido pelos não residentes – supondo que todos os acionistas na fase inicial sejam estrangeiros – 50 por cento dos lucros retidos são transformados em títulos, correspondentes a ações

---

<sup>455</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 103-104.

<sup>456</sup> Já tratamos de todas estas questões no subitem 1.4.2.3. Aqui só estamos enfatizando o que já foi dito.

preferenciais sem direito a voto e não negociáveis em bolsa emitidas em benefício exclusivo de um instituto nacional de desenvolvimento, e 50 por cento assumem a forma de ações ordinárias distribuídas ao pessoal e à diretoria, de acordo com critérios a ser definidos. Os diretores e quadros superiores estrangeiros, ao regressarem aos seus países, venderiam em bolsa as ações que houvessem acumulado. O capital da empresa tenderia a nacionalizar-se e os vínculos entre o corpo social e a direção a estreitar-se. Seria de se esperar que as relações entre a empresa e sua antiga matriz evoluíssem, assumindo principalmente a forma de contratos para a utilização de patentes e de assistência técnica em casos especiais (...) O objetivo, neste caso, é internalizar no país a empresa, na medida em que esta é um centro de decisões e uma peça do sistema de poder, problema que pode ter uma relação remota com o da propriedade das ações da empresa matriz.<sup>457</sup>

A Constituição, ao deixar evidente a sua preocupação com o desenvolvimento tecnológico, para a formação de uma indústria nacional, baseada no capital brasileiro, vinculou a tecnologia aos interesses nacionais, na tentativa de fazer com que o Brasil conseguisse absorver a tecnologia estrangeira e conseguisse desenvolver a tecnologia endogenamente, de forma competitiva com os países desenvolvidos. Trata-se de uma tentativa da Constituição de evitar que o capital estrangeiro controle parte do sistema de decisões que comanda a atividade econômica.

Diante de um novo cenário político e econômico, a Emenda Constitucional nº 06/95 revogou todas as disposições do mencionado artigo 171, com a finalidade de evitar a fuga do investimento estrangeiro do País. A revogação do artigo 171 ocorreu em uma época de reorientação do papel do Estado no domínio econômico, que passava de uma atuação mais forte, como agente econômico e indutor, para uma atuação mais fraca, preponderantemente regulatória.<sup>458</sup> A exposição de motivos nº 37/95, que acompanhou a Emenda Constitucional nº 06/95, fundamentou a revogação do artigo 171 no fato de que a discriminação do capital estrangeiro não deveria ser mais feita, uma vez que as

---

<sup>457</sup> FURTADO, Celso, Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969, p. 82 e 83.

<sup>458</sup> Para uma visão mais aprofundada da revogação do artigo 171 da Constituição no contextos da reforma constitucional, ver: MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg e BASTOS, Vânia Lomônaco. Reforma constitucional: notas sobre o papel do Estado na economia. Obtido em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/996/1305>. Site acessado em 29.04.2012.

reservas de mercado tinham perdido o seu sentido de existência, já que era necessária a atração de capitais estrangeiros para complementar a poupança interna insuficiente e melhorar a relação com as economias dos outros países. Logo em seguida à revogação do artigo 171 da Constituição, foi proferido o parecer nº 231/95, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, que fundamentava a extinção da distinção entre as empresas de capital nacional e as demais empresas no fato de que a economia mundial tendia à globalização, sendo necessária a retirada das barreiras legais que impedissem as relações comerciais entre os países e a realidade socioeconômica brasileira que exigia expressivos recursos financeiros dos quais não dispunha o País:

A *occasio legis* dessa última providência, posta como elemento imprescindível no atinar com a verdadeira *mens legis*, complementa a série causal de que decorre a promulgação da emenda: a economia mundial tende à globalização, refletindo os instrumentos de regulação multilateral das relações comerciais verdadeiros óbices às barreiras legais que as inibam, impondo, destarte, ajuste das legislações nacionais; a tônica é a eliminação das reservas de mercado e, conseqüentemente, sua abertura para viabilizar o inter-relacionamento das economias; a realidade socioeconômica nacional erige como pressuposto de estabilização da economia e do desenvolvimento autossustentado, expressivos investimentos de recursos financeiros de que reconhecidamente não dispõe o País; daí ceder passo a distinção de que se cuida, para permitir – eliminados os privilégios soerguidos a nível de exceção – o tratamento igualitário dos capitais, independentemente de sua origem.<sup>459</sup>

Nesta época, a grande discussão que existia referia-se aos efeitos desta revogação, principalmente em relação às disposições da Lei de Informática nº 8.248/91, então vigente na época. A doutrina se dividia, alguns sustentavam que com a revogação do artigo 171 havia se tornado inconstitucional toda e qualquer distinção entre as empresas de capital nacional e as demais empresas, e, outros defendiam que esta distinção era permitida pela Constituição, mesmo não estando mais vigente o artigo 171. Os diversos órgãos do Poder Executivo foram chamados a se pronunciar sobre os efeitos desta

---

<sup>459</sup> Par. CONJUR/MCT 231/95 - Par. - Parecer CONSULTOR JURÍDICO DO MINISTRO DE ESTADO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA - CONJUR/MCT nº 231 de 13.11.1995. Obtido em: [http://www.fiscosoft.com.br/main\\_online\\_frame.php?home=federal&secao=2&optcase=&page=/index.php?PID=5416&flag\\_mf=&flag\\_mt=](http://www.fiscosoft.com.br/main_online_frame.php?home=federal&secao=2&optcase=&page=/index.php?PID=5416&flag_mf=&flag_mt=). Site acessado em 29.04.2012.

revogação. Tanto o Ministério de Ciência e Tecnologia como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional produziram pareceres favoráveis à tese de que, com a revogação do artigo 171 da Constituição, havia se tornado inconstitucional toda e qualquer distinção entre as empresas brasileiras e as empresas brasileiras de capital nacional.<sup>460</sup>

O parecer nº 231/95, proferido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, foi o mais importante da época e aquele que forneceu subsídios para o entendimento que se formava a este respeito pelo Poder Executivo. De acordo com o mencionado parecer, o artigo 171 da Constituição havia instituído uma norma de exceção ao princípio da igualdade jurídica, impedindo que o legislador ordinário pudesse dar qualquer tipo de tratamento diferente para as empresas de capital nacional fora dos limites ali dispostos. Em outras palavras, “seja porque se trata de vantagens excepcionais, seja em respeito ao princípio da igualdade, não pode o legislador ordinário atribuir a esta espécie de empresa instituída constitucionalmente aquilo que a própria Constituição facultou conceder ou determinou dar”. Neste sentido, tendo a Emenda Constitucional nº 06/95 extirpado a referida distinção, ela deixou de fazer parte do ordenamento jurídico.<sup>461</sup>

Assim, o próprio Ministério da Ciência e Tecnologia, órgão do Poder Executivo responsável pelas políticas de inovação tecnológica, havia consolidado o entendimento de que as políticas econômicas já não podiam fazer mais esta distinção. O resultado disso foi que, além de os dispositivos da Lei 8.248/91, que dispunham sobre o tratamento diferenciado para as empresas brasileiras de capital nacional, terem sido considerados inconstitucionais, foram, posteriormente, revogados pela Lei 10.176/01. As demais políticas industriais, fiscais, a Lei de Inovação nº 10.973/04, a Lei do Bem nº 11.196/05 e a Lei de Poder de Compra do Estado nº 12.349/10, passaram a não mais fazer a distinção entre empresas brasileiras de capital nacional e as demais.

A Lei de Inovação nº 10.973/04 utiliza a expressão “empresa nacional” como a beneficiária das suas medidas, mas não define o que se entende por empresa nacional para efeito de aplicação da lei, dando a entender que seria aquela mesma tradicionalmente definida, “a sociedade organizada de conformidade com a lei brasileira

---

<sup>460</sup> Parecer CONJUR n. 231/95 MCT e Parecer n. 1.615/96 da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

<sup>461</sup> Parecer CONJUR n. 231/95 MCT. Obtido em:

[http://www.fiscosoft.com.br/main\\_online\\_frame.php?home=federal&secao=2&optcase=&page=/index.php?PID=5416&flag\\_mf=&flag\\_mt=](http://www.fiscosoft.com.br/main_online_frame.php?home=federal&secao=2&optcase=&page=/index.php?PID=5416&flag_mf=&flag_mt=). Site acessado em 29.04.2012.

e que tenha no País a sede de sua administração”. A Lei 12.349/10, como visto anteriormente, só possibilitou o estabelecimento de margens de preferência para produtos manufaturados brasileiros e serviços nacionais, sem fazer qualquer tipo de distinção em relação ao controle do capital das empresas.

Assim, parece ter se difundido e ter sido aceita de forma quase unânime a ideia de que, após a revogação do artigo 171, o legislador ordinário não pode mais fazer mais qualquer tipo de distinção entre as empresas brasileiras de capital nacional. A doutrina parece já não mais se preocupar em discutir esta questão, porque o próprio Legislativo e o Executivo já aceitam como certa a inconstitucionalidade desta distinção. Justamente por haver quase unanimidade da doutrina a este respeito, e por terem as políticas econômicas abandonado tal distinção é que entendemos importante rediscutir esta questão para repensarmos o caminho que vem sendo seguido por elas e, se a interpretação que vem sendo dada ao texto constitucional, no que se refere ao desenvolvimento econômico e a autonomia tecnológica, está em linha com o que aqui defendemos.

Entendemos, junto com Eros Grau, que a revogação do artigo 171 não impede a concessão de tratamento diferenciado para as empresas de capital nacional, pois existem diversos outros dispositivos constitucionais que dão fundamento para tanto. A Constituição não precisaria, como nunca precisou, prever em seu texto uma norma que possibilitasse a referida distinção, para que ela pudesse ser realizada pelo legislador ordinário. A referida Emenda Constitucional não tem o condão de alterar totalmente o perfil e a importância dada pela Constituição ao desenvolvimento nacional. São diversos os dispositivos constitucionais que tratam do desenvolvimento nacional, vinculando-o à autonomia tecnológica.

Como já dito, o desenvolvimento nacional vem previsto no artigo 3º, inciso II, como um dos objetivos do Estado brasileiro. O artigo 218 traz como diretriz o incentivo pelo Estado brasileiro do desenvolvimento científico, a pesquisa e capacitação tecnológicas, dispondo, inclusive, que a pesquisa tecnológica deve ser voltada para os problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Não há dúvidas de que este dispositivo trata da tecnologia criada internamente, e não da tecnologia importada do exterior e que não é absorvida pela nossa economia. Em

conjunto com o artigo 218, mais adiante, o artigo 219 ainda dispõe que o mercado interno constitui patrimônio nacional, e que deve ser incentivado, de modo a buscar a autonomia tecnológica do País.<sup>462</sup>

Conjugando os dispositivos mencionados, temos que o incentivo da tecnologia deve ser buscado para que se consiga alcançar um grau suficiente de autonomia tecnológica, pois só assim será possível de se alcançar o desenvolvimento nacional, em conformidade com os pressupostos desenvolvimentistas expostos. Nesta medida, sendo necessário para o desenvolvimento da tecnologia e da indústria nacional que se dê um tratamento diferenciado para as empresas de capital nacional, em determinados setores estratégicos, não vemos como dizer que este tratamento seria inconstitucional por ofensa ao princípio da igualdade jurídica e por ter sido revogado o artigo 171 da Constituição. Valendo-nos das palavras de Eros Grau, a Constituição não se interpreta em tiras, devendo ser levado em consideração todo o contexto das suas normas.<sup>463</sup> O entendimento de que somente pela revogação do artigo 171 estaria extirpada do ordenamento jurídico a possibilidade de o legislador conceder tratamento diferenciado para as empresas de capital nacional, parece não levar em consideração os demais dispositivos constitucionais acima mencionados.

A ofensa ao princípio da igualdade jurídica, fundamento principal da alegação de inconstitucionalidade do referido tratamento diferenciado, só existiria se pudéssemos afirmar que a empresa nacional de capital estrangeiro se equipara à empresa nacional de capital nacional, pois aí sim não poderíamos admitir o tratamento diferente a empresas que possuem a mesma condição jurídica. Contudo, não é isso o que ocorre no presente caso. Como visto, em termos de desenvolvimento econômico e autonomia tecnológica, não há como equiparar os dois tipos de empresas.

Os pressupostos econômicos furtadianos evidenciam o atraso da nossa economia em termos tecnológicos, a industrialização como elemento artificial, que chega ao País e continua sendo dominada e condicionada pelo capital externo e a falta de soberania, com os centros decisórios nacionais perdendo totalmente o seu sentido. Se a

---

<sup>462</sup> Defendendo este mesmo entendimento: GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 274-278.

<sup>463</sup> GRAU, Eros. *Ensaio e Discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*, 3ª ed., São Paulo: Melhoramentos, 2005, p. 127 e 128.

Constituição pretende reverter essa situação, conforme dispõem os artigos 3º, 218 e 219 e, se, para isso, são necessárias medidas econômicas que atrelem o desenvolvimento tecnológico de setores estratégicos ao controle do capital das empresas, não vemos o porquê de se afirmar que as empresas de capital nacional devem ser equiparadas as demais. Em outras palavras, partindo dos pressupostos econômicos furtadianos, defendidos no presente trabalho, as empresas de capital nacional jamais poderiam ser equiparadas às demais, quando se trata de autonomia tecnológica e desenvolvimento econômico.

Eugenio Staub, ao tratar dos maiores desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação, discorre sobre o problema da atuação das empresas multinacionais no Brasil, controladas por interesses de estrangeiros, não possuindo qualquer interesse no desenvolvimento de tecnologia no País e não oferecendo qualquer chance de concorrência para as empresas nacionais, o que gera a necessidade do estabelecimento de tratamento diferente em razão da origem do capital:

Desta forma, as empresas devem ser tratadas de forma diferenciada, segundo a origem do capital. As empresas estrangeiras demonstram menor interesse no desenvolvimento tecnológico local do que as empresas nacionais, porque já desenvolvem tecnologias em outras partes do mundo. Então a política de desenvolvimento industrial e tecnológico deve determinar políticas e instrumentos específicos para cada tipo de empresa. Da empresa nacional pode-se esperar maior envolvimento em um projeto nacional com maior peso para o desenvolvimento tecnológico, pela simples razão de que o centro decisório e das operações da empresa nacional se encontra no próprio Brasil. Por outro lado, com as empresas estrangeiras haveria a necessidade de o governo federal negociar para que pelo menos parcela do seu desenvolvimento tecnológico seja realizada no Brasil; ou que a empresa estrangeira contribua com o Brasil na formação de recursos humanos; ou na efetiva transferência de tecnologia; ou ainda na capacitação de fornecedores.<sup>464</sup>

---

<sup>464</sup> STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, n. 13, Brasília, 2001, p. 17 e 18.

Hoje, após a revogação do artigo 171 da Constituição, parece um absurdo falar na possibilidade de se conceder tratamento diferente para as empresas de capital nacional. É interessante notar, contudo, que a legislação brasileira, mesmo antes da Constituição de 1988, já dispunha sobre o referido tratamento diferenciado para as empresas de capital nacional, sem haver qualquer tipo de norma constitucional que desse fundamento a isso, como, por exemplo, a Lei de Informática nº 7.232/84, que, inclusive, inspirou a criação do artigo 171 da Constituição. Mesmo sem haver qualquer tipo de previsão constitucional, como ocorria com o artigo 171, a doutrina não questionava tais disposições legais.<sup>465</sup> Em geral, isso era muito bem aceito pela doutrina, pelo Poder Legislativo e Poder Executivo. Ou seja, a distinção entre as empresas de capital nacional, na vigência das constituições anteriores, jamais representou uma violação ao princípio da igualdade jurídica, e agora, só porque foi revogado o artigo 171 da atual Constituição, se tornou inconstitucional o referido tratamento.

Neste sentido, entendemos que a Emenda Constitucional nº 06/95, ao revogar o artigo 171, não impediu que a lei possa conceder tratamento diferente às empresas de capital nacional, pois diversos outros dispositivos constitucionais possibilitam isso. Não haverá violação do princípio da igualdade jurídica na medida em que estes dois tipos de empresa não se encontram em mesma situação jurídica, em termos de controle e autonomia tecnológica. Se existem parâmetros constitucionais razoáveis (desenvolvimento de tecnologia nacional) para que o ordenamento jurídico preveja um tratamento jurídico diferente entre empresas que possuem condições distintas, não vemos o porquê de se limitar a concessão deste tratamento diferenciado, como, historicamente, sempre ocorreu.

A revogação do artigo 171 teve o efeito, somente, de mudar a perspectiva da distinção das empresas em razão da origem do seu capital, e não de impedi-la. Enquanto esta

---

<sup>465</sup> São diversos os autores que falam que, historicamente, jamais se questionou a possibilidade de se conceder tratamento diferenciado para as empresas de capital nacional. Neste sentido, ver: ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009, p. 222 e 223; NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 77, 1990, p. 16; MÉLEGA, Luiz. Nacionalidade da Sociedade por Ações. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo, v. 33, 1979, p. 130; DOLINGER, Jacob. A Sociedade Anônima Brasileira: critério determinante de sua nacionalidade. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 23, 1976, p. 68.

distinção, durante a vigência do artigo 171, existia como diretriz constitucional, ou seja, como orientação ao legislador para que instituísse o tratamento mais favorável às empresas de capital nacional nos setores estratégicos da economia, agora não existe mais. Eros Grau, ao tratar deste assunto, diz que a revogação do artigo 171 correspondeu a uma revogação do dever de distinção e concessão de incentivos, mas, permaneceu existindo uma *permissão fraca* para tanto. “Assim, da revogação da *permissão forte* no §1º do art. 171 não decorre proibição da concessão dos incentivos; ela apenas transforma o direito, no sentido de admitir possam surgir regras que conformem o âmbito da *permissão fraca*.”<sup>466</sup>

Muito mais forte do que a Emenda Constitucional nº 06/95, é o entendimento que se firmou depois dela. Após a revogação do artigo 171, hoje não há mais qualquer política econômica industrial, fiscal ou de inovação que faça esta distinção, sendo aceito, de forma quase unânime, que ela contraria o princípio da igualdade jurídica. Há aceitação plena e, sem qualquer tipo de questionamento, de que a economia brasileira deve caminhar no sentido da globalização, evitando qualquer tipo de discriminação do capital estrangeiro para não afugentá-lo. Adotamos os pressupostos econômicos liberais de livres trocas comerciais e, ao mesmo tempo, esquecemos que, um dia, os países que hoje defendem o livre comércio, são os mesmos que adotaram medidas protecionistas e, vez por outra, continuam adotando.<sup>467</sup> Evidencia-se a ideia de que basta que as empresas multinacionais constituam as suas subsidiárias em nosso País para podermos experimentar o progresso econômico, como um processo natural. Por outro lado, o Estado abre mão, escancaradamente, de conduzir a sua autonomia tecnológica e fortalecer os centros decisórios nacionais, bases primordiais para o seu desenvolvimento econômico, na linha defendida por Celso Furtado.

---

<sup>466</sup> Defendendo este mesmo entendimento: GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988* (Interpretação e Crítica). 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 275.

<sup>467</sup> Neste sentido ver: CHANG, Ha-Joon, *Maus Samaritanos: O mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo*, Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2008. O autor conta que as nações hoje industrializadas, antes de chegarem a este patamar de nações desenvolvidas, passaram por um período de proteção da sua economia. Só depois de estarem suficientemente fortalecidas é que elas passaram a defender o livre comércio. É o que o autor, citando *Friedrich List*, chamou de “chutar a escada”.

## CONCLUSÃO

A caracterização do desenvolvimento econômico, descrito no presente trabalho, parte, primeiramente, da sua distinção com a noção de crescimento econômico. Isso se torna ainda mais importante quando nos referimos aos países subdesenvolvidos. O mero crescimento do produto global bruto não leva, automaticamente, o país ao desenvolvimento econômico, como acreditavam os neoliberais.

A noção de desenvolvimento aqui defendida leva em consideração não somente o crescimento econômico, mas diversos outros fatores, como a distribuição da renda, o desenvolvimento tecnológico e industrial, o crescimento do mercado interno e não somente a exportação de produtos primários, etc. O desenvolvimento econômico entendido como transformação das estruturas sociais, produtivas e políticas do País é ainda mais importante quando se trata dos países subdesenvolvidos.

Partindo destas ideias, a CEPAL teve relevante papel na elaboração de pressupostos teóricos aplicáveis à realidade dos países subdesenvolvidos, sendo responsável pela formulação da noção de economia mundial baseada na dualidade entre centro-periferia, que tinha como pressupostos a teoria da deterioração dos termos de troca; a concepção da estrutura produtiva periférica heterogênea; a proposta da substituição das importações e a industrialização, como pressuposto do desenvolvimento econômico.

Furtado foi o economista integrante da CEPAL de maior relevância para a formação de um pensamento voltado para a realidade brasileira. Com a sua obra, *Formação Econômica do Brasil*, Furtado conseguiu dar muito mais consistência e sistematização para o pensamento cepalino. Por meio da análise da realidade histórica brasileira, Furtado conseguiu demonstrar os perigos em se aceitar os pressupostos teóricos clássicos, como, por exemplo, a teoria das vantagens comparativas e a ideia de que só a geração de riqueza, sem a existência de fluxo monetário interno poderia, por si só, levar ao desenvolvimento econômico.

Com relação à questão do atraso tecnológico, é imprescindível a análise das teorias furtadianas sob o aspecto da inserção do capital estrangeiro no Brasil, o controle da

economia brasileira pelos grandes grupos econômico estrangeiros, que apropriam todos os frutos do progresso técnico e a perda de autonomia dos centros decisórios nacionais.

Em nosso trabalho, partimos da visão furtadiana de desenvolvimento econômico, acreditando na sua atualidade e na sua importância para a construção de um pensamento que leve em consideração os interesses nacionais e que busque o fortalecimento da nossa soberania econômica.

Foi neste sentido que trabalhamos com as teorias de desenvolvimento econômico, para a compreensão das normas postas em nossa Ordem Econômica Constitucional. Se não entendemos que existe somente uma ideologia econômica liberal por trás de nossa Ordem Econômica, com pressupostos econômicos prontos e acabados, cabendo ao jurista somente acatá-los, acreditamos que existe um imenso campo para o debate jurídico sobre como incorporarmos todo este rico pensamento econômico desenvolvimentista pelo direito.

Partimos a nossa visão da Constituição Dirigente, com normas programáticas e princípios plenamente eficazes e capazes de legitimar a adoção de políticas transformadoras da nossa realidade e não como meros compromissos dilatatórios, mas, ao mesmo tempo, sabemos que essa transformação só será concretizada por meio de leis e instituições jurídicas voltadas para isso. Reconhecemos que a Constituição Dirigente pretende, efetivamente, mudar a realidade, propondo planos para o futuro. Discordamos daqueles que veem na Constituição somente a finalidade de estabelecer normas de estrutura e organização e a defesa a direitos e garantias individuais.

Há um importante ponto de encontro entre a teoria furtadiana de desenvolvimento e a Constituição Econômica Dirigente, que, insatisfeita com a realidade econômica vigente, pretende servir de instrumento para a sua modificação, prevendo normas-objetivo e princípios para legitimar a adoção de políticas econômicas que possam modificar estes problemas.

Uma vez que a questão do atraso tecnológico surge como dos pilares do pensamento furtadiano, optamos por tratar das políticas de inovação tecnológica para fazer o ponto de contato entre o e o Direito Econômico e a teoria desenvolvimentista furtadiana. A

questão do desenvolvimento tecnológico, como política econômica, já surge em nossa Constituição, nos artigos 218 e 219, que denotam ideologia adotada pela Constituição no sentido de promover o desenvolvimento e o progresso tecnológico do País.

O Constituinte de 1988 reconheceu o atraso tecnológico do país, a importância do Estado como agente promotor do progresso tecnológico, os problemas estruturais de um país subdesenvolvido e a importância do desenvolvimento tecnológico como fator de superação destes problemas.

A análise do histórico das políticas de inovação tecnológica no Brasil evidencia que, apesar da preocupação do Estado brasileiro com a questão tecnológica, a formação de todo o arcabouço institucional, financeiro e legal sempre apresentaram os mesmos problemas, como a baixa participação do setor privado, as dificuldades de interação do setor produtivo com os centros de pesquisa e universidades, o baixo investimento do setor público, a dificuldade de desvinculação das políticas de inovação com o modelo linear e a existência de muitas instituições com grande burocracia administrativa, pouca coordenação, sobreposição de funções e baixíssima eficiência.

A comparação das políticas brasileiras de inovação tecnológica com o modelo coreano nos permitiu verificar algumas falhas do modelo brasileiro. A Coreia, assim como o Brasil, adotou políticas de substituição das importações, mas, enquanto o Brasil se limitou a proteger a indústria instalada no País de modo a torná-la ineficiente e voltada somente para o mercado interno, sem meios de absorver a tecnologia estrangeira, a Coreia permitiu a entrada do capital estrangeiro no País de acordo com os interesses coreanos, formou grandes conglomerados de empresas com porte suficiente para atuar no cenário internacional com a exportação de produtos imitados e, principalmente, impôs a necessidade de não se voltarem somente ao mercado interno e sim ao mercado externo, o que levou as empresas coreanas ao aprendizado tecnológico com os países estrangeiros.

A Lei de Inovação acabou por representar um importante marco legal no suprimento das confusões e lacunas legislativas que antes existiam, principalmente em relação ao regime jurídico aplicável aos contratos firmados entre as instituições de pesquisa, as agências de fomento e as empresas, ao regime licitatório das ofertas de pesquisa,

contratos e parcerias tecnológicas e à titularidade das criações e inovações oriundas destes contratos. A Lei de Inovação avançou institucionalmente ao definir melhor os papéis de cada um dos agentes e dos institutos jurídicos envolvidos neste processo, além de vincular e uniformizar as políticas de inovação a uma lei de âmbito nacional.

Contudo, a Lei de Inovação não trouxe diretrizes de política industrial e tecnológica, nem previu subsídios a setores estratégicos. A política industrial de inovação tecnológica brasileira, mencionada na lei, provavelmente, deverá encontrar uma solução para lidar com a questão de como fortalecer estes setores mais estratégicos, tecnologicamente.

Além disso, a Lei de Inovação preocupou-se muito mais com as políticas de oferta de tecnologia, mas não trouxe qualquer tipo de estratégia de desenvolvimento tecnológico do lado da demanda por tecnologia, isto é, políticas econômicas que imponham a necessidade de busca das empresas por novas tecnologias para a sua inserção e competitividade no mercado internacional. Não há, por exemplo, incentivo à formação de empresas nacionais, de capital nacional, identificadas com os interesses nacionais, como ocorreu no modelo de políticas de inovação coreano. Assim, na presente dissertação, a nossa principal crítica à Lei de Inovação brasileira é que ela se baseia nos modelos de desenvolvimento tecnológico de países desenvolvidos, não levando em consideração que no Brasil não há somente o problema de infra-estrutura no sistema de inovação, mas também o problema de demanda por tecnologia.

Por fim, analisamos a revogação do artigo 171 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 06/95, defendendo que esta revogação não impediu que a lei possa conceder tratamento diferente às empresas de capital nacional, pois diversos outros dispositivos constitucionais possibilitam isso. Não há violação ao princípio da igualdade jurídica, na medida em que estes dois tipos de empresa não se encontram em mesma situação jurídica, em termos de controle e autonomia tecnológica. Existem parâmetros constitucionais razoáveis (desenvolvimento de tecnologia nacional) para que o ordenamento jurídico preveja um tratamento jurídico diferente entre empresas que possuem condições distintas, como, historicamente, sempre ocorreu.

O nosso intuito não foi o de defender, no presente trabalho, que as políticas de inovação deveriam, necessariamente, fazer a distinção entre as empresas em razão da origem do seu capital. O nosso intuito só foi o de demonstrar que: esse tratamento diferente ainda é juridicamente possível, mesmo após a revogação do artigo 171 da Constituição; este tipo de política, na linha da teoria furtadiana, poderia ser importante para a autonomia e desenvolvimento tecnológico do Brasil, e que o País simplesmente abandonou qualquer tipo de política neste sentido, negando-se a debater a sua importância e eficácia para o progresso tecnológico, preferindo incorporar os pressupostos teóricos dos países desenvolvidos e acreditar que a nossa autonomia tecnológica poderá ser atingida de forma automática e natural, de fora para dentro e não como um processo endógeno.

## BIBLIOGRAFIA

ALBAGLI, Sarita. Novos espaços de regulação na era do conhecimento. In: LASTRES, Helena Maria Martins; ALBAGLI, Sarita (Orgs.). Informação e globalização na era do conhecimento. 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999;

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta. Inadequacy of technology and innovation systems at the periphery: notes on Celso Furtado's contributions for a dialogue between evolutionists and structuralists. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005;

\_\_\_ Celso Furtado, a polaridade modernização-marginalização e uma agenda para a construção dos sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). Celso Furtado e o século XXI. Rio de Janeiro: Manole, 2007;

\_\_\_ A apropriabilidade dos frutos do progresso técnico. In: PELAEZ, Victor e SZMRECSÁNYI, Tamás (orgs.). Economia da inovação tecnológica. São Paulo: Hucitec: ordem dos economistas do Brasil, 2006;

ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CTI&I brasileiras. In: CARDOSO JR. José Celso. A Constituição de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: IPEA, 2009;

ANDRADE, Alexandre Zuccolo Barragat de. Estudo comparativo entre a subvenção econômica à inovação operada pela Finep e programas correlatos de subsídio em países desenvolvidos. Dissertação de Mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. São Paulo: FGV, 2009;

ANDRADE, José Maria Arruda de. Interpretação da norma tributária. 1ª ed. São Paulo: MP Editora, 2006;

\_\_\_\_ ANDRADE, José Maria Arruda de. A Constituição brasileira e as considerações teleológicas na hermenêutica constitucional. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binbenbujm. (Org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009;

ARAÚJO, Rogério Dias de. Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas. In: NEGRI, João Alberto de; SALERNO, Mario Sergio (orgs). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA, 2005;

ARBIX, Glauco Antonio Truzzi. Inovar ou inovar: a indústria brasileira entre o passado e o futuro. São Paulo: Ed. Papagaio, 2007;

\_\_\_\_ SALERNO, Mario Sérgio; NEGRI, João Alberto de. Internacionalização gera emprego de qualidade e melhora a competitividade das firmas Brasileiras. In: NEGRI, João Alberto de; SALERNO, Mario Sergio. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA, 2005;

\_\_\_\_ Structural change and the emergence of the brazilian MNEs. *International Journal of Emerging Markets*, v. 5, 2010.

Disponível em: <http://www.arbix.pro.br/wp-content/uploads/final-version-brazilian-mnc-20101.pdf>. Acessado em 25.11.2011;

ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da Ciência”. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binbenbujm. (Org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009;

BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011;

\_\_\_\_ Ana Beatriz Nunes. OMC e restrições a incentivos. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

\_\_\_\_ Incentivos fiscais à inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. Direito da Inovação: 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

\_\_\_\_ Uma história dos incentivos fiscais à inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

\_\_\_\_ Noção de “empresa nacional” na Lei de Inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

\_\_\_\_ Contratos de licenciamento e transferência de tecnologia na Lei de Inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

\_\_\_\_ Dos contratos de encomenda tecnológica do art. 8º da Lei de Inovação. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

\_\_\_\_ Licitação como instrumento de incentivo à inovação: o impacto da Lei 12.349/2010. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). Teoria Jurídica e Desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006;

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição, 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004;

\_\_\_\_ Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (orgs.) A Constitucionalização do Direito. Rio de Janeiro: Lumem Jurisd, 2007

BARRELLA, Alzerina Reis. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico-PADCT: um exercício de análise política. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências. Campinas: UNICAMP, 1998;

BASTOS, Celso e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. v. 7 e 8, São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_ Hermenêutica e interpretação constitucional, 1ª ed., São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997;

BERMUDEZ, Luiz Afonso. Incubadoras de empresas e inovação tecnológica: o caso de Brasília. Parcerias Estratégicas, Brasília, nº 8, 2000;

BITTENCOURT, Sidney. Comentários às alterações impostas à Lei nº 8.666/93 pela Lei nº 12.349/2010. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 10, nº 111, 2011;

\_\_\_\_ Alterada a Lei nº 8.666/93 pela Medida Provisória nº 495/2010. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte. v. 9. nº 104, 2010;

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005;

\_\_\_\_ A Constituição dirigente e a crise da teoria da Constituição. In: BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio M. A.; MORAES FILHO, José F.; SOUZA NETO, Cláudio P. Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 2003;

\_\_\_\_ MASSONETTO, L. F. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro, v. 45, 2007;

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008;

\_\_\_\_ Do Estado Liberal ao Estado Social. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1996;

\_\_\_\_ Teoria do Estado. 5ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2004;

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000;

\_\_\_\_ Pensamento Econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Ed. Rio de Janeiro. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000;

\_\_\_\_ Formação Econômica do Brasil: uma obra-prima do estruturalismo cepalino. Revista de Economia Política, vol. 9, nº 4, 1989;

\_\_\_\_ As contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo e sua atualidade. Celso Furtado e o Século XXI, SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs) Rio de Janeiro: Manole, 2007;

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Celso Furtado: o desenvolvimento como missão. SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (org). Celso Furtado e o Século XX. Barueri: Manole, 2007;

BULOS, Uadi Lammego. Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, 2003;

CALDAS, Ruy de Araújo. A construção de um modelo de arcabouço legal para a ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, nº 11, 2001;

\_\_\_ SANTOS, Marcio M.; SANTOS, Dalci e ULLER, Leonardo. Gestão estratégica em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, nº 11, 2001;

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Direito econômico e direito administrativo: o estado e o poder econômico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006;

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In FIORI, José Luís (org.) Estado e Moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Editora Vozes, 1999;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A Constituição dirigente e vinculação do legislador – contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001;

CARNEIRO, Ricardo (org.) Os Clássicos da Economia, vol. 1, São Paulo: Ática, 2004;

CASSIOLATO, José Eduardo. A economia do conhecimento e as novas políticas industriais e tecnológicas. In: LASTRES, Helena Maria Martins; ALBAGLI, Sarita. (org.). Informação e globalização na era do conhecimento. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus, v. 1, 1999;

\_\_\_ LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. São Paulo: Em Perspectiva, v. 19, 2005;

\_\_\_ LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. Parcerias Estratégicas, Brasília, nº 8, 2000;

CEPAL. Estudios e informes de la Cepal: las relaciones económicas externas de América Latina em los años ochenta, v. 7, Santiago: Nações Unidas, 1981;

CHANG, Ha-Joon, Maus samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2008;

CHIARELLO, Marileusa. As plataformas tecnológicas e a promoção de parcerias para a inovação. Parcerias Estratégicas, Brasília, nº 8, 2000;

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 de Mestrado apresentada ao departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da USP, São Paulo: USP, 2009;

COMPARATO, Fábio Konder. A democratização dos meios de comunicação de massa. In revista USP – Dossiê Comunicação. São Paulo: Coordenadoria de Comunicação Social, 2001;

\_\_\_\_ Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: Para viver a democracia. São Paulo, Brasiliense, 1989;

\_\_\_\_ Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989;

COUTINHO, Maurício. Celso Furtado e a crítica da teoria econômica. SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (org). Celso Furtado e o Século XX. Barueri: Manole, 2007;

CRETELLA JUNIOR, José. Comentários à Constituição brasileira de 1988. v. 8, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993;

CYMBALISTA, Tatiana Matiello; ZAGO, Marina Fontão e RODRIGUES, Fernanda Esbizaro. O poder de compra estatal e a margem de preferência para produtos e serviços nacionais introduzida na lei de licitações. Revista de Direito Público da Economia, Belo Horizonte: Fórum, 2011;

DALLARI, Dalmo de Abreu. O futuro do Estado. São Paulo: Saraiva, 2001;

DIMOULIS, Dimitri. Positivismo, moralismo, e pragmatismo na interpretação do direito constitucional. *Revista dos Tribunais*, v. 769, 1999;

\_\_\_\_\_. O Positivismo jurídico. Introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico político. São Paulo: Método, 2006;

DODGSON, Mark. As políticas para ciência, tecnologia e inovação nas economias asiáticas de industrialização recente. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). Tradução: SZLAK, Carlos D. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas: UNICAMP, 2005;

DOLINGER, Jacob. A Sociedade Anônima Brasileira: critério determinante de sua nacionalidade. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 23, 1976, p. 65;

DUYSTERS, Geert e HAGEDOORN, John. A colaboração tecnológica internacional: suas consequências para as economias de industrialização recente. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). Tradução: SZLAK, Carlos D. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas: UNICAMP, 2005;

DYZENHAUS, David. *Legality and legitimacy: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Hermann Heller in Weimar*. Nova York: Oxford University Press, 1997;

ESTEVES, Luis Alberto; PORCILE, Gabriel e SCATOLIN, Fabio Doria. tecnologia e desenvolvimento econômico. In: PELAEZ, Victor e SZMRECSÁNYI, Tamás (orgs.). *Economia da inovação tecnológica*. São Paulo: Hucitec: ordem dos economistas do Brasil, 2006;

FERREIRA JÚNIOR, Lier Pires. Direito internacional do desenvolvimento no século XXI. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). *Teoria Jurídica e Desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006;

FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição brasileira. v. 7, São Paulo: Saraiva, 1995;

FIORAVANTI, Maurizio. Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali. Torino: Giappichelli editore, 1993;

FIORI, José Luís. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, José Luís (org.). O poder americano. Rio de Janeiro: Vozes, 2004;

\_\_\_\_ Estados, Moedas e desenvolvimento. In: FIORI, José Luís. MEDEIROS, Carlos (orgs.). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Rio de Janeiro: Vozes, 1999;

FONSECA, Renato. Inovação tecnológica e o papel do governo. Nº 13, Parcerias Estratégicas, Brasília, 2001;

FORTE, Francisco Alexandre de Paiva. Inovação tecnológica: uma análise comparativa Brasil-Coréia do Sul. Estudos, v. 35, nº 4, 2008;

FURTADO, André. Difusão tecnológica: um debate superado? In: PELAEZ, Victor e SZMRECSÁNYI, Tamás (orgs.). Economia da inovação tecnológica. São Paulo: Hucitec: ordem dos economistas do Brasil, 2006;

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974;

\_\_\_\_ Criatividade e dependência na civilização industrial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978;

\_\_\_\_ Não à recessão e ao desemprego. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983;

\_\_\_\_ Cultura e Desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984;

\_\_\_\_ A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973;

\_\_\_\_ A Fantasia Organizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985;

\_\_\_\_ Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968;

\_\_\_\_ Desenvolvimento e subdesenvolvimento. 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965;

\_\_\_\_ Teoria e política do desenvolvimento econômico. 5ª edição, São Paulo: Nacional, 1974;

\_\_\_\_ Um projeto para o Brasil. 5ª ed., Rio de Janeiro: editora saga, 1969;

\_\_\_\_ Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3ª ed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000;

\_\_\_\_ O Capitalismo global. 5ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001;

\_\_\_\_ Brasil: a construção interrompida. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;

\_\_\_\_ Formação econômica do Brasil. 21ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1986;

\_\_\_\_ Análise do “modelo brasileiro”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972;

\_\_\_\_ O Longo amanhecer. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1999, p. 26;

GARCIA, Ana Maria e CUELLO, Rafael Oliver. Nuevas tendencias em La política de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica. Crônica Tributária, nº 128, Instituto de Estudios Fiscales, 2008;

GARCIA, Balmes Vega. Direito e tecnologia: regime jurídico da ciência, tecnologia e inovação, São Paulo: LTr, 2008;

GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica). 8ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2003;

\_\_\_\_ Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: RT, 1978;

\_\_\_\_ Elementos de direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981;

\_\_\_\_ Breve nota histórica sobre o artigo 171 da Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 45, nº 179, 2008;

\_\_\_\_ O direito posto e o direito pressuposto, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002;

\_\_\_\_ Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, 3ª ed., São Paulo: Melhoramentos, 2005;

GUEDES, Clélia Fabiana Bueno. Políticas públicas de estímulo à P&D: uma avaliação dos resultados do programa regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2010;

HEIMANN, Eduard. História das doutrinas econômicas: uma introdução à teoria econômica. 3ª edição, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976;

HUBERMAN, Leo. História da riqueza do homem. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986;

HUNT, E. K. História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica. Tradução: AZEVEDO, José Ricardo Brandão e MONTEIRO, Maria José Cyhlar. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005;

IN-JUNG, Whang. Administration of land in Korea, 1942-1952. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001;

IRTI, Natalino, L' ordine giuridico del mercato. Roma: Editori Laterza, 2001;

JAMES, Émile. O pensamento econômico no século XX. Tradução: VIEIRA, José Gouvêa. Rio de Janeiro: Agir, 1959;

JUSTEN FILHO, Marçal e JORDÃO, Eduardo Ferreira. A contratação administrativa destinada ao fomento de atividades privadas de interesse coletivo. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, nº 34, 2011;

KATZ, Jorge. A Dinâmica do aprendizado tecnológico no período de substituição das importações e as recentes mudanças estruturais no setor industrial da Argentina, do Brasil e do México. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). Tradução: SZLAK, Carlos D. Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: UNICAMP, 2005;

KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do Estado. Tradução Luís Carlos Borges. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998;

\_\_\_\_ Teoria pura do direito, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1987;

KEUN, Song Ho. Who benefits from industrial restructuring: reflections on the south korean experience in the 1980s. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001;

KEYNES, John Maynard. O Fim do “Laissez-Faire”. 2ª Ed., Coleção os Grandes Cientistas Sociais, São Paulo, Ática, 1984;

\_\_\_\_ A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Tradução: CRUZ, Mario R. São Paulo: Atlas, 1982;

KIM, Linsu. O sistema nacional de inovação sul-coreano. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). Tradução: SZLAK, Carlos D. Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: UNICAMP, 2005;

\_\_\_\_ Da Imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia. Tradução: ROCHA, Maria Paula G. D. Campinas: Unicamp, 2005;

KOELLER, Patrícia e BAESSA, Adriano Ricardo. Inovação tecnológica na indústria brasileira. In: NEGRI, João Alberto de; SALERNO, Mario Sergio. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA, 2005;

KUZNETS, Paul W. The korean take - off. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001;

LALL, Sanjaya. A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). Tradução: SZLAK, Carlos D. Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: UNICAMP, 2005;

LEE, Kong Rae. O aprendizado tecnológico e o ingresso de empresas usuárias de bens de capital na Coreia do Sul. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). Tradução: SZLAK, Carlos D. Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: UNICAMP, 2005;

LEE, Won-Young. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coreia do Sul. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). Tradução: SZLAK, Carlos D. Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: UNICAMP, 2005;

LEMOS, Mauro Borges; DOMINGUES, Edson Paulo; RUIZ, Ricardo Machado e MORO, Sueli. Empresas estrangeiras em espaços periféricos: o caso brasileiro. In: NEGRI, João Alberto de; SALERNO, Mario Sergio. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: IPEA, 2005;

MAIA, Antonio Cavalcanti. Nos vinte anos da Carta Cidadã: do pós-positivismo ao neoconstitucionalismo. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo

Binenbojm. (Org.). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009;

MATOS, Gustavo Martini de. Os incentivos à inovação tecnológica previstos na Medida Provisória nº 252/2005. IOB-Repertório de Jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo, n. 19, São Paulo, 2005;

MÉLEGA, Luiz. Nacionalidade da sociedade por ações. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro. São Paulo, v. 33, 1979;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Preferências em licitação para bens e serviços fabricados no Brasil e para empresas brasileiras de capital nacional. Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte. v. 2. nº 13, 2003;

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg e BASTOS, Vânia Lomônaco. Reforma constitucional: notas sobre o papel do Estado na economia. Obtido em:  
<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/996/1305>. Site acessado em 29.04.2012;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Estado e a economia na Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, v. 26, nº 102;

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; BICALHO, Alécia Paolucci N. Licitações nacionais como instrumento da efetivação dos princípios constitucionais do desenvolvimento nacional e do incentivo ao mercado interno. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, nº 107, 2010;

MÜLLER, Friedrich. Métodos de Trabalho do Direito Constitucional, 3ª Ed., São Paulo: Renovar, 2005;

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. Livre concorrência e promoção do desenvolvimento. In: BARRAL, Welber e PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). Teoria Jurídica e Desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006;

NAPOLEONI, Cláudio. O Pensamento Econômico do Século XX. São Paulo: Círculo do Livro, 1963;

NEGRI, João Alberto de; NEGRI, Fernanda de e FREITAS, Fernando. Does technological innovation cause exports In Brazil and Argentina? In: NEGRI, João Alberto de e TURCHI, Lenita Maria (orgs.). Technological Innovation in Brazilian and Argentine Firms. Brasília: IPEA, 2007;

NELSON, Richard R. e WINTER, Sidney G. Uma teoria evolucionária da mudança econômica. Tradução: HELLER, Cláudia. Campinas: UNICAMP, 2005;

NEVES, Antônio Castanheira. Redução Política do Pensamento Metodológico-Jurídico, in Digesta, V. 2, Coimbra: Coimbra, 1995;

NUNES, António José Avelãs. Uma Introdução à Economia Política. São Paulo: Quartier Latin, 2007;

\_\_\_\_ Industrialização e desenvolvimento. São Paulo: Quartier Latin, 2005;

NUSDEO, Fábio. A empresa brasileira de capital nacional: extensão e implicações do artigo 171 da Constituição Federal. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, v. 77, 1990;

\_\_\_\_ Curso de economia: introdução ao direito econômico. 3ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001;

OLIVEIRA, Francisco de. Para retomar a construção interrompida (Prefácio). SABOIA, João e CARVALHO, Fernando J. Cardim de (org). Celso Furtado e o Século XX. Barueri: Manole, 2007;

\_\_\_\_ Celso Furtado: formação econômica do Brasil. In: MOTA, Lourenço Dantas (org.). Introdução ao Brasil: um banquete nos trópicos. Vol.1, 3ª Ed., São Paulo: Ed. SENAC, 2001;

OLIVEIRA, Nelson Brasil e ALARIO JUNIOR, Dante. Inovação tecnológica e a indústria nacional. *Parcerias Estratégicas*, v. 8, 2000;

OSER, Jacob. História do pensamento econômico. Tradução: DOS SANTOS, Carmem Terezinha Santoro. São Paulo: Atlas, 1983;

PACK, Howard. A pesquisa e o desenvolvimento no processo de desenvolvimento industrial. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). Tradução: SZLAK, Carlos D. Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: UNICAMP, 2005;

PELAEZ, Victor e SBICCA, Adriana. Sistemas de inovação. In: PELAEZ, Victor e SZMRECSÁNYI, Tamás (orgs.). Economia da inovação tecnológica. São Paulo: Hucitec: ordem dos economistas do Brasil, 2006;

PEREIRA, Affonso Insuela. O direito econômico na ordem jurídica. São Paulo: José Bushatsky, 1974;

PERROUX, François. A Economia do Século XX. Lisboa: Moraes Ed., 1967;

\_\_\_\_\_. Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987;

PLAZA, Charlene Maria C. de Ávila. A lei de inovação tecnológica do Estado de Goiás, a lei 10.973/04 e a Constituição Federal. BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. 1949. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Cinquenta anos do pensamento da Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000;

\_\_\_\_ Dinâmica do desenvolvimento Latino-Americano. Mar del Plata: Fundo de Cultura, 1968;

RICARDO, David, Princípios de economia política e tributação. Tradução de KUNTZ, Rolf. São Paulo: Abril Cultural, 1984;

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Lei das licitações é novamente alterada - A MP nº 495, de 19.7.10. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9. nº 104, 2010;

RISTER, Carla Abrantkoski. Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências. Tese de doutorado apresentada ao departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2003;

ROCHA, Sergio André. Aplicação dos incentivos à inovação tecnológica previstos na lei nº 11.196/05. Revista Dialética de Direito Tributário, nº 171, São Paulo, 2009;

RODRIGUES, Cristina Barbosa. Lei nº 12.349/2010 - as licitações públicas assumem o papel de instrumento impulsionador da inovação tecnológica no Brasil. Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte. v. 9. nº 33, 2011;

RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981;

ROGGE, Benjamim. A tese de Prebisch, Boletim nº 12, São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 1959;

SALDANHA, Nelson. Formação da teoria constitucional, 2ª ed. São Paulo: Renovar, 2000;

SALLES FILHO, Sérgio. Política de ciência e tecnologia no I PND (1972/74) e no I PBDCT (1973/74). Revista Brasileira de Inovação. Vol. 1, nº 2, 2002;

SÁNCHEZ, Tirso W. Sáenz; PAULA, Maria Carlota de Souza. Desafios institucionais para o setor de ciência e tecnologia: o sistema nacional de ciência e inovação tecnológica. Nº 13, Parcerias Estratégicas, Brasília, 2001;

SCHAPIRO, Mario Gomes. Política industrial e disciplina da concorrência pós-reformas de mercado: uma avaliação institucional do ambiente de inovação tecnológica. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2005

SCHUMPETER, Joseph A. Teoria do desenvolvimento econômico. Tradução: SCHLAEPFER, Laura. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961;

SILVA, André Carlos. A emergência da Lei de Inovação Tecnológica como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Unisuam, 2009;

SIQUEIRA, Marcelo Gustavo Silva. Análise da normativa de incentivos à inovação em vigor. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

\_\_\_\_\_. Dos fundos de investimento em tecnologia. In: BARBOSA, Denis Borges. 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). 2ª Ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011;

SIQUEIRA, Paulo Cesar Andrade. As empresas de pesquisa sob contrato: um exemplo de integração pesquisa: indústria. nº 8, Parcerias Estratégicas, Brasília, 2000;

SMITH, Adam. Investigação sobre a sua natureza a causa da riqueza das nações. Tradução: CONCEICÃO, Maria do Carmo Cary; NOGUEIRA, Eduardo Lúcio e KUNTZ, Rolf. 3ª Ed. São Paulo: Abril Cultural 1984;

SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico, São Paulo: Atlas, 1999;

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito Econômico. São Paulo: Saraiva, 1980;

\_\_\_\_ Teoria da constituição econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002;

STAUB, Eugênio. Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. Parcerias Estratégicas, nº 13, Brasília, 2001;

STUCHI, Carolina Gabas. A inadequação entre idéia e realidade na periferia: os limites da Teoria Geral do Estado para a compreensão do Estado Brasileiro. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2007;

SUNG-HEE, Jwa e GUK, Huh Chan. Korea's 1997 currency crisis: causes and implications. In: The Korean economy: reflections at the new millennium. Edited by Korean National Commission for UNESCO, 2001;

TEDESCHI, Patrícia Pereira. Inovação tecnológica e direito administrativo. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2011;

TORRES, Ricardo Lobo. Normas de interpretação e integração do direito tributário, 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2006;

VERONESE, Alexandre. Artigos 218 e 219. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (coordenadores). Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009;

XAVIER, Alberto. Problemas jurídicos das filiais de sociedades estrangeiras, no Brasil e de sociedades brasileiras no exterior. Revista de Direito Mercantil. v. 39, 1980;