

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BARBARA REGINA VIEIRA LOPES

Do pioneirismo desacompanhado ao consenso multipartidário

O que os bastidores da negociação da “Lei de Inovação” (2002-2004), na transição PSDB-PT, revelavam sobre o jogo político em voga no setor de C&T&I?

v. 1

São Paulo

2019

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Do pioneirismo desacompanhado ao consenso multipartidário

O que os bastidores da negociação da “Lei de Inovação” (2002-2004), na transição PSDB-PT, revelavam sobre o jogo político em voga no setor de C&T&I?

Barbara Regina Vieira Lopes

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do Título de Doutora em Ciência Política.

Área de Concentração: Instituições Políticas

Orientadora: Prof^a. Dr^a Elizabeth Balbachevsky

v. 1

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

L864p Lopes, Barbara Regina Vieira
Do pioneirismo desacompanhado ao consenso multipartidário: O que os bastidores da negociação da "Lei de Inovação" (2002-2004), na transição PSDB-PT, revelavam sobre o jogo político em voga no setor de C&T&I? / Barbara Regina Vieira Lopes ; orientadora Elizabeth Balbachevsky. - São Paulo, 2019.
294 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Empreendedores políticos. 2. influência ideacional. 3. políticas de inovação. 4. Processo Político. I. Balbachevsky, Elizabeth , orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

LOPES, Barbara R. V. **Do pioneirismo desacompanhado ao consenso multipartidário:** o que os bastidores da negociação da “Lei de Inovação” (2002-2004), na transição PSDB-PT, revelavam sobre o jogo político em voga no setor de C&T&I? Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do Título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em ____/____/____

COMISSÃO EXAMINADORA

Orientadora: Professor(a) Doutor(a) _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Doutor(a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Doutor(a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Doutor(a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Doutor(a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Para Renato, o herói de minha vida.
Para Camila, a inspiração de minha jornada.

AGRADECIMENTOS

Neste exato momento, um ciclo importante de meu desenvolvimento profissional se cumpre. Doutorar pela Universidade de São Paulo foi uma experiência pessoal ímpar, um sonho antigo e um desafio venturoso. O caminho iniciado em 2013, no início do mestrado, tocou diversos campos de minha vida adulta: o intelectual, o espiritual, o físico, o emocional, o mental e o social. Na universidade, aprendi sobre a vida. Conheci o mundo. Sinto-me honrada pela jornada, cansada pelo esforço final, mas igualmente agradecida pelo percurso trilhado. Em um país tomado pela desigualdade econômica e social, ser o primeiro membro da família com um diploma deste grau é, sobretudo, uma conquista coletiva. Em cada pedaço do caminho, eu pude contar com a colaboração de familiares, amigos e colegas.

O primeiro agradecimento é direcionado à professora Elizabeth Balbachevsky. O esvaziado debate que há na Ciência Política brasileira sobre a natureza e os conflitos de nossa Política Científica e Tecnológica, colocou-nos diante de muitos obstáculos. Sob uma orientação atenta e proativa, especialmente nos últimos meses, momento-chave de conclusão do doutorado, conseguimos honrar o compromisso selado, em 2013, quando nossa pesquisa estava em estágio inicial. Em 2019, essa tese apresenta contribuições significativas ao debate da Política Científica e Tecnológica dentro da Ciência Política. Menciono com apreço e admiração essa parceria.

Agradeço ao grupo de interlocutores que, gentilmente, recebeu-me para ouvir perguntas difíceis e curiosas. Compartilharam comigo memórias, documentos, análises e impressões de alguns dos principais acontecimentos políticos daquela época. Sem o depoimento de cada um, dificilmente esta tese teria avançado tanto nos bastidores do setor de C&T&I nacional. Ana Lúcia Delgado Assad; André Amaral; Carlos Américo Pacheco; Carlos H. de Brito Cruz; Claudio Nazareno; Edmundo M. de Oliveira; Elza A. B. Brito da Cunha; Fernando Henrique Cardoso; Gilberto Kassab; Glauco Arbix; Jorge Ávila; Jorge Bittar; Júlio Semeghini; Lea Velho; Luís Fernandes; Marcos Lisboa; Maria Beatriz Bonacelli; Mário Salerno; Maurício Mendonça; Mauro Marcondes; Reinaldo Ferraz; Renato Dagnino; Roberto Freire; Sérgio Rezende; Sérgio Salles; Walkiria Santos e Wanderley de Souza. Obrigada a todos e todas.

Às bancas examinadoras de minha qualificação e de defesa da tese. Professores e professoras que, guiados pelo espírito construtivo, intervieram com críticas, elogios e sugestões ao desenvolvimento deste texto.

Ao meu núcleo familiar. Eles nem sempre entenderam as minhas escolhas, porém, por mais difíceis e duras que fossem, respeitaram-nas. Agradeço em especial ao meu pai. O primeiro empreendedor que conheci, quem me ensinou que o conhecimento é a chave para o desenvolvimento. Encorajou-me a colocar o estudo em primeiro lugar, em todos os momentos de minha vida.

À Camila, pela inspiração, motivação e companheirismo. A única razão de eu ter conseguido dar o melhor de mim nessa tese – dentro de salas de aula, em bibliotecas ou na realização do trabalho de campo – foi porque ela deu o melhor de si nas tarefas ora cotidianas ora especiais que uma família tem. Com zelo, paciência e otimismo, ajudou-me a superar os dias difíceis.

Aos queridos colegas e amigos. É um trabalho árduo citar a rede de apoio que recebi nos últimos cinco anos, mas muitos nomes merecem destaque. Albres e Jan. (unespianas); Rafael Moreira, Jéssica Voigt, Sérgio “Sérmuel” Simoni, Joyce Luz, Leonardo Menezes, Christiane Cardoso, Roberta Soromenho, Aníbal Chaim, Gabriel Madeira, Lucas Petroni, Raíssa Ventura, Samuel Godoy, Lílian Sendretti e Bruno Martins Pessoa. Estes e demais colegas, de alguma forma, ajudaram-me a prosseguir via conversas, conselhos e ideias. Agradeço nossos cafés.

Ao apoio técnico-administrativo de profissionais muito competentes como, a Raí, a Marcia. o Vasne e a Vera (Nupps).

Ao CNPq pelo financiamento, condição *sine qua non* para o desenvolvimento desta tese.

[...] It is not the critic who counts, not the one who points out how the strong man stumbled or how the doer of deeds might have done them better. The credit belongs to the man who is actually in the arena, whose face is marred with sweat and dust and blood; who strives valiantly; who errs and comes short again and again; who knows the great enthusiasms, the great devotions, and spends himself in a worthy cause; who, if he wins, knows the triumph of high achievement; and who, if he fails, at least fails while daring greatly, so that his place shall never be with those cold and timid souls who know neither victory nor defeat.

“The man in arena”, discurso de Theodore Roosevelt na Universidade de Sorbonne, Paris, França, 23 de abril de 1910

LOPES, Barbara Regina Vieira (2019) *Do Pioneirismo desacompanhado ao Consenso multipartidário: O que os bastidores da negociação da “Lei de Inovação”, na transição PSDB-PT (2002-2004), revelavam sobre o jogo político em voga no setor de C&T&I?* Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo.

RESUMO

As políticas de inovação surgiram no país, efetivamente, no segundo governo de Cardoso (PSDB) e, lideradas por dirigentes do Ministério da Ciência e Tecnologia, visavam a criação de um arcabouço legal e cultural que apoiasse a interação dos ambientes acadêmicos e empresarial. A questão central deste rearranjo, empreendida pelo secretário-executivo da pasta, Carlos Américo Pacheco, era resolver as amarras legais do setor público, entre elas, romper a inviabilizada entrada do setor privado na política pública de C&T e, desta forma, quebrar uma longa, porém, criticada tradição na área. Uma das motivações deste redesenho, entre 1999-2002, era o debate sobre as bem-sucedidas legislações internacionais sobre o tema, aprovadas nos Estados Unidos, na Coréia do Sul e na França, as quais se baseavam na criação de Sistemas Nacionais de Inovação, um novo paradigma se apresentava na política científica e tecnológica mundial. Em 2003, a reforma iniciada no MCT foi interrompida. Sob a alegação de ruptura com modelo de gestão de seu antecessor, o Ministro Roberto Amaral, acompanhado de discursos ideológico-partidários, centralizou no MCT temas relacionados à desconcentração da Ciência no país, com ênfase na formação de recursos humanos. Rompia-se com o rearranjo que estava em processo de consolidação. A indicação política, sem a contrapartida técnica, gerou problemas no andamento do Ministério de C&T. Seu mandato foi recheado por polêmicas, com indefinição de diretrizes para o setor e críticas dos principais atores sociais de C&T&I do país. Em paralelo ao que ocorria no MCT, um grupo interministerial, com apoio do Ministério da Fazenda, ensaiava diretrizes que pudessem sustentar uma inédita Política Industrial. Com a reforma Ministerial, no final do primeiro ano de Governo de Lula, Eduardo Campos e Luis Fernandes chegaram ao MCT no início de 2004. Por convicções próprias e um comportamento político conciliador, retomaram o tema inovação, tendo como prioridades a aprovação da “**Lei de Inovação**”, projeto proposto por Cardoso, mas aprovado por Lula em dezembro daquele ano. Formalmente, os dois centralizam a inovação. Explicar tal “continuidade da mudança” na política científica e tecnológica é o nosso objetivo. Nosso argumento central é que aprovação da Lei foi resultado da combinação de dois processos distintos, a saber, **a influência das ideias no jogo político e sua costura por empreendedores públicos** via três mecanismos causais: Coalizão de defesa (SABATIER AT ALL, 1993), Empreendedorismo político (KINGDOM, 1995) e Localização (ACHARIA, 2004). Apesar do termo "inovação" ter um significado comum (OCDE, 1997), politicamente, para o PSDB e para o PT representava projetos de C&T diversos, por isso as diferentes interpretações precisavam ser costuradas pelos empreendedores políticos de ambos os partidos. O resultado demonstra que a literatura que trabalha com mudança de políticas – como Sabatier (1999) e Kingdon (1984) –, supõe que uma mudança significativa na aliança de governo desencadeia uma mudança política. Nosso caso mostra que pode haver continuidade mesmo numa arena aberta para as dinâmicas políticas

Palavras-chave: Empreendedores políticos, influência ideacional, políticas de inovação, Processo político;

LOPES, Barbara Regina Vieira (2019) **From pioneering unaccompanied to multiparty consensus: What did the backstage of the Law of Innovation negotiation, in the PSDB-PT transition, revealed about the political game in vogue in the S & T&I sector?** Doctoral thesis. Department of Political Science, Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo.

ABSTRACT

Innovation policies emerged in the country, effectively in Cardoso's second government (PSDB), and led by leaders of the Ministry of Science and Technology, aimed at creating a legal and cultural framework that would support the interaction of academic and business environments. The central issue of this rearrangement, undertaken by the executive secretary of the pulp, Carlos Américo Pacheco, was to resolve the legal moorings of the public sector, among them, to break the private sector's unfeasible entry into public S & T policy and, in this way, to break a long, but criticized tradition in the área. One of the reasons for this redesign between 1999-2002 was the debate on successful international legislation on the subject, adopted in the United States, South Korea and France, which were based on the creation of National Systems of Innovation, a new paradigm was present in world science and technology policy. In 2003, the reform initiated in the MCT was interrupted. Under the allegation of a rupture with the management model of his predecessor, Minister Roberto Amaral, accompanied by ideological-partisan discourses, centralized in the MCT subjects related to the deconcentration of Science in the country, with emphasis on the training of human resources. It broke with the rearrangement that was in the process of consolidation. The political indication, without the technical counterpart, caused problems in the progress of the Ministry of S & T. His mandate was filled with controversy, with undefined guidelines for the sector and criticisms of the country's main S & T social actors. Parallel to what happened in the MCT, an interministerial group, with support from the Ministry of Finance, rehearsed guidelines that could support an unprecedented Industrial Policy. With the ministerial reform, at the end of Lula's first year of government, Eduardo Campos and Luís Fernandes arrived at the MCT in early 2004. By their own convictions and conciliatory political behavior, they returned to the theme of innovation, having as priorities the approval of the "Law of Innovation", a project proposed by Cardoso, but approved by Lula in December of that year. Formally, the two centralize innovation. Explaining this "continuity of change" in science and technology policy is our goal. Our central argument is that approval of the Law was the result of a combination of two distinct processes, namely, the influence of ideas in the political game and its sewing by public entrepreneurs via three causal mechanisms: Advocacy Coalition (SABATIER AT ALL, 1993), Political entrepreneurship (KINGDOM, 1995); Localization Process (ACHARIA, 2004). Although the term "innovation" has a common meaning (OECD, 1997), for the PSDB and the PT it represented diverse S & T projects, so the different interpretations needed to be sewn together by the political entrepreneurs of both parties. The result shows that the literature on policy change - such as Sabatier (1999) and Kingdon (1984) - assumes that a significant change in the governance alliance triggers political change. Our case shows that there may be continuity even in an arena open to political dynamics.

Key words: Political entrepreneurs, ideational influence, innovation policies, Political process

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Abordagens combinadas na tese.....	23
Figura 2 – Modelo de Kingdon (1995).....	33
Figura 3 – Processo de seleção e “poda” das ideias estrangeiras para sua localização	54
Figura 4 – Distribuição dos C&E em P&D no Brasil (1996) e na Coréia.....	92
Figura 5 – Porcentagem da força de trabalho ativa em P&D.....	93
Figura 6 – Distribuição institucional dos C&E profissionais no brasil e nos estados unidos.....	93
Figura 7 – O número de patentes registradas anualmente nos EUA e dispêndio empresarial em P&D para o Brasil e Coréia do sul.....	94
Figura 8 – O número de publicações e revistas do <i>science cotation index</i> entre Brasil e Coréia.....	94
Figura 9 – Fontes financiadoras e executoras de recursos de P&D no brasil em 1996.....	95
Figura 10 – Alocação e priorização do orçamento do MCT (em R\$ 1.000).....	108
Figura 11– Dispêndios em pesquisa e desenvolvimento (P&D): distribuição % por setor - dados preliminares (1999).....	119
Figura 12 – A lei de inovação no livro verde.....	125
Figura 13 – Abordagens combinadas nesta tese.....	257
Figura 14 – Flutuação do tema inovação (1999-2004)	259
Figura 15 – Continuidade da agenda da inovação.....	261
Figura 16 – Evolução dos gastos da finep 1999-2010 (milhões R\$).....	262
Figura 17 – Evolução dos gastos em pesquisa & desenvolvimento 2000 -2011 (milhões R\$).....	263

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Três mecanismos identificados na aprovação da lei de inovação (2002-2004).....	25
Tabela 2 – Aplicabilidade do ciclo da política pública (LASSWELL, 1956) ao tema inovação (1999-2004).....	28
Tabela 3 – Inaplicabilidade do equilíbrio interrompido (BAUMGARTNER & JONES, 1993) ao tema inovação.....	39
Tabela 4 – Trajetória de localização e condições para o progresso (ACHARYA, 2004).....	56
Tabela 5 – Estratégias da narrativa política.....	67
Tabela 6 – Instrumentos normativos de algumas entidades de C&T.....	97-98
Tabela 7 – Experiências internacionais que podem contribuir para uma lei da inovação nacional.....	117
Tabela 8 – Itens relacionados ao tema C&T no programa de governo petista (2002).....	142-143
Tabela 9 – Síntese da Mensagem de apresentação do PL 7282/2002.....	146-148
Tabela 10 – Composição do novo ministério (2004).....	183
Tabela 11 – Lista de convidados para debater o PL 3476/2004.....	200-201
Tabela 12 – Empreendedorismo político & MCT (1999-2002).....	244
Tabela 13 – Comparação da importância da fazenda na negociação da lei de inovação.....	250-251

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os fluxos múltiplos que atuam no sistema político (KINGDON, 1995).....	30
Quadro 2 – Aplicabilidade dos fluxos múltiplos (KINGDON, 1995) ao tema inovação (1999-2004).....	34
Quadro 3 – Anteprojeto da lei da inovação apresentado por Pacheco na 2º CNCTI.....	131
Quadro 4 – Estágio 1: pré-localização (ACHARYA, 2004).....	253-254
Quadro 5 – Estágio 2: iniciativa local (ACHARYA, 2004).....	254-255
Quadro 6 – Estágio 3: adaptação (ACHARYA, 2004).....	255-256
Quadro 7 – Estágio 4: amplificação & universalização (ACHARYA, 2004).....	256

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Amostragem em bola de neve de nossa pesquisa.....	73
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Academia Brasileira de Ciências
ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABPI – Associação Brasileira da Propriedade Intelectual
ACF – *Advocacy Coalition Framework*
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPEI – Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais
ANPROTEC – Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCT/MCT – Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CCTCI – Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática
CERTI, Centro de Referências em Tecnologias Inovadoras,
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CNCTI – Conferência, Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
CNI – Conferência Nacional da Indústria
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONFAP – Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa
COOPE – Coordenação dos Programas de Pósgraduação de Engenharia
C&T&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuárias
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPA – Instituto Nacional de Pesquisa Amazônica
INT – Instituto Nacional de Tecnologia
IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicadas
IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC – Ministério da Educação
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
PACDT – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCT – Política Científica e Tecnológica
PINTEC – Pesquisa de Inovação Tecnológica do IBGE
PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
SPBC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
USP – Universidade de São Paulo
UNICAMP – Universidade de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – REFERENCIAIS TEÓRICOS	20
1.1 Análise de políticas públicas.....	26
1.2 Apresentação dos mecanismos analisados por esta tese.....	43
1.2.1 Paradigmas políticos (HALL, 1993).....	44
coalizão de defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993).....	44
1.2.2 Empreendedorismo político (KINGDON, 1984, 1995, 2011).....	48
1.2.3 Localização (ACHARYA, 2004).....	52
1.3 Conclusão.....	57
CAPÍTULO 2 – MÉTODOS: ESTUDO DE CASO & ANÁLISE DE NARRATIVAS	59
2.1 O caso investigado: delimitação e tipificação	60
2.2 Análise de narrativas políticas.....	63
2.3 Organização da pesquisa: fontes documentais e estratégias de entrevista.....	70
CAPÍTULO 3 – NOVA RACIONALIDADE NO MCT (1999-2002)	76
3.1 A gestão breve e “equivocada” de Bresser Pereira.....	77
3.2 A gestão “estratégica” de Ronaldo Sardenberg.....	89
CAPÍTULO 4 – DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA (2º CNCTI) ATÉ O ENVIO DO PROJETO AO LEGISLATIVO (2001-2002)	127
4.1 Apresentação e desenvolvimento da proposta.....	128
CAPÍTULO 5 – A “LEI DE INOVAÇÃO” E SEU ENTORNO POLÍTICO NO PRIMEIRO ANO DO GOVERNO LULA I (2003)	151
5.1 A gestão “equivocada” de Roberto Amaral.....	152
CAPÍTULO 6 – A “LEI DE INOVAÇÃO” RETOMADA E REDIRECIONADA NO SEGUNDO ANO DO GOVERNO LULA I (2004)	185
6.1 A gestão “conciliadora” de Eduardo Campos.....	186
6.2 Tramitação do PL 3476/2004.....	198
CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO: APLICANDO OS MECANISMOS AO CASO	234
7.1 Empreendedorismo Político.....	237
7.2 O processo de Localização.....	252
7.3 Conclusão.....	257
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	266
ANEXOS	274

INTRODUÇÃO

Amaldiçoado pelos deuses, Sísifo foi condenado a carregar uma grande pedra até o topo de uma montanha, para deixá-la rolar ladeira abaixo e em seguida recomeçar tudo outra vez. A lenda de Sísifo é uma metáfora apropriada para a história da ciência moderna no Brasil, onde os sucessos têm sido poucos e efêmeros, mas a persistência e o entusiasmo nunca faltaram. (SCHWARTZMAN, 2001, p. 12)

Durante o mestrado em Ciência Política, pela Universidade de São Paulo (2013-2015), ao longo da fase de compilação de dados sobre o cenário político e institucional das entidades ligadas ao setor de C&T, encontrei esta passagem no livro do professor Schwartzman (2001). Eu nunca a esqueci. Essa citação representa, de forma atemporal, o desafio de se fazer C&T&I no Brasil. Desde o processo de redemocratização do país, o setor científico e tecnológico, personificado no Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), conviveu com crises de diversas naturezas. Desde o Ministro Renato Archer (1985-1987) até o início da gestão de Eduardo Campos (2004-2005), a falta de recursos foi uma questão cotidiana no MCT.

Até aquela época, a posição da pasta, no jogo político de nossa jovem Democracia, foi marcada por ampla instabilidade organizacional, ora Ministério ora Secretária de C&T, foram quatorze ministros em vinte anos. A histórica situação de orçamentos baixos combinada à inconstância do comando, inviabilizavam políticas de curto e médio prazo. Com a saída do Ministro José Israel Vargas (1992-1999), quem teve o mérito de reverter o equívoco do Presidente Collor e, desta maneira, transformou a então Secretaria de C&T em Ministério, o Presidente Fernando Henrique Cardoso chamou Bresser-Pereira, ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) para liderar a pasta. A indicação de Bresser, para dirigir o MCT a partir de 1999, era a primeira evidência que mudanças decisivas estavam a caminho do setor de C&T.

Foram apenas 7 meses como Ministro. Entre as principais decisões, Bresser-Pereira procurou atribuir nova racionalidade ao Ministério da Ciência e Tecnologia, com uma equipe técnica, os dirigentes da pasta acompanhavam de perto o debate internacional sobre Sistemas Nacionais de Inovação (nos Estados Unidos, na Alemanha, na França e na Coreia do Sul). A ideia central da gestão de Bresser Pereira era oferecer maior competitividade para a economia brasileira. Naquele período, o diagnóstico que a parceria público-privada era baixa, e o conhecimento produzido nas universidades era pouco aproveitado pelo setor empresarial. Para induzir essa

interação, o Governo federal deveria lidar com a falta de um arcabouço jurídico que desse segurança às partes. A administração Pública, não é regida pelo princípio da *autonomia da vontade*, portanto, é condição *sine qua non* a existência de um marco legal que autorize sua atuação. É sob este contexto que a equipe política e técnica do MCT promove uma série de reformas inéditas no país. Os dirigentes mobilizaram uma parcela do setor acadêmico para auxiliar na elaboração de dados, análises e balanços que sustentassem os trabalhos.

Ronaldo Sardenberg, Embaixador de carreira, e sucedendo a Bresser Pereira, dá continuidade a esse projeto. Carlos Américo Pacheco, secretário-executivo de Bresser, permaneceu. Pacheco fora escolha pessoal do presidente. Respalado, o acadêmico mobilizou sua equipe para a criação da estrutura que iria prover a mudança de racionalidade do MCT. Uma das novidades, na época, era a centralidade do tema inovação. Palavra com relevância, praticamente, universal em 2019, considerada costumeira em 2004, mas “indesejada” em alguns espaços da C&T, em 1999. Na inédita 2ª Conferência Nacional de C&T&I (2001), realizada quinze anos após a primeira Conferência de C&T, Pacheco apresentou uma proposta de parceria público-privada batizada de “Lei de Inovação”. Com múltiplas inspirações internacionais, como a bolsa de Valores *Nasdaq*, o *Bay-Dole Act* e a Lei de Inovação Francesa, Pacheco e equipe demonstravam, com dados, que a C&T produzida nas universidades e centros de pesquisa precisava chegar ao setor empresarial.

Dado nosso avanço exponencial em formação de recursos humanos, “*como o Brasil poderia transformar conhecimento em riqueza?*” perguntavam os livros oficiais (LIVRO VERDE, BRASIL, 2000). Uma das principais respostas era “*tornar o professor, um empreendedor*”. Isso afetava temas sensíveis aos atores sociais, como autonomia universitária e recursos públicos. Entre apreensão e acolhimento, o MCT corria contra o relógio: tinha um pouco mais de um ano para articular a aprovação da chamada “Lei de Inovação”, enviada ao Congresso apenas um ano depois (PL 7282/2002); e, assim consolidar o conjunto de reformas no Sistema Nacional de C&T&I.

Pacheco tinha bom trânsito em diversos locais (Ministérios, Congresso Nacional e academia), tinha montado uma equipe politicamente heterogênea, mas com ampla *expertise*. Era uma figura dotada de legitimidade, autoridade e prestígio. Sua bagagem acadêmica e suas relações políticas implicaram bem-sucedidas vitórias legislativas, sendo a principal a criação dos Fundos Setoriais, mas a lei da inovação estagnava na Câmara. De forma sucinta, a parceria Sardenberg & Pacheco promoveu mudanças inéditas no setor de C&T, a criação de uma base legal entre o setor

público e privado, juntamente com uma nova modalidade de financiamento, ilustrava um cenário incomum no Ministério: a definição de diretrizes políticas de médio e longo prazo; a possibilidade de previsibilidade orçamentária (com o funcionamento dos Fundos Setoriais) e, especialmente, a posição estratégica do setor de C&T no jogo político. Diferentemente dos últimos dezessete anos, o Executivo elegia o MCT como uma pasta significativa para o crescimento econômico e desenvolvimento social do país.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, chegou à Presidência da República, após três eleições, muitos analistas apostavam na continuidade em algumas das reformas iniciadas por Fernando Henrique Cardoso, principalmente, na política econômica. Ainda era dúvida aos pesquisadores se haveria continuidade ou descontinuidade dos programas e metas postulados no Governo anterior na área de C&T. Não era certo se o Presidente recém-eleito – o primeiro líder de um partido de esquerda eleito – iria interromper a orientação de centro-direita do Governo anterior, focada no objetivo de tornar a produção de C&T mais eficiente, empreendedora e comercial.

A indicação política de Roberto Amaral apostava numa mudança na direção da política de ciência e tecnologia: o novo ministro propunha uma guinada distributivista nessa política. Roberto Amaral e Wanderley de Souza (seu secretário executivo), afirmavam que o Governo Lula representava uma ruptura política, portanto, não haveria de ser diferente nas políticas desenvolvidas no MCT. A interrupção da agenda de inovação foi o primeiro ato político. O tema “inovação” desapareceu das narrativas políticas. Com uma agenda voltada à descentralização da C&T, com pulverização do orçamento e ênfase na formação de recursos humanos, a gestão Amaral & De Souza foi acusada, pela comunidade científica, de ser genérica e imprecisa. Entretanto, a Reforma Ministerial de 2004 abre uma janela de oportunidades para a continuidade das mudanças iniciadas no governo anterior. Eduardo Campos assume e, por influência de Sérgio Rezende, convida Luís Fernandes para o cargo de secretário-executivo. Por convicção pessoal e postura conciliadora, Campos e Fernandes retomaram alguns projetos interrompidos por Amaral e Wanderley de Souza, entre eles, a agenda de inovação. Era uma mudança dentro do próprio Governo. O MCT voltava a debater a inovação como ferramenta para o desenvolvimento econômico e social do país. Um marco desta retomada é a reunião de Campos e Fernandes com Pacheco e Sardenberg nas primeiras semanas de 2004. Campos e Fernandes demonstravam respeito e admiração pelo legado dos trabalhos de 1999-20002, por outro lado, entendiam que a política de inovação precisava ser trabalhada por novas bases, ancorada em um projeto de desenvolvimento nacional.

Neste sentido, em 31 de março de 2004 é lançada a PITCE. Política Industrial, que tinha como um de seus formuladores os acadêmicos Glauco Arbix e Mario Salerno, com apoio de Edmundo Machado, Fábio Érber e Alessandro Teixeira. Fomentada pelo Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria, Ministério da C&T e Casa Civil, a PITCE tinha clara ênfase em políticas de inovação. Uma de suas recomendações, ainda em processo de formulação, em 2003, era a aprovação do projeto de lei da inovação, bloqueado no Congresso.

Em maio de 2004, Campos e Fernandes enviaram ao Congresso o PL 3476/2004, anteprojeto de lei da inovação. Apesar das mudanças formais no texto, materialmente, a centralidade da inovação permanecia como ponto-central do projeto. A formulação do anteprojeto, a qual estava em discussão no MCT, sob chancela de Francelino Grandó não serviu de base para o envio de uma nova proposta pelo Partido dos Trabalhadores. Um dos pontos interessantes é este: o PL 3476/2004 foi formulado por um grupo interministerial, cujas reuniões foram feitas sem a presença do Ministro Roberto Amaral. Em 6 meses, o PL 3476/2004 foi apresentado, debatido (via Comissão Especial) e aprovado no Congresso Nacional.

Os processos descritos acima contrariam aquilo que a maior parte da literatura supõe que deve acontecer em cenários de troca da aliança que controla o poder político. De fato, os principais modelos teóricos que buscam discutir os processos políticos que acompanham a mudança de uma política pública convergem para a ideia de que uma mudança na composição das forças políticas que controlam o governo criam sustentam mudanças nas trajetórias de políticas: Como observamos no capítulo 1, para Kingdon (1991) essa mudança é um dos fatores que abrem a janela de oportunidade para a mudança da política, para Sabatier (1989), esse é um dos choques externos que altera o equilíbrio de forças entre as diferentes coalizões de defesa que organizam um sistema de políticas, e, finalmente, para Baumgartner & Jones (1993), esse é o fator por excelência capaz de romper o equilíbrio de forças que mantém um subsistema de políticas protegido das intempéries do mundo da política. A mudança da aliança de governo, da magnitude que foi a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo, deveria produzir mudanças significativas nas políticas, particularmente nas políticas de C&T, onde a nova aliança política contava com apoios relevantes que, desde os anos noventa, vocalizavam sua oposição à essas iniciativas de liberalização.

Então quais os mecanismos que explicam a continuidade da mudança num contexto em que o pêndulo da política se dirige para o polo oposto? Dar uma resposta a essa questão é o objetivo desta tese.

REFERENCIAIS TEÓRICOS

Os cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. Se tentarmos entender a política pública apenas em termos desses conceitos, no entanto, perderemos muito. O conteúdo das próprias ideias, longe de serem meras cortinas de fumaça ou racionalizações, são partes integrantes da tomada de decisões dentro e em torno do governo. (KINGDON, 2003, P. 125)

[Empreendedores Políticos são] indivíduos, dispostos a investir numa ideia, podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. Os *entrepreneurs* são hábeis negociadores e mantém conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. Empreendedores conseguem “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas. Quando as janelas abrem, os empreendedores entram em ação. Caso contrário, estes atores deverão aguardar pela próxima oportunidade e então promover a conexão entre problemas, soluções e clima político. (CAPELLA, 2005, p. 12)

Mas a localização não é simplesmente uma resposta pragmática à procura de novas normas. As possibilidades para a localização dependem também de seu impacto positivo sobre a legitimidade e a autoridade dos atores-chave da nova norma, da força de normas locais anteriores, da credibilidade e do prestígio dos agentes locais, das tradições culturais e as possibilidades de *grafting* e supressão apresentado por normas estrangeiras. (ACHARYA, 2004, p. 241 – tradução livre)

O capítulo inaugural de nossa tese, está empenhado em apresentar os referenciais teóricos e o método que foram utilizados em nosso estudo. Nesta seção, composta de duas partes, nós apresentaremos o enquadramento de nossa pesquisa no campo de conhecimento das políticas públicas e detalharemos os principais elementos dos *frameworks* que sustentaram nossas análises. O alinhamento, dos referenciais ao nosso objeto, é tema de nosso último capítulo.

De forma inédita no país, nosso estudo se concentra em envolver o trinômio Ciência, Tecnologia e Inovação ao chamado da Ciência Política, cuja premissa é estudar os sistemas, as instituições, os processos e os fenômenos políticos. Há uma lacuna na Ciência Política nacional, a qual pouco se focou em analisar as forças políticas, ao processo de inserção do tema inovação, na agenda dos governos.

Muitas vezes, o trinômio C&T&I foi relatado em termos históricos (MOREL, 1979; MOTOYAMA & COLABORADORES 2004), operacionais (CORDER & SALLES FILHO, 2004), de atores sociais (VELHO & SAÉNZ, 2002; DAGNINO, 2007) ou econômicos (IBGE 2000, 2003). Mas até o presente há poucos estudos na ciência política que buscam entender como a questão da Inovação foi incorporada ao binômio da Ciência e Tecnologia, que tradicionalmente configuram um sistema de políticas específico e já bastante estudado. Nosso trabalho advém dessa lacuna.

Nesta direção, a introdução e o direcionamento dado às políticas de inovação, no Brasil, entre 1999-2004, precisam ser analisados de maneira sistemática. Como se sabe, o período considerado foi marcado por uma transição de poder inédita, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, sucedendo um governo que a literatura qualifica como de centro-direita, cujas políticas tiveram um inegável viés neoliberal. Os dois períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) foram marcados por reformas institucionais decisivas que reconfiguravam o sistema nacional de inovação. Esse governo foi sucedido por um Governo de orientação de esquerda, que viu inicialmente com desconfiança o movimento no sentido de abrir o sistema tradicional de C&T às dinâmicas da inovação, e que buscavam abrir e sustentar sinergias entre os lócus tradicionais de produção de conhecimento e os ambientes de inovação, em particular, o setor empresarial.

Como veremos nesta tese, os rumos da Política Científica e Tecnológica, trabalhado desde o início de 1999, foram interrompidos em 2003, no primeiro ano de Governo petista. A “agenda da inovação foi esvaziada por decisão do novo Ministro, Roberto Amaral (PSB) A nova administração

retomou o desenho tradicional das políticas científicas e tecnológica articuladas em torno do modelo linear¹, paradigma vigente no Brasil desde 1951. Após uma gestão extensamente criticada (pela mídia, associações, comunidades científicas e setor privado), o governo promoveu uma importante reforma ministerial. A chegada de Eduardo Campos (PSB) e Luís Fernandes foi decisiva para a retomada da questão da inovação como lógica dominante da reforma das políticas de C&T. O novo ministro retoma a “agenda da inovação” no país, mas com um foco distinto daquele que predominou na administração Sardenberg e Pacheco.

Observamos que a narrativa política em torno do fomento à “Inovação” no Brasil foi variada. Para exemplificarmos o tom de *disputas políticas* que a lei de inovação estava imersa, entre 1999-2002 (Sardenberg & Pacheco) o termo “Inovação estava associado a indicadores como o número de patentes (P&D nas empresas) e ao aumento de nossa competitividade; no ano de 2003 (Amaral & De Souza), o termo “Inovação” não estava representado, explicitamente, na agenda. Esta foi uma “não política”. Amaral visava o fortalecimento da pesquisa básica. Quando a questão da inovação é retomada pelo governo petista, no ano de 2004 (Campos e Fernandes) “Inovação” significava desenvolvimento nacional, ancorado às políticas industrial.

A ideia de se colocar a inovação, no centro do paradigma que fomentava o setor de C&T&I, cujo símbolo de consolidação foi a **lei de inovação** – foi formulada entre 2000-2001 pelo MCT; foi “apresentada” às partes interessadas em setembro de 2001 e enviada ao Congresso em novembro de 2002 pelo PSDB. Esse debate foi interrompido pelo novo Governo em março de 2003, mas retomado e redirecionado entre 2003-2004, enviada ao Congresso em maio de 2004 pelo PT; debatida no Congresso em junho 2004; e, por fim, promulgada em dezembro deste mesmo ano. Esse rápido resumo sumariza a questão central que será objeto de análise desta tese: identificar as dinâmicas responsáveis pela continuidade de políticas públicas em um cenário de descontinuidade da política.

Desde o trabalho de HECLO (1974), a questão da aprendizagem tem sido frequentemente retomada na literatura de Análise de Políticas Públicas (HALL, 1989; SABATIER, 1989; WEIBLE ET AL. 2009; THELEN, 2014). Essa questão guarda relação com outra temática importante para

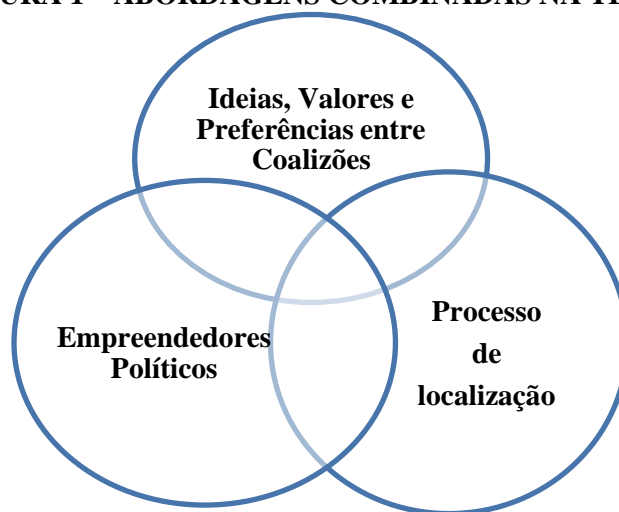
¹ A expressão “Modelo Linear” se refere ao paradigma dominante das políticas de ciência e tecnologia do pós-guerra, que estabeleciam uma separação radical entre o momento de produção do conhecimento (ciência básica) e o momento da aplicação do conhecimento (ciência aplicada e desenvolvimento tecnológico). De acordo com esse modelo, o financiamento público deveria focar apenas a ciência básica, garantindo a produção desse conhecimento em quantidade adequada.

a literatura, qual seja, os mecanismos institucionais que sustenta a continuidade e alimentam discontinuidades no desenho das políticas, em cenários de alternância de alianças políticas que controlam o poder político no Estado democrático.

Nossa **hipótese** busca entender essa continuidade baseada na ocorrência de **três mecanismos causais** que sustentaram a mudança no paradigma das políticas de C&T (HALL, 1989) no período estudado. É importante dizer que, **a ocorrência de um mecanismo, não exclui a atuação dos demais**. À exemplo do estudo de Allison (1970)², nós buscamos explicar a continuidade num contexto de mudança a partir da operação de três mecanismos.

Portanto o marco teórico para analisar os processos sugeridos e identificar as relações de causalidade está baseado numa abordagem combinada entre três correntes (FIGURA 1): a influência das ideias (institucionalismo ideacional) combinado com o papel dos empreendedores políticos (o institucionalismo da escolha racional) e com a existência do processo de Localização (o construtivismo) na política pública de C&T&I.

FIGURA 1 – ABORDAGENS COMBINADAS NA TESE



² Nós iremos nos basear em um dos mais famosos estudos de nossa área. Na década de 1970, o renomado cientista político norte-americano Graham Allison (1940 -), por meio de seu célebre livro “*Essência de uma Decisão: Explicando a Crise dos Mísseis de Cubas*” (1970), disparou várias críticas à Teoria Racional. Ele dizia que para que ela fizesse sentido na Ciência Política e Relações Internacionais, os racionalistas ignoravam inúmeros pontos para que suas teorias coubessem nos fatos políticos e vice-versa. Para tanto, Allison (1970) construiu três maneiras diferentes (ou “*lentes*”) através das quais os analistas podem examinar eventos. Ele buscou o que de melhor havia nestas teorias para responder três questões. As três lentes eram: os modelos do “ator racional”, do “Comportamento Organizacional” e da “Política Governamental”, posto isto, perguntava-se (1) Por que a União Soviética decidiu colocar mísseis ofensivos em Cuba?; (2) Porque os Estados Unidos responderam à implantação dos mísseis com um bloqueio?; e, (3) Porque a União Soviética respondeu retirou os mísseis?

A pesquisa proposta por esta tese tem o objetivo de compreender como ocorreu o alinhamento e realinhamento de diferentes *stakeholders* durante o processo de negociação de uma lei que refletia uma relevante mudança dos paradigmas que alimentam as políticas de C&T, supunha substanciais reformas institucionais, em um contexto de mudanças da composição das elites políticas do país.

Por conta de cada parte interessada carregar sua visão particular de “inovação”, supõe-se que a negociação da Lei (20002-2004) foi preenchida por momentos de adaptação, formação de **coalizão de defesa**, aprendizagem, **empreendedorismo político e Localização** entre os atores, acarretando significativas mudanças institucionais, as quais podem ter sustentado a continuidade da mudança inicialmente proposta pelo governo FHC.

Temos como pressuposto que as distintas leituras do conceito de inovação, mesmo que representassem entendimentos díspares, não eram excludentes e não implicavam na superação de uma interpretação por outra. Assim, o objetivo da tese é explorar *como* os diversos grupos conseguiram chegar à um denominador comum, durante a mudança de elites partidárias, tornando o processo de negociação da Lei bem-sucedido.

Considerada a importância proeminente da inovação tecnológica na Política Científica e Tecnológica durante o período de transição (1995-2002), parte-se da hipótese geral que, a relativa continuidade no desenho dessas políticas públicas, mesmo em conjunturas marcadas por mudanças radicais na composição da aliança de poder, é resultado de processos que sustentam uma convergência de entendimentos dominantes sobre a natureza do problema a ser enfrentado pela política, bem como o modo pelo qual essa política produz efeitos.

Para isso, três mecanismos (**TABELA 1**) causais foram testados. Observa-se que o objetivo de nossa pesquisa não é apenas estabelecer uma sucessão de momentos, é nosso *mister* explorar os diálogos e as tensões internas entre os principais representantes das partes interessadas, ou seja, recriar o processo de negociação, identificando tons de mudança e manutenção do entendimento da Lei proposta, com a finalidade de compreender os trâmites que sustentaram sua continuidade

TABELA 1 – TRÊS MECANISMOS IDENTIFICADOS NA APROVAÇÃO DA LEI DE INOVAÇÃO (2002-2004)

<p>COALIZÕES DE INTERESSE & PARADIGMAS POLÍTICOS (HASS, 1992); (HALL, 1992); (SABATIER & SMITH, 1993)</p>	<p>Identificada no momento de formulação da lei da inovação (PL 7282/2002), uma coalizão de valores e interesses entre alguns membros da Comunidade Científica e dirigentes do MCT a favor de se fomentar a Tecnologia e a Inovação, frente ao desequilíbrio entre a produção de Ciência e as demais áreas. O entorno desta atuação era marcado pela compreensão, pelos atores, de um novo paradigma político no setor de C&T&I nos países avançados e a tentativa de colocá-lo prática no país.</p>
<p>EMPREENDEDORES POLÍTICOS (KINGDON, 2011)</p>	<p>Observamos a atuação de “empreendedores políticos” nos dois Governos. Impulsionaram o tema nas diferentes agendas, entre 1999-2002 e 2003-2004. Profissionais (políticos e acadêmicos) que reúnem condições peculiares para mobilizar recursos e atuam como “ponte” entre problemas, soluções e decisores. Eles impulsionaram o aproveitamento da janela de oportunidade criada pela troca de ministros na pasta de C&T em 2003 e catalisaram a mudança institucional da Política Científica e Tecnológica.</p>
<p>LOCALIZAÇÃO (ACHARYA, 2004)</p>	<p>A localização do conceito de inovação tecnológica e seus efeitos foi empreendida por lideranças petistas. Essa releitura implicou na aceitação da centralidade da questão da inovação para ressignificar a política de C&T, impondo a aceitação da necessidade de uma nova institucionalidade para as universidades e para a política de apoio à C&T. O conceito central nesse mecanismo é o conceito de localização, proposto pelo pesquisador indiano Amitav Acharya (2004)</p>

Antes de trabalharmos estes mecanismos, há uma discussão teórica que, *necessariamente*, deve preceder a análise de nossos *frameworks*. Sem o objetivo de esgotar o tema, a primeira parte deste capítulo está concentrada em enquadrar o ambiente político-social de nosso objeto, cuja natureza está no campo das Políticas públicas. Seleccionamos cinco modelos que pudessem, de alguma forma, elucidar o processo de **formação da agenda de inovação** no Brasil e, desta maneira, contribuir para a identificação de mecanismos que explicassem a aprovação da lei, já que ela está inserida neste processo. Nossa pergunta de pesquisa não está interessada na análise da implementação ou dos resultados das políticas de inovação. Por isto, a temporalidade desta tese se encerra com a aprovação, em dezembro de 2004, da Lei da Inovação que introduz um novo marco conceitual para as políticas de C&T no Brasil.

Para compreendermos a negociação da lei da inovação, deve-se levar em consideração inúmeros elementos, tais como: valores, crenças, preferências, instituições, ambiente político onde ocorreram as articulações políticas em torno de nosso objeto e a natureza destas relações políticas.

Nossa tese, centrada na negociação da lei, analisou a relevância de cinco modelos para compreender a consolidação do paradigma da inovação na agenda dos países, entre 1999-2004. Seleccionamos os seguintes modelos: (1) O modelo do **Ciclo Político**, (2) o modelo dos **Fluxos Múltiplos**, (3) o modelo de **Equilíbrio Interrompido**; (4) o modelo do **Incrementalismo**; e, (5) modelo de **Coalizão de Defesa**³.

1.1 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Breve elucidação das potenciais contribuições e inadequações desta área de conhecimento à agenda da inovação

DYE (2005) pontua que todo modelo é uma simplificação da realidade, ou seja, nenhum modelo dará conta de abarcar em sua análise a complexidade com a qual as coisas acontecem no mundo real em todas as suas perspectivas. Todo modelo é, de certo modo, um ponto de vista que interpela a realidade a partir de uma perspectiva bastante específica. Os modelos não competem entre si, mas eles podem ser mobilizados de acordo com o aspecto da política pública que deseja analisar.

O desenho institucional inserido no modelo **Ciclo da Política Pública** (LASSWELL, 1956), considera que a política pública é sinônimo de um *ciclo deliberativo*, formado por vários estágios¹: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Este modelo contempla um processo dinâmico de negociações e de aprendizado entre as partes interessadas. Ele preconiza que haja um encadeamento sequencial de etapas, “*num ciclo político que se repete*”.

Como veremos ao longo desta tese, este desenho institucional de políticas públicas foi importante no nosso estudo porque nos ajudou a **entender o momento em que os novos dirigentes do MCT, a partir de 1999, iniciaram um processo de redesenho institucional no campo da C&T e promovem o início de um ciclo de políticas públicas voltados ao fomento do tema**

³ Para evitar repetições desnecessárias, este *framework* não será analisado nesta seção (modelos de Análise de Políticas Públicas), mas na segunda parte deste capítulo, na apresentação dos três mecanismos encontrados em nosso objeto já que Coalizão de Defesa ele é um dos modelos explicativos para um aspecto relevante da negociação.

inovação no Ministério, o qual só teria sucesso se fosse institucionalizado mediante a adoção de um novo arcabouço legal, entre eles, os Fundos Setoriais e a agenda da inovação.

No processo de formulação dos Fundos Setoriais, que precedem a proposta da Lei da Inovação, em 1999, é possível identificar as quatro etapas do Ciclo da Política Pública: 1) definição do problema e agendamento; 2) formulação das medidas de política e legitimação da decisão; 3) implementação; e, 4) avaliação e mudança. Entretanto, a dinâmica que conforma a Lei da Inovação (PL 7282/2002 e PL 3476/2004), não surgiu da quarta fase (avaliação e mudança), pois ela colocava um novo problema que não se subsumia à dinâmica iniciada pelo lançamento dos Fundos Setoriais.

Por outro lado, o modelo do Ciclo foi importante para explorarmos o processo político de ambos os projetos. A desagregação em etapas tornou o processo mais facilmente apreensível, ainda que tenhamos utilizados somente as duas primeiras etapas, como veremos no capítulo 5. Em ambas as análises, o ciclo não se completou, porque a nossa pergunta de pesquisa não buscou entender se a política atingiu o objetivo proposto, mas “como ela entrou na agenda no Governo Cardoso e avançou no Governo Lula, cuja posição conhecida ao tema inovação era de oposição?”.

A aplicabilidade do Ciclo da Política Pública pode ser feita, em linhas gerais ao tema da inovação. (**TABELA 2**). Ela apresenta o tratamento do tema inovação entre as três gestões do MCT. Este tema será exaustivamente tratado nos capítulos 2, 3, 4, 5 e 6. Por isso, não detalhamos os estágios, especialmente os momentos de mudança política, os quais têm impacto na mudança do problema político, dando início à novos ciclos. Mas este resumo não inviabiliza o entendimento do ciclo ao nosso tema de pesquisa.

TABELA 2 – APLICABILIDADE DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA (LASSWELL, 1956) AO TEMA INOVAÇÃO (1999-2004)

CICLO	TEMA: INOVAÇÃO SARDENBERG & PACHECO (1999-2002)	TEMA: INOVAÇÃO AMARAL & DE SOUZA (2003)	TEMA: INOVAÇÃO CAMPOS & FERNANDES (2004)
DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E AGENDAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> • MCT cria canais de discussão sobre os rumos da PCT nacional; • Indicadores atestam desequilíbrio entre a produção de Ciência e a produção de Tecnologia & Inovação no Brasil; baixa participação do setor privado • Problema: Falta Competitividade (nas Pesquisas), necessidade de aumentar o número de patentes; falta mecanismos de aproximação do setor privado com o setor público de pesquisa 	<p>Problema: Inovação é a ponta do iceberg; é preciso valorizar o conhecimento básico em todas as regiões do Brasil, não apenas no Sul e Sudeste (onde se concentram os maiores recursos); setor privado não pode se aproveitar de recursos públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento do legado (1999-2002) e do desequilíbrio entre Ciência e Tecnologia & Inovação no Brasil. • Atendem solicitações para rever o PL 7282/2002. Estes atores viam dois problemas no PL: autonomia e orçamento. • Problema: Apesar da reforma bem-sucedida, falta de vinculação da inovação ao projeto de desenvolvimento nacional
FORMULAÇÃO DAS MEDIDAS DE POLÍTICA E LEGITIMAÇÃO DA DECISÃO,	<ul style="list-style-type: none"> • “Inovação” como centro da política pública nacional de C&T, para alavancar competitividade brasileira. Livro Verde; 2º CNCTI; • O setor privado precisa participar da produção de Tecnologia e Inovação no país: PCT nacional foca o fomento ao SNI • Debate em torno da proposta de lei da inovação e envio do PL 7282/2002. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento da formação de recursos, sem projeto para sua absorção; • Indefinição de políticas de inovação; recusa em promover medidas de subvenção econômica ao setor privado • Biotecnologia (OGM) como política duvidosa 	<ul style="list-style-type: none"> • Inovação só ganharia força no Governo se ancorada à PITCE; Ação interministerial ao tema; • Retomada da Biotecnologia como área prioritária; • Reorientar os Fundos Setoriais (“<i>porque eram muito horizontais</i>” para a nova equipe); • Arquivamento do PL 7282/2002. Apresentação do PL 3476/2004 (novo PL “para não ferir autonomia das entidades; esclarecer orçamentos& despesas) • Aproximação com o setor industrial e comunidade científica; Atuação decisiva no Congresso (articulação política)
IMPLEMENTAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Reestruturação de instituições de C&T; Livro Branco; priorização de áreas; criação dos Fundos Setoriais; Criação da CGEE; foco na parceria com setor privado; 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação do número de bolsas; Aproximação com o CNPq; Pulverização dos recursos para que a “C&T seja para todos”; Esvaziamento da CTNBio; Enfraquecimento do tema “Inovação” da Finep 	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção do CGEE; Criação da ABDI; Negociação e aprovação de descontingenciamento progressivo na área de C&T&I; aprovação da Lei da Inovação, com exclusão de termos que colocavam em dúvida a manutenção da autonomia das entidades
AVALIAÇÃO E MUDANÇA	Interrupção desta agenda, por convicções políticas: novos problemas em 2003	Interrupção desta agenda, por questões políticas: novos problemas em 2004	(<i>nossas análises não contemplam este período</i>)

Elaborado a partir de LASSWELL (1956) e ARAUJO & RODRIGUES (2017)

Este modelo sequencial tem sido alvo de críticas, nomeadamente por se basear numa metodologia de análise muito restrita, e por criar uma visão artificial do processo político. A título de exemplo, PARSONS (1995: 79-80) argumenta que o modelo do ciclo político não é um modelo causal, que não pode ser empiricamente testado e privilegia uma análise *top-down* do processo político, ignorando os diferentes níveis de decisão e a diversidade de atores intervenientes no processo, ignorando assim os múltiplos níveis de decisão e de ciclos. (ARAUJO & RODRIGUES, 2017, p 19)

Um dos mais contundentes críticos do modelo de ciclos de políticas foi JOHN KINGDON (1995). Em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, o autor (1995) entende que o processo político que cerca a formulação de uma nova política pública não ocorre ordenadamente, em em fases bem definidas. Para dar conta das dinâmicas que cercam o processo de formulação de políticas, Kingdon (1995) propõe o modelo de **Fluxos Múltiplos**, que propõe entender o processo de formulação (ou mudança) de uma política como resultado do encontro de fluxos produzidos por dinâmicas independentes: o fluxo de problemas que são constantemente colocados para decisão política, o fluxo de desenho de políticas como soluções, e o fluxo dos processos políticos propriamente ditos. Novas políticas nasceriam da confluência desses três fluxos, em condições muito específicas, que o autor chamou de janelas de oportunidade. Como se vê, o argumento central avançado por Kingdon vincula as escolhas públicas à racionalidade limitada dos tomadores de decisão, que atuam em um ambiente caracterizado por dinâmicas complexas e simbólicas.

E este é um ponto importante para nós. Segundo PETERS (2002), essa concepção não implica o abandono do planeamento racional, mas advoga que a performance governamental está mais relacionada às habilidades políticas dos atores envolvidos do que propriamente a um processo racional de produção de respostas ótimas. Desta forma, a figura do **empreendedor político** ganha destaque.

Abordagens que, como o modelo de *multiple streams*, destacam a centralidade das idéias, das interpretações, da argumentação no processo de formulação das políticas, constituem um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, auxiliando na compreensão da dimensão simbólica deste processo (CAPELLA, 2005, p. 7-8).

O sistema político, para KINGDON (1995), é composto por três fluxos (*streams*) que fluem autonomamente no sistema, com regras e dinâmicas próprias. A partir de CAPELLA (2005) e ARAUJO & RODRIGUES (2017), podemos apresentá-los da seguinte forma (**QUADRO 1**).

QUADRO 1 – OS FLUXOS MÚLTIPLOS QUE ATUAM NO SISTEMA POLÍTICO (KINGDON, 1995)

1. **FLUXO DOS PROBLEMAS (a percepção pública dos problemas):** Problemas políticos são diferentes de questões políticas. Uma questão é uma situação socialmente percebida, a qual só se transforma em um problema quando os decisores políticos consideram que deve ser encontrada uma solução para a questão. De acordo com o autor (1995), algumas questões se tornam problemas políticos, quando incorporados na agenda, outros são ignorados. Os problemas são construções sociais, inventadas pelas comunidades políticas (investigadores, deputados, funcionários públicos, analistas, grupos de interesse, cujos membros partilham a preocupação com determinado tema ou problemas e que promovem a construção e a difusão de ideias em diferentes fóruns). Como chamar a atenção dos decisores? Há infinitas questões, em contrapartida ao espaço limitado na agenda política para a incorporação dos problemas. Dessa maneira, alguns mecanismos como indicadores, eventos, crises, símbolos e feedback da ação política impulsionam a atenção do decisor a contemplar aquela questão. A narrativa das comunidades políticas promove um debate sobre as causas e soluções para aqueles problemas. Além das comunidades políticas, organismos internacionais desempenham neste processo um papel importante. Este fluxo por si só não é um fato gerador de agendamento.
2. **FLUXO DAS POLÍTICAS (POLICY) (o conhecimento de soluções políticas e técnicas adequadas aos valores dominantes):** engloba o conjunto de soluções disponíveis e suas alternativas, geradas no interior das *comunidades políticas*. Um grande conjunto de ideias fluem no interior das comunidades, algumas tornam-se proeminentes enquanto outras desaparecem, em resultado de um processo evolutivo de amadurecimento, em que as ideias se confrontam e se combinam das mais variadas formas: eventuais consensos decorrem de processos de persuasão e de difusão de ideias. As alternativas de solução não decorrem necessariamente da prévia identificação e percepção política dos problemas. O autor (1995) confere às ideias e à existência de alternativas tecnicamente viáveis, considera que estas não representam, só por si, um fator gerador do agendamento.
3. **FLUXO DA POLÍTICA (POLITICS) (dimensão política):** Diz respeito à dimensão política que segue um curso independente dos problemas e das soluções políticas. O autor inclui neste fluxo três feixes de variáveis decisivas para alterar ou influenciar o processo de agendamento:
 - 3.1 **O Sentimento Nacionalⁱⁱⁱ** que caracteriza como “situações em que um grande número de pessoas num país partilha ideias comuns [...] o sentimento nacional sofre mudanças no tempo, de uma forma perceptível, e estas mudanças têm importantes impactos nas agendas e nos resultados políticos (KINGDON, 2011: 146).
 - 3.2 **As Forças Políticas Organizadas.** O apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante este processo
 - 3.3 **As Mudanças Governamentais.** as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Estes eventos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. O início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças. Ao contrário do que acontece no fluxo das políticas, em que o consenso é produto de processos de persuasão e difusão, no fluxo da política os consensos são construídos através de intensos processos negociais e pelo estabelecimento de coligações

Elaborado a partir de KINGDON (1995, 2011); CAPELLA (2005) e ARAUJO & RODRIGUES (2017)

Destaque-se no segundo fluxo, a atuação das comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*). Capella (2005) argumenta que as comunidades são, majoritariamente, compostas por especialistas de diversas áreas (pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros) que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). Este tema é importante para nossa tese, porque tem relação direta com outro mecanismo que identificamos existir em nosso objeto de pesquisa, as coalizões de defesa:

Quando uma proposta é percebida como viável, esta é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. **Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças:** algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. **A difusão das ideias tão pouco se dá de forma automática,** uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. **A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Desta forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão.** A importância desse processo de difusão – chamada de *soften up* pelo autor – vem da constatação de que, **sem essa sensibilização, as propostas não serão seriamente consideradas quando apresentadas. Com o processo de difusão, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as idéias se espalham e ganham cada vez mais adeptos.** Desta forma, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas ideias que sobreviveram ao processo de seleção. **Estas ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes,** dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis. (CAPELLA, 2005, P.8-9)

A narrativa política, a persuasão e os argumentos são elementos importantes pelos atores políticos e sociais, especialmente, quando envolve a atuação de empreendedores políticos. Este é um ponto relevante para a nossa pesquisa, pois, quando há “janelas de oportunidades”, a atuação do empreendedor, figura que emerge de dentro das coalizões em torno de uma política, torna-se relevante no processo político, como veremos ao longo deste estudo.

A “*janela de oportunidade*” é momento em que ocorre uma convergência, entre os três fluxos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Nesse momento, um problema é identificado, uma solução está disponível e o ambiente político é favorável, possibilitando a tomada de decisão e a criação de uma política pública. Ela proporciona aos defensores de uma determinada

proposta “uma possibilidade para fazer valer as suas ideias ou para determinar que a atenção política se centre nos seus problemas específicos”. (KINGDON, 2011: 165)

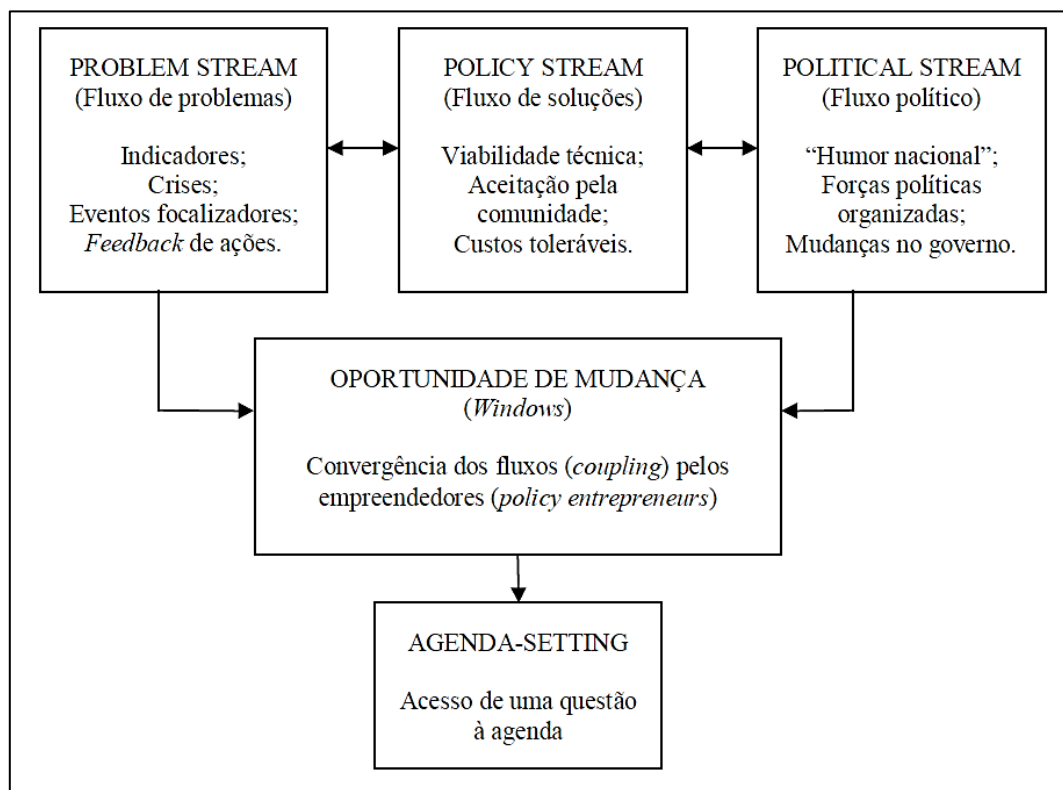
As janelas derivam de fatores como: processos cíclicos, crises, mudanças de governo, mudança de lideranças no congresso, alteração de gestores de órgãos e empresas, reformulação de programas e ações governamentais, entre outros. Nesse momento, o empreendedor de políticas públicas busca influenciar a convergência dos fluxos e a promoção de determinada alternativa. A abertura de uma janela de oportunidade é, na maioria das vezes inesperada, embora o próprio processo político permita prever alguma periodicidade produzida pelo calendário político (eleições regulares, mudança de lideranças no congresso, alteração de gestores de órgãos e empresas, reformulação de programas e ações governamentais).

Empreendedores Políticos têm um papel fundamental para fazer avançar uma nova política. De acordo com KINGDON (1995) empreendedores são profissionais dispostos a investir tempo, reputação e dinheiro para defender uma posição ou proposta de política. Eles são motivados, frequentemente, por bens intangíveis (prestígio pessoal; aquisição ou manutenção de poder, contribuição ao interesse público).

Esses indivíduos podem integrar o governo ou situar-se fora dele (grupos de interesse, academia e mídia). Eles se caracterizam pelo conhecimento de uma questão, pela habilidade em representar as ideias de outros indivíduos ou grupos e manter conexões políticas consistentes.

Falaremos detalhadamente da atuação dos Empreendedores Políticos na próxima seção deste capítulo, já que evidenciamos a existência de Empreendedores na negociação da lei da inovação. A figura 2, abaixo, resume o modelo proposto por KINGDON (1995) e nos elucida o encadeamento dos fluxos e a posição dos empreendedores.

FIGURA 2 – MODELO DE KINGDON (1995)



Elaborado por CAPELLA (2005, p.13)

Ao contrário do modelo do modelo de Ciclo de Políticas, o modelo dos Múltiplos Fluxos oferece uma contribuição fundamental em diversos momentos de nossa análise, tal como apresentamos no **QUADRO 2**, a seguir.

QUADRO 2 – APLICABILIDADE DOS FLUXOS MÚLTIPLOS (KINGDON, 1995) AO TEMA INOVAÇÃO (1999-2004)

1. **FLUXO DOS PROBLEMAS:** ajuda-nos a compreender que, no final dos anos de 1980 e início de 1990, Organismos Internacionais (OCDE) chamaram atenção para a importância de os países fomentarem condições favoráveis ao desenvolvimento de Sistemas Nacionais de Inovação. Paralelamente, neste período, dirigentes do MCT, juntamente com a colaboração de agências de fomento, produzem levantamentos inéditos sobre a produção nacional de C&T&I. Especialmente a partir de 1999, estes Indicadores, as crises (institucional no Ministério; e, e orçamentária das entidades de C&T), símbolos do avanço da Coreia no depósito de patentes em relação ao Brasil (nossa falta de competitividade), foram alguns dos elementos que impulsionaram a transformação da questão “falta de inovação” em problema político.
2. **FLUXO DAS POLÍTICAS:** faz referência ao processo de se fomentar nova racionalidade do MCT perpassava a criação de canais de circulação de ideias e debates, como os Comitês dos primeiros Fundos Setoriais (CT-Petro e CT-Funttel), as reuniões em Petrópolis/Itaipava, lideradas pelo secretário-executivo do Ministro Bresser Pereira com deputados, acadêmicos e gestores para tratar o tema inovação no Brasil, ainda nos anos 2000, a realização da 2º CNCTI e a criação de grupos de estudo, dentro do Ministério, para estudarem os impactos da lei da inovação Francesa e o Bay-Dole Act, como relatado por Maurício Mendonça, funcionário do MCT. Esta circulação de ideias, entre outras implicações, deu amparo às narrativas políticas e articulações políticas que visavam a criação de dispositivos e marcos legais que fomentasse a importância da inovação no país, vista como remédio para reduzir o desequilíbrio entre Ciência e Tecnologia no Brasil
3. **FLUXO DA POLÍTICA**
 - 3.1 Pode nos ajudar a compreender o **sentimento nacional**, a circulação de ideias fomentava o interesse de números atores em torno do fomento à inovação, pois cada parte interessada se beneficiaria, ainda que de forma distinta, da promoção da inovação no país. O discurso em torno do “interesse Público” era notório na mídia, nas exposições do Governo Cardoso e No Governo petista (2004)
 - 3.2 **As forças políticas organizadas**, onde os atores centrais são os partidos políticos e os grupos de interesse auxilia no entendimento do grande interesse do MCT, das agências de fomento e grandes empresas públicas centralidade da inovação na agenda do Governo, mas uma parte da academia, temerária por uma potencial perda de autonomia, esvaziamento de seu quadro de funcionário e perda de recursos (se o investimentos privados não fossem considerados como recurso adicional ao orçamento destas entidades) estava receosa se a lei de inovação, por exemplo, fosse aprovada, em 2002. Esta parcela, mobilizou partidos à esquerda do espectro ideológico-partidário, como o partido dos trabalhadores, para se manterem em oposição à nova racionalidade dentro do MCT no final do Governo de Cardoso.
 - 3.3 **As mudanças governamentais**, a inovação saiu da agenda de governo, o PT foi eleito, houve a interrupção da agenda que fomentava a centralidade da inovação no MCT. Por outro lado, a reforma ministerial que implica troca de Roberto Amaral por Eduardo Campos e Luís Fernandes, impulsiona a retomada e redirecionamento do tema inovação, mas, neste último caso, é necessário elaborar outro modelo de fluxos para entendermos, exclusivamente, esta retomada e redirecionamento

Elaborado a partir de ARAUJO & RODRIGUES (2017)

Assim como ocorreu nas páginas anteriores, procuramos entender se havia aplicabilidade das bases teóricas do modelo **Equilíbrio Interrompido** (BAUMGARTNER & JONES;1993; 1999) ao nosso caso. Oriundo da noção de racionalidade limitada, o modelo do Equilíbrio Interrompido explica o comportamento de estabilidade e de mudança nas políticas públicas. De acordo com esse modelo, processos políticos são geralmente caracterizados por estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, ocasionalmente, por mudanças de larga escala. A estabilidade caracteriza a maioria das áreas de política, mas as crises ocorrem. Compreender o processo político implica analisar as condições de estabilidade e simultaneamente as condições da mudança. (TRUE, JONES E BAUMGARTNER, 2007: 155-156)

Para esse modelo, a estabilidade é resultado da manutenção de um padrão estável de interação entre grupos de interesse e agentes públicos, cujo vínculo se solidifica quando os participantes compartilham as mesmas *crenças* sobre “*qual é o problema que a política busca enfrentar?*”. A formulação deste problema perpassa, obrigatoriamente por dois conceitos-chave presentes na agenda política, a “*imagem política*” e “*subsistema político*”. O objetivo dos autores (2010) era construir uma abordagem que permitisse explicar as discontinuidades e as continuidades das políticas, argumentando que o mesmo sistema institucional gera as mudanças pequenas (incrementais) e graduais, bem como grandes rupturas.

A metodologia empregada, baseava-se na combinação de estudos qualitativos de políticas públicas com estudos quantitativos e longitudinais, seguindo as mudanças de políticas e longos períodos de tempos, os autores propõem como chave para compreender as mudanças na agenda política, dois conceitos: “*imagem política*” e “*subsistema político*”:

- 1. IMAGENS POLÍTICAS:** é a forma como uma política é percebida e discutida. Os “processos de mudança nas políticas públicas” dependem da forma como os assuntos são moldados publicamente. As imagens políticas são ideias que permitem a compreensão dos problemas e das soluções e que podem ser comunicadas de forma simples e partilhadas por uma comunidade, ou seja, são retratos dos problemas, incluindo as narrativas sobre as suas causas e as soluções para os resolver. Quando uma imagem é largamente partilhada e aceite constitui-se como monopólio político. Os monopólios políticos mantêm o equilíbrio e a estabilidade dos sistemas. Quando há divergências em relação a uma imagem os defensores de ideias diferentes podem conseguir desestabilizar o monopólio. Imagens políticas alternativas são desenvolvidas com base em dois tipos de componentes: (1) informações e dados empíricos e (2) apelos emotivos. E são geradoras de disputas para a alteração das políticas. É a imagem política que estabelece a ligação entre o problema, a solução e a possibilidade do seu agendamento; e,

2. SUBSISTEMA POLÍTICO formado por comunidades de especialistas numa determinada área, nos quais os governos delegam a tarefa de processar as questões políticas. O modelo defende que é no interior dos subsistemas políticos que são processados os problemas e toda a informação disponível. Os subsistemas políticos são, assim, entendidos como mecanismos que permitem ao sistema político assegurar o “processamento paralelo” (*parallel processing*) de grandes volumes de informação diversificada. O agendamento traduz a passagem de um problema do subsistema (comunidades de especialistas) para o macrosistema (governo). A existência de monopólio político exige o exercício de controlo sobre o discurso e a visão dos problemas. Os subsistemas específicos, que adquirem o controlo sobre a interpretação dos problemas e a forma como são discutidos geram *feedbacks* negativos sobre as agendas, impedindo os processos de mudança. Dentro dos subsistemas, as relações estabelecidas entre grupos com poder para mudar a imagem de determinado problema afetam as dinâmicas de agendamento. Nos subsistemas mais competitivos, a transformação de um monopólio político, com novos atores, com novas ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e a novos debates, e depois a novos monopólios e períodos de estabilidade. (ARAÚJO & RODRIGUES, 2017, P. 24-25)

Uma política permanece como está quando a comunidade política que a monopoliza não tem interesse abrir o subsistema ou engajar novos atores. Por outro lado, a política muda quando há o interesse em abrir o subsistema e mobilizar novos atores, causando o colapso dos mecanismos que insulava a comunidade mobilizada anteriormente para a política.

A estabilidade é caracterizada pela prevalência de monopólios políticos, sendo interrompida quando um monopólio é desafiado, destruído, reconstruído ou substituído por outro. Todos os grupos e comunidades têm interesse em estabelecer um monopólio e um arranjo institucional que reforce tal monopólio (ARAÚJO & RODRIGUES, 2017, p. 25). Haverá chances de mudança quando novos atores forem engajados e, sobretudo, quando houver uma competição do entendimento dos problemas, ferramentas e efeitos que a potencial política pública visará, respectivamente, resolver e causar na sociedade. Para os atores (1993), a *definição do problema é crucial*, pois a alocação para novos recursos está vinculada à sua imagem. À medida que subsistemas são criados, novas instituições são criadas que estruturam a formulação de políticas futuras e a influência de grupos externos. Essas mudanças institucionais não precisam ter semelhança com aquelas que existiram uma geração ou duas antes porque cada uma envolve uma nova definição de questões políticas. (BAUMGARTNER E JONES, 1993, P. 244-245)

A mudança ocorre quando a estratégia de assegurar o monopólio fracassa. Dessa forma, a política (que se buscava monopolizar) é afetada pela busca de uma nova imagem. Novos atores (consequentemente novos entendimentos) são mobilizados. De antemão, exclui-se (direta ou indiretamente) participantes sem *expertise* no tema, pois é na disputa entre os atores dotados de *expertise* na área que se define “o vencedor” que dará prosseguimento às alterações das políticas. Cabe enfatizar que o papel de destaque, dado por BAUMGARTNER & JONES (1993), a um determinado perfil de ator, portador de ampla *expertise*, interessou-nos muito já que ele descreve elementos que, como veremos, são centrais para entender o processo que estamos analisando na tese.

Com as reformas institucionais de Cardoso (1995-2002), desenvolve-se uma estrutura legal que daria suporte à ênfase da inovação e da tecnologia na política nacional de C&T&I. Entre 1995-2002, uma parte da academia se instalou na burocracia executiva que conduziu a reforma do sistema de C&T nacional. Quando iniciamos nossa pesquisa, uma das hipóteses que trabalhamos era que a continuidade da política no contexto de mudança da aliança política de sustentação do governo poderia ser explicada pelo domínio e autonomia do corpo técnico ligado às agências e órgãos do Ministério. Imaginávamos que este domínio de técnicos, com profissionais ligados à C&T em associações científicas, universidades, cargos no MCT e suas agências, além do arcabouço legal aprovado entre 1999-2004 tivesse deixado um “*legado institucional*” (BAUMGARTNER & JONES;1993; 1999) de pensar e operacionalizar a máquina pública, com suas próprias crenças e valores.

Nessa hipótese, quando o Partido dos Trabalhadores acendeu ao poder, sua atuação estaria limitada por uma aliança pré-existente entre a burocracia e setores da comunidade científica que compartilhava uma imagem de política comum. Entretanto, as evidências coletadas na pesquisa não corroboraram essa hipótese. A importância de se analisar documentos oficiais, publicações da época (em jornais de grande circulação e revistas especializadas), realizar 25 entrevistas com profissionais ligados ao processo de negociações foi determinante para encontrarmos lacunas na teoria do Equilíbrio Interrompido ao nosso estudo (**TABELA 3**).

Além disso, conforme JOHN (2013) há duas críticas importantes: (1) a metodologia utilizada permite identificar a existência de associações, mas não de relações causais entre as agendas; (2) o modelo é essencialmente *bottom-up*, negligenciando a capacidade que os decisores políticos têm de formatar as decisões de acordo com as suas preferências. Os dois projetos de lei

da inovação são essencialmente *top-down*, cujo significado, em linhas gerais, é uma implementação Programada iniciada no governo central, determinados pelas lideranças políticas (objetivos, meios e resultados esperados).

TABELA 3 – INAPLICABILIDADE DO EQUILÍBRIO INTERROMPIDO (BAUMGARTNER & JONES, 1993) AO TEMA INOVAÇÃO

EQUILÍBRIO INTERROMPIDO (BAUMGARTNER & JONES, 1993)	TEMA INOVAÇÃO (1999-2004)
<ul style="list-style-type: none"> • Temporalidade: longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (<i>punctuations</i>); • Metodologia: centenas de artigos publicados pela mídia e audiências no Congresso relacionadas às políticas em estudo durante um período de quarenta a cem anos 	<p>A consolidação da nova racionalidade do MCT é formada por um conjunto de políticas “radicais” no Governo Cardoso e incrementais no Governo Lula, além disso não se pode dizer que houve um longo período de estabilidade no MCT, desde sua criação, o MCT era marcado por três crises institucionais: organizacional, instabilidade do cargo (1o e 2o escalão) e orçamentária. “Empresas e C&T” não era um assunto inédito na pasta, não era uma mudança brusca. A metodologia utilizada em nossa análise contempla coletar dados oficiais da época, principalmente mediante entrevistas com a elite governamental. O Equilíbrio interrompido ignora este método. Por fim, nosso espaço temporal é de aproximadamente 6 anos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • “Legado Institucional”: Força dos Subsistemas 	<p>Conforme publicações da época e relatos importantes de ex-membros do MCT e de entidades ligadas ao Ministério, em 2003, houve um grande esvaziamento da composição organizacional estabelecida entre 1999-2002. A força do subsistema formado no Governo Cardoso se enfraqueceu, ao invés de se manter atuante como um subsistema no Equilíbrio Interrompido.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Soluções: Geradas nos subsistemas, difundem-se e espalham-se rapidamente (bandwagon). 	<p>Fomentar a inovação não se “difundiu” rapidamente, foi um processo de convencimento que perpassou o Governo Cardoso.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Dinâmica político-Institucional: Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda. Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política 	<p>O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções no Equilíbrio, mas o modelo negligencia a capacidade que os decisores políticos têm de formatar as decisões de acordo com as suas preferências.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Principais Atores: O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda; a mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda; • o modelo é essencialmente bottom-up; 	<p>O Equilíbrio Interrompido desconsidera a interferência da alta burocracia (e legislativo), eles também afetam a agenda da “inovação” (1999-2004). A mídia não teve atuação determinante no nosso caso. Os dois projetos de Lei são <i>Top-Down</i>.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Como a mudança ocorre: Momentos críticos, em que uma questão chega ao macro-sistema, favorecem rápidas mudanças (<i>punctuations</i>) em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i>, imagens compartilhadas (<i>policy image</i>) e a questão institucional são fundamentais neste processo 	<p>A atuação de empreendedores (<i>policy entrepreneur</i>) aqui não é fundamental. No nosso caso, os empreendedores tiveram atuação decisiva nos dois governos.</p>

Nosso último framework, é modelo **incremental** de Análise de políticas públicas de LINDBLOM (1959; 1979). O modelo incremental pode nos oferecer algumas explicações sobre as continuidades da centralidade do tema inovação no Governo Lula, mas ele o faz de modo limitado, insatisfatório.

Em linhas gerais, no Modelo Incremental as políticas públicas são vistas como uma continuação das atividades de governo anteriores, com algumas modificações incrementais. De acordo com esse modelo a continuidade é politicamente conveniente sempre que os formuladores aceitem a legitimidade dos programas e projetos estabelecidos e concordem em dar continuidade às políticas anteriores. Nessas circunstâncias, as mudanças da política seguem um modelo incremental, com pequenas correções de rumo.

O modelo Incremental incorpora pressupostos da abordagem comportamental. Nela, os decisores só podem ser entendidos como **atores sociais**, ou seja, elementos dotados de limitações cognitivas, que se encontram em contínua interação com outros agentes e com a construção social em que se inserem. Lindblom (1959; 1979) propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade. Elementos esses que introduzem descontinuidades, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. (SOUZA, 2006)

Outra característica importante dessa teoria, seria a suposta capacidade de aprimoramento e adaptação das políticas públicas. Operando através de um processo político de ajustamento mútuo, as políticas seriam sensíveis aos diversos grupos de interesse envolvidos. Esse ajuste recíproco, segundo LINDBLOM (1959), seria mais efetivo e persistente que as formas de negociação entre grupos.

Neste sentido, o tomador de decisão consegue elevar a sua capacidade de compreensão, quando concebe as políticas como um constructo encadeado ao passado e ao presente, abrindo espaço para o recurso a *insights*, informações e experiências acumuladas. Neste encadeamento cronológico, o processo de decisão incremental assume um caráter contínuo de “fazer e refazer”.

De acordo com o autor (1959), as escolhas políticas ocorrem de maneira sequencial e são feitas/refeitas para atingir objetivos que também mudam diante de novas considerações. Com isso, é necessário realizar acordos para manter os interesses dos atores envolvidos na definição das

políticas públicas. Embora os atores envolvidos atuem na manutenção de políticas já existentes com variação marginal, políticas não incrementais podem ser implementadas. (CARVALHO, 2018, p. 88)

Quando voltamos nossa atenção para o período de compreende a apresentação da Lei da Inovação – na 2º Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - em setembro de 2001, até sua aprovação, em dezembro de 2004, pode-se argumentar que ele é marcado por dinâmicas de acumulação de experiências. Esse reconhecimento e adaptação aos diferentes posicionamentos, deu seguimento ao processo decisório em torno da lei: é do incrementalismo que vem a visão de que, decisões tomadas no passado, constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

Entretanto, quando nos debruçamos nos processos de negociação que cercaram a aprovação da lei da inovação, encontramos elementos que desmentem o modelo ordenado e sequencial proposto por esse *framework*, em que problemas são inicialmente identificados, propostas de ação são produzidas e implementadas. As evidências que coletamos mostram que a **negociação** da nova lei foi um **processo político**, envolvendo um complexo de interações relacionadas não exclusivamente a técnicas formais de resolução de problemas, mas também a consolidação e difusão de ideias, assim como de representações institucionais e sociais da organização de C&T.

O processo político é uma adaptação, no qual as soluções experimentadas são revisadas e melhoradas constantemente em função dos resultados que produzem. Nesse sentido, as políticas resultam mais da **arte de um governo** em ajustar as políticas do que em governar por sucessivas escolhas racionais (LINDBLUM, 1959). Nesta direção, reconhece-se que a “arte de um governo” tem importância na nossa tese. O estilo de governar a pasta de C&T, no Governo Cardoso (1999-2002) e no Governo Lula (2003-2004), afetam a forma como o tema “inovação” avançava ou recuava a cada momento nesses dois governos.

O estilo de governo reflete um dos elementos que compõe a face “política” deste estudo. A identificação e articulação entre os atores (profissionais e instituições), que faziam parte do sistema de C&T nacional, exprime negociações (debates, conflitos, acordos) preferências e barganha. Todos estes elementos, presente em diversas modalidades de políticas públicas, também estavam inseridos no setor de C&T&I. A “*expertise*” não está imune ao contexto de negociação: sem troca, não se faz política.

Por outro lado, acreditamos que a negociação (2002-2004) não se encaixa neste modelo, porque as mudanças não foram alterações pontuais. A lei de inovação aprovada (2004) fazia parte de um movimento político importante na trajetória do Partido dos Trabalhadores enquanto Governo e enquanto partido.

Iremos detalhar esse ponto em momento apropriada, mas cabe apresentar alguns pontos para elucidar que o modelo incremental explica, parcialmente, o nosso caso, pois: há a retomada da inovação no Governo Lula, conforme feito ao longo de 1999-2002, mas essa continuidade é baseada em mudanças que envolvem a narrativa política do significado de “inovação”. Há continuidades, mas há mudanças importantes que não podem ser caracterizadas como incrementais.

Enquanto Governo, a lei de inovação poderia contribuir ao traçado de novos rumos à influência da gestão petista em temas vitais para a economia, como estavam definidas as diretrizes da PITCE. E, enquanto partido, a lei de inovação acrescentava, para a narrativa política do PT, o fomento ao tema “desenvolvimento nacional”. Uma vertente nunca trabalhada abertamente pelo partido desde sua criação. Historicamente, o PT abordava questões sociais importantes (como educação, habitação, direitos trabalhistas e etc), mas não diretamente estratégias para o desenvolvimento nacional.

A continuidade da centralidade da inovação, não está satisfatoriamente explicada na abordagem incremental. Em nosso caso, a aprovação da lei de inovação no Governo Lula ocorreu mediante processo Localização do tema inovação. Isto implica em desconsiderar tanto a completa rejeição quanto a completa aceitação do PL 7282/2002. Trata-se de um processamento onde se criava congruência entre as práticas e crenças apresentadas no Governo Cardoso, com o direcionamento dado no Governo Lula ao tema. Este processo de assimilação resultou em uma Localização (ACHARYA, 2004) de alguns empreendedores políticos, no final de 2003 e início de 2004, em fomentar o tema inovação no novo Governo.

Independentemente do formato que a política pública tenha (políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas ou políticas construtivas), ela vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes dentro do sistema político. É justamente sob este cenário de disputa política que nos levou a propor a existência de três mecanismos responsáveis pela manutenção da pauta de reforma num contexto de mudança da aliança de governo.

1.2 APRESENTAÇÃO DOS MECANISMOS ANALISADOS POR ESTA TESE

Paradigmas políticos & Coalizão de defesa; Empreendedores Políticos e Localização

Na trajetória epistêmica do institucionalismo ideacional, a abordagem do **papel das ideias** é fundamental para explicar os mecanismos de formulação de políticas públicas, do processo que envolve a tomada de decisão e, por fim, da continuidade ou da mudança institucional.

Nessa perspectiva, nosso estudo lida com a existência e alteração de **paradigmas políticos** (HALL, 1993; HASS 1992) no sistema nacional de C&T&I, fomentado pela atuação de uma **Coalizão de Defesa** (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993), formada por membros da alta burocracia, consubstanciada por um **aprendizado orientado** (HUGH HECCLO, 1974). **Empreendedores Políticos** (KINGDOMN, 1995, 2011) emergiram desta coalizão, cuja atuação foi decisiva para que o tema “inovação” fosse introduzido e desenvolvido na agenda do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Mas na inédita mudança de Governo, a atuação desta coalizão bem como o tema inovação foi minado pela nova equipe que assume a direção do MCT logo após a posse do novo governo. Mais tarde, aproveitando-se do vácuo criado pela desarticulação de política da pasta, a qual implicou troca de seu comando (mudança governamental, KINGDON 2015), Empreendedores Políticos, aproveitaram essa janela de oportunidade e retomaram o tema inovação já no Governo petista, propondo a **Localização** (ACHARYA, 2004) do conceito de inovação e suas implicações para a política. Este movimento (complexo, não-sequencial e político) consolidou a agenda da inovação no Brasil.

É importante citar que o movimento acima combina a **dinâmica ideacional**, presente na política científica e tecnológica que estamos investigando, com o comportamento dos atores (Empreendedorismo Político e Processo de Localização).

1.2.1 PARADIGMAS POLÍTICOS (HALL, 1993) & COALIZÃO DE DEFESA (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993)

Na trajetória epistêmica do institucionalismo ideacional e histórico o papel das novas ideias e dos roteiros cognitivos são fundamentais para explicar os mecanismos de formulação de políticas públicas e nos processos decisórios. Nessa literatura, mudanças de maior envergadura nas políticas, aquilo que Hall (1993) denomina de mudança nos paradigmas da política, onde:

“Not only the setting of the policy changes, but the hierarchy of goals and set of instruments employed to guide policy shifted radically as well (HALL, 1993, p. 284)”

Não ocorre sem uma profunda alteração nas *ideias e crenças* que sustentam o modelo de causalidade que dá sentido à intervenção pública. Desta maneira, temos a adaptação, o aprendizado e a resolução de problemas como processos-chave que embasam as mudanças institucionais, enquanto as elites burocráticas e **as comunidades epistêmicas⁴ são os típicos atores que impulsionam as mudanças** (HAAS, 1992; HALL, 1993).

Para HAAS (1992), uma comunidade epistêmica se constitui dos membros de uma rede de profissionais que compartilham crenças causais, valores, noções de validade de conhecimento e técnicas que podem servir como base para elucidar os múltiplos links possíveis entre ações políticas e resultados desejados (HAAS, 1992, p. 3). O autor (1992) adverte que os membros da comunidade epistêmica são profissionais com conhecimentos técnicos e práticos, com um alto prestígio e reputação em áreas de altos valores para os tomadores de decisão. Assim, eles se baseiam no conhecimento para dar tons de autoridade e legitimidade aos argumentos ofertados.

Segundo HASS (1992), em contextos de crises e incertezas, a demanda governamental por informações que irá sustentar a tomada de decisão é crescente, esta urgência estimula a proliferação de comunidades de especialistas capazes de produzir e prover essas informações. Este processo

⁴ De acordo com Haas (1992, p.3) uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais que reconhecem a expertise em um particular domínio ou área, e, apresentam reivindicações de autoridade ao conhecimento de interesse político dentro desse domínio. Essa comunidade é formada por diferentes profissionais de diversas áreas e experiências que: 1) Compartilham uma série de normas e crenças que proporciona uma base de valores racionais para as ações sociais de seus membros; 2) Compartilham crenças casuais que derivam a partir de sua análise das práticas que conduzem ou contribuem para elucidar problemas centrais em seus domínios e servem para elucidar as múltiplas ligações entre possíveis políticas de ação e resultados desejados; 3) Dividem noções de validar conhecimento de algo dentro de uma área; e, 4) têm uma política comum de iniciativas – que é uma série de práticas associadas a muitos problemas que os profissionais são direcionados.

fortalece os membros da comunidade epistêmica enquanto atores políticos. Porém Haas (1992) nos atenta para o fato de que os membros de uma comunidade epistêmica não são meramente políticos-empresários. Seu envolvimento com a política é produto de crenças causais e normativas comuns. O autor (1992) sublinha que o consenso é um fator importante para assegurar influência da CE, e evitar que expertise de seus membros seja colocada a serviço de outras agendas. Cronologicamente, esse consenso deve ser primeiramente construído

Vemos, portanto, que as comunidades epistêmicas têm um papel central em processos de reconfiguração dos paradigmas de uma política pública, capaz de produzir realinhamentos de longo prazo na política. Ao nosso ver, a análise proposta por HALL (1993) encontra sua versão dinâmica no modelo das **Coalizões de defesa** (*Advocacy Coalitions*) proposto por SABATIER E JENKINS-SMITH (1993). Os autores (1993) defendem que crenças, valores e ideias são elementos cruciais para se entender os alinhamentos políticos que dão origem às diferentes coalizões que se enfrentam numa arena ou subsistema de políticas públicas. Neste modelo, o conteúdo de uma política pública expressa uma teoria implícita acerca da natureza do problema que, deve ser alvo da política, e incorpora modelos de causalidade, os quais relaciona a política e seus instrumentos com o problema a ser enfrentado.

Por esse motivo, os embates que organizam as negociações em torno de uma política pública são produto da presença de duas ou mais coalizões de defesa, compostas por atores que compartilham valores e crenças causais comuns. Para Sabatier e Jenkins-smith (1993), cada coalizão não se define por interesses comuns, mas, *por uma visão partilhada de ideias*. Como a informação é um recurso estratégico para a atuação bem-sucedida no subsistema, a Coalizão de defesa ressalta o papel da comunidade científica – acadêmicos, analistas, consultores etc. – no âmbito das coalizões. A informação técnica pode facilitar o **aprendizado orientado** a políticas públicas, sobretudo no nível instrumental. (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 198, **GRIFOS NOSSOS**)

Cabe enfatizar que o **aprendizado orientado** é também um **aprendizado social**. Ele representa alterações duradouras de pensamento ou de intenções comportamentais que resultam da experiência ou de novas informações. Elas se relacionam com o alcance ou revisão de objetivos políticos. O aprendizado social de políticas públicas é entendido como um vetor relevante para a mudança política, ele deriva da dinâmica de debates e conflitos entre as coalizões. As partes interessadas se reconhecem como tais, legitimam-se, em seguida, cada parte compreende a

importância da percepção do outro, mesmo que não concorde com ela, leva suas crenças em consideração.

Em suma, a atuação da coalizão gera uma espécie de “lição”. A experiência obtida pelo desempenho das partes interessadas gera um tipo de conhecimento útil para próximas articulações. As diferentes ideias e valores que os atores têm sobre o problema a ser resolvido, são entendidos por todos como desafios relevantes que devem ser incorporados no debate que antecede a formulação da agenda. De acordo com SABATIER (1999), a construção do referencial baseou-se em cinco premissas:

- (i) Teorias sobre o processo de formulação ou alteração de políticas públicas necessitam dedicar-se ao papel desempenhado no processo pelas informações técnicas relativas à magnitude e às facetas do problema, às suas causas e aos prováveis impactos das várias soluções;
- (ii) A compreensão do processo de mudança política requer uma perspectiva de tempo de uma década ou mais;
- (iii) A unidade de análise mais útil para entender a mudança política não é uma organização ou um programa específico, mas sim um subsistema de políticas públicas, entendido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio;
- (iv) O subsistema de políticas públicas é mais amplo do que a noção tradicional dos “triângulos de ferro”, limitados a agências administrativas, comissões do Legislativo e grupos de interesse num nível único de governo, e abarca também atores como jornalistas, pesquisadores e analistas políticos, bem como agentes de todos os níveis de governo que sejam ativos na formulação e implementação da política; e,
- (v) Os programas e políticas públicas incorporam teorias implícitas de como atingir seus objetivos e, por isso, podem ser conceituados na forma de sistemas de crenças. (SABATIER, 1999, p. 118-121)

Os membros das coalizões [inseridos em inúmeros cargos públicos, como a alta burocracia nas agências de fomento] compartilham essas ideias e valores. Eles tentarão influenciar funcionários de diferentes níveis de governo para alcançar seus objetivos, ou seja, tentarão *concretizar* de suas crenças relativas às políticas públicas. Cada coalizão adota diferentes estratégias para alterar o comportamento das autoridades governamentais. Na maioria dos subsistemas, haverá uma coalizão dominante que é mais bem-sucedida em traduzir suas metas em ações governamentais. (WEIBLE, 2003, p. 462)

Como ressaltou DIAS (2009, p. 31), este conceito foi amplamente empregado na análise de política pública e, serviu como nota explicativa, para as mais diversas políticas. Há estudos que

demonstram sua aplicabilidade em mais de 80 casos, como o de Weible, Christopher M., Paul A. Sabatier, and Kelly McQueen (2009). Alguns dos casos mais citados na literatura, ao longo dos últimos anos, foram: A regulação da aviação civil (Brown e Stewart, 1993), a conservação das águas (Munro, 1993), a produção de energia *offshore* (Jenking-Smith e St Claire, 1993), as políticas de educação (Mawhinney, 1993); ambientais (Sabatier e Brasher; Elliott, Schlaepfer, 2001; Deubel, 2006; Weible, 2005) e inundação costeira (S. Meijerink, 2005).

Todavia, este conceito não se resume apenas às disputas de poder no processo de mudança institucional. O modelo contempla elementos para a compreensão do aprendizado orientado (*policy-oriented learning*), o qual tem inspiração no *political learning* de HUGH HECLLO (1974), o que por sua vez, designa alterações duradouras de pensamento, valores e de intenções. Todos estes elementos resultam da experiência encontrada na dinâmica, ora no debate ora no conflito, dos processos de formulação e implementação da política pública.

O modelo de *coalizão* enfatiza a importância dos sistemas de valores das diversas coalizões. Desta forma, permite-se aos inúmeros *jogadores* identificar os problemas que lhe são relevantes e se articularem a fim de elaborar, desenhar, implementar medidas concretas para atacá-los, como a criação de elementos institucionais: Leis, decretos, instituições, programas, políticas e etc. Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993) o sistema de crenças que cimenta uma coalizão de defesa está organizado numa estrutura hierárquica tripartite disposta segundo grau decrescente de resistência a mudanças. Assim, teríamos o núcleo duro (*deep core*), responsáveis pelos axiomas normativos e ontológicos fundamentais; o núcleo político (*policy core*), posições mais importantes sobre a política pública, concernentes às estratégias básicas para se atingirem os valores do *deep core* no âmbito do subsistema; e, os aspectos instrumentais (*secondary aspects*), decisões instrumentais e informações necessárias para implementar o *policy core*.

A partir dessa divisão, seria possível entender o processo de substituição de paradigmas como resultado do embate entre duas ou mais coalizões de defesa que competem pela hegemonia numa arena política: o paradigma anterior representaria o modelo conceitual sustentado pela coalizão até então dominante, enquanto que o novo paradigma se espelha na nova perspectiva trazida pela coalizão que desafiou com sucesso o *status quo*.

Porém, como identificar a atuação de uma determinada coalizão de defesa na mudança ou manutenção de paradigma? Uma das observações originais de nosso estudo foi evidenciar a atuação de Empreendedores Políticos. A atuação desses profissionais deixa um rastro importante nos locais

de circulação de ideias. Ao identificarmos suas origens (academia, entidades, setor privado, membros do Governo) e mapearmos suas conexões e discursos, pudemos compreender que o papel deste ator, em nossa tese, é condição *sine qua non* para a incorporação do tema inovação no país.

1.2.2 EMPREENDEDORISMO POLÍTICO (KINGDON, 1984, 1995, 2011)

O conceito de empreendedorismo político remonta às análises de Schumpeter, no início do século passado (SCHUMPETER, 1949(1911)). No campo de análise de políticas públicas, a figura do empreendedor aparece em diferentes *frameworks*, sempre que esses modelos buscam dar conta de processos que dependam fortemente da agência, ainda que essa agência seja sobre-determinada por condicionantes estruturais. Assim, referências ao papel do empreendedor político aparecem nos trabalhos clássicos de Polanyi (1951), Dahl (1961), Ostrom (1965), Kingdon (1984), Sabatier (1993), Hall (1993), entre outros. Mais recentemente, a literatura sobre empreendedorismo político se consolidou, com contribuições significativas construídas a partir de diferentes abordagens (por exemplo, AFLAKI, PETRIDOU & LE MILES, 2015; KLEIN et al., 2010; MINTROM, SALISBURY & LEUTJENS, 2014, entre outros)

O conceito de empreendedorismo político apresenta algumas variações de uma abordagem para outra, e de um autor para outro⁵. Entretanto, os pontos em comum dessa literatura apontam que o conceito de empreendedor político se refere a um tipo especial de ator conectado ao ambiente sócio, político e econômico que condiciona a emergência de uma política, e que está alerta para o surgimento de oportunidades às quais aproveita para fazer avançar seu projeto de reforma substantiva da política mediante a mobilização de recursos e de coalizões de apoio.

Em nosso estudo, a presença de agentes ativos, dispostos a aproveitar as janelas de oportunidade abertas pelo processo político para fazer avançar a legislação que formatava um novo paradigma para as políticas de C&T foi central. Sem a atuação desses personagens não teria sido possível transitar do modelo “*Big Science*” para a *Policy Innovation*” (LOPES, 2015). A atuação de alguns personagens no convencimento dos membros de diferentes coalizões mobilizadas para o debate das políticas de C&T foi determinante para alavancar a mudança institucional no setor de C&T&I. É neste cenário, que envolve o uso habilidoso de ferramentas como liderança, persuasão,

⁵ Para um excelente quadro resumo dessa literatura e das diferentes definições de empreendedorismo político, consultar Aflaki et al. 2015, pp.217-219.

boa circulação entre diferentes coalizões, que evidenciamos a presença de empreendedores políticos (KINGDON, 2011).

De fato, no modelo de Fluxos Múltiplos, a figura do empreendedor é central, Ele age especialmente no momento de mudança da agenda, e mais especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). Nesses dois momentos, as circunstâncias que possibilitam a convergência dos três fluxos decisórios (*coupling*), problemas, soluções e dinâmica política, (as janelas de oportunidade descritas por Kingdon) criam possibilidades de mudança. Mas as janelas podem se fechar, quando o elo entre os três fluxos se rompe. Um dos elementos que podem manter as janelas abertas e, desta maneira, levar o curso da mudança adiante, é a figura do empreendedor político.

KINGDON (2011) reputa à ação do empreendedor a capacidade de unificar a compreensão de um problema, as condições políticas para resolvê-lo e a existência de instrumentos disponíveis de política pública para tanto. O empreendedor pode estar dentro ou fora do governo, numa instância formal ou informal, pode estar em um gabinete ministerial ou ser um congressista, um acadêmico ou um lobista.

Esses indivíduos, dispostos a investir numa ideia, podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. Os *entrepreneurs* são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. Empreendedores conseguem “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas. Quando as janelas abrem, os empreendedores entram em ação. Caso contrário, estes atores deverão aguardar pela próxima oportunidade e então promover a conexão entre problemas, soluções e clima político. (CAPELLA, 2005, p. 12)

Com características pessoais marcantes, especialmente liderança, persistência e capacidade de se fazerem ouvir, circulando por diversas audiências com legitimidade e autoridade; sua experiência política (*political savvy*) reputação e domínio dos conhecimentos técnicos (*technical expertise*), são as principais características dos empreendedores políticos.

O empreendedor político possui um comportamento “oportunista” aproveita as janelas de oportunidade para advogar e defender uma proposta e liderar uma

coalizão específica. Ele age também como um broker, negociando diferentes posicionamentos. Esta caracterização, como um intermediário dos fluxos de informação, também aparece na caracterização do empreendedor como uma “ponte” (*hub*), nos nós de uma ou mais redes de interesse, mobilizando recursos e novas formas organizacionais através da densidade de suas conexões (Burt, 2004). Cabe assinalar que o empreendedor político, na visão de Kingdon (2011), combina uma postura passiva (esperar o melhor momento para agir), com uma postura extremamente ativa, isto é, ele atua para criar os momentos em que a agenda do seu interesse será iluminada pelo foco de atenção do governo e/ou de atores privados com poder decisório. (DE TONI, 2013, 42-43)

Influência é uma das palavras-chave para descrever a atuação dos empreendedores. Eles atuam no processo de mudança, catalisando a de junção dos fluxos, e ajudando na transformação de questões em problemas, impactando na construção de uma nova agenda ou propondo soluções alternativas. À exemplo das explicações de KINGDON (2003) sobre a influência dos atores visíveis (na definição da agenda governamental) e dos atores invisíveis (os quais exercem maior influência na definição das alternativas), também há no modelo de Kingdon (2011), dois tipos de empreendedores.

Os empreendedores visíveis, os quais recebem grande atenção de diferentes canais de mídia e públicos diversos, atuam na definição da agenda; e os empreendedores invisíveis, que atuam na formulação técnica das alternativas, **“geralmente membros da burocracia pública ou de organizações de lobby privado. Acadêmicos e pesquisadores de *think tanks* também podem ser “invisíveis”** no processo de formulação de alternativas, através de contatos com congressistas, consultorias privadas e uso da mídia”. (DE TONI, 2013, P42, **GRIFOS NOSSOS**)

Outras figuras também têm influência direta. O presidente está no topo da lista. Com relação à definição da agenda, a influência presidencial é o ator mais forte na definição da agenda, as alternativas e soluções ficam por conta dos especialistas.

São relevantes **ministros e secretários-executivos de ministérios. Além de inserirem novas idéias na agenda, esses atores podem ajudar a focalizar a atenção numa questão já existente.** A alta administração, de uma forma geral é central ao processo de *agenda-setting*, embora, de forma semelhante à atuação presidencial, tenha menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação. (CAPELLA, 2005, P. 14, **GRIFOS NOSSOS**)

Conforme a autora (2005), assim como estes membros, os grupos de interesse também são considerados pelo modelo como atores importantes na formação da agenda governamental, alguns

desses grupos impactam a agenda governamental de forma positiva (auxiliando na promoção da mudança); outros atuam de forma negativa (inserindo entraves e restringindo as ações).

Independentemente deste impacto, não há a possibilidade de emergência de uma questão na agenda ter sido feita, exclusivamente, pela ação dos grupos de interesse. As questões frequentemente emergem por meio de um complexo conjunto de fatores, envolvendo, também, a participação de outros atores centrais, como os citados acima (Presidente, Ministro, Secretários-executivos, membros de grande influência do Legislativo, como senadores e deputados reeleitos e/ou com grande apreciação pela comunidade).

Por fim, em consonância com o modelo de Coalizões de Defesa, em KINGDON (2003) acadêmicos, pesquisadores e consultores fazem parte do grupo de atores invisíveis (elaboração de alternativas). Quando uma questão chama atenção do Governo, os formuladores de políticas acionam membros das diferentes comunidades de C&T para auxiliarem na proposição de soluções para estes potenciais “problemas” ingressarem definitivamente na agenda, mediante produção de dados e análises.

Assim, ideias geradas na comunidade acadêmica são disseminadas entre os atores influentes no processo de *agenda-setting*. Acadêmicos, pesquisadores e analistas são chamados a opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo; consultorias também difundem ideias junto aos formuladores de políticas governamentais. (CAPELLA, 2005, P. 14).

Conforme pudemos apurar em nossa pesquisa, a partir de 1996, o primeiro escalão do Ministério da Ciência e Tecnologia teve contato com estudos conduzidos, entre outros, pelas lideranças acadêmicas ligadas ao PADCT, os quais documentavam o desequilíbrio entre o volume da produção acadêmica do país, quando comparada com os resultados em termos de tecnologia. A leitura desse desequilíbrio deslocava o objetivo central do Ministério da questão do avanço do conhecimento para o avanço da competitividade.

Nesse contexto, os resultados da pesquisa de campo focam na figura do secretário-executivo, Carlos Américo Pacheco (juntamente com sua equipe dotada de ampla *expertise* em Sistemas Nacionais de Inovação e conhecimentos técnicos sobre o funcionamento da Administração Pública). Pacheco teve uma atuação marcante dos dois Ministros do governo FHC, Bresser Pereira e Ronaldo Sardenberg. Ademais, a pesquisa permitiu documentar a relevância de

sua atuação num segundo momento, já na administração petista, sustentando a retomada da discussão da proposta da lei da inovação.

Nesse segundo momento, Pacheco articula-se com Luís Fernandes, Secretário Executivo do MCT sob a direção de Eduardo Campos, mobilizando conhecimentos técnicos e experiência de gestão, para sustentar a localização da questão da inovação, demonstrando para as elites do novo governo a importância de prosseguir com o tema da inovação. Este processo de assimilação ficou perceptível a partir de informações sobre os bastidores coletados por esta pesquisa, que documentam a atuação de dois empreendedores políticos: Carlos Pacheco e Luís Fernandes.

A compilação de notícias, reportagens e estudos da época, juntamente com nossas entrevistas, foram ferramentas fundamentais para entender como se deu essa Localização. A posse destes documentos e entrevistas nos ajudaram na identificação e mapeamento da atuação de empreendedores invisíveis nos dois Governos, como Jorge Ávila (1999-2002) e Glauco Arbix (2003-2004), como o processo de assimilação deste assunto sensível, iniciado em 1999, pelo governo FHC.

Antes de explorarmos os métodos e a metodologia aplicada à esta tese, precisamos explicar o que é a “Localização” e o porquê ela é importante nesta tese. Este *frame*, apesar de conhecido em alguns estudos da área de Relações Internacionais há quinze anos, tem aplicabilidade baixa na Ciência Política brasileira. Desenvolvido pelo indiano Amitav Acharya (2004)

1.2.3 LOCALIZAÇÃO (ACHARYA, 2004)

A Localização ou o “processo de re-leitura”, é um conceito elaborado por Amitav Acharya (2004, 2011) para entender os processos que sustentam a internalização de normas internacionais em ambientes domésticos. Em alguns aspectos, a localização é semelhante ao comportamento que os pesquisadores descreveram como “adaptação”. Mas para Acharya (2004). Mas a adaptação é um termo genérico que pode abranger todos os tipos de comportamentos e resultados. A localização tem características mais específicas. Pois para o autor, o processo de localização descreve processos de difusão de normas internacionais no ambiente doméstico como resultado de da ação deliberada de atores locais que ativamente buscam construir pontos de contato entre essa norma e o arcabouço de crenças locais que constituem uma ordem normativa legítima, que condicionam a aceitação de normas estrangeiras. Portanto, esse artigo propõe descrever um mecanismo dinâmico

de difusão de normas, onde agentes locais reconstróem essas normas buscando assegurar que elas se encaixem nas identidades, modelos de causalidade e prioridades sustentadas pelo ambiente doméstico:

Questões sobre difusão de normas na política mundial não são simplesmente sobre se e como as ideias importam, mas também sobre quais ideias são importantes. [...] O edifício de congruência, portanto, torna-se fundamental para a aceitação. [...] Este artigo mostra que a variação na aceitação das normas, indicada pelas mudanças que elas produziram nos objetivos e aparatos institucionais do grupo regional, poderiam ser explicados pela capacidade diferencial dos agentes locais em reconstruir as normas para garantir um melhor ajuste com os anteriores. normas locais, e o potencial da norma localizada para aumentar o apelo de algumas de suas crenças e instituições anteriores. (ACHARYA, 2004, p. 239 – tradução livre)

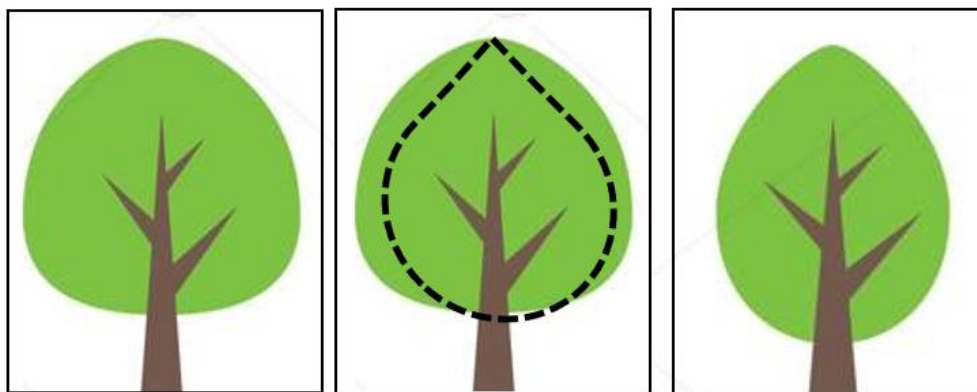
Acharya (2004) define a localização como a re-construção ativa (através do discurso, enquadramento, *grafting* e seleção cultural) de ideias estrangeiras por atores locais, o que resulta na produção de uma congruência significativa com as crenças e práticas locais. O conceito de localização oferece três *insight* importantes sobre “*como e por que as ideias viajam e produzem mudanças entre culturas e regiões*”: (1) “a ideia da iniciativa local”, (2) a seleção cultural e os “ajustes” (3) e os seus efeitos.

O **Primeiro *insight***, específicos atores, de uma determinada comunidade, encontram na norma estrangeira, itens capazes de aumentar sua legitimidade e autoridade regionais, ou fazer avançar sua agenda. Entretanto, dada as diferentes culturais, a norma não pode ser “importada” tal e qual. É preciso adaptá-la, pois sua forma e/ou conteúdo originais não se enquadram aos referenciais de valores, objetivos e modelos causais sustentados pela cultura local.

Portanto, após identificar o potencial de uma ideia estrangeira, o **segundo *insight*** item é realizar uma “poda” no conteúdo trazido de fora, mediante seleção cultural, para torná-las mais congruente com as crenças e práticas locais.

Nesta seleção cultural, o ator local pega “emprestado” da norma original apenas aquelas ideias que potencialmente podem ter sucesso em se vincular a normas locais. Assim, de acordo com o autor, as ideias são “podadas” (*prunning*), as partes que não combinam com as crenças e práticas locais são eliminadas. Veja a síntese dessa explanação na (**FIGURA 3**)

FIGURA 3 – PROCESSO DE SELEÇÃO E “PODA” DAS IDEIAS ESTRANGEIRAS PARA SUA LOCALIZAÇÃO



Elaboração própria a partir de ACHARYA (2004)

Estes ajustes foram motivados por duas realidades principais: Primeiro, **o principal objetivo do ator local era fortalecer, e não substituir, as instituições existentes**, com a infusão de novos caminhos de legitimação. Segundo, os valores culturais e crenças profundamente arraigadas são elementos importantes nas instituições existentes, que não podem ser facilmente sacrificadas sem incorrer em importantes **custos sociais e políticos**. Assim, pode haver exclusão “racional” de certos elementos de novas ideias que possam prejudicar a ordem social existente ou aumentar o risco de instabilidade social e política.

Por fim, o **terceiro insight** é sobre os efeitos desta seleção e “poda”. Longe de extinguir crenças e práticas locais, as normas localizadas contribuem para a reforma e atualização das normas, crenças e modelos causais que organizam a produção de políticas domésticas.

Por que “localizar” uma norma? Uma forma de responder esta questão, de acordo com Acharya (2004) é observar as várias forças genéricas criam a demanda por novas normas, como busca por segurança econômica, como mudanças na distribuição de poder ou interesses e interações das grandes potências, mudanças políticas internas no tomador de normas ou efeitos positivos de normas internacionais que poderiam motivar replicações em suas arenas nacionais.

Mas a localização não é simplesmente uma resposta pragmática à procura de novas normas. As possibilidades para a localização dependem também de seu impacto positivo sobre a legitimidade e a autoridade dos atores-chave da nova norma, da força de normas locais anteriores, da credibilidade e do prestígio dos agentes locais, das tradições culturais e as possibilidades de

grafting e supressão apresentado por normas estrangeiras. (ACHARYA, 2004, p. 241 – tradução livre)

Um segundo fator que favorece a localização é a força das normas locais anteriores, as quais já se tornaram parte integrante da identidade do grupo local, no sentido de que “elas constituem identidades e interesses de atores e não simplesmente regulam o comportamento”. Quanto mais forte a norma local, maior a probabilidade de novas normas estrangeiras serem “localizadas” em vez de serem aceitas como são originalmente.

Uma terceira condição que favorece a localização é a disponibilidade de atores locais, dotados de ampla credibilidade, interna e externamente, com suficiente influência discursiva para igualar ou superar os executivos de normas externas que operam em nível global:

A credibilidade dos agentes locais depende de seu contexto social e posição. **Os empreendedores da norma local** provavelmente terão mais credibilidade se forem vistos por seu público-alvo como defensores dos valores e da identidade locais e não simplesmente "agentes" de forças ou atores externos e se fizerem parte de uma comunidade epistêmica local que possa reivindicar um recorde de sucesso em debates normativos anteriores. (ACHARYA, 2004, p. 248, **GRIFOS NOSSOS**)

Na Localização, **a iniciativa de buscar mudança normalmente pertence ao agente local**. Esses atores podem ser indivíduos, comunidades epistêmicas de base regional ou organizações não-governamentais, cujo principal compromisso é localizar uma ordem normativa e cuja principal tarefa é legitimar e aprimorar essa ordem construindo congruência com ideias externas. Embora a iniciativa de disseminar normas transnacionais possa ser empreendida por empresários locais ou estrangeiros, as estratégias de difusão que acomodam a sensibilidade local têm maior probabilidade de sucesso do que aquelas que buscam suplantar as últimas. Conseqüentemente, proponentes de fora são mais propensos a avançar sua causa se agirem através de agentes locais, ao invés de ir independentemente.

Quarta e última condição, é o **senso de identidade** dos “tomadores de normas” que facilita a localização, especialmente se eles possuem um senso bem desenvolvido de ser único em termos de seus valores e interações.

Localização não é sinônimo de adaptação. Embora a adaptação possa envolver uma “elaboração interminável de novos conjuntos culturais locais e estrangeiros”, na localização, as “crenças locais sempre foram responsáveis pela forma inicial que os novos conjuntos tomaram”. (ACHARYA, 2004, P. 250).

TABELA 4 – TRAJETÓRIA DE LOCALIZAÇÃO E CONDIÇÕES PARA O PROGRESSO (ACHARYA, 2004)

<p><u>PRE-LOCALIZAÇÃO</u> Resistência & Contestação</p>	<p>Os atores locais podem oferecer resistência a novas normas externas devido a dúvidas sobre a utilidade e a aplicabilidade das normas e temem que as normas possam minar crenças e práticas existentes. A contestação pode levar à localização se alguns atores locais começarem a ver as normas externas como tendo potencial para contribuir para a legitimidade e eficácia das instituições existentes sem miná-las significativamente.</p> <p>Condição 1: Alguns aspectos da ordem normativa existente permanecem fortes e legítimos, embora outros aspectos possam já estar desacreditados ou considerados inadequados para enfrentar desafios novos e imprevistos.</p>
<p><u>INICIATIVA LOCAL</u> Empreendedorismo & enquadramento</p>	<p>Atores locais tomam emprestado e enquadram normas externas de maneiras que estabelecem seu valor para o público local</p> <p>Condição 2: Deve haver atores locais dispostos e com credibilidade como proponentes internos! Esses atores não devem ser vistos como “lacaio” de forças externas. Perspectivas de localização são ajudadas se a sociedade local tiver desenvolvido uma reputação de ser única.</p>
<p><u>ADAPTAÇÃO</u> Grafting & poda</p>	<p>As normas externas podem ser reconstruídas para se ajustarem às crenças e práticas locais, mesmo que as crenças e práticas locais possam ser ajustadas de acordo com a norma externa. Para encontrar este terreno comum, os atores locais podem redefinir a norma externa, ligando-a a normas e práticas locais específicas existentes e podar a norma externa, selecionando os elementos que se ajustam à estrutura normativa preexistente e rejeitando aqueles que não o fazem</p> <p>Condição 3: Deve haver algum escopo para o grafting entre a norma externa e alguns aspectos de uma hierarquia de normas existente. Suplementação de empréstimos, em vez de suplantar uma hierarquia normativa existente</p>
<p><u>AMPLIFICAÇÃO & “UNIVERSALIZAÇÃO”</u></p>	<p>Novos instrumentos e práticas são desenvolvidos a partir do quadro normativo sincrético em que as influências locais permanecem altamente visíveis</p> <p>Condição 4: Empréstimo e modificação devem oferecer escopo para alguns elementos de uma hierarquia de normas existente para receber um reconhecimento externo mais amplo por meio de sua associação com a norma estrangeira.</p>

Elaborado por Acharya (2004, p. 251)

Na localização, os resultados institucionais, como expansão de tarefas e inovação processual, resultam da aceitação de uma norma estrangeira modificada localmente. Enquanto algumas normas e práticas originais podem ser significativamente modificadas, a hierarquia de valores e o modelo institucional permanecem em vigor. Entretanto, no longo prazo, a localização pode produzir uma mudança incremental, porém fundamental, no desenho institucional ou deslocamento de norma

Ainda inédito nos estudos brasileiros, este *frame* pode nos ajudar a entender a atuação de lideranças dentro do PT que se envolveram no processo de negociação do novo referencial para as políticas de C&T e se empenharam no convencimento de outros setores do partido que eram contrários ao tema inovação nos primeiros anos do Governo Lula. Ao mesmo tempo que se utilizaram de uma Localização da ideia de inovação (e da lei que a assegurava na parceria público-privada). Quando o PT assume o Governo, no mandato de Roberto Amaral, há uma interrupção severa de projetos ligados à políticas de inovação, como veremos, no MCT. Naquele momento, os ventos da mudança apontavam para a adoção de um paradigma “populista”, tal como descrito por Smith (1990, p. 40): a adoção de uma lógica redistributiva nas políticas de C&T, que dava prioridade para os grupos de pesquisa situados em regiões menos desenvolvidas e favorecia uma ciência “engajada”, a serviço de demandas dos setores socialmente excluídos. No embate que se segue, outras lideranças do partido - apoiadas por lideranças científicas e da área econômica - fazem uma re-leitura do conceito de “Inovação”, articulando-o com uma proposta de desenvolvimento nacional articulada em torno da proposta de uma política industrial ativa. A articulação entre inovação, política industrial e desenvolvimento sustenta a retomada das negociações em torno da lei de inovação como iremos demonstrar no capítulo 6.

1.3 CONCLUSÃO

Esse capítulo apresentou os principais elementos teóricos que foram mobilizados para entender os mecanismos que sustentaram a continuidade da mudança de paradigmas na área das políticas de C&T na passagem do governo FHC para o governo Lula. Como indicamos na apresentação, a sustentação dessa mudança constitui um pequeno quebra-cabeça, já que a literatura usualmente supõe que uma mudança significativa na composição das forças no poder tem um entre dois efeitos: a manutenção de um padrão de políticas tradicional – quando o sistema está fechado,

e as decisões ficam sob o controle da burocracia e de representação de interesses já estabelecidos, ou uma ruptura mais radical, sustentada pela ascensão da nova coalizão de defesa, apoiada nas novas forças que ascendem ao poder. A manutenção de um processo de mudanças iniciado por uma coalizão e sustentado por outra só é possível em condições muito específicas. Como anunciamos no início do capítulo, para explicar essas dinâmicas, precisamos mobilizar elementos teóricos da literatura sobre empreendedorismo político, coalizões de defesa, e processos de localização. Nos próximos capítulos faremos uma descrição das técnicas de pesquisa empregadas no trabalho de campo, uma reconstituição das dinâmicas que cercaram a negociação da Lei da Inovação, entre 2002 e 2004, e, finalmente, a aplicação de nosso arcabouço teórico para entender esses resultados.

MÉTODOS

Estudo de Caso & Análise de Narrativas

Na ciência política contemporânea, a utilização [do **estudo de caso**] **como estratégia de pesquisa pode ser vista na tradição conhecida como Narrativas Analíticas** (BATES ET ALII, 1998, LEVI 2004), uma das mais importantes tradições de pesquisa combinando os pressupostos da escolha racional (que considera os agentes e suas escolhas estratégicas) com os modelos do novo institucionalismo (que considera as instituições formais e informais) para a explicação dos fenômenos sociais. (REZENDE 2017, P.306, **GRIFOS NOSSOS**)

[...] Em nosso estudo, **ideias, paradigmas e narrativas políticas** são entendidos como componentes autônomos. Eu os chamaria de “ponta do iceberg”, com destaque para esta última [as narrativas], as quais postulam as variáveis ideacionais. **Elas representam uma parte essencial do processo de tomada das políticas públicas**. Nosso argumento é que devemos considerar as narrativas como metodologia para o estudo empírico do poder. Conhecimento e poder, para começar, estão em relação simbiótica. (RADAELLI, 1998, p. 2-3 – tradução livre, **GRIFOS NOSSOS**)

Os estudos de casos, que tradicionalmente são considerados como os desenhos de pesquisa mais críticos e problemáticos, quando se trata da questão da inferência causal nas ciências sociais, passam a ser considerados seriamente como **possibilidades metodológicas frutíferas para a geração de conhecimento na ciência política**. (REZENDE 2017, P.298, **GRIFOS NOSSOS**)

Metodologias qualitativas, como o estudo de caso único, lastreado pela análise de narrativas, sustentaram as investigações de nosso objeto. Dividido em três partes, este capítulo retrata, sem esgotar ambos os métodos, a nossa compreensão sobre a aplicabilidade destes recursos de pesquisa ao nosso trabalho.

2.1 O CASO INVESTIGADO: DELIMITAÇÃO E TIPIIFICAÇÃO

Considerando que nosso objeto é um fenômeno político, estruturado por um emaranhado de conexões formais e informais, ora coligadas ora desunidas por crenças, valores e interesses, a abordagem qualitativa foi adotada por esta tese. A pesquisa qualitativa tem a finalidade de “explicar ou descrever um evento ou uma situação”. Suas principais características e sua aplicação ao nosso estudo são os temas desse capítulo.

Segundo Liebscher (1998), a abordagem qualitativa é viável quando o fenômeno em estudo é complexo, de natureza social e de difícil quantificação. O enfoque qualitativo apresenta as seguintes características: o pesquisador é o instrumento-chave, o ambiente é a fonte direta dos dados, não requer o uso de técnicas e métodos estatísticos, têm caráter descritivo, o resultado não é o foco da abordagem, mas sim o processo e seu significado, ou seja, o principal objetivo é a interpretação do fenômeno objeto de estudo. (FREITAS E JABBOUR, 2011, P.9)

As discussões sobre as metodologias qualitativas na ciência política (BRADY E COLLIER, 2004; GEORGE E BENNETT, 2004; GERRING, 2004, 2007A; LICHBACH E ZUCKERMAN, 1997; MAHONEY, 2007, 2010; GOERTZ E STARR, 2002), consolidam um crescente debate as possibilidades da inferência causal dos estudos de caso.

Para Yanow, Schwartz-Shea E Freitas (2008) os estudos de caso se situam entre dois polos: a (1) explicação causal; e, (2) a interpretação (*verstehen*): o segundo pólo considera os estudos de caso como uma metodologia de pesquisa que enfatiza aspectos relacionados ao significado, à interpretação e à reflexividade da ação social, e, para tanto, se utilizam de desenhos de pesquisa do tipo caso único (*single-site*), em que o pesquisador se utiliza de desenhos de pesquisa que privilegiam o contexto, as narrativas, os aspectos etnográficos, e outros elementos voltados para a descrição densa da realidade estudada. Nesta tradição, os casos em ciência política estariam próximos das abordagens etnográficas utilizadas pela antropologia e da pesquisa participante em sociologia (REZENDE, 2017, p.305). O segundo caso faz uso do estudo de caso para buscar

evidências que testem argumentos causais presentes em diferentes teorias, e para a identificação de mecanismos causais complexos que expliquem o fenômeno estudado.

A negociação da lei da inovação, como um **evento político**, está fortemente marcada pela complexidade causal⁶. Fenômenos políticos são, usualmente, produzidos por múltiplas causas, que possuem um caráter dinâmico e são altamente sensíveis ao contexto. Enfatiza-se que as mesmas causas não produzem os mesmos resultados nas mesmas condições observadas.

Isto posto, a utilização de estudo de caso é decisiva quando os cientistas políticos buscam construir explicações por mecanismos⁷, os quais podem ser entendidos como os processos causais que produzem um dado fenômeno. Tais mecanismos mostram como ocorrem os processos de causalção entre as variáveis independentes X e a variável dependente Y. Nesta lógica, é evidenciada a identificação dos mecanismos (da agência) que torna plausível a conexão entre as variáveis independentes (causas consideradas relevantes) e a variável dependente (efeitos observados), a partir de uma teoria.

As explicações por mecanismos incorporam de forma mais realista o contexto para identificar as relações de causalção. A noção de mecanismo causal conduz os pesquisadores a tratar de modo mais claro sobre o impacto do contexto na teoria, levando-os a mostrar que **os fenômenos políticos são usualmente carregados de múltiplos caminhos causais** (REZENDE, 2017, P. 328, **GRIFOS NOSSOS**). Nesta direção, a análise da narrativa pode iluminar as facetas específicas do processo políticos. Fenômenos inseridos no modelo de Coalizões de Defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993) como, os processos dinâmicos de aprendizagem e mudança de política; a formação e modificação de coalizões; e, a continuidade e a alteração de Paradigmas Políticos. (JONES & MCBETH, 2010 – tradução própria)

Como apresentado, a política científica e tecnológica passou por um redesenho institucional ao final da década de 1990, portanto, uma nova agenda foi postulada, conseqüentemente, os problemas a serem enfrentados, os desafios a serem batidos e as oportunidades a serem agarradas

⁶ Na ciência social, em contraste às ciências da natureza, as explicações causais são fortemente influenciadas pelo problema da complexidade causal. Conceitualmente, a complexidade deriva do importante fato de que as causas de um dado fenômeno estudado são múltiplas, variam fortemente em função do contexto, das condições e do tempo. A complexidade afeta sensivelmente o problema da inferência causal. (REZENDE, 2017, P. 315)

⁷ As explicações por mecanismos situam-se na teoria realista da causalção (consideram a causalção como mecanismos em contraposição as teorias humanas que consideram causalção como regularidades). A explicação por mecanismos sugere uma hipótese sobre como um conjunto de causas se articula para a ocorrência de um dado fenômeno. Estas teorias da causalidade são largamente utilizadas na ciência social e na ciência política. Mayntz (2004) oferece uma importante contribuição conceitual sobre a noção de mecanismos na tradição da filosofia das ciências sociais

também sofreram um rearranjo. Os documentos oficiais evidenciam tais mudanças. O Paradigma que os orientava mudou. A análise de narrativa que fizemos, oferece-nos tal esclarecimento.

Em linhas gerais, a narrativa política tem um papel definidor: Baseando-se na mudança política, ela conseguiu reeditar os ganhos e as perdas, as vítimas, os vilões e os heróis que foram apresentados nos documentos, entrevistas e discursos oficiais. Tais elementos justificaram as alterações ou continuidade dos Paradigmas e, indiretamente, imprimem-nos as disputas entre as coalizões que estão defendendo a mudança ou continuidade.

De acordo com Gerring (2017) um estudo de caso é um estudo intensivo e altamente focado de um caso único (ou de um pequeno número de casos). O caso se define espacialmente e temporalmente. Em nosso estudo, o caso teve seu *locus* definido nas negociações que, no âmbito federal, acompanharam o processo de elaboração, proposição e negociação da Lei de Inovação no Brasil, uma lei que, como observamos anteriormente, estabelece um novo marco normativo para as políticas de C&T no Brasil, redefine seus limites, redesenha instrumentos, e cria novas expectativas e objetivos para se avaliar o sucesso de programas dentro dessa política. Nesse sentido, como argumentamos no capítulo anterior, os processos que estão associados ao lançamento dessa política esse conformam com as dinâmicas que Hall (1993) chama de uma mudança paradigma. Temporalmente, os limites desse caso acompanham o processo de elaboração da nova lei e sua negociação na Câmara de Deputados. Todavia, é necessário notar que, se temporalmente o caso foi circunscrito aos tempos de tramitação da lei, seu *locus* abarca as negociações ocorridas no âmbito do executivo e do legislativo, já que a proposta da lei, em suas duas versões, foi iniciativa do Executivo Federal.

Nosso estudo pode ser caracterizado como focando um caso desviante (GUERRING e SEANWRIGHT, 2008), já que, como observamos na introdução, o seu resultado desvia das expectativas adiantadas por boa parte da literatura e dos modelos analíticos mais usuais para se entender o processo de produção de uma política pública. Como argumentamos anteriormente, boa parte dessa literatura considera que momentos de substituição da aliança política que detém o governo são “janelas de oportunidade” para mudanças na política. Para Jenkin-Smith et al (2017), esse contexto que produz uma mudança no equilíbrio de forças entre as coalizões de defesa, o que redundava numa mudança nas dinâmicas que cercam a produção de políticas. Nosso caso, entretanto, mostra uma continuidade. Uma mudança de paradigma de políticas que tem início no governo de Fernando Henrique Cardoso, que a literatura consensualmente caracteriza como um governo de

centro-direita, é retomada por atores ligados à nova aliança capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores, na gestão Lula da Silva. Ademais, diferentemente daquilo que é preconizado pelo modelo do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER & JONES;1993; 1999), a continuidade aqui não foi produto do “fechamento” agenda por parte da burocracia e de grupos de especialistas. Ao contrário, a continuidade da mudança acontece justamente num momento em que os fluxos dos problemas, da política e das soluções se conectaram, criando uma conjuntura particularmente rica e dinâmica.

No que consiste ao tipo de explicação produzida pelo estudo de caso, é importante que se considere que esta é, fortemente, ligada a modelos de explicações por narrativas, as quais são típicas ferramentas na análise histórica nas ciências sociais.

2.2 ANÁLISE DE NARRATIVAS POLÍTICAS

A análise de narrativa de fontes primárias, como entrevistas e documentos oficiais (relatórios, boletins, carta de intenções, manifestos e etc), pode nos dar a resposta para questões inseridas na mudança de Paradigma: A (re)configuração de poder, os interesses subjetivos e as reais perdas e ganhos das Coalizões que ali atuam.

Desde os anos de 1990, as teorias que buscam um entendimento de continuidades e mudanças políticas foram difundidas, sobretudo, por três referenciais: “*policy streams*” de KINGDON (1995), “*punctuated equilibrium*” de BAUMGARTNER E JONES (1993) e “*Advocacy Coalition Framework*” (ACF) de SABATIER E JENKINS-SMITH (1993). Apesar dos avanços, os estudos que envolvem a relação entre narrativas e mudanças políticas continuam à margem destas teorias.

Embora haja trabalhos recentes que tentaram promover esta relação, como os de Ficher (1998), John (2003), Hampton (2004, 2009), Mcbeth, Shanahan, Arnell E Hathaway (2007) e, grande parte das publicações sobre este método ainda é encontrado em áreas interdisciplinares que não abordam tal sinergia. Esta lacuna é, principalmente, sentida na produção nacional.

FISCHER (1998) afirma que a pesquisa qualitativa é *essencial* para a análise de fatos (políticos), os quais são, na maioria das vezes, construções sociais assim como os valores inseridos ali. A Análise de Narrativa é, portanto, um método capilar para entendê-los no processo político.

A maior parte dos trabalhos que coliga o método da Narrativa às mudanças políticas, segue uma abordagem qualitativa e pós-estrutural⁸. Tais abordagens têm como representantes: Kaplan (1986), Maarten Hajer (1993, 1995), Frank Fischer (FORRESTER & FISCHER, 1993; FISCHER, 2003), EMERY ROE (1994) e DEBORAH STONE (2002).

Nós argumentamos que as Narrativas são a essência da política. Narrativas são tanto o resultado visível das diferenças de crenças políticas (MCBETH, SHANAHAN, & JONES, 2005) como o resultado igualmente invisível de estratégias políticas. Ambas, não ocorrem aleatoriamente. Crenças Políticas são, indiscutivelmente, estáveis, enquanto estratégias políticas são previsíveis. (MCBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY, 2007, p. 88, tradução própria)

Deborah Stone (2002) tem um dos trabalhos mais desenvolvidos na área Narrativa & Mudança Política. A peça central de sua análise está no uso de *recursos literários*, tais como personagens, enredos, linguagem e metáforas. Mas o que são, de fato, Análise de Narrativa Política? Jones & Mcbeth (2010) nos dão uma análise preciosa deste método:

A narrativa é uma história com uma seqüência temporal de eventos (McComas & Shanahan, 1999) que se desdobram em uma trama (Abell, 2004; Somers, 1992) que é preenchido por momentos dramáticos, símbolos e personagens arquetípicos (MCBETH, Shanahan, & Jones, 2005), que culmina em uma moral da história (Verweij et al., 2006). A narrativa, aqui entendida tanto como uma categoria específica de comunicação e um método de organização cognitiva (ver Herman, 2002, 2003a, 2009), funciona como um dispositivo aparentemente universal para os indivíduos para aguçar certos elementos da realidade, enquanto o nivelamento outros (Gilovich, 1991). De fato, há evidências empíricas cada vez mais persuasiva para apoiar tal afirmação como narrativa é encontrado para ser o principal meio pelo qual os indivíduos organizam, processar e transmitir informações (ver, por exemplo, Berinsky & Kinder, 2006; Gerrig & Egidi, 2003; Klein, 2003) (JONES, & MCBETH, 2010, 329-330 – tradução própria)

Para HAJER (1993, p. 45), um discurso⁹ pode ser considerado amplamente aceito e *institucionalizado*, quando ele é proferido de forma “mais ou menos” similar por atores distintos, pois, a história é aceitável por diferentes identidades, auferindo-lhe plausibilidade e grande grau de confiança (HAJER, 1995). Stone (2002) caminha pelo mesmo sentido. Para ela (2002), as táticas políticas do(a) narrador(a) revela quem se beneficiará e perderá com a mudança política ali

⁸ A abordagem pós-estrutural, em geral, adere uma ontologia pós-positivista e epistemologia, indutivo, resistente ao teste de hipóteses. (JONES, & MCBETH, 2010, p. 333)

⁹ "conjunto de ideias, conceitos e categorias através das quais o significado é dado aos fenômenos" (HAJER, 1993, p. 45).

empregada. Quanto mais o(a) narrador(a) retrata que a solução do problema irá gerar em um bem-comum, mais amplo será a adesão e mais confiança essa Narrativa imprimirá.

A Análise de Narrativa Política foca na centralidade da narrativa em questões políticas, ela explora entender quais são os problemas e definições ali compreendidos, baseando-se, em geral, nas obras mais tradicionais de mudança Política (MCBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY, 2007, p. 88, tradução própria)

Em seu livro, ROE (1994) apresenta uma metodologia completa para entender o uso de narrativas que exprimem controvérsias políticas. A análise de Narrativa Política ocorre em quatro fases:

Em primeiro lugar, o analista identifica a história em áreas políticas de grande incerteza, complexidade e polarização, as narrativas políticas, assim como as histórias têm começo, meio e fim, como enredos. Em segundo lugar, são identificadas narrativas alternativas que não estejam em conformidade com a narrativa política dominante definido no passo 1. Em seguida, o terceiro passo busca comparar os dois grupos de histórias identificados nos passos anteriores, uma grande “Metanarrativa política” é derivada desta comparação. Por fim, o analista de política determina como a nova metanarrativa "reformula o problema de política para torná-lo mais favorável para as ferramentas de política analítica convencionais de microeconomia, análise jurídica, estatística, teoria organizacional e / ou gestão pública". (ROE, 1994, p. 3-4 – tradução própria).

Em linhas gerais, Jones & Mcbeth (2010) Mcbeth, Shanahan, Arnell, Hathaway (2007), Stone (2002) e Roe (1994) propõem, de modo similar, a existência de uma estrutura própria da Narrativa Política. Tais análises devem identificar:

- a) **O Contexto:** Geograficamente, institucional e/ou culturalmente;
- b) **O enredo:** Proporciona a relação entre os componentes (personagens e cenários) e explicações causais, as quais determinam a plausibilidade da narrativa. As narrativas têm histórias causais que incluem intencionalidade, inadvertência, acidental, e mecânica;
- c) **Os Personagens:** O papel dos personagens em narrativas políticas públicas tem sido teorizado a desempenhar um papel importante na política de entendimento. Evidências recentes produzidos pelo estudo das narrativas políticas suporta esta teoria. Por exemplo, guiado pela ACF, MCBETH, SHANAHAN, JONES. (2005) usam personagens em narrativas de grupos de interesse para quantificar duas crenças principais centrais da política em uma disputa política ambiental. Os autores usam vitimização para medir a construção de um grupo de crença política dos seres humanos eo papel da natureza. Além disso, eles usam uma lista de narrativa de aliados como uma medida da crença de um grupo de interesse no federalismo. Esses personagens podem variar em suas características específicas, mas são teorizados para ocupar uma das três categorias gerais: *heróis* (e aliados), *vilões* (e inimigos) e *vítimas*.

- d) **A Moral da história (soluções políticas):** O último componente que deve estar presente para uma narrativa política para ser uma narrativa é a moral da história. A moral da história em uma narrativa política é muitas vezes retratada a ação imediata e como uma solução política.

Considerando que as narrativas políticas são histórias convincentes para atingir algum fim político (por exemplo, para ganhar uma eleição ou promover a aprovação de uma política pública específica), uma Narrativa Política tem uma definição, um enredo e personagens (herói, vilão e vítima). Ela é disseminada em direção a um resultado político preferido (a moral da história). (JONES & MCBETH, 2010)

Neste sentido, cabe citar que, muitas vezes, histórias com “diferentes versões” são contadas na arena decisória, por diferentes grupos, que pretendem obter adesões para que se mude ou preserve um determinado *status quo*. A mudança ou a continuidade do Paradigma existente vai depender do número de adesões que as diferentes versões irão carregar, motivando a potencial alteração ou conservação do quadro político estabelecido.

Dada esta relação, algumas pesquisas buscaram integrar abordagens *Narrativas* estruturais ao *Framework* “Coalizão de Defesa” de Sabatier E Jenkins-Smith (1993) como Radelli (1998); Mcbeth, Sanahan, Jones (2005), entre outros. **(TABELA 5).**

TABELA 5 - ESTRATÉGIAS DA NARRATIVA POLÍTICA

<p>1. A identificação de vencedores e perdedores: Os grupos de interesse que se percebem como vencedores em uma questão de política são mais propensos a conter mudanças no <i>status quo</i>. Em BAUMGARTNER e JONES (1993), esses grupos tentam preservar a imagem atual de um problema de política, simplesmente, porque este quadro de política tem ajudado a alcançar o status de um monopólio político. Por outro lado, os grupos que se identificam como perdedores no conflito política, amplia a discussão na esperança de mobilizar a oposição, a fim de mudar o <i>status quo</i>. STONE (2002) argumenta que “ambos os lados tentam acumular mais poder”, sobretudo, o perdedor que busca trazer a ajuda externa.</p>
<p>2. A Construção de Benefícios e/ou Custos: BAUMGARTNER E JONES (1993, p. 19) afirmam que os grupos perderem procuram redefinir problemas de uma forma que irá mobilizar os cidadãos indiferentes e grupos na esperança de que esta mobilização vai desestabilizar o equilíbrio político. Esta expansão do debate é fundamental na mudança de política (JONES & BAUMGARTNER, 1993, P. 20). Em termos de teoria da narrativa, quando um grupo de interesse concorrente está perdendo, eles usam suas narrativas políticas para tentar realocar atenção e expandir a questão por difusão dos custos e benefícios. Esta estratégia faz parecer que apenas algum(s) grupo(s) está(ão) se beneficiando do <i>status quo</i>, enquanto outro(s) a pagar os custos. Essa tática tenta mobilizar o público e trazer novos jogadores para uma coalizão. Por outro lado, quando um grupo está ganhando, eles são muito mais propensos a conter o problema, difundindo os benefícios e os custos de se concentrar em um pequeno grupo. Essa estratégia narrativa procura manter o <i>status quo</i> e para restringir a mobilização em larga escala, enfraquecendo “os vencedores”.</p>
<p>3. O uso de símbolos: STONE (2002, p. 137) afirma que “a representação simbólica é a essência da definição do problema na política”. Perdedores e vencedores usarão “símbolos de condensação” ou uma linguagem que “reduzirá os conceitos complicados em simples e memoráveis objetos”. Os grupos de interesse usarão símbolos de condensação para definir a questão política e caracterizar os seus adversários. Os grupos perdedores têm incentivos enormes para retratar em símbolos e de forma negativa a situação que vivem e seus adversários. O objetivo é tanto reunir as suas tropas e chamar reforços adicionais, expandindo o escopo do conflito.</p>
<p>4. A Política substituta: NIE (2003) sugere que uma das principais causas de conflito é o da “política substituta”. O autor (2003) argumenta que “os problemas de política relativamente “descrentes” podem ganhar importância quando eles são usados por atores políticos como um substituto para debater problemas maiores e mais controversos”. Os grupos que perderem estrategicamente inserem aspectos políticos, emocionalmente carregados, em um esforço para obter uma vantagem</p>
<p>5. Certeza e Desacordo Científica: NIE (2003, p. 323) argumenta que a discordância científica é também uma das principais causas de conflito intratável baseada em recursos naturais política. Argumenta-se que os grupos que estão ganhando em uma questão de política são susceptíveis de definir a questão em termos de certeza científica, ignorando, assim, as questões normativas/culturais envolvidas na controvérsia. Tal certeza tenta encerrar debates em torno de questões políticas, mantém o <i>status quo</i> ao mesmo tempo em que desmobilizar a oposição. Por outro lado, os grupos que perdem, atacam os resultados científicos e apresentar uma discordância também científica na tentativa de reabrir a questão</p>

Fonte: MCBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY (2007, p. 90-92 - ELABORAÇÃO PRÓPRIA)

As Coalizões dependem de crenças fundamentais que servem como bússolas, guiando seus comportamentos contra ou a favor de alterações no *status quo*. É o sistema de crenças que dá o propósito de coligação; é o efeito que orienta a coalizão para traduzir estrategicamente essas crenças na política pública de preferência. Mas, o que une os diferentes grupos para a formação de uma coalizão e como a Narrativa Política pode identificá-la?

Em linhas gerais, deve haver estabilidade, força e coesão. Estes são elementos importantes dentro de uma Coalizão e são, facilmente, verificados pela Análise da Narrativa Política:

A estabilidade e a instabilidade podem ser fortes indicadores para saber se as histórias que as Coalizões emitem são indicadores confiáveis de crenças do grupo. Em contraste com a estabilidade, que é baseada no uso consistente de uma crença política ao longo do tempo, a força das crenças políticas é a intensidade com que um grupo ou coligação empregam uma perspectiva á particular crença política. Coalizões de Defesa são, normalmente, compostas por várias entidades. Enquanto esses atores políticos compartilham um resultado político intra-coalizão, a escolha de crenças e congruência das referidas crenças podem divergir, indicando diferentes níveis de coesão. A política de prioridades de crença pode ser empiricamente classificada através das narrativas políticas. É importante ressaltar que a priorizar é uma condição necessária, mas não suficiente para obter altos níveis de coesão. Se os grupos compartilham a mesma prioridade de crença política, essa crença também deve ser congruente entre os grupos, ou seja, todos estão do mesmo lado do espectro que é defendido. (SHANAHAN, JONES, MCBETH, 2011,546-548 – tradução própria)

No *Framework* proposto por Sabatier & Jenkins-Smith (1993), a informação científica pode dar grande legitimidade ao discurso (consequentemente, à coalizão que o utiliza), pois, para os autores (1993) o aprendizado político orientado é um mecanismo causal da mudança política. O aprendizado resulta da experiência e/ ou a absorção de novas informações, ambos alteram o sistema de crença.

A mudança política pode ocorrer ao longo do tempo, através de um processo chamado de “iluminação” ou “esclarecimento” (“*enlightenment*” - Sabatier, 1991, p. 148). À medida que novas informações forem introduzidas, as coalizões vão interagindo (tendo novos comportamentos), gerando um novo sistema de crença, resultando em mudanças políticas. Como colocado por Haas (1992) e Hall (1992), o papel da informação científica é importante, principalmente, quando analisamos continuidades e alterações políticas.

Quando há o “aprendizado político orientado”: (i) Percebe-se baixos níveis de conflito na narrativa; (ii) tratabilidade analítica (acordo sobre os fatos e teorias); e (iii) um fórum profissional pelo qual os membros das coalizões são regidos por regras e normas geralmente aceitos. Em outras

palavras, a aprendizagem política é mais provável de ocorrer em subsistemas de política de colaboração em vez de subsistemas políticos adversários ou intratáveis (SHANAHAN, JONES, MCBETH, 2011)

O papel das narrativas políticas na identificação do ambiente em que as coalizões atuam é claro. Os elementos estruturais da narrativa, como vilões, heróis, vítimas ou perdas e ganhos, podem ser usados para ajudar os estudiosos do Framework (1993) na avaliação do aprendizado.

HAJER (1993, p. 47-55), por exemplo, escreve sobre como os discursivos das coligações vencedoras validam e/ou impor a sua história política, através da institucionalização da história política preferida. Mesmo que haja ou não verdades científicas, o discurso “vencedor” impulsiona a mudança política, ela é teorizada (e, mais tarde, institucionalizada) quando um novo discurso, ou história, se torna dominante:

Mudanças no sistema de crenças podem ser provocadas pela ampla aceitação de um novo cenário normativo (por exemplo, a importância da igualdade de direitos); a alteração crença sistema poderia ser induzido por um novo arranjo de causalidade (por exemplo, formação de quadrilha); sistemas de crenças pode ser alterados por uma priorização de valores diferente (por exemplo, segurança versus liberdade). Para ser claro aqui, todas estas mudanças postuladas poderiam ocorrer sem alterar fundamentalmente a cientificamente. A mudança no status e tratamento legal das pessoas com deficiência em nossa sociedade é um bom exemplo de uma mudança na narrativa com pouca (ou nenhuma) mudança na ciência. Historicamente, as pessoas com deficiência eram vistas como fracas e incapazes de se adaptar à sociedade. Empregando uma nova narrativa política, empresários políticos foram capazes de imbuir elementos narrativos com diferentes significados que retratavam a sociedade como o vilão recusando-se a adaptar-se e as pessoas com deficiência como vítimas merecedores da ajuda da sociedade. Em outras palavras, o poder de uma boa história pode, muito provavelmente, formar a aprendizagem política dos sistemas de crença e os resultados, independentemente da informação científica disponível. (SHANAHAN, JONES, MCBETH, 2011, p. 549)

Neste sentido, Stone (2002) afirma que nas histórias contadas, a linguagem e os símbolos embutidos na narrativa são *sempre estratégicos*, projetados para servirem como reforços de cada Coalizão em um momento de conflito. Se houver respaldo científico, há grandes chances de ser aceita, mas, é possível que a narrativa seja amplamente difundida sem que haja base científica. Tudo depende de *como* a história é contada, ou seja, como os elementos literários (heróis/vilões; perdas/ganhos e moral) envolvem-se.

2.3 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA: FONTES DOCUMENTAIS E ESTRATÉGIAS DE ENTREVISTA

O planejamento de pesquisa foi pensado para respeitar a natureza política de nosso objeto. Assim sendo, o planejamento tinha que responder aos seguintes desafios, encontrados ao longo do desenvolvimento de nossa tese:

1. **Baixa interlocução acadêmica** – Estávamos analisando uma modalidade de política pública pouco estudada na Ciência Política, com pouquíssimas publicações acadêmicas nessa área que pudessem nos servir de parâmetros;
2. **Baixo número de publicações na grande imprensa**– Levando-se em consideração o primeiro tópico, esta também é uma modalidade de política pública pouco apreciada no jogo político, portanto, o número de publicações na imprensa geral (jornais e revistas de grande circulação) era pequeno. O período do estudo, marcado por instabilidade política e econômica do país (1999-2002), as eleições presidenciais e a vitória inédita do Partido dos Trabalhadores também contribuiu para limitar o espaço das notícias ligadas ao setor de C&T&I.
3. **Baixo número de publicações especializadas em acervo físico ou formato digital** –São raríssimas as fontes de notícia sobre PCT, entre 1999-20004, que estão disponíveis na rede, em sites como o Jornal da Ciência e a Comissão de C&T (Congresso). Isto gerou impacto em nossa pesquisa de campo, pois exigiu que fôssemos pessoalmente aos locais obter publicações da época. Não raras vezes ouvimos de funcionários algumas frases como: “limpamos o acervo físico”, “acervo digital está incompleto, sem previsão para incluir o material”; “tudo o que temos está no nosso site”; “o funcionário que trabalhava nesse setor se aposentou”, entre outros.
4. **Difícil acesso aos atores envolvidos no processo** – Políticos, acadêmicos e gestores são os principais personagens de nossa tese. Alguns já faleceram ou se encontram em situações frágeis pela idade; outros estão envolvidos em escândalos políticos, daí a impossibilidade de concederem entrevistas por razões claras ou as evitam a todo o custo, ainda que nosso tema tenha pouca ou nenhuma relação com a situação particular do indivíduo. Por fim, um terceiro grupo não retornou o contato ou não foi localizado.

Desde o início do doutorado, planejou-se realizar todos os créditos obrigatórios em disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, em 18 meses, para que ao final dessa etapa, pudéssemos dar início, efetiva e exclusivamente, à pesquisa.

Em agosto de 2016, tínhamos como hipótese geral “a mudança dentro da continuidade”, esta foi a hipótese apresentada em nosso exame de qualificação. Considerada a importância proeminente da inovação tecnológica na PCT durante o período de transição (1996-2002), partia-se da hipótese geral que, a relativa continuidade no desenho de políticas públicas, mesmo em conjunturas marcadas por mudanças radicais na composição da aliança de poder, era resultado de

processos que sustentam o entendimento dominante sobre a natureza do problema a ser enfrentado pela política, bem como o modo pelo qual essa política produz efeitos.

Portanto, o objetivo da pesquisa não era apenas estabelecer uma sucessão de momentos, mas, sobretudo, explorar os diálogos e as tensões internas entre os principais representantes das partes interessadas, ou seja, recriar o processo de negociação, identificando tons de mudança e manutenção do entendimento da Lei proposta, com a finalidade de compreender os trâmites que sustentaram sua continuidade.

Dito isto, a partir do segundo semestre de **2016**, nossos estudos partiram do seguinte momento: levantamento da documentação pertinente junto aos órgãos de imprensa, inclusive da imprensa mais especializada, tais como os boletins e documentos produzidos pela SBPC, o levantamento das transcrições das sessões organizadas no Congresso Nacional para a discussão dos projetos de FHC (7282/2002) e Lula (3476/2004).

No segundo semestre de **2017**, demos início ao mapeamento das principais evidências, mediante buscas nos principais jornais e revistas em circulação e em materiais especializados (C&T) em São Paulo e Rio de Janeiro, tentamos visita ao banco de dados de diversas instituições (ABC, SBPC, CNPq, Finep, entre outras) com a finalidade de entendermos os debates internos. Esta é considerada uma fase substancial do projeto.

Nesta fase, reconstituímos os quadros de diretorias das principais associações científicas, membros de comissão de C&T na Câmara e quadros do MCT para mapear e entender a possível influência de alguns atores no bojo das negociações que acompanharam as negociações em torno da Lei da Inovação.

O ano de **2018** foi dedicado à realização das entrevistas. A identificação de nossos interlocutores foi feita mediante técnica de amostragem conhecida como “bola de neve” (*snowball*)¹⁰. Velasco & Díaz de Rada (1997) definem a técnica “bola de neve” como sendo uma forma de amostra não probabilística¹¹ utilizada em pesquisas sociais onde os participantes iniciais

¹⁰ Técnica, esta, conhecida no Brasil como “amostragem em Bola de Neve”, ou “Bola de Neve” ou, ainda, como “cadeia de informantes” (PENROD, et al 2003) e GOODMAN (1961, apud ALBUQUERQUE, 2009).

¹¹ A Amostra Não Probabilista é obtida a partir do estabelecimento de algum critério de inclusão, e nem todos os elementos da população alvo têm a mesma oportunidade de serem selecionados para participar da Amostra. Este procedimento torna os resultados passíveis de não generalização (BICKMAN & ROG, 1997). Para VINUTO (2014, P. 203), o tipo de amostragem nomeado como bola de neve é uma forma de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência. Ou seja, a partir desse tipo específico de amostragem não é possível determinar a probabilidade de seleção de cada participante na pesquisa, mas torna-se útil para estudar determinados grupos difíceis de serem acessados.

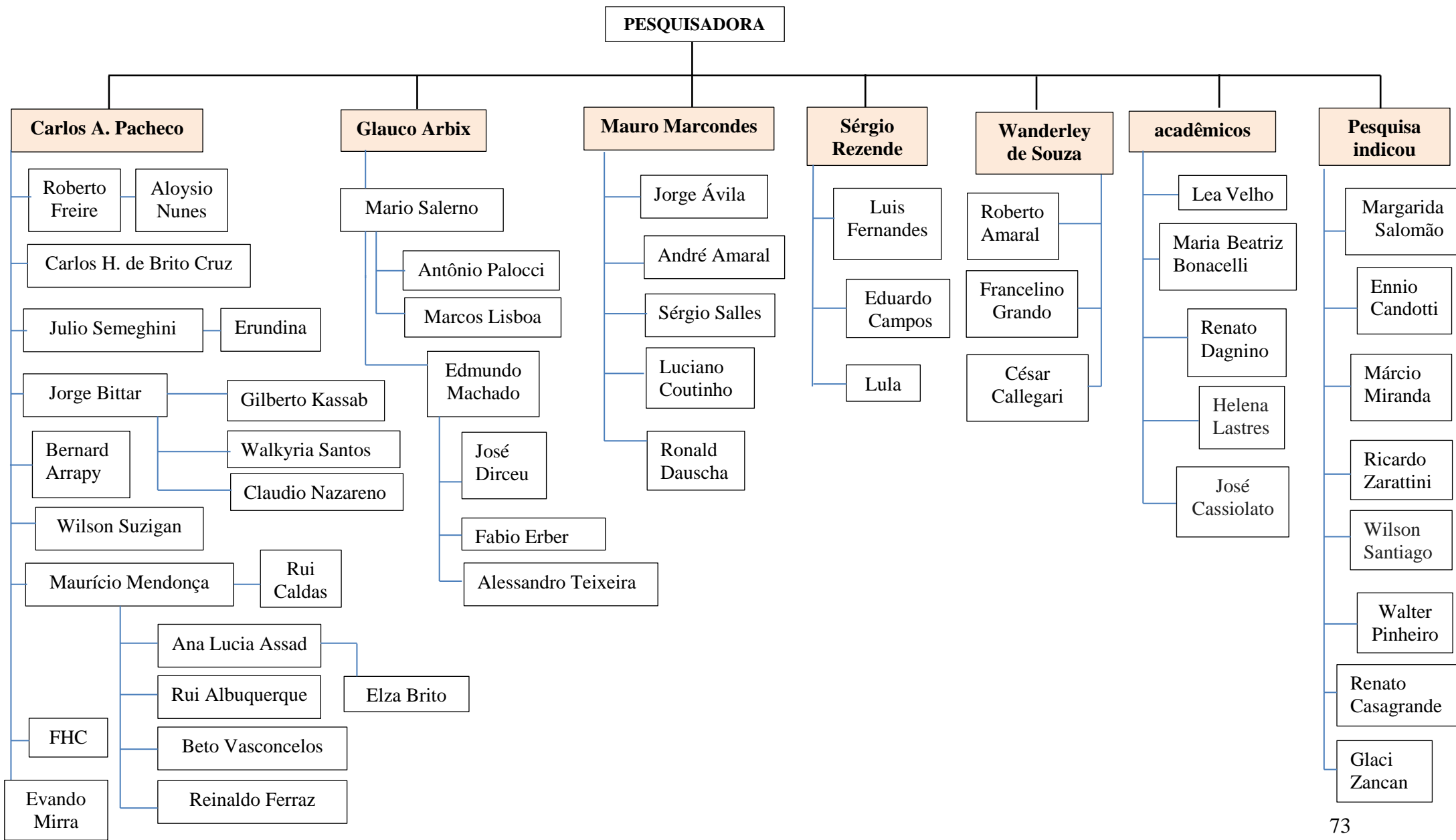
de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto (o “ponto de saturação”).

A execução da amostragem em bola de neve se constrói da seguinte maneira:

para o pontapé inicial, lança-se mão de documentos e/ou informantes-chaves, nomeados como sementes, a fim de localizar algumas pessoas com o perfil necessário para a pesquisa, dentro da população geral. Isso acontece porque uma amostra probabilística inicial é impossível ou impraticável, e assim as sementes ajudam o pesquisador a iniciar seus contatos e a tatear o grupo a ser pesquisado. Em seguida, solicita-se que as pessoas indicadas pelas sementes indiquem novos contatos com as características desejadas, a partir de sua própria rede pessoal, e assim sucessivamente e, dessa forma, o quadro de amostragem pode crescer a cada entrevista, caso seja do interesse do pesquisador. Eventualmente o quadro de amostragem torna-se saturado, ou seja, não há novos nomes oferecidos ou os nomes encontrados não trazem informações novas ao quadro de análise. (VINUTO, 2014, P.203).

Na ilustração 1, a seguir, indicamos os resultados da aplicação da técnica da Bola de Neve em nosso trabalho de campo. Na próxima lista, estão a maioria dos nomes citados pelos interlocutores. A lista completa dos nomes (ocupações à época e roteiro de perguntas) de nossas entrevistas está no **anexo 1**.

ILUSTRAÇÃO 1 - AMOSTRAGEM EM BOLA DE NEVE DE NOSSA PESQUISA (Lista completa de nomes para a fase de entrevistas)



O “ponto de saturação” é atingido quando os novos entrevistados passam a repetir os conteúdos já obtidos em entrevistas anteriores, sem acrescentar novas informações relevantes à pesquisa (WHA, 1994). Portanto, a “Bola de Neve” é uma técnica de amostragem que utiliza cadeias de referência, uma espécie de rede. (BALDIN & MUNHOZ, 2011, P332):

Os primeiros participantes contatados na aplicação da pesquisa são as “sementes”¹², que devem ter conhecimento da sua localidade, do fato acontecido ou das pessoas que vivem na comunidade. Esse mesmo indivíduo (a “semente”) indicará outra(s) pessoa(s) de seu relacionamento (ou de seu conhecimento) para que também participe(m) da amostra, esses são os “filhos” das “sementes”. Para que se tenha uma amostra considerável, deve-se selecionar um número inicial de pessoas (de “sementes”), que, preferencialmente, devem exercer certa liderança no espaço a ser estudado, conhecer muitos membros da localidade e que esses sejam de diversificados ramos de formação e atuação. (BALDIN & MUNHOZ, 2011, P. 333)

Para Albuquerque (2009) e para Baldin & Munhoz (2011), uma das vantagens desta técnica é seu poder esclarecedor. Em redes sociais complexas, como uma população oculta, por exemplo, é mais fácil um membro da população conhecer outro membro do que os pesquisadores identificarem os mesmos, o que se constitui em fator de relevância para as pesquisas que pretendem se aproximar de situações sociais específicas, como a nossa.

Entre o final de 2018 e o início de 2019, o material (documentos, depoimentos, notícias e entrevistas) foi analisado juntamente com as vinte e cinco entrevistas que realizamos. Os relatos e documentos nos ajudaram a mapear o movimento dos principais atores envolvidos nesta questão. O enfoque qualitativo da pesquisa exigiu que aprendêssemos a observar em documentos e entrevistas passadas e presentes, a analisar e a registrar as interações entre as pessoas e entre as pessoas e o sistema. Não estávamos focalizados em quantificar uma ocorrência ou quantas vezes uma variável apareceu, mas sim na qualidade em que elas se apresentam em nossas buscas.

Sabemos que a política pública não deve ser entendida na visão pluralista, como aquilo que o Estado faz (algo perceptível), mas, também por aquilo que ele deixa de fazer, como ressaltaram Bachach e Baratz (1962) e Dye (1976). Uma não-intervenção estatal, também é uma forma de política pública (mesmo que implícita).

Neste sentido, o discurso da inovação foi amplamente fomentado, entre 1999-2002; interrompido, em 2003; e, retomado e reorientado, em 2004. Estas fases foram cercadas de decisões

¹² Sementes são indivíduo(s) de partida no recrutamento dos sujeitos e que recebe a designação de “sementes”, por serem os primeiros indivíduos recrutados. Os novos recrutados são os “filhos” das “sementes”. (BALDIN & MUNHOZ, 2011, P.333)

políticas. É sob esta perspectiva que trabalhamos o nosso material. Nos próximos capítulos apresentaremos a história da tramitação da lei de inovação, e a nossa análise, identificando as evidências que sustentam a análise dentro do enquadramento teórico proposto no capítulo anterior

NOVA RACIONALIDADE NO MCT (1999-2002)

PARADIGMAS POLÍTICOS E COALIZÕES EM TORNO DA LEI DE INOVAÇÃO (PL n° 7282/2002)

“(...) em situação de crise, Ciência e Tecnologia não são prioridades, estamos em um momento de ajuste”. (BRESSER PEREIRA EM REUNIÃO COM EMPRESÁRIOS NA CNI, EM FEVEREIRO DE 1999)

O Bresser foi nomeado ministro, mas ele era muito atrapalhado, eu ia mudar o ministério...o Bresser diz sempre que foi demitido por telefone, não foi. Eu inclusive telefonei para avisar que ia colocar o Sardenberg. O Bresser era uma pessoa criativa na área de administração, **mas na parte de C&T por trás de tudo era o Pacheco, ele era muito importante e tinha bastante ideia do que fazer.** (PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

É necessário dar mais ênfase à tecnologia, e isso é parte da política do ministério, porque no Brasil há um desequilíbrio entre a ênfase que foi dada nos últimos 50 anos à pesquisa básica e à tecnologia [...] temos um padrão que é diferente daquele de países desenvolvidos e até mesmo em desenvolvimento, como é o caso da Coréia [...] estamos atrasados, hoje, porque nosso sistema econômico era muito fechado e, com isso, reduzia a competição, desestimulando a inovação. (MINISTRO SARDENBERG PARA O ESTADO DE SÃO PAULO, 26 DE NOVEMBRO DE 1999, p. 21)

3.1 A GESTÃO BREVE E EQUIVOCADA DE BRESSER PEREIRA

Retratos das instabilidades econômica e institucional do setor de C&T nacional

“*Bresser prevê dificuldades para a Ciência e Tecnologia*”. Foram estas as exatas palavras que estamparam a manchete na Revista Fapesp de janeiro de 1999 (ed. 39), início do segundo mandato de Cardoso (1999-2002). O cenário era de crise econômica no setor. O ministro – empossado há poucas semanas – disse que não alcançaria a meta de aumentar os gastos em C&T para 2% do PIB, “*pelo menos nos próximos anos*”. Os cortes anunciados chegavam a 40% nas despesas de custeioⁱⁱⁱ.

Além da péssima, mas conhecida, notícia sobre as questões orçamentárias, havia outra novidade que, após a saída do Ministro José Israel Vargas (1992-1999), agravaria a cotidiana instabilidade institucional dentro da pasta, a saber: a decisão de Bresser Pereira em unir dois cargos que carregavam propriedades distintas e meios de atuação específicos. Desta maneira, o ministro de C&T e o presidente do CNPq seriam a mesma pessoa institucional, “*pois nunca houve uma integração boa entre estas duas instituições*” – justificou Bresser ao anunciar a medida¹³.

A desconfiança sobre esta unificação, inicialmente por parte da academia, era latente. Veremos nos próximos parágrafos que, em poucos meses, os desconfortos com a atuação do ministro ultrapassariam as fronteiras tradicionais do setor, elas se espalhariam para além dos muros de universidades e de laboratórios e alcançariam outros atores ligados à C&T, como políticos, gestores e uma parte dos empresários, especialmente, no setor industrial.

É possível destacar três pontos sobre o breve mandato de Bresser Pereira, os quais desenvolveremos ao longo desta seção.

- 1) **Aprofundamento da crise institucional:** Foram 7 meses marcados por grandes descontentamentos das partes interessadas, sobre o andamento do MCT, principalmente por decisões e declarações equivocadas de Bresser. A falta de credibilidade do Ministro com estes atores, atrasavam negociações de temas significativos para a reorientação da pasta;
- 2) **O “Primeiro Enfrentamento”:** ainda que tenha sido um período de crises (institucional e orçamentária) no MCT, enfatizamos que, durante estes 7 meses, ganhou força dentro do Ministério o debate em torno de uma nova agenda voltada à construção de um ambiente que estimularia, entre diversos elementos e mediante a criação de inéditos instrumentos normativos, a entrada efetiva do setor privado

¹³ O ex-presidente do CNPq José Tundisi foi nomeado, via decreto presidencial, assessor especial para chefiar a comissão que iria organizar essa reestruturação. Nesse novo esboço institucional, o CNPq passou a ter três vice-presidências: a de Ciências Biológicas e Biotecnologia; a de Ciências Humanas e Desenvolvimento; e, a de Ciências Exatas e Engenharias.

na PCT nacional. Entendemos que a institucionalidade dessa nova agenda no Ministério, iniciada por Bresser, foi o “primeiro enfrentamento” entre o Governo e as instituições de C&T, as quais eram contrárias: (1) ao repasse de recursos orientados por prioridades definidas para o setor e (2) tinham sérias dúvidas (e desconfianças) da participação do setor privado na pesquisa pública e no processo decisório destas políticas; e,

- 3) **A emergência da figura do Empreendedor Político:** apesar da gestão “atrapalhada” de Bresser Pereira, a agenda que objetivou a criação de um ambiente legal (formal) e comportamental (material) à promoção de políticas de incentivo à inovação, em parceria público-privada, foi bem-sucedida mesmo com a saída de Bresser. Com o apoio do novo Ministro, Ronaldo Sardenberg, a atuação marcante de costura política do secretário-executivo Carlos Américo Pacheco, enquadrado nesta tese como empreendedor político, implicou avanço da construção das bases de se criar um Sistema Nacional de Inovação no país, mediante vitórias legislativas, criação de instrumentos inéditos para a C&T&I e manutenção (parcial) de um legado (formal e material), reconhecido pela gestão Lula.

O resultado desta nova agenda, impulsionada pela atuação proativa da coalizão que dirigia o MCT, tinha o total apoio do Presidente Fernando Henrique. O trabalho executado a partir de 1999 é entendido, nesta tese, como o primeiro¹⁴ combate que buscou quebrar a “tradição” de se fazer C&T no Brasil.

Em outras palavras, a partir de 1999, buscou-se enfrentar as lacunas legais que serviam de obstáculos para a parceria público-privada. Um dos focos da ação normativa deste período era suprir a ausência de regras que balizassem a construção dessa parceria. É neste cenário de mudanças que nosso tema reside. Portanto, vamos explorar neste capítulo o ambiente (de transformações institucionais – e os bastidores) onde a Lei de Inovação foi criada. Sem esse entendimento não se pode compreender a continuidade do tema “inovação” no Governo Lula.

Voltando ao ponto inaugural deste capítulo, ao divulgar a integração do MCT com o CNPq, Bresser disse que buscava “*valorizar a área de C&T, pois o MCT se ligaria ao seu principal órgão*” (responsável pela concessão de bolsas de estudo, centros de pesquisa e fomento da pesquisa acadêmica). Uma das ideias era reestruturar o CNPq tendo por modelo a FAPESP, considerada

¹⁴ Como lembrado por Carlos Henrique de Brito Cruz, em entrevista para esta tese, o Brasil tinha tido, na agenda de C&T nacional, uma parte relevante do assunto “pesquisa nas empresas”. Isto ocorreu quando havia uma secretaria de tecnologia industrial no ministério da indústria e comércio, dirigida por José Israel Vargas, no governo Figueiredo (1980-1985). Desta maneira, o tema “P&D nas empresas” já tinha sido importante na agenda federal sobre C&T e, por alguma razão, deixou de ser. No segundo mandato de Cardoso, este assunto voltou a aparecer na agenda junto com a pesquisa acadêmica, voltou-se a falar desse assunto, portanto, voltou a ser um item que o governo federal se preocupava. Apesar de todo o esforço e pro-ativismo de José Israel Vargas, acreditamos que foi a partir de 1999 que o MCT conseguiu colocar esta agenda de forma decisiva dentro de seu campo de atuação.

pelo ministro uma instituição exemplar. Porém, alguns meses depois, dada a repercussão negativa da declaração, ele disse em reportagem ao jornal Estado de São Paulo que ter a Fapesp como modelo foi “*uma frase infeliz*”.

Questionava-se nos corredores de universidades e centros de pesquisa se a integração “MCT & CNPq” iria manter a autonomia de ambos. Esta era a principal preocupação. Para a comunidade científica, a notícia agravou o saldo negativo do primeiro mandato do Governo Cardoso na área¹⁵.

Em 10 de janeiro de 1999, o Jornal Estado de São Paulo entrevistou Bresser Pereira, foi-lhe perguntado sobre a reestruturação do CNPq:

ESTADO – O QUE PODE SER FEITO NA ÁREA DE C&T?

BRESSER PEREIRA – Há uma tarefa enorme que os cientistas e tecnólogos brasileiros **devem assumir lado a lado com as empresas**. Para isso o primeiro passo que estou dando é promover uma maior integração com o **CNPq** e o **MCT**. Depois vou trabalhar para integrar melhor a **Finep** e a **secretaria de Desenvolvimento Tecnológico**, que trabalha com mais empresas. Desde que foi criado em 1985, há uma constante briga entre ele [o MCT] e o CNPq. Como os recursos estavam todos no CNPq, em vez de coordenar as grandes linhas políticas, o MCT tratou de conseguir verbas para novos programas sob sua responsabilidade, competindo com o CNPq. (ESTADO DE SÃO PAULO, 10 DE JANEIRO DE 1999, P. 11, **GRIFOS NOSSOS**)

Neste mesmo mês, **Mauro Marcondes** foi convidado para presidir a Finep. Marcondes tinha uma larga experiência na área de orçamentos e investimentos, fez carreira no BNDES e ocupou várias funções de confiança no Governo federal. Era justamente seu histórico positivo em reestruturar arranjos institucionais deficitários por meio de políticas operacionais que chamou a atenção de Bresser. O êxito passado que Marcondes tinha em capturar novas formas de investimentos e sua visão, focada em ampliar a interlocução com o setor privado, impulsionaram seu nome no MCT.

Um dos principais assuntos de Bresser, ao justificar o convite, foi a necessidade de mobilizar o *venture-capital*^{iv} para apoiar a inovação. Este assunto, inédito na pasta, daria novos contornos à PCT nacional. Mas antes que o trabalho de reestruturação da Finep pudesse ter início, na gestão Marcondes, era preciso *convencer* uma parcela dos partidos políticos sobre a importância *técnica* de sua nomeação:

¹⁵ “*a ausência de uma política consciente nos campos da educação superior e ciência e tecnologia está destruindo os investimentos feitos nas últimas décadas*” – dizia uma publicação do Jornal da Ciência (SBPC), em dezembro de 1998, apresentada no Estado de São Paulo em 10 de janeiro de 1999.

Uma das coisas que o Bresser me falou [quando fez o convite] foi que um dos temas importantes na área da Finep seria a questão do *venture-capital* para apoiar a inovação. **Até demorei pra ocupar a presidência [posse só em março], porque havia uma disputa muito grande, pelos partidos que apoiaram o governo FHC**, pelo cargo de presidente da Finep. Aquelas confusões de governo de coalizão. **Antes de mim, o governo teve dificuldades de nomear um outro técnico, um gestor que não era ligado a nenhum partido. [...] Embora eu tenha me filiado ao PSDB, nunca fiz política partidária, eu não era reconhecido como pertencente à um quadro político, eu não era político, eu era um gestor**, mas no início do segundo governo do FHC as alianças políticas eram partes do processo...o importante era que o Bresser e o **Pacheco** conseguiram convencer a Casa Civil e a Secretaria Geral, lá estava o Aloysio Nunes, e aí eu consegui entrar. (MAURO MARCONDES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

A orientação dada pelo Ministro ao novo presidente da Finep, era de reestruturar a instituição em todos os seus aspectos externos (especialmente, melhorar a interlocução com o setor privado) e internos^v (redesenhar a forma de contratação de funcionários e o plano de carreira).

Antes que o primeiro mês do segundo governo de FHC pudesse acabar, atritos constantes que apontavam a desarmonia entre os atores da PCT nacional, aguçavam o clima de descrédito sobre a atuação de Bresser Pereira. Há poucos dias do fim de janeiro, os secretários de Ciência e Tecnologia de alguns estados diziam que a reestruturação que o Ministro queria para o setor era, “*além de claros retrocessos, elas aconteciam sem um diálogo com a comunidade científica*” (ESTADO DE SÃO PAULO, 23 DE JANEIRO DE 1999).

A iniciativa privada também não estava confortável com a atuação de Bresser. Na reunião com dirigentes na CNI, em fevereiro de 1999, o Ministro da C&T criticava a falta de empresários na área Científica e Tecnológica. Naquela ocasião, o Ministro afirmou que “*em situação de crise, Ciência e Tecnologia não são prioridades, estamos em um momento de ajuste*”^{vi}, frase que recebeu críticas de empresários e de intelectuais.

Poucos dias após este mal-estar, no início de março, as bolsas de doutorado sofreram um reajuste de 11%. As bolsas de mestrado ficaram de fora do reajuste pois o Governo disse, à época, que sacrificaria um programa do MCT para que esse recurso fosse transferido aos doutorandos. Na contramão desse “afago” aos pesquisadores, o PADCT, o Pronex e a Capes (bolsas para o exterior) sofreriam baixas desde em janeiro, os repasses foram paralisados e só voltariam em julho daquele ano.

Outro ponto polêmico da gestão Bresser era o tema da biotecnologia, especificamente, a liberação do plantio de soja transgênica. O Ministro apoiou integralmente a decisão da CTNBio^{vii},

vinculada ao MCT, que, em abril de 1999, concluiu que se tratava de um produto que não apresentava risco à população. A posição do Ministro aprofundou o conflito entre o MCT e a comunidade científica. Além disso, o tema não estava pacificado nas diversas arenas políticas^{viii}, o Ministro do meio ambiente, José Sarney Filho, era contra a liberação. Naquele mês, em entrevista ao Programa Roda Viva (17/04/1999), houve uma importantes discussão que nos elucidam as dificuldades do MCT em colocar sua nova agenda. Existia uma enorme desconfiança, de uma parcela da sociedade brasileira e das entidades científicas, sobre a gestão do então presidente do CNPq e Ministro.

Nesta direção, o presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), José Arthur Gianotti, lembrou que as entidades científicas desconfiavam do julgamento da CTNBio, surgia, portanto, uma “*desconfiança nas instituições que estavam sendo criadas no MCT que diz respeito ao que acontece em C&T no país*” e assim continuou sua explanação no Roda Viva:

Quando você assumiu o seu ministério, você viu que ele não poderia funcionar na tradicional oposição que ele tinha ao CNPq, você vem, assume o ministério e a presidência do CNPq, toda a comunidade científica ficou preocupada [...] tenho a impressão que ainda estamos sedentos por novas explicações, isto é, **o governo tem uma política de C&T, para que ele possa operá-la, ele precisava de instituições confiáveis, em particular, instituições confiáveis diante da comunidade científica**, vimos agora que o presidente da SBPC não confia na comissão que acabou de ser criada [para avaliar a questão dos transgênicos], a política de juntar instituições, como o MCT e a CNPq, que se repete, parece até um viés tucano de juntar Capes com Educação, que **não tem respeitado uma série de instituições brasileiras nas suas tradições [...]** minha questão é como fica a relação do Governo atual com as instituições que, em geral, precisam ser reformadas e que, no entanto, **precisam conservar o seu caráter institucional, como o CNPq, a Finep e os institutos?** (JOSÉ ARTHUR GIANOTTI, PROGRAMA RODA VIVA, ABRIL DE 1999, GRIFOS NOSSOS)

Desde o anúncio de integração MCT & CNPq, demonstrações de descrenças eram crescentes nas entidades científicas. De acordo com Mauro Marcondes, a orientação dentro do Ministério era que o “comportamento tradicional” das instituições Científicas e Tecnológicas, sofresse um “replanejamento estratégico”. Dentro da Finep, braço direito do MCT entre 1999-2002, o conceito “inovação” apontava o caminho:

MAURO MARCONDES – [A ideia era] reposicionar a Finep e **foi a primeira vez que surgia o termo “inovação” com força dentro do Governo**. Porque no primeiro mandato do FHC, continuou, dentro da Finep, a agenda do Governo Collor e Itamar o PBQP^x. **Mas, em 1999, foi um redirecionamento voltado estritamente para C&T&I, para reestruturar a área da Finep**. Criamos à semelhança do BNDES áreas com superintendentes. Criamos núcleos de

funcionamento técnico e não de indicação política. A ideia era ter os melhores quadros nessas áreas. Veja, eu trouxe para a área de inovação e planejamento o Jorge Ávila [...] a orientação da Finep estava equivocada, porque ao se associar ao PBQP pra impulsioná-lo, ao longo dos anos a atuação da agência foi perdendo o seu diferencial e foi contaminando a agência com créditos de pouca qualidade. Só para você ter uma ideia, empurramos para o contencioso da empresa R\$ 800 milhões de reais em créditos podres. **Teve que mexer com muita gente, empresas, algumas ligadas à interesses políticos, não é à toa que alguns partidos tinham interesse na presidência. Reorientamos a agência para sua origem: o apoio à C&T e P&D e inserimos inovação, colocamos um subtítulo na finep: agência brasileira de inovação.** (MAURO MARCONDES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Críticas a este “replanejamento estratégico”, citado por Marcondes, ultrapassaram as fronteiras do ambiente de universidades e laboratórios e se instalaram no campo da gestão de C&T. Outro episódio marcante de confronto aconteceu no Fórum das Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs), em Brasília, no dia 26 de abril de 1999, quando o MCT anunciou uma proposta de transferir para elas a responsabilidade pelo repasse de parte dos recursos destinados a projetos contratados no âmbito do FNDCT e PADCT:

Além da crítica por não participarem da análise dos projetos e da decisão de sua contratação, os dirigentes das FAPs receiam que as Fundações tenham de arcar com investimentos tradicionalmente feitos pelo governo federal e inviáveis para a maioria delas, que sofrem com a falta de recursos. E as diferentes situações vividas pelas FAPs podem acabar por deteriorar o sistema nacional. O mesmo receio foi manifestado pelos secretários estaduais de Ciência e Tecnologia (FAPESP, ED. 41, ABRIL DE 1999)

Após o Fórum, os secretários estaduais redigiram uma Carta-Documento, endereçada ao Ministro, com duras críticas sobre tal proposta:

O Fórum de Secretários de C&T posiciona-se contrário aos repasses de encargos e responsabilidades, entendendo que os estados não têm condições de suportar tais condições, bem como entende ser importante que o Governo Federal cumpra os compromissos já assumidos. **Ao mesmo tempo, o Fórum irá se dirigir a toda a comunidade científica e tecnológica dos estados propondo que a mesma inicie, de forma urgente, em cada região, um amplo debate sobre a política proposta. Entende ser necessário que o conjunto da sociedade brasileira participe deste processo, a fim de que seja retomado, de forma ampla e democrática, o debate sobre a necessidade objetiva de uma política nacional de C&T.** [...] Por fim, é necessário um amplo esforço no sentido de mostrar e pressionar a área econômica do Governo Federal, visando viabilizar de forma efetiva alocação de mais recursos financeiros às agências de fomento do Ministério da Ciência e Tecnologia. (FAPESP, ed. 41, abril de 1999, **GRIFOS NOSSOS**)

A Comunidade Científica, os dirigentes das Fundações de Amparo à Pesquisa e uma parcela da iniciativa privada ligada ao setor industrial já haviam expressados, até aquele momento, desentendimentos com o Ministro de C&T. A lista estava aumentando. Poucas semanas após o Fórum, um dos centros mais tradicionais em produção de Científica e Tecnológica, a Coordenação de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharias (Coppe), posicionou-se contrária ao andamento da pasta.

“O país não tem projeto nacional de desenvolvimento”, disse Luis Pingueli Rosa, Vice-Diretor da Coppe da UFRJ, ao Estado de São Paulo, em junho de 1999. A dívida da Finep com a Coppe já alcançava R\$ 6 milhões, 45 projetos foram afetados pela falta de recurso, a diretora de Convênios da Coordenação, Angêla Uller, salientou:

A descontinuidade das políticas para a Ciência e Tecnologia é pior do que ter poucas verbas, **porque perdemos credibilidade com os parceiros e, às vezes perdemos até investimentos já feitos**: por exemplo, equipamentos comprados que ficam na alfandega, pagando armazenagem. (ESTADO DE SÃO PAULO, 8 DE JUNHO DE 1999, p. 10, **GRIFOS NOSSOS**)

A situação da Finep, assim como em todas as entidades de C&T, era delicada. Quando Mauro Marcondes assumiu a presidência da Finep, ele encontrou um nível de inadimplência insustentável, cujo valor alcançou R\$300 milhões de reais. A raiz desse déficit estava na diversificação de concessão de financiamento, nos anos de 1990, com o PBQP. De acordo com publicação do Jornal da Ciência, em 28 de maio de 1999, as contas da Finep não eram aprovadas pelo Tribunal de Contas desde 1993:

MAURO MARCONDES – Qual a situação da Finep em 1999? Havia grandes dificuldades desde o Governo Figueiredo e até mesmo com a criação no MCT no governo Sarney, lá há os financiamentos reembolsáveis e não-reembolsáveis (FNDCT). Mas a Finep se associou muito forte no governo Collor ao PBQP – Foi uma agenda politicamente importante, a indústria se mobilizou, a finep viu nisso a oportunidade de conseguir recursos e se alavancar – mas ao mesmo tempo, o FNDCT foi minguando com os ajustes fiscais. **Então, quando a gente chegou havia uma dívida muito grande com as universidades e centros de pesquisas, projetos aprovados, mas não tinha dinheiro para pagar nada...era uma choradeira danada** e a carteira de empréstimos da finep tinha muita empresa, pequenas e médias, principalmente, que entraram nessa corrente de financiar qualidade total. Na minha visão houve uma distorção do PBQP, qualquer coisa era financiada pela Finep. **O que a gente fez, foi dar um freada. Fizemos uma arrumada geral lá. [...] tivemos todo o apoio do MCT, do Governo como um todo** (MAURO MARCONDES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Além da unificação do Ministério com o CNPq e a reestruturação da Finep, outra proposta colocada pela gestão de Bresser Pereira era a possibilidade de transformar alguns centros de pesquisa ligados ao MCT, em Organizações Sociais^x, seguindo a fórmula já adotada para alguns museus.

De acordo com o ministro “As *Organizações Sociais são capazes de buscar financiamento na iniciativa privado [...] os museus nasceram para ser entidades públicas e não estatais, portanto, sem funcionários públicos*”^{xi}. Essa posição era rechaçada pela Comunidade Científica, o ex-diretor da Finep, **André Amaral**, falou sobre este assunto:

ANDRÉ AMARAL – O MCT foi o primeiro a criar as OS, então quando tivemos o Bresser como ministro, nós [da finep] queríamos que algumas das nossas instituições de pesquisa, pertencente ao próprio Ministério, passassem por uma reforma grande e, “dentro de casa”, começarmos a fazer o nosso “dever de casa”, **e isso gerou problemas: as universidades, quando viram o que a gente estava fazendo, de transformar algumas instituições de pesquisa em OS, que era uma coisa muito criticada com um estatuto jurídico muito questionado, criaram uma reação negativa grande dentro das universidades.** A situação é muito paradoxal, porque, ao mesmo tempo, não cabe ao MCT discutir o estatuto da universidade, uma coisa dessa só avançaria se o MEC tivesse um movimento muito forte na mesma direção. (ANDRÉ AMARAL EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Para aprofundar o relacionamento conturbado entre pesquisadores e instituições de C&T, a imprensa noticiou, no começo de junho, que os programas e projetos que recebiam verbas diretamente da Finep, estavam sem recebê-las há 9 meses. As perdas não eram apenas de atrasos de pagamentos aos funcionários ou interrupção no processo de compras e recebimento de equipamentos, mas os grupos de pesquisa estavam desarticulando-se, pois o *timing* que acompanhava as pesquisas perdia-se diante desses atrasos¹⁶.

Em julho o ministro entrou em polêmica com o Ministério da Fazenda, ao polemizar com a equipe econômica que não tinha se mobilizado para prorrogar a lei de informática (lei 8.248/91 – que reduzia 15% sobre IPI ao setor), cuja validade expirava em outubro. Em matéria publicada pelo jornal “O Estado de São Paulo” (23/06/1999, p.06), o ministro de C&T defendia sua prorrogação até 201. Em sua visão, isso evitaria a migração de empresas, no Sul e Sudeste para a Zona Franca de Manaus.

¹⁶ Sobre este problema, o secretário-executivo do MCT, **Carlos Américo Pacheco**, prontamente declarou que até o final do mês de junho o dinheiro seria liberado, disse que os repasses seriam crescentes aos programas PADCT e Pronex até dezembro de 1999, porém, em relação ao FNDCT, Pacheco anunciou um corte de 25%.

As polêmicas continuaram. Nos últimos dias do mês de junho, o deputado federal José Pimentel (PT-CE), apresentou uma notícia-crime, no STF, contra o Ministro. O parlamentar o acusou de preconceito contra o povo nordestino¹⁷. Após este episódio, muitos políticos nordestinos, juntamente com a ampla insatisfação da comunidade científica, pediam que o Ministro fosse designado para alguma embaixada, visto que o Presidente Cardoso sinalizava que uma reforma ministerial estava a caminho.

No início de julho, o Governo anunciou a liberação de R\$ 3,8 milhões de reais ao Pronex, o qual financiava 162 grupos de pesquisas de elite em todo o Brasil. O dinheiro fazia parte dos R\$ 8,5 milhões que deveriam ter sido repassados pelo MCT em 1998. Este repasse não poupou Bresser Pereira de barulhentas vaias, ao abrir a 51ª Reunião Anual da SBPC, em 11 de julho de 1999, em Porto Alegre.

Na reunião anual da entidade, Bresser também anunciou um incremento de 10% no orçamento do MCT para o ano de 1999. Entretanto, mesmo que o orçamento de R\$ 700 milhões do ano anterior chegasse perto de R\$ 800 milhões em 1999, a área ainda assim contaria com o mais baixo volume de recursos dos últimos anos. No mesmo discurso, o ministro também anunciou as áreas *prioritárias* para o MCT: biotecnologia, microeletrônica e novos materiais. De acordo com Bresser “*estes são setores mais dinâmicos que oferecem oportunidades de parceria com o setor produtivo e de inovação tecnológica*”.

Antes que uma parcela da comunidade Científica pudesse se posicionar contra a vinculação de orçamento às prioridades do MCT, naquela mesma semana, espalharam-se rumores que os ministros Francisco Turra, Bresser Pereira e Celso Lafer seriam substituídos. A ideia dessa reforma ministerial era ousada, de acordo com a publicação do Estado de São Paulo (15/07/1999), o tom nos bastidores era de **extinguir o MCT** e exonerar o titular Bresser Pereira. Se fosse mesmo extinto, os órgãos ligados ao MCT seriam divididos entre o MEC e o Ministério do Desenvolvimento. A proposta de extinguir o MCT era um claro sinal de deslocamento estratégico e desprestígio institucional que o setor sofria há tempos, dentro dos sucessivos governos. Instabilidade institucional no comando da pasta, recursos cada vez mais escassos, ausência de

¹⁷ Bresser Pereira havia feito a seguinte declaração ao Jornal da Ciência: “*se você investir em Ciência no Nordeste, você estará colocando capim na frente dos bois. É mais do que o proporcional. Você vai jogar dinheiro fora*”. (ESTADO DE SÃO PAULO, 21 DE JUNHO DE 1999, P.06)

articulação com outros Ministérios, “rebaixamento” para Secretaria¹⁸, impossibilidade de definição de diretrizes de médio e longo prazo, entre outras razões, criavam um cenário que tornava impossível, desde a redemocratização, enquadrar a PCT como Política de Estado.

Por outro lado, essa notícia da possível extinção alimentou o debate em torno da urgência por uma redefinição na Política Científica e Tecnológica brasileira. Com a saída de Bresser, havia dois caminhos: aprofundamento do descrédito político e da paralisia operacional das instituições de C&T ou, à exemplo de alguns países, como Coréia do Sul e França, iniciar um longo e difícil processo de reorientação institucional na pasta, ou seja, a criação de arcabouço legal, com a fixação de diretrizes bem-definidas que envolviam a “inovação” como questão nuclear, priorização de algumas linhas de pesquisa sobre outras e mobilização para a entrada definitiva do setor privado na política científica e tecnológica nacional, mediante parcerias público-privada.

Conforme o depoimento de **Jorge Ávila**, ex-diretor da Finep, poucas semanas antes da saída de Bresser, “*o clima político para sua permanência, de fato, estava insustentável*”. Diante disso, sete meses após assumir o seu segundo mandato, em 16 de julho de 1999, o Presidente da República anunciou a sua substituição dentro de uma troca ministerial de fôlego e enxugamento da máquina^{xii}.

O anúncio oficial foi feito: os 20 ministérios permaneceriam, porém, as secretarias diminuiriam, de 7 passariam para 5. O MCT permaneceu, e para o lugar de Bresser Pereira foi chamado o **Embaixador Ronaldo Sardenberg**, que estava na Secretaria de Projetos Especiais. Importante citar que, desde 1985, **o Embaixador Sardenberg era o 12º Ministro da pasta**. Esta enorme instabilidade do cargo era incompatível com a natureza dos problemas enfrentados pelo MCT, os quais tinham como soluções políticas de médio e longo prazo que, necessariamente, deveriam ser concebidas e aplicadas em parceria com outros Ministérios. Tamanha instabilidade, juntamente com um orçamento escasso e a ausência de uma agenda basilar para o campo, quase provocaram, conforme relatado nesta tese, o segundo rebaixamento do MCT para Secretaria, antes de Ronaldo Sardenberg assumir.

Em 21 de julho, Ronaldo Sardenberg tomou posse, mantendo **Carlos Américo Pacheco** como secretário-executivo da pasta, já que de acordo com o ex-secretário-executivo, **Wanderley de Souza**, “*Pacheco foi indicação pessoal do FHC*”.

¹⁸ Ministério que fora rebaixado para Secretária de C&T (1989 – 1992) – demonstrando, entre diversos pontos, o seu desprestígio institucional e um claro deslocamento estratégico na política nacional

Esta observação foi confirmada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista para nossa tese. O Presidente Cardoso também nos disse que queria um ministério de C&T formado por uma equipe técnica de secretários e diretores, independentemente de ligações partidárias, pois as reformas que iriam ocorrer no setor de C&T, em 1999, demandavam gestores com alta competência:

PRESIDENTE CARDOSO – O Bresser foi nomeado ministro, mas ele era muito atrapalhado, eu ia mudar o ministério...o Bresser diz sempre que foi demitido por telefone, não foi. Eu inclusive telefonei para avisar que ia colocar o Sardenberg. O Bresser era uma pessoa criativa na área de administração, **mas na parte de C&T por trás de tudo era o Pacheco, ele era muito importante e tinha bastante ideia do que fazer** (PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Em sua primeira declaração à imprensa como novo Ministro de C&T, Ronaldo Sardenberg afirmou “*repensar algumas medidas tomadas*” por seu antecessor. Assim como fez Bresser, Sardenberg assumiu o posto de Presidente do CNPq, “*interinamente*”, salientou. O novo Ministro também anunciou que daria continuidade ao fomento, com prioridade, às áreas de biotecnologia^{xiii}, informática e telecomunicações.

Uma tarefa importante, para Sardenberg, era abrigar alguns projetos que estavam no Ministério Extraordinário de Assuntos Especiais (como energia nuclear, pesquisas aeroespaciais e o sistema de vigilância da Amazônia) e buscar a prorrogação da validade da lei de informática. Outro ponto que gerou grandes expectativas, foi sua fala sobre a disposição em manter *intenso diálogo com a comunidade científica*. Apesar de bem recebida a sua chegada ao Governo, pela SBPC e outras sociedades científicas, a expectativa da academia era que o novo comandante da pasta buscasse *a não interrupção dos canais de financiamento à pesquisa*.

Nesta direção, veremos ao longo da próxima seção, o esforço do novo ministro, com atuação decisiva de Carlos Américo Pacheco, para atualizar o quadro jurídico que regia a relação público-privado em C&T. Esta tentativa, relativamente bem-sucedida, de criação de instrumentos normativos, foi acompanhada por um longo e pioneiro trabalho de identificação dos obstáculos e das oportunidades existentes no setor, cujo resultado foi a construção de uma nova racionalidade da política científica e tecnológica. Essas iniciativas culminaram em propostas inéditas ao setor de C&T nacional, entre elas, nosso objeto de estudo, o Projeto de Lei de Inovação (PL 7282/2002). O anteprojeto da lei foi apresentado aos setores acadêmicos e empresarial na 2º CNCTI, em setembro de 2001. Mas o encaminhou ao Congresso Nacional apenas um ano depois, em setembro de 2002.

A concepção de nosso tema de pesquisa, pelos dirigentes do MCT (e equipe de colaboradores), estava inserido em um cenário de reflexão e reorientação institucional desta modalidade de política pública. Por isto, esse capítulo se mostra fundamental para a compreensão da continuidade do tema “inovação”, pelo partido de oposição que assumiria o poder, em 2003.

Assim como feito na análise da gestão de Bresser Pereira, para redigirmos sobre o mandato de Ronaldo Sardenberg, nós exploramos publicações da época (especializadas e não-especializadas em C&T), ouvimos repetidamente nossas 27 entrevistas e analisamos documentos públicos, notas oficiais e mensagens internas conosco compartilhados. Toda esta pesquisa foi feita para dar o tom dinâmico de “bastidores” que enriquecem o tema político aqui abordado.

3.2 A GESTÃO “ESTRATÉGICA” DE RONALDO SARDENBERG

Reformas no setor de C&T: ambiente institucional propício para a criação da proposta de Lei de Inovação

De acordo com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista para esta tese, o novo ministro da C&T tinha “*carta branca*”. O novo ministro anunciou, nos primeiros dias após sua posse, duas de suas prioridades: (1) *estimular os investimentos de empresas em mais pesquisas*, sobretudo, discutir as legislações que davam amparo ao tema; e, (2) reativar o papel de *articulador de políticas do MCT*, em diversos assuntos de C&T – a ideia era melhorar a coordenação de ações no âmbito do próprio setor público, pois desde a criação do MCT, em 1985, havia uma enorme dificuldade de coordená-las de forma sinérgica.

A segunda prioridade anunciada por Sardenberg estava inserida na coordenação das áreas de C&T. O Ministro visava reativar o Conselho de Ciência e Tecnologia (CCT), criado em agosto de 1996. Nesse conselho^{xiv}, possuíam assentos os Ministérios que mantinham instituições de pesquisa ou interesse na área (saúde, agricultura, defesa, energia, defesa e etc), membros da comunidade científica e alguns empresários.

A fragilidade do Ministério revelava um histórico “desprestígio” da pasta. Por isso, fomentar instrumentos de debates e articulação da PCT era entendido como um “primeiro passo”, para apontar diretrizes que enfrentassem o “abandonado” tema C&T:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – A criação de uma instância junto à Presidência da República, com a participação de vários Ministros de Estados, e secretariada pelo Ministro de Estado de C&T, tinha por ambição conseguir articular ações no âmbito federal e, simultaneamente, abrir espaço para a participação da sociedade civil. **Os grupos de trabalhos criados ao longo de sua existência, deveriam permitir fazer propostas sobre os temas mais relevantes da agenda nacional de CT&I: recursos humanos; infraestrutura de pesquisa; inovação; financiamento; marco legal e cibernética.** (PACHECO, 2018, p. 9, GRIFOS NOSSOS)

Apesar dessas expectativas, o CCT pouco avançou para se estabelecer como uma instância de articulação entre os Ministérios. Ao longo dos anos, notamos a sua ausência nas publicações especializadas, houve desaceleração de suas atividades. Carlos Américo Pacheco (2018) nos ofereceu uma explicação:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – O Conselho foi sempre visto, no olhar dos demais Ministérios, como um lócus de reivindicação da comunidade científica e tecnológica e do próprio Ministério de CT&I junto à área econômica do Governo Federal, na sua busca por mais orçamento. Ou seja, um instrumento de pressão

junto ao Executivo Federal. Uma tentativa de superar as limitações do CCT foi formulada quando da criação dos Fundos Setoriais^{xv} [...] A ideia aqui era ir além do CCT, ao permitir que o Ministério setorial e a respectiva Agência tivessem voz ativa na gestão dos recursos de fomento, sendo assim muito mais atrativo aos entes setoriais e objetivando articular de fato as ações do MCT com as ações dos demais ministérios. Para completar este modelo, foi criada uma Organização Social, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE, com objetivo de realizar prospecção tecnológica e dar suporte às Secretarias Técnicas de cada Fundo Setorial. (PACHECO, 2018, p. 9)

A pressão da comunidade científica por mais investimentos (ou pelo menos pela manutenção dos valores já existentes) permaneceu ativa nas primeiras semanas da gestão do novo Ministro. Em setembro de 1999, durante os encontros preparatórios para a 52ª reunião anual da SBPC, a presidente da instituição, Glaci Zancan, chamou a atenção dos jornalistas que a continuidade de investimentos era uma característica dos países líderes do mundo.

Logo nas primeiras semanas, Sardenberg procurou indicar aos demais atores de C&T, que buscava diálogo, cooperação e coordenação multisetorial na resolução de problemas concretos que atingiam a sociedade^{xvi}. Para que o MCT pudesse atingir esse objetivo, ele precisava estar alinhado com alguns dos principais atores da área, como a comunidade científica e gestores de agências e fundações de amparo à C&T. Duas importantes iniciativas, logo no início de sua gestão, criaram otimismo e reduziram a desconfiança. A primeira foi a decisão de nomear Evando Mirra¹⁹ (1943-2018) como presidente do CNPq. Isto sinalizou, para a comunidade científica, uma desconcentração de poder dentro do MCT e a “devolução” da autonomia institucional e política do CNPq. A segunda, baseado nos relatos de Mauro Marcondes e Jorge Ávila^{xvii}, foi a observância da decisão dos diretores e presidente da Finep sobre o não fechamento da instituição.

Neste sentido, ao se deparar com o grave e generalizado problema financeiro das instituições de C&T, Sardenberg buscou novas formas de inserir recursos na pasta. Diante das dificuldades orçamentárias, em novembro de 1999, o MCT avaliou com otimismo a decisão do presidente estadunidense, Bill Clinton, em autorizar empresas norte-americanas de telecomunicações a usarem o Centro de Lançamentos de Alcântara Machado, no Maranhão, para lançamento de seus satélites com foguetes não americanos. Após uma negociação difícil que envolviam alguns ministérios e agências (brasileiras, norte-americanas e ucranianas), acreditava-

¹⁹ Com uma trajetória marcante na C&T nacional, um importante interlocutor do tema aqui tratado, Mirra foi diversas vezes citado nos depoimentos que colhemos, ele estava cotado para as entrevistas.

se que, nasceriam ali, oportunidades ao mercado aeroespacial brasileiro (nas áreas da indústria, de serviços e de trabalhos acadêmicos). A estimativa era que este acordo gerasse R\$2 bilhões de reais.

Alguns dias após o acordo, a comunidade científica se animou com a manchete d'O Estado de São Paulo (26/11/1999), "*País investirá R\$ 5 bilhões em desenvolvimento tecnológico*". Ao analisarmos as condições destes investimentos, vimos que essa estimativa, para os próximos quatro anos, estava coligada à "*natureza estratégica da pesquisa*".

A vinculação de recursos públicos com o "teor estratégico da C&T", não era novidade na pasta. Esse discurso de "distribuição condicionada de recursos" já havia sido divulgado, de forma um pouco confusa, pela gestão de Bresser Pereira. A comunidade científica, desconfortável pela priorização de áreas com Bresser, ouviu o seguinte diagnóstico do Ministro Sardenberg:

É necessário dar mais ênfase à tecnologia, e isso é parte da política do ministério, porque no Brasil há um desequilíbrio entre a ênfase que foi dada nos últimos 50 anos à pesquisa básica e à tecnologia [...] temos um padrão que é diferente daquele de países desenvolvidos e até mesmo em desenvolvimento, como é o caso da Coreia [...] estamos atrasados, hoje, porque nosso sistema econômico era muito fechado e, com isso, reduzia a competição, desestimulando a inovação. (ESTADO DE SÃO PAULO, 26 DE NOVEMBRO DE 1999, p. 21).

Sardenberg repetia um diagnóstico amplamente conhecido desde a atuação do ex-Ministro de C&T, José Israel Vargas (1992-1999): o setor privado investia pouco em tecnologia. Entre as principais deficiências, apontadas pelo Embaixador ao jornal Estado de São Paulo, em dezembro de 1999, estavam: a defasagem tecnológica nas empresas brasileiras e a falta de investimentos privados em processos de inovação, "*pois na Coreia do Sul, 80% do investimento em C&T é destinado em tecnologia e o restante e pesquisa básica, no Brasil é exatamente o inverso*".

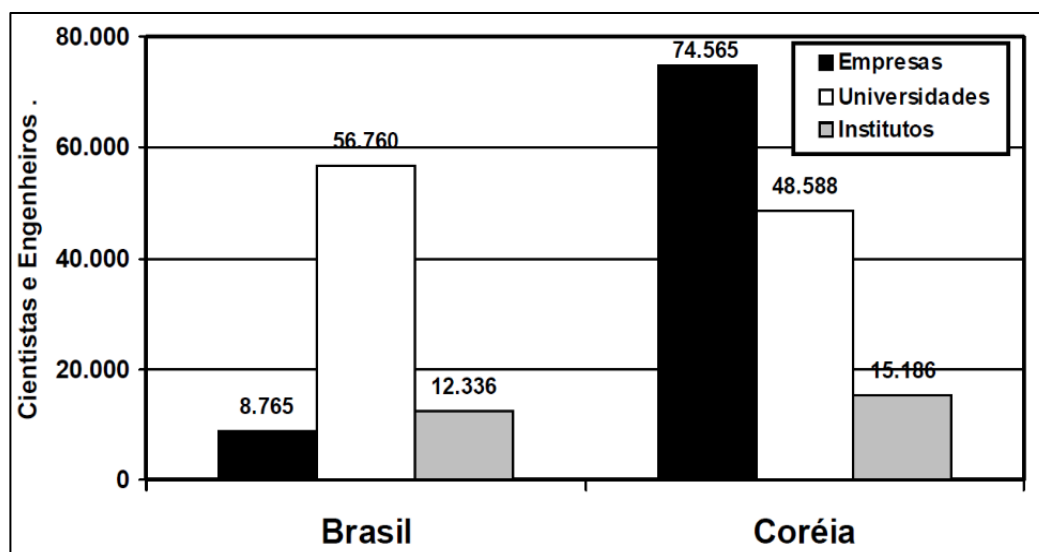
Entre 1999-2002, intensificaram-se as discussões em torno de mecanismos de transferências (ou compartilhamento) da pesquisa científica e tecnológica, construída em ambiente público, mas destinada ao ambiente privado. Publicações acadêmicas, reportagens especializadas e não-especializadas, conferências nos setores privados e públicos retomaram a ideia de se discutir a participação do setor privado na pesquisa pública, a produção de P&D dentro das empresas, e como operacionalizar essa mobilidade público-privado.

No ministério de C&T, rechaçava-se a visão simplista de que a interação entre universidade e empresa iria resolver o crônico problema de falta de tecnologia nas empresas brasileiras e de fomento ininterrupto nas instituições de pesquisa. Mas dirigentes do MCT (e colaboradores)

olhavam com boa vontade a ideia de que a interações entres estes dois ambientes iria contribuir tanto para o desenvolvimento das empresas brasileiras quanto para a retomada do prestígio político e social na geração de conhecimento feito nas universidades e pelos laboratórios de pesquisa. Essas lideranças apostavam que o aumento de prestígio teria, entre outros ganhos, a continuidade no fluxo orçamentário para as atividades que envolviam a pesquisa.

Entre os dados²⁰ que lastreavam as discussões políticas dentro do MCT, usava-se o número de Cientistas & Engenheiros (C&E) que se dedicavam, integralmente, em ambientes privado (FIGURA 4).

FIGURA 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS C&E EM P&D NO BRASIL (1996) E NA CORÉIA (1997)²¹



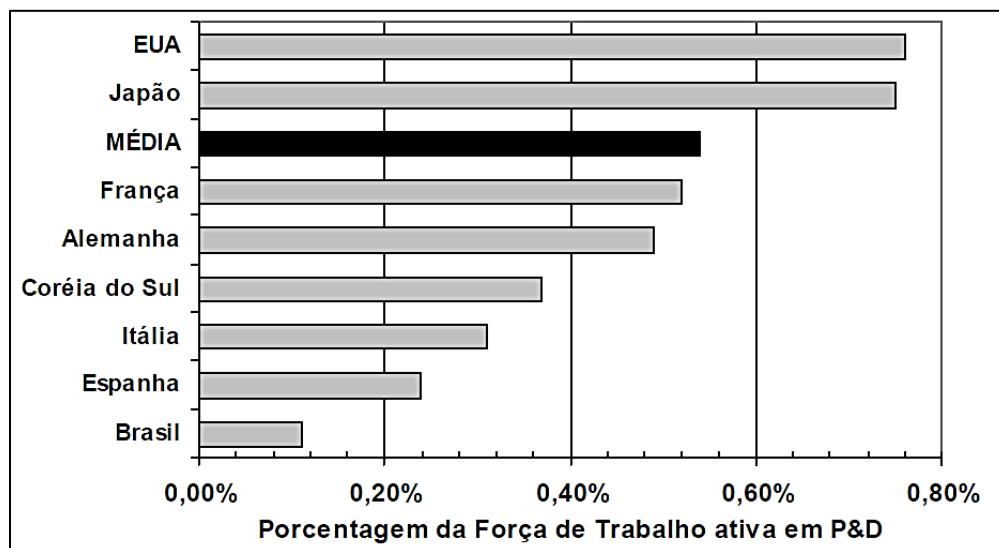
Fonte: elaborado por Brito (2000, p. 18)

O número de C&E representava uma força de trabalho ativo em P&D de 0,11%, enquanto isso, Coreia do Sul apresentava o quadruplo com 0,4%; a média dos países avançados neste estudo era de 0,54% (FIGURA 5)

²⁰ Conforme bem exemplificado por BRITO (2000, p. 18), é importante chamar atenção para a diferença entre dados de C&T e dados de P&D, para que possam ser feitas comparações adequadas. A categoria C&T é mais ampla do que P&D. Nesta última, podemos inserir as atividades criativas inseridas em C&T. Veja que os investimentos para criar Conhecimento e Tecnologia pertencem às duas categoriais, mas comprar tecnologia pronta pertence apenas à categoria C&T e não à categoria P&D.

²¹ Excluem-se nesta figura, os estudantes de pós-graduação, por não se dedicarem tempo integral à atividade de P&D nas empresas, à época em 1996, eram 62.613 pós-graduandos(as) fora do estudo apresentado por BRITO (2000, p. 18).

FIGURA 5 – PORCENTAGEM DA FORÇA DE TRABALHO ATIVA EM P&D



Fonte: Elaborado por Brito (2000)

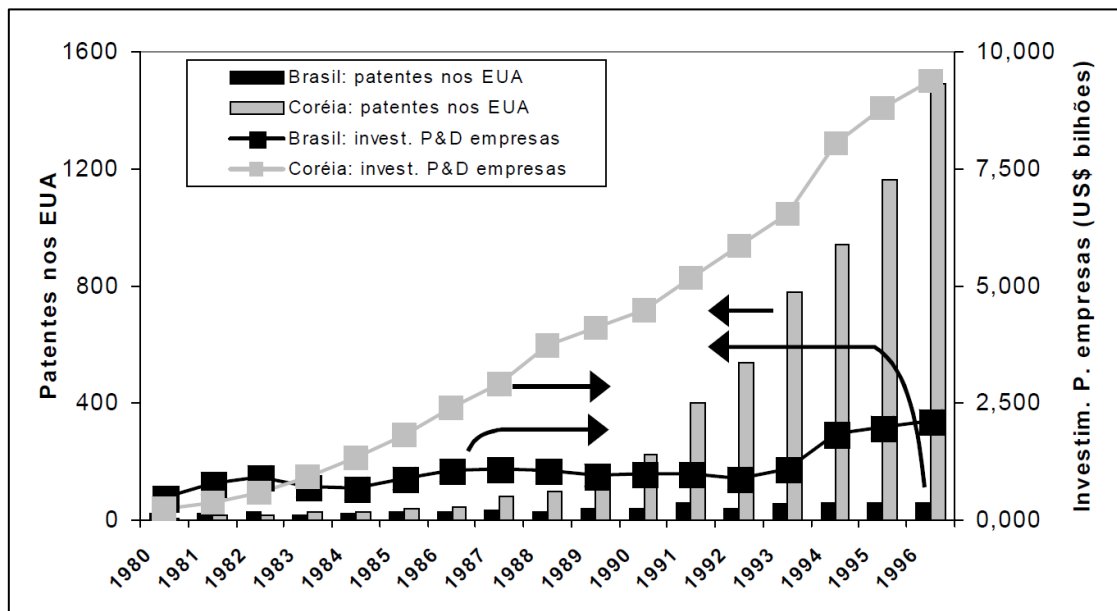
Um dos principais argumentos desse debate era que a Ciência brasileira avançava, mas a competitividade brasileira não. Para sustentar esta afirmação foram utilizadas, além das informações nas **FIGURAS 4 e 5**, o local onde estavam situados institucionalmente os C&E no Brasil (**FIGURA 6**), o número de patentes registradas anualmente nos Estados Unidos *versus* o dispêndio Empresarial em P&D no Brasil e na Coréia do Sul (**FIGURA 7**) e o número de publicações e revistas do *Science Cotation Index* entre Brasil e Coréia (**FIGURA 8**); e, por fim, as fontes financiadoras e executoras de recursos de P&D no Brasil (1996) (**FIGURA 9**).

FIGURA 6 – DISTRIBUIÇÃO INSTITUCIONAL DOS C&E PROFISSIONAIS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

	Brasil		USA	
Docentes em universidades	56.760	73%	128.000	13%
Universidades Federais	32.652			
Universidades Estaduais	17.062			
Universidades Privadas	7.046			
Centros e Inst. de Pesquisa (sem lucro)	12.336	16%	70.200	7%
Centros de Pq. Empresas Privadas	8.765	11%	764.500	79%
Total	77.861	100%	962.700	100%

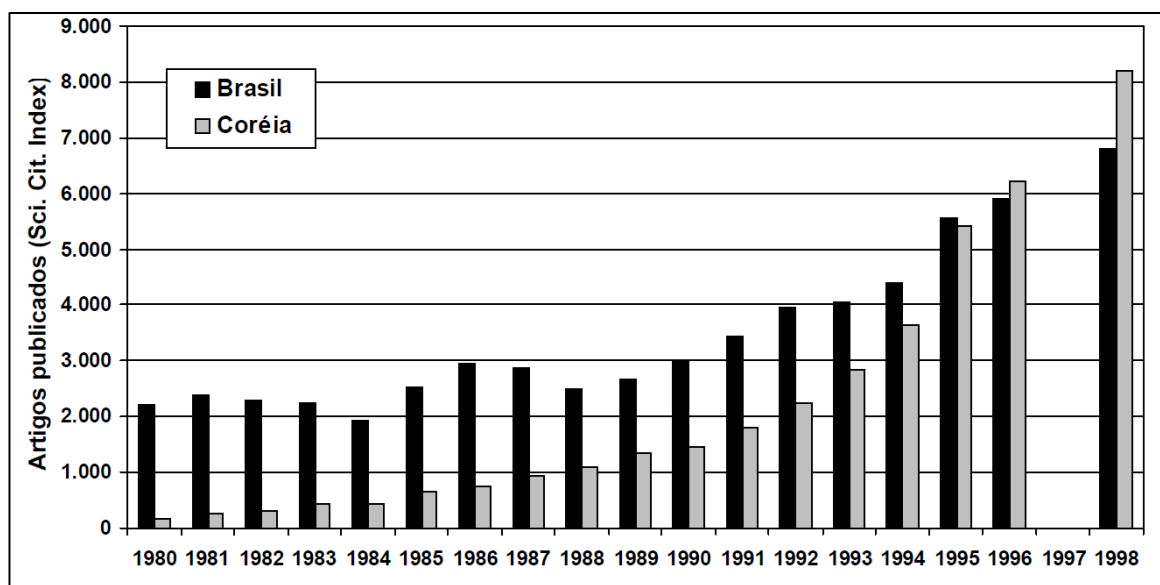
Fonte: BRITO (2000)

FIGURA 7 – O NÚMERO DE PATENTES REGISTRADAS ANUALMENTE NOS ESTADOS UNIDOS E DISPÊNDIO EMPRESARIAL EM P&D PARA O BRASIL E CORÉIA DO SUL



Fonte: Elaborado por Brito (2000)

FIGURA 8 – O NÚMERO DE PUBLICAÇÕES E REVISTAS DO *SCIENCE COTATION INDEX* ENTRE BRASIL E CORÉIA



Elaborado por Brito (2000)

A conclusão geral era de que, apesar dos esforços admiráveis da política científica brasileira, desde 1951, em expandir a formação de recursos humanos, com impacto direto no número de publicações (de 2.000 na década de 1980 para 7.000 em 1998), quando se falava em produzir inovação, a Coréia demonstrava ampla vantagem.

Pela primeira vez, em 1998, o governo brasileiro publicou um demonstrativo de executores e financiadores de P&D, obedecendo a metodologia recomendada pela OCDE no Manual Frascati (1997)^{xviii}. Tais dados, levantados pela equipe do CNPq, ajudaram a mapear a relação entre os campos públicos e privados na área de P&D.

FIGURA 9 – FONTES FINANCIADORAS E EXECUTORAS DE RECURSOS DE P&D NO BRASIL EM 1996

	Financiado por Valor financiado	Governo 3.166,75	Empresas 1.874,30	Universidades 151,55	Outros n.d.	Exterior n.d.	Total 5.192,59
Executado por	Governo	722,67	-	-	n.d.	n.d.	722,67
	Empresas	481,33	1.874,30	-	n.d.	n.d.	2.355,63
	Universidades	1.962,75	-	151,55	n.d.	n.d.	2.114,29
	Outros	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Valores em US\$ milhões de 1995

Elaborado por Brito (2000)

Ao apresentar as fontes financiadores e executoras de recursos de P&D no Brasil (1996) **FIGURA 9**, uma das conclusões apontadas por Brito (2000) sobre estes dados, refere-se à execução dos recursos financiados pelo governo: 23% foi executado por órgãos do governo, 62% por universidades e 15% foi executado por empresas. Isto indicava que o governo brasileiro não era um comprador de desenvolvimento tecnológico, como ocorre nos EUA; onde do valor financiado pelo governo era de 37,9% (cujo percentual se destinava à execução em empresas) e 28,7% era direcionado às universidades.

Estas comparações “Brasil *versus* Estados Unidos” ou “Brasil *versus* Coréia do Sul”, nos últimos anos de 1990, permitiu observar o avanço do debate nacional em torno da possibilidade de se criar uma série de legislações sobre o tema da propriedade intelectual, especialmente, o intercâmbio entre agentes públicos e privados ou transferência dos resultados obtidos nas pesquisas com recursos públicos às empresas. A inspiração de se criar uma legislação apropriada para o tema tinha como influências *distantes* dois grandes marcos legais mundialmente conhecidos da área, a saber: o *Bayh-Dole Act*^{xix} norte-americano e a Lei de Inovação Francesa^{xx}.

De acordo com Carlos Américo Pacheco, em entrevista para esta tese:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – [...] um parêntese: nesse período, a gente começou a trabalhar em uma minuta da lei; a lei de inovação, a primeira versão, é no meu entender, basicamente, uma lei de parceria público-privada voltada à inovação, que cuida de uma relação público-privado, que tenta facilitar essa relação. Ela tem uma inspiração maior do *Bayle Dole Act* do que na lei Francesa. **A gente tentou pegar uma lei que facilitasse a relação público-privado, a gente tentou pegar uma lei decorrente da visão de política que a gente tinha, que a gente precisava aumentar a cooperação entre os atores públicos e privados.** (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Maurício Mendonça, um dos responsáveis por operacionalizar os debates em torno da nova agenda de 1999, foi um dos encarregados da proposta do Projeto de Lei, tema de nossa tese. Perguntamos se houve alguma inspiração, nacional ou internacional, na formulação do PL. Ele nos deu a seguinte resposta:

MAURÍCIO MENDONÇA – **A gente leu a lei de inovação francesa e o *Bay Dole Act*, a gente olhou o repertório legislativo que existia. Não existia muita coisa. O *Bay Dole Act* é uma legislação muito diferente da forma como a gente escreve a legislação. A gente tinha um cenário no Brasil que a gente tinha que atacar alguns cenários com a lei da inovação. Um dos problemas era a questão de como é que eu faço um pesquisador levar adiante um projeto de pesquisa? Como um pesquisador vira empreendedor? Como eu reparto o benefício de Propriedade Intelectual dentro de uma instituição? Tinha a questão da subvenção econômica que não existia. Como eu faço subvenção econômica para projetos de inovação? Como fomento mercado de capitais para *startups*? Tinham vários temas que a gente foi endereçando dentro da lei. Mas o capítulo central dela era o direito público administrativo. Como você cria um sistema onde não tem que seguir, por exemplo, a lei 8.666/93 ou o RJU? Que eram os dois grandes empecilhos das instituições públicas. Era justamente como se criar as pontes entre o setor público e o setor privado no âmbito das instituições de C&T. Basicamente era isso a lei da inovação. Não era uma lei da inovação pensando em outras coisas, como em outros países.** (MAURÍCIO MENDONÇA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

A legislação federal norte-americana era citada por alguns dirigentes como um bom exemplo a ser seguido no país:

Merece também destaque o papel desempenhado pelo *Bayh-Dole Act* no cenário da pesquisa nos EUA. Através dessa legislação foi implementada política federal de propriedade intelectual uniforme que permitiu às universidades, institutos de pesquisa e pequenas empresas reter titularidade de patentes de invenções derivadas de pesquisas financiadas com recursos públicos federais e facultar às instituições beneficiárias desses recursos transferir tecnologia para terceiras partes. O *Bayle-Dole Act* estimulou decisivamente a análise custo/benefício por parte das empresas no que concerne aos investimentos para o desenvolvimento e exploração comercial de tecnologia geradas nas instituições públicas de pesquisa,

concedendo a titularidade nos direitos patentários a universidades, as pequenas empresas e as instituições sem fins lucrativos. (SCHOLZE & CHAMAS, 2000, P.86)

A regulação sobre a controversa relação da pesquisa acadêmica (com seu fluxo livre de informações, autonomia do pesquisador e liberdade de investigação) *versus* a atividade empresarial (com preocupações, essencialmente, focadas na obtenção de lucro e na manutenção do sigilo em torno de suas atividades tecnológicas) ganhava força no Governo Fernando Henrique Cardoso. No primeiro mandato^{xxi} de Cardoso, esse assunto avançou mediante Acordos de Cooperação e a participação do país na Organização Mundial de Comércio.

A partir desta atuação, houve a criação de novos mecanismos de estímulo à pesquisa cooperativa entre instituições públicas e privadas. Um bom exemplo é o Decreto N° 2.553/98 – regulamenta a Lei da Propriedade Industrial, em particular, os aspectos relativos ao compartilhamento de *royalties* entre as instituições públicas de pesquisa e universidades e de pesquisadores. Esse Decreto vai ao encontro de um movimento iniciado em algumas das principais instituições de pesquisa, que visavam o aperfeiçoamento legal da gestão da propriedade intelectual e da transferência da tecnologia (**TABELA 6**).

TABELA 6 – INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE ALGUMAS ENTIDADES DE C&T

LOCAL	Instrumento normativo & Finalidade
EMBRAPA	Portaria 22/96 criou-se a “Política INSTITUCIONAL DE GESTÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL NA EMBRAPA”, define orientações gerais para a gestão das várias formas de propriedade intelectual na empresa e estabelece mecanismos operacionais diferenciados para o uso das prerrogativas existentes na legislação vigente e futura que regula e regulará os direitos referentes à propriedade industrial (patente de invenção ou de modelo de utilidade, registro de desenho industrial, registro de marcas e registro de indicações geográficas), à proteção de cultivares e à proteção de direitos autorais pertinentes aos produtos de informação - livros, periódicos, vídeos, CDs, softwares e similares
FIOCRUZ	Portaria 204/96 regulamenta a propriedade industrial na instituição, estabelecendo “procedimentos com relação a direitos de propriedade industrial e demais direitos de propriedade sobre as invenções ou aperfeiçoamentos passíveis de comercialização, resultantes de atividades realizadas na FIOCRUZ. Visa proteger o patrimônio científico e tecnológico, estimular o processo inovador e possibilitar o retorno do investimento para fortalecer e ampliar a capacidade tecnológica da FIOCRUZ”.

UFSCAR	Através da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, são negociadas as prestações de serviços entre professores e outras instituições;
UFRJ	Por determinação da Resolução N° 01/90, a Fundação Coppetec é responsável pela negociação das prestações de serviços entre professores da Coppe e outras instituições;
USP	A Resolução n° 3.248/88 criou o Grupo de Assessoramento ao Desenvolvimento de Inventos
UNICAMP	Por força da Deliberação CONSU 12/88 e da Portaria GR n 72/93, foram criados a Comissão Permanente de Propriedade Intelectual e o Escritório de Transferência de Tecnologia;
UFMG	Dispõe desde 1997 da Coordenadoria de Transferência e Inovação Tecnológica e Resolução n° 9 de julho de 1998, do Conselho Universitário definiu a política interna de Royalties com os pesquisadores daquela universidades

Fonte: Elaborado a partir de SCHOLZE & CHAMAS, 2000, P.89-90

Portanto, observamos que desde a metade da década de 1990 havia uma mobilização por parte de algumas instituições de C&T interessadas em “diminuir as amarras” em torno da parceria público-privada. Neste cenário, chamamos a atenção para uma ruptura no discurso do governo federal, especificamente a partir dos **anos 2000**, focado num novo padrão de análise sobre as lacunas e oportunidades da cooperação público-privada no setor.

Para entender o sentido dessa ruptura, basta atentar para a diferença no tratamento da questão das políticas de C&T nas mensagens Presidenciais entre 1999 e 2000. Na mensagem enviada ao congresso no início de 1999 houve apenas a seguinte referência sobre o andamento da formulação de um novo marco e seu entorno político-econômico

[busca-se] o aperfeiçoamento da legislação que envolve as atividades de ciência e tecnologia, seja diretamente, seja de forma indireta. Entre as questões abordadas e resolvidas em ação conjunta do executivo e do legislativo destacam-se a revisão e a modernização da legislação de propriedade intelectual” (BRASIL, 1999, p. 220).

Diferentemente desta tímida explanação, na Mensagem Presidencial do início dos **anos 2000**, a Política Científica e Tecnológica brasileira foi enquadrada na tecnológica de informação e conhecimento, cujo valor fonte “inovação” foi, oficial e publicamente, apresentado na *primeira linha*, do primeiro parágrafo, da Mensagem, na seção sobre C&T:

A **inovação** de processos, produtos e serviços é fator determinante para a **competitividade das empresas e aumento das exportações**. Contém a solução de **questões fundamentais** relacionadas à saúde, educação, energia e ao meio ambiente. **Nesse contexto, a base científica e tecnológica de um país assume papel estratégico**. Trata-se de alocar os investimentos segundo critérios de uma **política de inovação** para solução dos problemas mais emergenciais da sociedade, colocando **o capital científico e tecnológico do País a serviço do aumento da competitividade das empresas e das necessidades dos mercados** (BRASIL, 2000, p. 187, **GRIFOS NOSSOS**)

Mais adiante lê-se:

Outro Instrumentos para a expansão da base tecnológica do País consiste no programa **Inovação para a Competitividade**, que pretende desenvolver e difundir soluções e inovações tecnológicas voltadas à melhoria da competitividade dos produtos e processos das empresas e das condições de inserção da economia brasileira no mercado internacional, elevando assim a participação dos gastos em pesquisa e desenvolvimento em relação ao faturamento bruto das empresas brasileiras de 1% para 2% até 2003. Nesse sentido, o programa desenvolve trabalho de mobilização de empresários, trabalhadores, universidades e Governo, promovendo treinamento e intercâmbio de experiências. [...] O programa **Sistemas Locais de Inovação** tem por objetivo ampliar a capacidade local e regional para gerar e difundir o progresso técnico, visando à competitividade econômica e à qualidade de vida da população, duplicando, até 2003, os produtos e processos gerados por empresas incubadas e graduadas. (BRASIL, 2000, p. 188-189, **GRIFOS NOSSOS**)

Neste contexto, a biotecnologia foi outro importante, correlato à inovação, que ganhou força no segundo Governo FHC a partir dos anos 2000. **Os arranjos institucionais, executados pela Embrapa, influenciaram diretamente a construção lei de inovação**. Como iremos tratar em seção própria desta tese, a advogada e ex-diretora da Embrapa, **Elza A. B. Brito da Cunha**, realizava um trabalho pioneiro^{xxii} de interlocução da Empresa Brasileira, com parceiros públicos e privados, mesmo na ausência de uma regulamentação federal pública que desse amparo a essas iniciativas. O desempenho exemplar da Embrapa na área de biotecnologia sustentada em parcerias público-privadas foi diretamente mencionado na Mensagem da Presidência em 2000.

A crescente atenção à pesquisa na área, contrastava com os rasos orçamentos (públicos e privados) para custeá-las. Elza A. B. Brito da Cunha nos ofereceu um importante relato sobre a forma com a Embrapa buscou contornar esta situação. A resposta que a Embrapa formulou para este problema foi determinante, posteriormente, para se pensar em uma lei de inovação tecnológica, ainda nos anos 2000. De acordo com Elza A. B. Brito da Cunha:

ELZA A. B. BRITO DA CUNHA – Havia um problema muito grande **de falta de recursos para a pesquisa**, porque o orçamento da Embrapa era muito bom,

mas a liberação orçamentária nunca era compatível com o orçamento, **ficava todo mundo com pires na mão, sem dinheiro para a pesquisa**. O governo sempre mandou dinheiro para pagar as despesas básicas e pagar a salários, **mas para a pesquisa, como fica?** Tivemos a ideia de pesquisar as tecnologias que poderiam ser protegidas ou pela lei de patentes ou pela lei de cultivares, a qual eu também sou autora, **então não tinha lei [...] o que fizemos? Criamos normas internas dentro da Embrapa, quando você tinha parceria com instituições públicas de pesquisa e outras quando você tinha parceria com instituições privadas [...] nós estabelecemos as regras “quem entra com o quê”. [...] Zero de base teórica, ninguém sabia fazer nada, foi conforme “erro, acerto, erro, acerto”, foi na base de um contrato**. Se os produtores de semente (soja, trigo, arroz) se organizassem em associações privadas, a gente pega e aporta esse dinheiro, bota nos projetos de pesquisa e toca os projetos de pesquisa com o dinheiro deles, se a gente conseguir uma nova cultivar, se ela for boa, a gente dá uma prioridade para eles explorarem por um número de anos, que não era igual ao número de anos da Propriedade Intelectual, um pouco menos, mas eles exploram, ganham mais dinheiro e depois colocam mais dinheiro na pesquisa, **então eles pagavam dos dois lados**; o financiamento do projeto (um plano de trabalho anual, o quanto iríamos precisar); botam dinheiro na Embrapa; a gente coloca esse dinheiro na pesquisa, produz a nova cultivar; devolve pra eles a semente básica, eles reproduzem, ganham dinheiro fazendo a semente comerciais (certificadas ou não), vendem para os produtores, ganham rios de dinheiro e recolhem *royalties* pra gente. **Então eles pagam no projeto e também pagam os royalties. E por esse sistema, a gente começou a fazer uma conta que deu muito certo.** (ELZA A. B. BRITO DA CUNHA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Manter recursos para a continuidade do fluxo de pesquisa era uma das principais preocupações no Ministério. Paralelamente ao que acontecia na Embrapa e que irá, posteriormente, chamar a atenção do Ministro Ronaldo Sardenberg e Carlos Américo Pacheco, o MCT desenvolveu uma nova modalidade de financiamento da pesquisa contando com aportes de recursos privados, conhecida como Fundos Setoriais, cujos recursos foram alocados no FNDCT. Com isso, foi possível assegurar a garantia de um fluxo contínuo de recursos orçamentários e financeiros com mecanismos eficientes de decisão no apoio à pesquisa e ao desenvolvimento.

Para alcançar esse objetivo, o Fundo reúne receitas de diversas origens, entre elas, as mais importantes são: recursos ordinários do tesouro nacional; a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); parcela sobre o valor de royalties sobre a produção de petróleo ou gás natural; percentual da receita operacional líquida de empresas de energia elétrica; percentual dos recursos decorrentes de contratos de cessão de direitos de uso da infraestrutura rodoviária para fins de exploração de sistemas de comunicação e telecomunicações; e percentual dos recursos oriundos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. Os fundos são temáticos, articulados com setores da economia nacional, e

funcionam através de chamadas. Cada chamada lançada pelo conselho gestor de cada Fundo, visa orientar as pesquisas para temas considerados estratégicos para o setor.

Em nossas entrevistas, personagens de diferentes partidos, de diferentes crenças políticas e de diferentes cargos, nos governos do PSDB e do PT, apresentaram opiniões parecidas quanto ao assunto. Essa “engenharia institucional”^{xxiii} foi consensualmente elogiada por nossos participantes. Ainda que houvesse algumas críticas, a criação dos Fundos Setoriais foi avaliada como uma resposta inovadora ao fragilizado Sistema Nacional de C&T e, principalmente, ao crônico problema de falta de investimentos.

De acordo com Mauro Marcondes, em entrevista para a nossa tese, ao ser perguntado da participação da Finep na elaboração e aprovação dos Fundos, ele respondeu: *“a agenda legislativa de pensar estes projetos tanto dos fundos setoriais como a lei da inovação, eu achava que era uma atribuição mais forte do ministério, o Pacheco, ele liderava isso, os fundos...Ele tinha uma liberdade, uma interação dentro do governo...O Pacheco era um líder deste assunto dentro do Governo”*. (MAURO MARCONDES, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Antes de fecharmos esse assunto, destacamos o reconhecimento do ex-secretário-executivo do MCT, **Luis Fernandes**; do Assessor Especial e ex-presidente do IPEA, **Glauco Arbix**; e, do ex-presidente da FINEP (e ex-ministro da C&T) **Sergio Rezende**. Essas passagens são importantes para demonstrar o papel de liderança e autoridade que Pacheco tinha entre os pares. Estes colegas, de diferentes núcleos políticos, demonstravam considerável reconhecimento pela figura de Pacheco no MCT (1999-2002). Veja o que eles disseram sobre os Fundos:

LUÍS FERNANDES – [...] as iniciativas que houve no final do governo Fernando Henrique, foram importantes para a configuração do sistema brasileiro de inovação, em especial, ao que se refere à criação dos Fundos Setoriais. **Que tem uma participação muito grande do Pacheco. Ele foi pessoa chave, uma pessoa muito importante para que isso ocorresse.** O ministro era o Sardenberg, era uma engenharia institucional, é ainda uma engenharia institucional interessante, porém muito permeada por uma visão de pesquisa acadêmica (LUÍS FERNANDES, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

GLAUCO ARBIX – [...] O modelo linear foi tão forte no Governo Lula, como foi no FHC. *Policy makers*, pessoas, e ministros com cabeças diferentes fizeram propostas que, na verdade, contrabalançavam esse modelo. Eu considero que do ponto de vista da estruturação e do sistema nacional de inovação, os Fundos Setoriais no FHC, coordenados pelo Pacheco e Sardenberg, **foram a melhor coisa que aconteceu no Brasil. Uma engenharia difícil, não falo nem da parte política de convencer o Congresso Nacional, isso foi esforço gigantesco.**

(GLAUCO ARBIX, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

SERGIO REZENDE – [...] no final do Governo FHC, a criação dos Fundos Setoriais de C&T, **uma medida inteligente da qual um dos responsáveis foi o Pacheco**, foi alocar os fundos setoriais ao FNDCT, porque o FNDCT era definido no orçamento de cada ano, e ele foi caindo, caindo, caindo...**os primeiros quatro anos do Governo FHC, foram desastrosas para a Ciência. Começou a melhorar já no final do primeiro ano, do segundo mandato, quando assumiu o Ministério o Embaixador Sardenberg e o secretário-executivo dele era o Pacheco, um economista, com visão boa e clara das coisas.** (SERGIO REZENDE, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Sob a ótica de Jorge Ávila (Finep), a nova modalidade de financiamento estava ligada à concepção, que o governo federal tinha, em fomentar a área de tecnologia e inovação nesses nichos, até então pouco ou nada explorados anteriormente:

JORGE ÁVILA – O Funtell já havia sido desenhado e surgiu a ideia de fazer vários fundos setoriais para fortalecer o FNDCT, só que isso deveria ser feito ampliando o escopo do FNDCT ou ampliando o seu propósito, desvinculando o FNDCT, tanto quanto possível, da pesquisa básica, da ciência que poderia ser objeto de outro tipo financiamento capitaneado pelo CNPq. A Finep, com o FNDCT iria se dedicar mais ao financiamento da inovação, ali começa a discussão sobre a inovação. O que é inovação? o apoio governamental à inovação? A ideia de *triple helix* surge nessa época e isso ajuda à discussão sobre *startups*, empresas de base tecnológica, fundos de capital de risco. Aí nós fizemos um programa chamado “projeto inovar”. Primeiro programa de cadeia completa. (JORGE ÁVILA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Os fundos setoriais não são objeto desta tese, mas foi nesse período, com o debate estimulado pela criação dos Fundos que, conforme relato de Jorge Ávila para esta tese, o tema inovação se difundiu, definitivamente, na agenda político-institucional do MCT. Ao longo dos meses, as negociações com o Congresso sobre os fundos setoriais trouxeram esperança e apreensão à comunidade científica.

Ao mesmo tempo que se esperava aumento no volume do orçamento destinado à pesquisa, a academia criticava a ênfase no campo da tecnologia e nas áreas onde o Brasil não tinha tradição. A comunidade salientava que o Brasil tinha muito mais pesquisadores e competência na área científica do que na tecnológica, isso não poderia ser mudado “*de uma hora para a outra*” apenas pelo redirecionamento de verbas, sob pena que conceder recursos a projetos pouco qualificados.

O esforço do MCT, no primeiro semestre dos anos 2000, foi a busca pela aprovação de novos fundos. Paralelamente ao caso dos Fundos setoriais, do ponto de vista político-econômico,

o Brasil avançava no acordo realizado em novembro de 1999, com os Estados Unidos, para o uso comercial da base de Alcântara (no Maranhão). Tal acordo era visto como um duplo ganho pelo Governo brasileiro na Gestão Cardoso.

Primeiramente econômico, já que a base nacional fazia parte de um seleto grupo de 17 bases de lançamentos de satélites em funcionamento comercial, a única em operação localizada mais próxima da órbita geostacional do arco do Equador, posição que interessava às empresas norte-americanas, as quais representavam, à época, 70% do mercado bilionário de lançamento de satélites, este mercado iria movimentar, até 2007, 33 bilhões de dólares. O interesse brasileiro, em ter uma fatia desses recursos^{xxiv}, era enorme.

De outro lado, o Acordo significava ganhos políticos à **diplomacia brasileira**²². O presidente Clinton somente autorizava lançamento de satélites comerciais norte-americanos em países que eram signatários originais do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) de 1986. O Brasil aderiu o MTCR em 1995. Um funcionário norte-americano disse ao Estado de São Paulo (31/03/2000) que *“a mudança da nossa política é uma demonstração de confiança e foi decidida em função da conduta exemplar do Brasil na área de não-proliferação”*.

Se por um lado, o MCT fazia um intenso trabalho^{xxv} de articulação para avançar as negociações da utilização da base de Alcântara, e para a aprovação de Novos Fundos no Congresso, parte da comunidade científica temia que a implementação desses fundos resultasse em redução de recursos orçamentários da União para pesquisa. Apesar do relacionamento entre academia e MCT ter melhorado, na Reunião Anual da SBPC, em julho de 2000, pôde-se ver que a desconfiança sobre os rumos da PCT nacional persistia. O secretário-executivo, em tom conciliador, procurou esclarecer o tema à Comunidade:

“É importante garantir que eles sejam recursos adicionais”, afirma o presidente da SBPC. “A maior vantagem dos fundos é que eles criam uma regularidade no repasse de verbas para a ciência”, diz Humberto Brandi, professor do Instituto de Física da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e presidente da Sociedade Brasileira de Física. O secretário-executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia, Carlos Américo Pacheco, garantiu que “os fundos setoriais não irão substituir outras formas de financiamento da

²² O Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, enfatizou a utilização para fins pacíficos dessa tecnologia. Cabe mencionar que esse tema voltou, no primeiro ano do Governo Lula, mediante declarações (polêmicas) do Ministro da C&T de Lula, Roberto Amaral, em 2003. Elas criaram embaraços, entre Brasil e Estados Unidos, sobre utilização desta tecnologia. As polêmicas sobre este assunto, o esforço das Relações Exteriores do Brasil em reduzir os descontentamentos dos Estados Unidos e uma atuação desastrosa do Ministro no comando pasta, resultaram na troca do comando do MCT, em 2004.

pesquisa” e, para reforçar seu argumento, distribuiu entre os presentes exemplares de uma cartilha sobre a ação dos fundos e os resultados esperados (REVISTA FAPESP, JULHO DE 2000 – ED. 55, GRIFOS NOSSOS).

O plano do MCT era se reaproximar da comunidade científica, aproveitando-se da visibilidade desse evento. O ministro Sardenberg tentou reunir o presidente da República com 50 representantes de associações de C&T, no Planalto, para uma reunião amistosa, ao mesmo tempo que se objetivava apresentar aos representantes a nova forma de atuação da pasta; pois, apesar de uma postura mais proativa e colaborativa com os acadêmicos, ainda existiam algumas dúvidas destes, tais como: quem teria acesso aos recursos provenientes dos novos fundos, quais as áreas e quais os tipos de pesquisa que seriam estimulados pelo Governo.

Na reunião Anual, o último dia de debate, intitulado *Política Nacional de Ciência e Tecnologia* foi notícia em todos os jornais em circulação, já que foi encerrado de forma abrupta, com o ministro Sardenberg se limpando de uma ovada^{xxvi} no ombro esquerdo e a presidente da SBPC concluindo, imediatamente, a mesa. Enquanto se ouvia vaias contra o autor da ovada, Glaci Zancan expressava solidariedade ao ministro e repúdio ao ataque, inúmeros manifestantes gritavam palavras de ordem contra o Governo federal.

A consequência do ataque foi, de certa forma, positiva: houve uma grande demonstração de apoio de alguns dos principais atores^{xxvii} do campo de C&T ao Ministro e, conseqüentemente, à atuação do Governo no redirecionamento dos recursos. Conforme reportagem da Folha de São Paulo, a diretoria da SBPC, em encontro com o presidente Fernando Henrique Cardoso, reafirmou seu apoio ao ministro Ronaldo Sardenberg. No final de julho de 2000, o presidente sancionou 4 dos 10 fundos setoriais previstos, energia, mineral, espacial e transporte. O Congresso ainda estava analisando o Projeto de Lei 2978/2000, o chamado fundo Verde-Amarelo (FVA)²³.

Este último era visto como uma ponte que ligaria a universidade à empresa; além de criar nova fonte de recursos, a intenção era ampliar a participação empresarial em inovações tecnológicas, mediante projetos comuns com as universidades. “Um dos principais indicadores utilizados para as necessidade de sua criação era a distribuição de cientistas e engenheiros dedicados à P&D, enquanto nos países do primeiro mundo concentraram 50% a 70% destes profissionais atuam em empresas, o Brasil tem 90% destes em universidades e laboratórios públicos e 10% nas empresas”. (ESTADO DE SÃO PAULO, 11 DE SETEMBRO DE 2000, p. 14)

²³ Transformado em lei Ordinária 10.168/2000²³

Porém, o que não faltavam eram críticas do setor industrial à esta nova forma de contribuição. Duvidava-se da constitucionalidade do FVA, sobretudo, da viabilidade da vinculação de receitas. Argumentava-se que tal vinculação afetaria tanto a flexibilidade administrativa do governo como produziria rasos efeitos econômicos. O PL buscava criar um Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação Tecnológica com recursos provenientes de uma contribuição de 10%, devida pelas pessoas jurídicas, sobre os contratos de aquisição ou transferência de tecnologia e prestação técnica assinados no exterior.

Em 11 de setembro de 2000, o jornal Estado de São Paulo colocou como manchete “*País terá R\$2 bilhões para investir em pesquisa*”. O Estado trazia uma reportagem exclusiva com o Ministro. A expectativa era dobrar a verba, “atualmente de R\$ 1 bilhão de reais para o setor de C&T, para R\$2 bilhões no ano de 2001” com o funcionamento dos 5 fundos já aprovados.

Nesta entrevista, o Ministro explicava que a orientação do PPA do MCT era investir em biotecnologia, recursos energéticos, sociedade e tecnologia da informação, clima, meteorologia, hidrologia e pólos regionais de inovação. Elucidativo o seu relato sobre a primeira pergunta:

ESTADO – QUAL A PRIORIDADE PARA A POLÍTICA NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA?

RONALDO SARDENBERG – Desenvolver **tecnologia** nacional porque há uma defasagem entre a nossa produção científica e a tecnológica. [...] O Brasil tem que superar o seu déficit tecnológico para ser competitivo. A proposta [...] é a criação de tecnologia em todas as regiões do país, por isso os fundos vão dobrar a verba no país como um todo [...]. O problema é que até hoje o desenvolvimento nacional se baseou na importação de tecnologia e muito pouco na criação de tecnologia própria. **É isso que queremos reverter, estimulando as empresas a investir em inovação. Sabemos que esse processo não vai ocorrer de forma espontânea pela iniciativa individual das empresas, é preciso incentivá-lo** (MINISTRO SARDENBERG, EM ENTREVISTA PARA O ESTADO DE SÃO PAULO, 11 DE SETEMBRO DE 2000, P. 14, **GRIFOS NOSSOS**).

Sobre o debate em torno do estímulo da inovação, do ponto de vista **formal**, neste período ocorreu um episódio importante para a nossa tese. No último dia do mês de novembro de 2000, o **Senador Roberto Freire** (PPS-PE) apresentou o Projeto de Lei²⁴ n° 257, que “*dispõe sobre incentivo à pesquisa e à inovação tecnológica*” (**Anexo 2**). Alguns relatos em nossas entrevistas destacaram essa iniciativa e as influências que havia em torno desta minuta. Nas palavras do próprio Senador Roberto Freire, em entrevista para a nossa tese:

²⁴ As únicas informações sobre este PL, encontradas em sites oficiais do Governo, estão disponíveis em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/45957/pdf>. Acesso em 06 de março de 2019.

ROBERTO FREIRE – Eu entendia a importância política das inovações tecnológicas, como Senador, tomei conhecimento que o **governo francês** tinha feito. A matriz desta lei, a abertura das universidades, da pesquisa, do órgão público tratando de se interagir com o mercado, não ficando isolado, **isso tem uma matriz americana muito evidente, os franceses não fizeram, nada mais nada menos, que essa legislação norte americana. Eu insisti no modelo francês. Para evitar uma dificuldade maior da discussão, eu enfatizava que era o modelo francês, em uma área dessa tentar abrir a universidade para o mercado, em um modelo americano seria, em princípio, mais facilmente rejeitada por conta da questão do imperialismo norte-americano.** Vindo de um modelo em que o governo era do partido socialista francês, **um modelo de esquerda, isso poderia abrir um debate maior, e eu acredito que isso aconteceu. Essa foi a origem [do PL 257].** (ROBERTO FREIRE EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Sobre o impacto da atuação do Senador, na cronologia apresentada nesta tese, Jorge Ávila, ex-diretor da Finep, fez o seguinte relato:

JORGE ÁVILA – Na minha memória...Nos anos 2000 [...] Tatiane Prazeres trabalhava para o Instituto Evaldo Lodi, o IEL da CNI. Então, o IEL-DF estava em um projeto de cooperação com a França, **o governo francês tinha aprovado há pouco a lei francesa de inovação da qual nós nunca tínhamos ouvido falar. Então a ANVAR²⁵, juntamente com o Ministério da pesquisa francês convidou o IEL para organizar uma missão para conhecer a lei francesa recém-aprovada.** E aí a gente montou um grupo. Foi pouca gente, pediram para colocar gente das esferas municipal, estadual e federal. Fizeram uma apresentação da lei da inovação, levaram a gente para 4 institutos de Pesquisa para verem como a lei da inovação estava sendo empregada na transferência de tecnologia e na relação universidade-empresa.[...] **Mas antes, quando a gente estava se preparando para ir pra França, o Senador Roberto Freire (PPS-PE) chega na Finep, acho que ele já tinha ido ao Pacheco, ele chega com a primeira minuta da lei da inovação. Mas essa lei da inovação tinha 1 página.** (JORGE ÁVILA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Nesta direção, Carlos Américo Pacheco resume o ocorrido:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – Nós preparamos o documento [Livro Verde] e preparamos uma minuta de projeto de lei para debater na conferência, naquele momento o **Roberto Freire** tinha apresentado no Congresso uma minuta de lei de inovação inspirado na lei francesa, ele tinha apresentado isso, ele tinha muito contato com o **Aloysio Nunes, que era secretário geral da presidência da República. Eu me lembro que por volta de 2000, o Aloysio me liga e diz que saiu a lei francesa de inovação, “será que a gente não poderia fazer alguma coisa similar?”** O Aloysio foi o primeiro cara que conversou comigo sobre a lei francesa de inovação. Ele estava atento e talvez o Roberto Freire tenha tido o papel de alertá-lo sobre isso. Eles são amigos e tal. O Roberto Freire apresentou a minuta. A inspiração do Roberto foi a lei Francesa e o que ele apresentou tinha muito a ver com uma espécie de tradução da lei francesa ao

²⁵ *Agence nationale de valorisation de la recherche*

Brasil. **Nós convidamos ele para a mesa que discutiu o PL de Lei da Inovação na Conferência nacional de C&T, nós trouxemos ele de propósito, porque ele tinha apresentado uma proposta no Congresso.** Mas a gente tinha a absoluta convicção de que o PL que ele apresentou tinha um problema jurídico chamado vício de iniciativa, certas coisas que tem exigências jurídicas de serem propostas pelo executivo e não parlamentares. **E a gente tinha outra visão sobre a natureza do que precisava ser feito** (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Neste último relato, chama-nos atenção dois itens: a **articulação política de Carlos Américo Pacheco** (no caso da aprovação dos Fundos Setoriais e no processo de formulação da lei, de convidar o próprio autor da proposta). Ainda que houvesse vício de iniciativa, Pacheco visava estabelecer mais para frente uma articulação com o Legislativo sobre o tema, já que reorientar a pasta do MCT, como apresentado neste texto, envolvia a criação de diversas normas que precisavam ser aprovadas no Congresso Nacional. Portanto, era fundamental se aproximar de deputados e senadores para uma costura política sobre o tema e; terceiro: a visão que o próprio MCT tinha sobre a lei de inovação brasileira, a qual o secretário-executivo da pasta, à época, afirmou ser “diferente” do que postulava a lei francesa.

No último mês do ano, especificamente no dia 28 de dezembro o Senado aprovou, sob protestos^{xxviii} da CNI e de poucos deputados, em votação simbólica (sem uso do painel eletrônico), O PL que criava o FVA. O presidente FHC sancionou o PL no dia seguinte. A expectativa era que sua regulamentação, após criação de comitê gestor, pudesse ocorrer no 1º semestre de 2001, desta maneira, o FVA teria início no 2º semestre daquele ano.

“*Aumentar o investimento em C&T*” era um dos pontos dominantes em todas as entrevistas^{xxix} que Ronaldo Sardenberg concedia sobre os Fundos Setoriais. Esta expectativa foi enfatizada, na mensagem presidencial ao Congresso, do início de 2001.

Em resumo, ela fortalecia a concepção de induzir maior participação do setor privado no desenvolvimento tecnológico. Chamamos a atenção para a nova conduta do Ministério, a qual era aberta e oficialmente divulgada em todos os canais de comunicação: o orçamento estava vinculado aos temas estratégicos para fortalecer o desenvolvimento tecnológico que ajudassem a construir soluções para problemas de nossa sociedade, convidando a empresa a fazer parte deste time ao lado da “articulação tradicional” com os setores acadêmicos:

O crescimento do orçamento do MCT, proposto para 2001, **evidencia mudança importante na relação entre os recursos destinados à capacitação de pesquisadores e aqueles voltados para o fomento à pesquisa.** O fomento que

representava menos da metade dos recursos de capacitação (1995-2000) passa a ser superior em cerca de 25% (2001-2003). **Outras mudanças importantes introduzidas na operacionalização desses dois conjuntos de incentivo são: o fortalecimento do processo indutivo para apoio a projetos, a avaliação por resultados e maior articulação com os órgãos setoriais e com o setor produtivo, ao lado da articulação tradicional com os setores acadêmicos visando à definição dos investimentos.** A consolidação do apoio continuado e crescente a C&T é um mecanismo essencial para o desenvolvimento do País. Para isso, é necessária a definição de fontes de financiamento com elevado grau de **estabilidade**. O necessário apoio será conseguido mediante **estratégias e ações** que promovam participação mais estreita da sociedade nos processos de definição de prioridades de acompanhamento e avaliação do desempenho de programas de C&T. **Como mecanismo da política de C&T, um dos principais instrumentos do novo padrão de financiamento buscado consiste na utilização de fundos setoriais para apoio ao desenvolvimento tecnológico,** cujo formato representou série de avanços, tais como **estabilidade do financiamento, gestão orientada para resultados, articulação do MCT com as demais áreas do Governo, interação entre comunidade e setor produtivo e aumento da indução da pesquisa científica e tecnológica.** (MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2001, p.202 – GRIFOS NOSSOS).

Conforme noticiado no documento (BRASIL, 2001) a construção de novas estratégias de desenvolvimento de C&T foi sinalizado no próprio PPA (**FIGURA 10**). A Biotecnologia²⁶ tinha um espaço importante no MCT, consumiria 5,8% da verba para o triênio 2000-2003.

FIGURA 10 – ALOCAÇÃO E PRIORIZAÇÃO DO ORÇAMENTO DO MCT (EM RS 1.000)

Programa do PPA/MCT	2000/2003	Participação percentual
Programa Estratégico		
- Biotecnologia e Recursos Genéticos	503.906	5,8
- Capacitação de Recursos Humanos para Pesquisa	1.810.593	20,8
- Inovação para a Competitividade	1.487.957	17,1
- Sistemas Locais de Inovação	65.119	0,8
- Sociedade da Informação – Internet II	507.152	5,8
Total dos Programas Estratégicos	4.374.727	50,3
Demais Programas	4.317.449	49,7
Total	8.692.176	100

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia.

Fonte: Mensagem Presidencial (Brasil, 2000)

²⁶O programa “Biotecnologia e Recursos Genéticos” apresenta tendência a ampliar sua participação no orçamento do MCT. Esse crescimento concentra-se nos projetos de implantação da infra-estrutura física e humana da rede de laboratórios de seqüenciamento genético no País. Destacam-se as ações da rede genoma, de bioinformática e do Laboratório Nacional de Biologia Molecular. A implantação de fundo específico no âmbito deste programa está prevista para o ano de 2002 (BRASIL 2001, P. 208).

O estabelecimento das prioridades das ações em C&T é revelado na alocação de recursos. O orçamento alocado nos seus cinco principais programas representa 50,3% do total no período 2000-2003. Essas prioridades refletiam as grandes orientações estratégicas do PPA do MCT: expandir a base nacional de C&T; constituir efetivo sistema nacional de inovação; preparar o País para a sociedade da informação; capacitar setores estratégicos; e, inserir C&T nas estratégias de desenvolvimento social. Em concordância com estes dados, em março de 2001, o presidente FHC divulgou a Agenda de Governo para o Biênio 2001-2002. As diretrizes da agenda federal estavam alinhadas à expectativa de geração de recursos dos 10 fundos setoriais para o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Criados em 2000, supunha-se que esses fundos poderiam garantir, ainda em 2001, mais R\$ 800 milhões para a área, se somados aos recursos orçamentários do Ministério de Ciência e Tecnologia. Com o reforço dos fundos setoriais, era esperado que os investimentos nacionais em P&D superasse 1% do Produto Interno Bruto (PIB).

É muito interessante notar as primeiras iniciativas para se criar uma lei que “aproximasse o setor público do setor privado” e a influência dos parâmetros de C&T da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Entre os planos do MCT estão também a elaboração de uma **Lei do Conhecimento para o país, com o objetivo de eliminar obstáculos à aplicação do conhecimento por parte de pesquisadores e professores universitários, estimular sua capacidade empreendedora, e a revisão da lei de incentivos ao setor privado para investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), de modo a induzir uma maior participação das empresas brasileiras na atividade de geração do conhecimento no país.** “A diretriz que temos para o decênio é **aproximar o Brasil do padrão médio dos países que fazem parte da OCDE**, cujos investimentos em C&T estão na faixa de 2,4% a 2,5% do PIB”, disse o ministro Ronaldo Sardenberg. (REVISTA FAPESP, ABRIL DE 2001 – EDIÇÃO 63 – **GRIFOS NOSSOS**)

É neste mesmo mês que publicações especializadas no tema C&T começaram a reconhecer, em seus diversos textos, que havia uma **mudança definitiva da agenda de C&T**, encabeçada pelos dirigentes do MCT:

[...] **há um empenho de parte do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) de trabalhar nesse ano na elaboração de uma Política Nacional para C&T.** [alguns] aspectos contribuem significativamente para a concretização desse intento [...], entre eles, **a vontade política dos atuais dirigentes do MCT de buscarem estabelecer rumos mais precisos para a condução no País das**

atividades de desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação. [...] Com isso caminha-se para que efetivamente C&T sejam considerados como estratégicos? (EGLER, 2001, p.10-11)

Nesta direção, em abril de 2001, Ronaldo Sardenberg foi o convidado do Programa Roda Viva^{xxx} e confirmou a mudança de orientação do MCT. Em sua entrevista, Enfatizamos alguns pontos, entre eles: a nova modalidade de financiamento estava lastreada em uma reorientação da C&T nacional, a busca por um novo modelo de gestão, com ênfase na interlocução entre academia e empresariado e nos resultados:

PAULO MARKUN (APRESENTADOR RODA VIVA) – É mais dinheiro [os Fundos setoriais], mas é mais dinheiro distribuído de uma maneira diferente? Gerenciado de outra maneira? Tem alguma mudança nisso também?

RONALDO SARDENBERG – Sim. Claro. Não é só recursos. **Nós estamos falando em recursos, mas é também gestão.** Nós estamos procurando uma gestão moderna[...] **que busque resultados.** Segundo lugar, que a execução seja acompanhada [...]. Terceiro lugar, que haja uma avaliação ao final. Quarto lugar, que os recursos dependam de um exercício prévio de prospecção dos gargalos, de maneira **que há uma mudança muito grande nesse sentido. Quer dizer, nós estamos buscando não mais uma gestão rotineira, mas uma gestão nova, uma maneira nova de fazer as coisas no Brasil.** Ainda se pode dizer que os comitês gestores são compartilhados. **O representante do ministério, suas agências, o ministério correspondente [...]** Isso é bom, porque exige uma **interlocução entre os diferentes atores, também a comunidade acadêmica, o setor empresarial estão representados em via de regra.** E ao final dá um resultado de transparência e, portanto, de controle social. Quer dizer, não é possível mais tomar decisões secretas sobre investimentos desse tipo (RONALDO SARDENBERG, EM ENTREVISTA PARA O PROGRAMA RODA VIVA, GRIFOS NOSSOS)

Minutos depois desta declaração, o Ministro Sardenberg foi questionado sobre a situação salarial (baixa) dos docentes e dos estudantes de pós-graduação nas universidades. Segundo ponto que enfatizamos: aqui já temos mais um indício *público e oficial* de que uma lei de inovação estava sendo pensada pelo Governo federal, a qual seria apresentada em setembro, na Conferência Nacional de C&T. Note que esta lei estava relacionada, **exclusivamente**, na possibilidade de **flexibilizar o intercâmbio entre pesquisadores e iniciativa privada.** Note ainda que a experiência **francesa** foi citada:

PAULO MARKUN (APRESENTADOR RODA VIVA) – Ministro [...] quando o governo brasileiro passará a investir na melhoria de condições de salários de pesquisadores e professores? O senhor acredita que um professor ou um pesquisador possa obter uma vida digna com o valor atual de uma bolsa de

mestrado [R\$750,00 e doutorado R\$ 1.072,00], ou mesmo com um salário de professor de uma universidade pública?

RONALDO SARDENBERG – Olha, as dificuldades não são apenas dos professores e dos bolsistas, dos estudantes. Há um problema geral de salários no país. [...]. **Agora, com relação a regime de trabalho, que foi a outra pergunta, nós temos um magno desafio pela frente, que é, nos próximos meses, redigir, propor uma lei de inovação, ou seja, uma lei que mude o regime de trabalho de todos aqueles que se dedicam à pesquisa. Essa lei, essa proposta de lei está colocada na agenda de governo de novo, de maneira que nós temos um mandato para buscar.** Minha tendência ou até, mais do que isso, minha decisão é estabelecer um diálogo com a comunidade a respeito desse aspecto: como fazer? Quais os limites? Como nós podemos fazer, por exemplo, **para os pesquisadores possam ao mesmo tempo ser empreendedores? Isso ocorre na França,** ocorre em muitos países e tem dado resultado. (RONALDO SARDENBERG, EM ENTREVISTA PARA O PROGRAMA RODA VIVA, **GRIFOS NOSSOS**)

Terceiro ponto: a influência (internacional como a francesa, mas principalmente) coreana nos discursos de C&T voltados para aproximar o setor privado da academia, e o “obstáculo”: produzir normas que sustentem uma posição mais assertiva, empreendedora, nas universidades:

MÔNICA TEIXEIRA (CO-APRESENTADORA DO PROGRAMA RODA VIVA) – Ministro [...] será que a gente sabe tudo que vai ser realmente importante no futuro? Será que não é dessa diversidade que está contida dentro da ideia da universidade que poderão nascer os conhecimentos que, de fato, em vez de ser nanotecnologia... sei lá, pode ser que seja outra coisa, né?

RONALDO SARDENBERG – Olha, **a comunidade brasileira tem uma devoção especial pela liberdade acadêmica, quer dizer, o princípio da liberdade acadêmica, o princípio da liberdade de pesquisa. E não há nenhuma intenção, por parte do governo, de violar esse princípio. Agora, precisa ter mais direção, porque o Brasil - se você comparar com os outros países, Coreia já foi citada aqui - induz muito pouco [a participação do setor privado], ou induz quase nada.** (RONALDO SARDENBERG, EM ENTREVISTA PARA O PROGRAMA RODA VIVA, **GRIFOS NOSSOS**)

Sobre os instrumentos normativos que buscavam aproximar a pesquisa do mercado, alguns artigos científicos, em junho de 2001, anteciparam as discussões apresentadas na 2º CNCTI, a qual se enquadrava nas Diretrizes Estratégicas para Ciência, Tecnologia e Inovação (DECTI) no horizonte de dez anos, lançadas pelo MCT. Desse trabalho, resultaria o Livro Verde C&T&I, documento básico para a 2º CNCTI e, posteriormente, o Livro Branco de C&T&I.

Sobre a **construção da proposta** da lei de inovação, é importante lermos três interessantes relatos das pessoas que participaram da evolução deste debate. A primeira transcrição, é a fala de **André Amaral**. O ex-diretor da Finep nos contou que houve algumas reuniões sobre a criação do

projeto, a primeira em agosto de 2001, para maturar a ideia de como seria o PL a ser apresentado na 2º CNCTI:

ANDRÉ AMARAL – A primeira reunião, foi em 2001, de agosto para o final do ano, importante para estruturar o PL foi uma reunião, na estrada no caminho pra Petrópolis e Friburgo em um hotel, patrocinado pela Finep, organizada em conjunto com a Finep, MCT e CNPq, onde se reuniram cerca de 40 pessoas. Nós tínhamos percebido que a lei teria um conjunto complexo de temas, o primeiro evento organizado para reestruturar o projeto, escrever, sentar e escrever sobre os temas e procurando chegar à uma forma passível de ser traduzida em um sistema legal. **Dessas 40 pessoas 8 eram advogados (da Fiocruz, da Finep, do CNPq, do MCT) representantes das agências de governo do Rio, de São Paulo, do Governo Federal; dirigentes...Era uma constelação...Não se pode dizer que esse grupo representava a comunidade do setor, mas havia, pessoas que pertenciam a todos os segmentos da C&T. Saiu de lá uma minuta de lei da inovação...Maurício Mendonça foi importante...A Mobilização para se ter um produto, a inauguração foi esse evento, o ministro Sardenberg foi...as autoridades e as pessoas...foi, digamos, a “primeira reunião para elaborar a lei da inovação”.** (ANDRÉ AMARAL, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Neste mesmo sentido, **Jorge Ávila** nos descreve:

JORGE ÁVILA – Em um belo dia, em 2001, **o Pacheco resolve fazer um seminário em um hotel em Itaipava para discutir lei da inovação. Em uma dessas conversas lá em Itaipava, o Pacheco aproveitou que alguns acadêmicos lá de fora estavam aqui para a um programa de pós-graduação que nós montamos na finep** sobre “inovação e estratégias de desenvolvimento”, ideia de Ana Celia Castro e do professor Adriano Proença. E aí nesse programa trouxemos acadêmicos do mundo inteiro, **ele aproveitou que o Lundvall veio.** Na “geopolítica do MCT”, a Finep era o braço do MCT mais ligado ao mercado e a empresa e o MCT tinha uma relação mais orgânica com os pesquisadores, ABC, CNPq e SBPC. A federações das indústrias querem que a FINEP dêem mais atenção à esta esfera. **O Pacheco estava com a gente querendo fazer políticas de inovação, então ele vinha muito colado na gente. O CNPq não tinha jeito, tinha que enfrentar a “corporação acadêmica”.** E esse jogo era muito claro, quando se criaram os fundos setoriais, eles tinham os comitês gestores, era uma guerra. Todos se respeitavam, mas eram visões diferentes da melhor maneira de usar o dinheiro. **O Pacheco tinha muita disposição para botar esse pessoal sentado regularmente.** A discussão dos comitês gestores foi importante para a discussão sobre a inovação acontece. Estávamos os diretores da Finep Teresina Guimarães, **Andre Amaral, Mauro Marcondes, João Furtado, Pacheco, o Lundvall.**

BARBARA LOPES – VOCÊ FOI EM TODAS AS REUNIÕES?

JORGE ÁVILA – Sim

BARBARA LOPES – FORAM MUITAS?

JORGE ÁVILA – Não

BARBARA LOPES – TIVERAM PARLAMENTARES?

JORGE ÁVILA – Sim. Em hotel foram duas vezes e o resto foi no MCT e foram inorgânicas. (JORGE ÁVILA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

De acordo com Pacheco, em entrevista para esta tese:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – Um pouco antes da conferência Nacional de C&T&I [2001] o **Lundvall** esteve no Brasil, e nós levamos ele para conversar no ministério, fizemos uma reunião, o Lundvall era um dos autores mais importantes sobre sistema de inovação, então a gente discutia, tinha essa literatura toda sobre sistema nacionais de inovação, tem alguns trabalhos da OCDE, que de fato foram importantes para a gente, um trabalho do OCDE chamado ***Benchmarking Industry-Science Relationships*** (março/2002). **Um grande, um longo projeto da OCDE que mapeou políticas público-privada nos países e tinha um relatório final, pra gente foi bastante interessante, evidentemente que nós não tínhamos uma inspiração internacional, porque as dimensões institucionais você não cola de um país para outro. Porque não funciona. Porque não funciona. Você tem um sistema tributário específico no Brasil, um sistema jurídico no Brasil, você tem leis, você tem características específicas do sistema jurídico. Então nós fomos construindo com o sistema jurídico destas instituições, Embrapa, Fiocruz, ministérios pra tentar ver se a gente conseguia uma legislação que facilitasse a relação público-privada e botamos isso na primeira discussão pública sobre isso, foi que mesmo quem apresentei, em 2001 na CNCTI. (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)**

Por fim, **Maurício Mendonça**, citado como braço direito de Pacheco nos depoimentos colhidos, revelou como foi criado o PL 7282/2002 e quais entidades ele buscava dialogar para a construção do texto:

MAURÍCIO MENDONÇA – [...] O Pacheco, em 2001, fez uma reunião no Rio, em Petrópolis, chamou um monte de gente para fazer o Projeto de lei da inovação. Tinha o Rui Caldas, um grupo gigantesco. Eu nem estava nessa reunião, estava em Brasília no Ministério. Aí num certo momento, **foi antes de setembro de 2001, o Pacheco me chama e diz “eu queria que você assumisse a questão da lei da inovação, porque não tá andando no ritmo que a gente precisa”**. Aí eu assumi, peguei um grupo pequeno que era a Elza da Embrapa, um advogado da Embrapa que eu não me lembro o nome dele e o Ruy Caldas. Aí é que eu fui ver todos os documentos, o que tinha saída e fui me interar desse assunto. Então a gente começou a se reunir. Eu sei que foi antes de setembro porque enquanto estávamos reunidos, vimos o ataque do 11 de setembro na televisão, vimos juntos, e, um pouco depois fizemos uma proposta. **A lei da inovação foi criada ali, com esse grupo.**

BARBARA – **QUAIS AS PRINCIPAIS ENTIDADES QUE VOCÊS QUATRO BUSCARAM DIALOGAR?**

MAURÍCIO MENDONÇA – Entidades de classe empresarial porque elas precisavam apoiar o projeto, eu era membro, já em 2002, do conselho do IEL. CNI, FIESP, ANPEI, ABPI – propriedade intelectual era importantíssimo, depois

que sai do Governo fui discutir lei da inovação em 2002, estava nos anais da ABPI, eu fui debatedor do Grando em 2003.

BARBARA LOPES – VOCÊS BUSCARAM DIALOGAR COM ALGUMAS ENTIDADES ACADÊMICAS?

MAURÍCIO MENDONÇA – Eu, particularmente não conversei muito com a SBPC e ABC, mas gente do grupo conversou sim. Eu tinha que fazer propaganda dos fundos setoriais, tinha uma enorme resistência da academia, ela achava que o CNPq iria acabar, a FINEP iria acabar, o MCT iria tomar conta dos recursos. (MAURÍCIO MENDONÇA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Citada por Maurício Mendonça, **Elza A. B. Brito da Cunha** liderava um trabalho pioneira na Embrapa, quando foi convidada, pelo MCT, para integrar a equipe que iria escrever a lei da inovação:

ELZA A. B. BRITO DA CUNHA – Um belo dia um cara chega para mim e disse “você precisa ir em uma reunião no MCT”. Nessa altura do campeonato, o Governo FHC tinha criado um grupo chamado GIPI – Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual. Esse GIPI é quem bolou a nova lei de patentes, a nova lei de cultivares para montar a base legal para proteger as novas tecnologias. Foram várias reuniões no Palácio do Planalto, o **Ministro Sardenberg ficou interessado. Expliquei para o Pacheco**, para os Ministros [o que a gente fazia na Embrapa]. “*Então vamos bolar uma lei da inovação e você está convidada*”, disseram. **A lei da inovação é só isso. É pegar dinheiro privado, botar na pesquisa pública e tentar render o dinheiro. Mas aí o pessoal da universidade queria também que os pesquisadores...veja, havia uma ilusão muito grande que os pesquisadores, com as principais linhas de pesquisa no Brasil, poderiam fazer Empresas de Base Tecnológicas e poder dedicar um tempo deles para empresas privadas, era uma forma de incentivo que eles estavam fazendo, mas a linha mestra disso daí é muito simples: como você coloca uma cenoura na ponta para alguém te financiar em um projeto que, se tiver sucesso, você vai dar exclusividade para que eles ganhem dinheiro e te devolva em royalties...Foi isso que nós fizemos, foi muita luta, primeiro para vencer a resistência interna que não queria;** a gente fez acontecer uma coisa dentro da Embrapa...Uma vez o Miranda, da Embrapa do Paraná, me ligou, [...] ele ria...ele me disse que mandaram ele estudar uma coisa chamada “lei da inovação”, e ele disse: “é exatamente o que a gente faz”. **Fizemos o caminho das pedras...Uma coisa bacana que fizemos, todo mundo era mega titulado, mas a gente sabia, porque a gente fazia na prática** (ELZA A. B. BRITO DA CUNHA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

O trabalho jurídico de fôlego que a Embrapa realizara, assim como outras instituições, por exemplo, a Fiocruz, foram algumas das principais referências para o secretário-executivo imaginar uma “lei de inovação”. Para finalizar esta série de relatos sobre as primeiras reuniões que construíram o Projeto de Lei, de acordo com Pacheco, em entrevista para esta tese:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – A gente tentou pegar uma lei que facilitasse a relação público-privado, **a gente tentou pegar uma lei decorrente**

da visão de política que a gente tinha, que a gente precisava aumentar a cooperação entre os atores públicos e privados. A lei foi feita para isso, basicamente voltada para os grandes laboratórios nacionais, para a Embrapa, para a Fiocruz e etc. A lei [...] não estava voltada para as universidades. [estava] voltada para ver se a Embrapa conseguia fazer parcerias com o setor público e privado, e a Fiocruz com os laboratórios farmacêuticos, a criação de Sociedades de Propósitos Específicos e essas coisas. Nós chamamos, além da assessoria jurídica do ministério, teve uma forte colaboração a assessoria do jurídico da Embrapa e da Fiocruz nas primeiras minutas da lei. Mas nós fizemos um conjunto grande de reuniões, seminários, antes da conferência [em 2001] chegamos a fazer uma reunião fechada em Petrópolis, com equipe da Finep, do CNPq, advogados da Embrapa e da Fiocruz, **trouxemos gente experiente que tinha passado pelo Ministério, como o Lynaldo, pra discutir as primeiras versões da lei, a gente teve várias versões da lei antes de botar em discussão [na Conferência] em 2001.** (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Nesta direção, a proposta de lei, claramente, estava dentro da racionalidade C&T, apresentada nas Diretrizes Estratégicas de C&T&I que a pasta colocou para si. De acordo com um dos formuladores do Projeto de lei, Ruy Caldas²⁷ (2001, p. 1), estas Diretrizes propunham a discussão do futuro da ciência, tecnologia e inovação com base em temas considerados prioritários e com suficiente abrangência no contexto sócio econômico nacional.

Caldas (2001) explicava que o diagnóstico comum no Ministério era de que o conhecimento gerado no país, nos últimos 50 anos, apesar de atingir números significativos no cenário nacional e internacional, não agregava à desenvolvimento nacional. Este era esse o teor do diagnóstico dos dirigentes do MCT, apresentados na 2º CNCTI:

A base científica fundamental brasileira é respeitável e o sistema de formação de recursos humanos não encontra paralelo na América Latina. Em 1998, o Brasil ocupava o 21º lugar na produção de conhecimento (com base no número de artigos científicos e técnicos publicados – dados do *Science Citation Index*, de 1999). O sistema de formação de recursos humanos apresenta resultados expressivos, com 52.864 pesquisadores em atividade, dos quais 30.667 são pós-graduados em nível de doutorado, distribuídos em 8 grandes áreas do conhecimento (dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq – 2000). **No entanto, todas essas conquistas são importantes, mas não suficientes para promover o desenvolvimento social e econômico brasileiro. É o uso criativo desse conhecimento que pode gerar novos produtos, processos e serviços. A esse processo se dá o nome de inovação tecnológica (...). Inovação envolve muito mais que simples mudanças em tecnologia. Envolve conexões, interações e influências de muitos e variados graus – incluindo relacionamentos entre**

²⁷ De acordo com nossos entrevistados, o Professor Ruy Caldas fez parte da equipe que construiu o PL 7282/2002, portanto, os argumentos por ele utilizados nos ajudam a entender qual a concepção do problema à C&T nacional que a lei da inovação, se aprovada, atuaria.

empresas e empresas, entre empresas e centros de pesquisa, e entre empresas e o governo. (CALDAS, 2001, p.1-2)

O autor (2001) apresentou exemplos de “flexibilizações pontuais que deram certo”, pois em sua opinião, a realidade brasileira demonstrava a urgente necessidade de iniciativas que potencializassem a transformação de ideias e invenções em produtos, para atender os mercados brasileiro e internacional. De acordo com Caldas (2001)²⁸, até aquele momento, as políticas públicas brasileiras não tinham conseguido criar um ambiente, efetivamente, favorável à inovação, por isso:

Um dos grandes desafios institucionais, quanto à flexibilidade de gestão em C&T devem ser examinadas não apenas no tocante à execução da pesquisa no ambiente das universidades, centros de P&D e institutos mas também no setor industrial com referência aos fluxos de competências do setor público para o setor privado e com o aporte de outros recursos como incentivos fiscais e não fiscais. O desafio da flexibilidade de gestão de CT&I ‘per si’ não impulsionará a capacidade de inovação do país. Neste sentido, a tese que aqui se defende é a necessidade de construção de uma **“Lei Nacional de Promoção de Ciência, Tecnologia e Inovação”** que deveria, em hipótese, consolidar um arcabouço legal que dê condições ao país de, efetivamente, construir um modelo de desenvolvimento sócio-econômico sustentável (...) Com a proposta de criação da lei para promoção da CT&I, tem-se em perspectiva a construção de um “Sistema Nacional de Inovação” tendo como pilares a capacidade inventiva do país, consubstanciada na base de C&T, e na inovação tecnológica no ambiente privado, especialmente, em uma forte interação com os centros públicos de P&D ou de C&T (CALDAS, 2001, **GRIFOS NOSSOS**).

Para finalizar a sua apresentação, Caldas também embasou sua argumentação em um cenário de competição entre as economias, o qual levou vários países a construírem leis que estimulassem o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação em seus territórios. Ao apresentar as experiências internacionais que poderiam ser replicadas no Brasil, ele nos confirma, indiretamente, as influências da França, Coréia e Estados Unidos (**TABELA 7**).

²⁸ As diretrizes desta legislação é o nosso Anexo 3 e se encontra no final desta tese

TABELA 7 – EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS QUE PODEM CONTRIBUIR PARA UMA LEI DA INOVAÇÃO NACIONAL (CALDAS, 2001)

PAÍS	INSTRUMENTO NORMATIVO
FRANÇA	A Lei Francesa de Inovação (Lei nº 99-587, de 12/07/99) estabelece as condicionantes legais da relação público-privada, além de criar mecanismos que estimulem a inovação tecnológica no ambiente universitário.
EUA	O estímulo à inovação nos EUA, é regulamentado por legislação própria e permite que o Estado supra recursos financeiros às PME's e apoie a transferência de tecnologia com recursos não reembolsáveis através da “Small Business Administration” – SBA, que tem sob a sua guarda dois grandes programas: “Small Business Innovation Research Programme” – SBIR e o “Small Business Technology Transfer Programme”- STTR
COREIA	A Coreia promulgou, em 1967, a “Lei da Promoção de C&T” – Lei nº. 1.864 com vistas a consolidação do desenvolvimento tecnológico e à criação das infra-estruturas de C&T, assentado no modelo <i>learning by doing</i> . Em 1989, uma outra Lei é promulgada, a “Lei de Promoção da Pesquisa Básica” - Lei nº 4.196, que expressa a visão política de que a inovação depende essencialmente da capacidade inventiva do país, para fazer face ao novo modelo de desenvolvimento industrial <i>learning by research</i> .

Fonte: Elaborado a partir de CALDAS (2001, p. 25)

A proposta de criação de uma “*Lei Nacional de Promoção e Incentivo à Ciência, Tecnologia e Inovação*” está entre as proposições do Livro Verde, apresentado em julho daquele ano. Antes de falarmos sobre esta publicação, é importante citar um evento que deu fôlego ao Livro Verde e ao argumento que Ruy Caldas (2001) descreveu acima.

Um dia após noticiar um corte de R\$ 100 milhões do orçamento da pasta, o Ministro se reuniu com um grupo de 30 empresários²⁹, em São Paulo, para um café da manhã na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, comandada pelo secretário Ruy Altenfelder. Como reportado pela Revista Fapesp (Julho, ed. 66), Sardenberg convocou os empresários para a 2º CNCTI, entre eles o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Horácio Lafer Piva que disse ao Estado de São Paulo

Ainda há uma resistência cultural, tínhamos uma economia muito fechada, por isso universidades e empresas eram como água e óleo, não se misturavam; agora, com a economia aberta, a competição está fazendo com que as empresas percebam

²⁹ O Estado de São Paulo noticiou que lá estavam 50 empresários. Também estavam presentes, o presidente da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), Gabriel Jorge Ferreira, e o presidente da Associação Brasileira da Indústria Eletro-Eletrônica (Abinee), Carlos Paiva, a participarem dos debates da Conferência, contribuindo com ideias e posições para a definição do documento final de um plano de desenvolvimento do setor de C&T para a próxima década.

que é preciso investir em pesquisa; por isso, iniciativas como a Conferência são importante, mas o Brasil não pode se transformar numa sociedade de eventos é preciso haver uma parceria concreta entre universidade-empresa. (ESTADO DE SÃO PAULO, 27 de julho, p. 1)

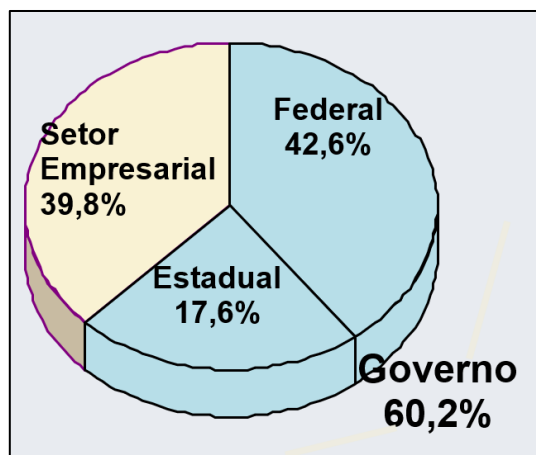
De acordo com a publicação da Revista FAPESP (ed. 66), o diagnóstico do MCT era que a participação dos empresários, tanto nas cinco discussões regionais preparatórias, quanto no evento nacional, vinha sendo considerada crucial para a consistência das estratégias e diretrizes que deveriam sair da Conferência Nacional.

Outra reunião, a Conferência Regional de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo, realizada na Assembleia Legislativa nos dias 16 e 17 de agosto com a presença de quase 600 participantes (entre pesquisadores, empresários e políticos), deu fôlego às discussões sobre uma potencial Lei da Inovação federal e nos ajuda a entender os interesses paulistas na promoção de um ambiente em torno da propulsão da inovação tecnológica. Havia, no local, uma ideia consensual sobre uma das grandes lacunas da política pública de C&T&I: a ausência do setor privado. Veja o argumento utilizado pelo presidente da FAPESP, Carlos Henrique de Brito Cruz, ao fazer um diagnóstico sobre o setor³⁰:

Aqui, o setor privado é responsável por, no máximo, 35,7% do total de gastos em P&D, enquanto nos países da OCDE o percentual médio chega a 70%. Nos Estados Unidos, o governo paga cerca de 40% do total de gastos feitos em pesquisa aplicada e desenvolvimento, embora realize apenas 10% das atividades relativas a esses gastos: 90% são feitas pelas empresas. A isenção fiscal por investimentos em pesquisa chega a 30% em alguns desses países, enquanto no Brasil é de apenas 5%. “Precisamos rever isso”, ressaltou Carlos Henrique de Brito Cruz, presidente da FAPESP (REVISTA FAPESP, AGOSTO DE 2001, ED 67)

³⁰ O MCT explanou este mesmo ponto na apresentação do Projeto de Lei da Inovação (2001) – figura 11

**FIGURA 11 – DISPÊNDIOS EM PESQUISA E DESENVOLVIMENTO (P&D)
DISTRIBUIÇÃO % POR SETOR - DADOS PRELIMINARES (1999)**



Fonte: MCT (2002)

Nesta Conferência Regional, foi lembrado pela FIESP que o subsídio à inovação era um dos poucos não penalizados pelo acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC), que admite que esses auxílios cubram até 75% do custo da pesquisa. À exemplo do que ocorre na França, Estados Unidos e Coréia, o Brasil também dispõe de uma Lei de Incentivos à P&D, a lei 8.661/93^{xxx}. A qual representava, em 2001, 2% do valor total da renúncia fiscal a título de incentivo à pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica nas empresas que, nos anos 2000, somou R\$ 1,55 bilhão³¹. Nesse encontro, a Anpei apresentou inúmeras demandas^{xxxii} –, como a Fiesp, a Anpei considerava prioritário recuperar e até ampliar os percentuais concedidos por esta lei. Por óbvio, além da reivindicação por inúmeros inventivos, o espírito do encontro, tanto por parte do setor privado lá representando, quando pelo Governo e agências de fomento ficou marcado por mudanças que ressaltassem a criação de mecanismos que estimulassem a inovação nas empresas.

Conforme relato de Ana Lúcia Delgado Assad, Coordenadora da área de biotecnologia do MCT no segundo Governo FHC, em entrevista para esta tese, havia uma pré-disposição do setor privado, mas elas sempre esbarravam em certas barreiras jurídicas

BARBARA LOPES – ESSE “PIONEIRISMO” DO PACHECO, DA EQUIPE DO MCT, ELE FOI ACOMPANHADO POR ALGUMA ENTIDADE?

³¹ Dois terços desse total resultaram da Lei de Informática (8.248/91), um quarto é fruto da lei específica para a Zona Franca de Manaus (8.387/91) e 5%, das leis de incentivo à importação de equipamentos de pesquisa (8.010/90 e 8.032/90).

ANA LÚCIA DELGADO ASSAD – As articulações para avançar [a proposta da criação do PL da lei da inovação] tinha o apoio da ANPEI, até porque eram empresas com centros de pesquisa, da CNI, mas era uma coisa muito nova, sempre batia na burocracia existente nas universidades. Várias empresas chegavam e diziam pra nós: “eu quero fazer parceria com as universidades, mas depois que eu dou o apoio financeiro à pesquisa com elas, vai ter uma concorrência para eu poder acessar a tecnologia que eu paguei? Então, de certa forma, houve um acompanhamento sim, do IPT por exemplo, de alguns institutos tecnológicos mais avançados que queriam e precisavam da empresa e uma desconfiança da academia. Os núcleos de inovação queriam participar, bom nem se falava em núcleos de inovação nessa época, a ANPEI, depois a ANPROTEC...Alguns estados começaram a se movimentar, Minas por exemplo. Mas o discurso era muito afinado com a equipe da FINEP, porque o Mauro [Marcondes] era muito afinado. Montou uma equipe afinada. E no CNPq na época, estava muito mais voltado à comunidade científica, aos projetos acadêmicos.

BARBARA LOPES – NA SUA OPINIÃO, QUAL A PRINCIPAL ENTIDADE QUE ESTAVA ATENTA ÀS DISCUSSÕES DO MCT SOBRE INOVAÇÃO, BIOTECNOLOGIA, RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA?

ANA LÚCIA DELGADO ASSAD – SBPC muito atenta, a ANPEI, a ANPROTEC e o CONFAP. (ANA LÚCIA DELGADO ASSAD EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

De acordo com Reportagem da Revista Fapesp (ed. 67, agosto de 2001), neste mesmo encontro, Ruy Quadros destacou que uma das prioridades do MCT era a aprovação de uma Lei de Inovação para proteger a propriedade intelectual e a transferência de tecnologia, estimular a mobilidade de pesquisadores do setor público para o privado e a constituição de capital de risco para custear inovações. Também estava sendo estudadas mudanças na Lei de Licitações, de forma a flexibilizar a participação das empresas de tecnologia nas concorrências públicas e permitir a contratação de pesquisas pelo governo junto a empresas.

Na perspectiva da Receita Federal, no entanto, incentivo fiscal pode ser uma forma de evasão fiscal^{xxxiii} de recursos, como ressaltou Gerson Ferreira Filho, da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo na mesma reportagem. Isso criaria problemas jurídicos para o avanço da promoção da lei da inovação. Nessa esteira, Maurício Mendonça, em nossa entrevista, também nos relatou as resistências encontradas para um novo marco legal:

MAURÍCIO MENDONÇA – [...] A gente estava construindo um marco regulatório completamente novo. Quando a gente começou os Fundos Setoriais a gente não tinha a menor ideia que a gente poderia ter sucesso. Eu tinha planilhas e planilhas de orçamentos, procurando receitas e receitas para desviar e alocar, negociando, resistência em todo o lugar: na Receita Federal, nos ministérios. (MAURÍCIO MENDONÇA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Reinaldo Ferraz, um dos nomes mais antigos no MCT, ofereceu explicações elucidativas sobre um dos instrumentos que o setor privado buscava ampliar em torno do tema “lei de inovação”, a saber, a subvenção econômica:

REINALDO FERRAZ – A subvenção econômica foi e é o único instrumento mediante o qual um recurso público pode ser dado à um ente privado. A empresa recebia isso no final do ano, não tinha como gastar tudo, passava para o exercício seguinte, quando passada o exercício seguinte e aí no imposto de renda, era caracterizada como receita, receita é tributada. Aí colocamos esse problema, discutimos...A Receita federal, como sempre, reticente quando se trata em mexer em matéria tributária. Daí esculpimos uma saída fantástica, bastava uma Instrução Normativa da receita, portanto um instrumento infralegal pra essa situação específica, não se consideraria a passagem de recurso de um exercício para o outro como uma receita. Então resolvemos com IN. Essa articulação intragovernamental funcionou [...] O problema não é a lei é o guarda da esquina. (REINALDO FERRAZ, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

O tema da subvenção é fundamental para entendermos as demandas da indústria. Por ora o que nos interessa saber é que questão da subvenção, em 2002, **não** era relevante no projeto que seria enviado, em setembro, ao Congresso. A razão disto, de acordo com Pacheco, é porque o arcabouço jurídico que dava amparo ao tema da subvenção já tinha sido criado, adequadamente, dentro da lei que regulamentava o Fundo Verde Amarelo. Além disso, foi citado exaustivamente pela equipe do MCT, à época, a lei de inovação proposta em 2002 estava focada em flexibilizar a regulação para permitir ao lado público cooperar com o setor privado. Outro aspecto relevante na criação do PL é a inspiração norte-americana *Bay-Dole Act*. De acordo com o contexto apresentado por Rui Caldas, em 2001, antes da 2º CNCTI:

Se estamos pensando em sair do patamar de 1,2% do PIB destinado a P&D e atingir, por exemplo, 2,5% nos próximos cinco anos, precisamos permitir que uma parcela de incentivos para aplicações em P&D seja também acessível a qualquer empresa, e não apenas a indústrias ou agroindústrias que tenham seu Plano de Desenvolvimento Tecnológico aprovado. Essas medidas deveriam incluir, por exemplo, **a autorização para que empresas com ações na Bolsa de Valores possam emitir uma classe de ações, com carências, para investimentos em P&D**. As empresas com IR a pagar poderiam destinar a parte incentivada para aquisições dessas ações novas, por um período determinado, lembrou Quadros. (RUI CALDAS PARA A REVISTA FAPESP, ED 67, AGOSTO DE 2001, **GRIFOS NOSSOS**)

Jorge Ávila, ex-diretor da Finep, em entrevista para esta tese, ressaltou que no período de discussão das reformas dos instrumentos de C&T, “*o que ganhou muita luz nesse assunto foi a*

NASDAQ, o crescimento das empresas de tecnologia. Na época não era tão claro, mas era muito impressionante³²”.

Nas discussões do PL da lei da inovação, em 2002, a questão da importância da bolsa de valores Nasdaq e do capital de risco para impulsionar a pesquisa e vincula-la ao desenvolvimento era central. Essa questão fica mais visível quando se nota que Achilles Couto, diretor regional da Nasdaq para a América Latina, foi um dos palestrantes da sessão “Desafios Institucionais” da 2ª Conferência Nacional de C&T&I, em 2001. Neste sentido, de acordo com Elza A. B. Brito Da Cunha (EMBRAPA):

ELZA A. B. BRITO DA CUNHA – Havia uma preocupação que os pesquisadores só faziam *papers* para incrementar sua vida acadêmica, então queria incrementar em bases concretas com EBT e dando oportunidade para eles trabalharem com seus orientados, dar uma possibilidade para empresas decolarem...**na ideia da lei, tem uma oportunidade da bolsa, criar uma pequena NASDAQ no Brasil...Estávamos todos entusiasmados, a ideia era capturar a iniciativa privada a ajudar a pesquisa pública a chegar em resultados concretos para modernizar a indústria, a agricultura, a parte dos fármacos, houve muito entusiasmo, muito apoio do Pacheco, do Sardenberg, da equipe que ele botou à disposição...tinha praticamente duas equipes, uma que escrevia e a outra que lia e contribuía, eram duas turmas que trabalharam muito azeitadas, o Rui Caldas, a Maria Celeste Emerick (da fiocruz), a Margarida (INPI)...nós fomos uma turma que trabalhou muito...(ELZA A. B. BRITO DA CUNHA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)**

Esta tentativa de aproximação entre MCT e o setor privado mediante instrumentos normativos e financeiros, desenhada desde 1999, ganhou força com a publicação do Livro Verde^{xxxiv} (BRASIL, 2001). Este livro foi amplamente estudado em LOPES (2015), mas vale a pena retomarmos alguns pontos, pois se tratou de um documento inédito na política científica e tecnológica. De acordo com nossas entrevistas no final de 1999 o secretário-executivo, Carlos Américo Pacheco, convidou Sérgio Salles Filho (Unicamp e Finep), Antônio José Junqueira

³² De acordo com palestra de Achilles Couto (2001), na 2ª CNCTI: “o surgimento da bolsa de valores Nasdaq, nos Estados Unidos, há 30 anos, possibilitou grande avanço na economia americana, permitindo que empresas de pequeno e médio portes tivessem acesso a recursos financeiros que possibilitassem seu crescimento. Estima-se que empresas listadas na Nasdaq geram um em cada sete empregos nos Estados Unidos. Apesar da Nasdaq ser conhecida mundialmente como a bolsa que abriga as grandes empresas do setor de tecnologia, suas empresas listadas representam vários setores da economia como bancos, aviação, mineradoras e telefonia. São 4.500 empresas listadas ao todo, cujas ações são negociadas por corretoras conectadas via terminais eletrônicos. Atualmente, a Nasdaq é considerada a maior bolsa de valores do mundo, transacionando um volume acionário gigantesco de mais de 2 bilhões de ações/dia, representando US\$ 40 bilhões diariamente” (PARCERIAS ESTRATÉGIA, 2002, Vol 07, número 14, pag 223)

Botelho (PUC-Rio), Antônio Márcio Buainain (Unicamp) e Ruy Quadros de Carvalho (Unicamp) para criarem o documento³³:

SÉRGIO SALLSES – O espírito da coisa era introduzir o “I” da inovação, acho que essa foi a principal mudança de orientação da política, o termo inovação se formalizou com o livro verde, e os fundos setoriais estavam dirigidos para o desenvolvimento tecnológico, para a pesquisa e para a inovação. É por isso, inclusive, que cada fundo tinham um comitê gestor, a finep tinha assento... Era uma coisa compartilhada entre setor privado, Governo, academia...Governo sempre teve posição majoritária nisso. A ideia era que essa junção traria mais inovação ao país [...] e até 2002 se respeitava muito o compartilhamento de ideias, em 2003 entrou uma outra estrutura e essa coisa foi desmontada. (SÉRGIO SALLSES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Assim, a racionalidade por trás do Projeto de Lei da Inovação, proposto no segundo Governo Cardoso, foi claramente retratada no Livro Verde – em seu capítulo “desafios institucionais”. De acordo com os entrevistados Maurício Mendonça, Sergio Salles e Carlos Américo Pacheco, o Livro (2001), foi o primeiro documento público que pontuou uma agenda de reformas que objetivava a criação do chamado Sistema Nacional de Inovação.

O MCT tem procurado, nos últimos anos, aumentar consideravelmente a capacidade de indução das políticas públicas do setor, motivando as parcerias estratégicas entre governos, empresas e universidades, multiplicando sua capacidade de investimento através da criação dos fundos setoriais, buscando modernizar a gestão do sistema, quer pela agilização das instituições de fomento, quer pela criação da Agência de Gestão Estratégica, quer ainda pela tentativa de abrir cada vez mais os procedimentos à participação efetiva da ponta do sistema, isto é, de seus usuários, na gestão eficiente e crítica de seu funcionamento. As publicações do Livro Verde da Sociedade de Informação, [...] e, mais recentemente, do Livro Verde [...] testemunham esse esforço em constituir marcos de referência importantes para a discussão e o aprimoramento das políticas de desenvolvimento no país (CARLOS VOGT, EM EDITORIAL DA REVISTA COMCIÊNCIA, SETEMBRO DE 2001, GRIFOS NOSSOS)

Um pouco antes da publicação do Livro Verde, em abril de 2001, o Ministro Sardenberg já havia exposto o propósito deste documento, a saber, ajudar a criar debate em torno da definição de tendências ao setor de C&T:

[...] nós começamos um processo de planejamento no final do ano passado [anos 2000]. Este ano vai combinar na Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia,

³³ Como relatado pelo professor Sergio Salles: Carlos Américo Pacheco, Cylon Gonçalves da Silva (LNLS/ABTLuS) e Lúcia Carvalho Pinto de Melo (MCT e FJN) também contribuíram para a redação do Livro Verde (2001).

em setembro. Nós estamos preparando desta vez o **Livro Verde da Ciência e Tecnologia**, para ser lançado no conjunto de comemorações do quinquagésimo aniversário do CNPq que começa agora dia 17, tá? E aí nós vamos discutir isso abertamente: **tendências [...] para se ter uma ideia do retardo do setor, essa é apenas a segunda conferência que se fez no Brasil. A primeira foi com o Renato Archer, o ministro Renato Archer, o primeiro ministro de Ciência e Tecnologia no Brasil, quinze anos atrás**, e que foi uma conferência no contexto da democratização ou redemocratização do Brasil. Essa conferência agora já não, será no contexto da criação de um futuro específico de Ciência e Tecnologia. E isso nós estaremos fazendo até ao final do ano, com o lançamento de algumas diretrizes. **Eu acho que diretrizes é até uma expressão muito forte, mas de algo que possa servir de uma orientação a médio e longo prazo, porque esse setor não se resolve ano a ano.** (RONALDO SARDENBERG PARA O PROGRAMA RODA VIVA, ABRIL DE 2001, **GRIFOS NOSSOS**)

Nas primeiras páginas de seu texto (2001), o Livro Verde propõe a “*superação do passado*”, ao mesmo tempo, adverte que ele faz parte de um processo que está em curso, a saber: afirmar “*A centralidade da inovação como força motora de inserção nacional na ordem internacional*” (BRASIL, 2001)

O Livro Verde (2001) destaca que a Universidade é um ator central em qualquer sistema de inovação, sobretudo no país, por abrigar os principais centros de pesquisa e formação de recursos humanos. Porém, também diagnostica uma grande lacuna: a falta de integração entre comunidade acadêmica e mundo empresarial:

A institucionalização como a dos fundos setoriais, é um mecanismo importante para dar conta desse objetivo. Uma **lei da inovação que permitisse maior mobilidade dos pesquisadores entre universidades e empresas** seria também um passo importante nesta direção [...Ademais] uma das limitações do sistema de C&T brasileiro é a baixa contribuição do setor privado para o esforço de P&D no País, consequência do modelo de desenvolvimento industrial adotado no passado e da reduzida cultura empreendedora que caracteriza nossa economia (BRASIL, 2001, p.26-28, **GRIFOS NOSSOS**).

Neste sentido, o Livro Verde afirma que a construção de um sistema de C&T&I requer que o aparato universitário brasileiro passe por uma profunda revisão, dando à estas instituições mais autonomia e flexibilidade para otimizar a relação universidade-empresa. Portanto, uma Lei de Inovação faz-se necessário que haja um arcabouço legal permitindo tal interação (**FIGURA 12**)

FIGURA 12 – A LEI DA INOVAÇÃO NO LIVRO VERDE

No contexto do processo de fortalecimento da ciência e tecnologia nacional, é urgente e necessário empreender uma iniciativa de caráter legal e institucional que ofereça, às universidades, centros de pesquisas, empresas e governos, os instrumentos necessários ao estímulo à inovação. Em especial, os projetos científicos e tecnológicos decorrentes da associação das instituições públicas de P&D com o setor produtivo apresentam novos desafios em diferentes esferas, desde o regime trabalhista, até a proteção e a gestão da propriedade intelectual e da transferência de tecnologia. Um dos instrumentos desse conjunto de medidas é a elaboração da **Lei da Inovação**, como prevê a Agenda do Governo para o biênio 2001-2002, que deverá tratar de temas como:

- Estímulo à mobilidade de pesquisadores do setor público para o privado e vice-versa;
- Reexame do regime jurídico das instituições de pesquisa e das empresas permitindo maior autonomia administrativa e financeira, novas práticas de gestão e desburocratização;
- Estímulo a parcerias público-privadas através de novos arranjos institucionais e novas formas de contratação ou encomendas de desenvolvimento tecnológico junto ao setor privado;
- Estímulo à constituição de capital de risco e à mobilização da poupança para atividades intensas em P&D;
- Estímulo ao surgimento de empresas inovadoras;
- Estímulos ao empreendedorismo por parte dos pesquisadores das organizações públicas de pesquisa;
- Proteção à propriedade intelectual e à transferência de tecnologia; e,
- Estímulo ao empreendedorismo e à proteção da propriedade intelectual por parte de pesquisadores e instituições públicas.

É fundamental nesse contexto, que no âmbito da conferência Nacional de C&T&I sejam discutidas essas questões, no sentido de aprimorar o quadro legal, com vistas a desobstruir entraves à prática de ações inovadoras.

Fonte: Livro Verde de C&T&I (Brasil, 2001)

A narrativa política do livro Verde foi detalhadamente estudada por LOPES (2015), mas a essência, do ponto que nos interessa, foi muito bem resumido por PACHECO (2018, P. 20):

Assim, no que concerne aos desafios institucionais, há quatro conjuntos de questões principais a enfrentar: i) entendimento do que significa a construção de sistemas de inovação e seus diversos componentes – arranjos locais, regionais, setoriais, cadeias etc.; ii) identificação do que vem a ser uma integração dos vários atores que compõem os sistemas de inovação, visando a sua articulação progressiva; iii) revisão das funções públicas do Estado no que diz respeito às ações e políticas voltadas a CT&I; iv) proposição do que vem a ser a nova agenda para Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil na próxima década”. Como se explicita naquela publicação, tratava-se de fortalecer a “articulação e coordenação de atores”, com a “criação de instrumentos de incentivos os mais variados”, possibilitando posicionar “o aparato de pesquisa em uma perspectiva e em um contexto mais amplos”.

Contrabalançando os discursos otimistas dos potenciais frutos da relação universidade-empresa presentes no Livro Verde, em julho ocorreu a 53ª Reunião Anual da SBPC. Com o tema central “Nação e Diversidade – Patrimônio do futuro”, o evento também discutiu a questão orçamentária na pesquisa, diagnosticando uma demanda crescente por bolsas, que era coberta por recursos insuficientes nas agências de fomento.

Naquela mesma semana, com notícias sobre o Programa Nacional de Microeletrônica, desenvolvido pelo MCT, notícias “positivas” sobre a parceria público-privada tentavam mobilizar debates em torno da promoção destes dois setores.

Segundo a SBPC, o Brasil produz 1,2% da ciência tida de qualidade no mundo. É pouco [...] a resistência da iniciativa privada no Brasil em investir em pesquisa tem sido como causa maior o descompasso entre o tipo de tecnologia que a empresa produz e o tipo de investigação que desperta o interesse do pesquisador, nesse sentido o Programa Nacional de Microeletrônica pode ser um novo modelo de “se fazer ciência” no Brasil. É preciso porém que a iniciativa privada [...] incluía, de fato, as despesas com pesquisas em seu orçamentos-programa (ESTADO DE SÃO PAULO, 29 DE JULHO de 2001, P. 12)

Neste sentido, em setembro, entre os dias 18 e 21 em Brasília, ocorreu a esperada 2º CNCTI^{xxxv}. Com a presença do Presidente Fernando Henrique Cardoso na abertura. Foram três dias de apresentação de problemas e propostas ao setor, mudanças institucionais concretas foram anunciadas, o governo federal instalou o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)^{xxxvi}; e apresentou o anteprojeto da “Lei de Inovação” e anunciou a implantação de quatro novos Fundos Setoriais de apoio à pesquisa (Biotecnologia, Agronegócios, Aeronáutica e Saúde – sancionados em dezembro de 2001). Havia uma proposta oficial em curso. Mas ela foi recebida com reservas por membros da Comunidade Científica que ficaram em dúvidas sobre o impacto do projeto sobre a autonomia das entidades de C&T, o compartilhamento de informações com o setor privado (exclusividade ou sem exclusividade) e o orçamento: aqui as dúvidas era se os ganhos nessa potencial parceria público-privada, afetariam o orçamento das instituições e como os recursos seriam divididos entre os pesquisadores e a universidade ou o centro de pesquisa.

Responder a essa enxurrada de dúvidas, críticas e sugestões supunha um trabalho minucioso de convencimento e articulação política para limitar conflitos (abertos e latentes) e permitir o envio de projeto à Câmara antes que o Governo Cardoso chegasse ao fim. O MCT corria contra o relógio: tinha um pouco mais de um ano para articular a aprovação da chamada “Lei de Inovação” e assim consolidar o conjunto de reformas no Sistema Nacional de C&T&I.

DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA (2º CNCTI) ATÉ O ENVIO DO PROJETO AO LEGISLATIVO (2001-2002)

“[...] De pouco ou nada adianta forçar a universidade a produzir inovação se a indústria no Brasil não estiver preparada para usá-la. Além do mais, sem os valores apropriados, a universidade não tem a motivação e dificilmente desenvolverá competência para assumir uma responsabilidade maior com relação à inovação, embora possa vir a ser um assessor importante, porém secundário. Logo, é essencial que a universidade não abandone seus objetivos, que são a geração, a preservação, a organização e a difusão de conhecimento. (ROGÉRIO CÉZAR CERQUEIRA LEITE PARA A FOLHA DE SÃO PAULO, JULHO DE 2002)

Estamos centrados na flexibilização das instituições públicas federais [...] a palavra-chave é mobilidade [...] queremos um sistema pró-ativo que permita ao pesquisador ir além para que ele possa transformar sua criação em algo comercializável. A lei será um estímulo para que o pesquisador se torne um empresário bem-sucedido (MAURÍCIO MENDONÇA PARA O ESTADO DE SÃO PAULO, 20 DE SETEMBRO DE 2001, PAG. 9)

Mas a principal razão da Lei da Inovação [PL 7282/2002] não tratar do setor privado, não era porque a gente achava que a inovação tinha que ser feita pelo setor público ou que a gente quisesse privatizar a universidade; era na verdade o seguinte, a gente achava que precisava de uma legislação que ajudasse a constituir um sistema nacional de inovação, ou seja, de facilitar a interlocução entre os diversos atores, a inovação é feita pelas empresas, mas ela pressupõe que você tenha um conjunto, um ambiente no qual as empresas se insiram [...] a gente precisava de uma coisa que facilitasse a interação entre público e privado, a gente dizia o seguinte: não há restrição legal das empresas fazerem inovação, elas fazem o que elas querem, as restrições para cooperar estão do lado público, que é cheio de amarras, lei 8666/93 [...] é proibido ceder um laboratório, portanto, a gente precisava tratar do lado público, não precisava tratar do lado privado [...] A gente tratava do lado público não achando que a inovação tinha que ser feita do lado público, mas para retirar as amarras para cooperar com o setor privado. (PACHECO, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

4.1 APRESENTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

Compilação das contribuições, críticas veladas ao tema e demora do envio do PL à Câmara

Em setembro de 2001, ocorreu a 2º CNCTI. Após a sessão solene, na apresentação, Carlos Américo Pacheco falou sobre a importância do evento, sobretudo, do ambiente em torno de nosso objeto de estudo:

Um dos aspectos relevantes da Conferência será a discussão dos modelos institucionais capazes de representar de forma perene e estável a plena integração do sistema de ciência, tecnologia e inovação ao desenvolvimento da nação. Esses novos modelos institucionais deverão propiciar uma nova articulação entre os principais atores envolvidos diretamente no processo de inovação, **especialmente no que diz respeito à revisão das relações entre setor público e privado e a organização de novos arranjos locais e setoriais. O desenvolvimento e a absorção da inovação tecnológica, bem como a disseminação econômica e social de seus resultados exigirão novos arranjos locais e setoriais, como também novas alternativas de financiamento à pesquisa e desenvolvimento. Nesse aspecto [...] a Conferência proporcionará uma indispensável discussão e mobilização em torno de outros temas da maior relevância para a nação, como o anteprojeto de Lei da Inovação entre universidades e empresas.** (MEMÓRIAS DA 2º CNCTI, APUD PARCERIAS ESTRATÉGICAS, 2002, vol. 7, N° 14, p. 14, **GRIFOS NOSSOS**)

Na Conferência foram diagnosticados, entre os principais entraves ao avanço tecnológico do país, a ausência de política industrial e de incentivos fiscais para as empresas de base tecnológica, a falta de integração entre áreas de produção de conhecimento e setores produtivos e problemas graves na estrutura do ensino superior. Mas, em paralelo, tratou-se de pôr mãos à obra para refinar propostas destinadas a consolidar e expandir a pesquisa acadêmica e a inovação empresarial no país (REVISTA FAPESP, Ed. 68, 2001).

De acordo com o secretário-executivo do MCT, Carlos Américo Pacheco: “*o anteprojeto que o governo encaminhará ao Congresso Nacional, cujo seu objetivo é amalgamar a interação das universidades com o setor privado elimina vários obstáculos*”. A iniciativa privada que lá estava representada³⁴, parecia um pouco otimista com o anteprojeto, mas ainda exigia as mudanças as quais foram explanadas na Conferência Regional de SP.

³⁴ Alguns representantes do setor privado que lá estavam: Eugênio Staub, presidente da Gradiente; Herman Wever, presidente da Siemens do Brasil; Renato Fonseca, diretor da CNI; Horácio Lafer Piva, presidente da Fiesp; o diretor executivo da Anpei, José Miguel Chaddad, entre outros.

De acordo com reportagem³⁵ da revista ComCiência, em setembro de 2001, na 2ª CNCTI:

Novas formas de trabalho e gestão devem surgir a partir da aprovação da Lei de Inovação que irá promover parcerias entre instituições públicas de pesquisa e empresas, o espírito empreendedor e a maior mobilidade de pesquisadores rumo à indústria. Deverá estimular também a proteção à propriedade intelectual por parte de pesquisadores de instituições públicas, e criará uma estrutura fiscal e legal apropriada para empresas inovadoras.

Sobre essa definição de prioridades do MCT, esta mesma matéria (2001) sublinhava:

Há uma certa desconfiança de uma parcela de pesquisadores em se priorizar, principalmente em relação aos recursos investidos, a inovação tecnológica em detrimento à produção de ciência. Krieger [presidente da ABC] não concorda que esse julgamento ocorra. Ele acredita que a comunidade científica amadureceu e está consciente de que é preciso equilibrar ciência, tecnologia e inovação. Para Krieger, o sistema tem que contemplar tanto ciência quanto tecnologia. “Não tem separação. Os países que não possuem as duas coisas, têm dificuldade em se desenvolver. E os países que conseguem o desenvolvimento, têm um mínimo de produção científica”, afirma.

Nesta direção, o anteprojeto de Lei da inovação era considerado “*revolucionário*”, por alguns *stakeholders* como o próprio Governo e as Fundações de Amparo à Pesquisa (que apoiavam o MCT), que viam nesse documento as bases para a criação de um ambiente de inovação no país. Pela proposta, o regime de dedicação exclusiva das universidades poderia ser revisto. De acordo com Maurício Mendonça, em entrevista para o Estado de São Paulo:

Estamos centrados na flexibilização das instituições públicas federais [...] a **palavra-chave é mobilidade** [...] queremos um sistema pró-ativo que permita ao pesquisador ir além para que ele possa transformar sua criação em algo comercializável. **A lei será um estímulo para que o pesquisador se torne um empresário bem-sucedido.** (ESTADO DE SÃO PAULO, 20 DE SETEMBRO DE 2001, PAG. 9, GRIFOS NOSSOS)

Considerando que o seu objetivo era amalgamar a interação das universidades com o setor privado, abrindo caminho para a **inovação empresarial**, o anteprojeto previa, por exemplo, contratos de parceria entre instituições científicas e tecnológicas públicas e o setor privado para desenvolvimento de projetos, além de contratos de transferência de tecnologia e licenciamento de produtos.

Boa parte das políticas de C&T propostas na Conferência Nacional, tinham um forte componente de melhorar a sinergia entre os diversos atores que atuam no setor, entre eles, os

³⁵ Reportagem da Revista Nº 24 (2001). Disponível em: <http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/cientec/cientec02.htm> Acesso em: 11 de março de 2019.

institutos de pesquisa, as próprias empresas, o conjunto de institutos que prestam serviços tecnológicos, entidades setoriais de tecnologia, ligadas ao setor privado ou público. **“As políticas atuais de C&T buscam os pontos de contato entre esses atores, para obter uma maior integração entre eles”** (CARLOS AMÉRICO PACHERO, EM ENTREVISTA PARA A REVISTA COMCIÊNCIA, N° 24, 2001)

Em linhas gerais, além de criar mecanismos flexíveis (como o licenciamento) para o pesquisador abrir a sua própria EBT sem perder a vaga para a universidade, o anteprojeto permitia que as empresas ganhassem o direito de utilizar laboratórios e centros de pesquisa federais mediante contrato. O governo, por sua vez, teria mecanismos legais para financiar projetos de pesquisa no setor privado. Entre algumas possibilidades, a ideia do MCT era elevar os investimentos em P&D empresarial de 0,3% para 2,5% do PIB, em 2001. Os incentivos para alcançar esse valor viriam de novos subsídios para a pesquisa no setor privado, algo que era inexistente à época.

A sessão Plenária “Desafios Institucionais” da 2ª CNCTI foi coordenada pelo Senador Roberto Freire. Essa escolha refletia seu potencial papel de articulador no Legislativo, considerando sua iniciativa de propor a primeira minuta da lei da inovação. Na plenária, o secretário-executivo Carlos Américo Pacheco fez uma objetiva explanação sobre a proposta lei da inovação, a qual foi sumarizada na próxima página³⁶.

³⁶ A apresentação citada está disponível na Revista Parcerias Estratégicas (2002, vol 7, n° 14, p. 109-113).

QUADRO 3 – ANTEPROJETO DA LEI DA INOVAÇÃO APRESENTADO POR PACHECO NA 2º CNCTI

Estímulo à inovação nas instituições federais de C&T	Inovações nas empresas e seu relacionamento com o setor público	Estímulo ao inventor independente
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flexibilização na contratação de pessoal – permitindo contratar por tempo indeterminado pessoal para realizar projetos; ▪ Regulamentação de licenciamento e transferência de tecnologia de forma mais flexível – retirando-a do âmbito de algumas restrições que a Lei de Licitação cria; ▪ Garantia da reposição de vagas – possibilidade de licenciamento de pesquisadores por determinado período para trabalhar no setor privado; ▪ Contratos de gestão com um Ministério supervisor – flexibilizar normas de contratação de serviços e concessão de benefícios. A idéia é realizar e utilizar melhor as fundações de apoio por meio de convênio e o reconhecimento de que esses convênios possam admitir <i>over head</i> sobre os recursos que a União aloca; ▪ Titularidade da propriedade intelectual e regime especial – para que se possa tirar benefícios do novo regime de propriedade intelectual; ▪ Atendimento ao pesquisador – visando equiparar o esforço de inovação aos mecanismos de avaliação de mérito tendo como base a produção científica. A possibilidade é de que o pesquisador individual e as equipes que trabalham possam ter ganhos econômicos decorrentes de royalties ou outras rendas derivadas de propriedade intelectual; e, ▪ Mobilidade entre instituições de pesquisa – em direção ao setor privado para licenciar ou constituir uma empresa de base tecnológica. A premissa é a de que ao sair para a criação de uma empresa, se tiver sucesso, possa aderir a um plano de desligamento incentivado 	<p>A Lei procura criar mecanismos que facilitem a relação com o setor público, sobretudo a União. Primeiro, possibilitando a formação de arranjos pré-competitivos entre empresas e a União, criando um mecanismo novo de incentivo à inovação. Depois, incentivando alianças estratégicas entre instituições públicas e privadas, permitindo que a União possa destinar recursos financeiros, infra-estrutura, recursos humanos e equipamentos para essas alianças.</p> <p>Objetiva-se um fortalecimento da atividade inovadora, permitindo o uso da infra-estrutura laboratorial pública por EBT ou outras que estejam recebendo financiamento para desenvolvimento tecnológico por parte do governo. O uso de infra-estrutura é devidamente ressarcido nos seus custos e viabiliza maior eficiência da capacidade laboratorial de pesquisas do País.</p> <p>Pretende-se ter uma política de preferência para compras de EBT e alguns benefícios ampliados para elas. Um conjunto de estímulos para a formação de EBT, com a premissa de que haja um esforço das agências, no sentido da sensibilização e do treinamento gerencial de novos empresários.</p> <p>Assim, estipula-se que elas recebam um tratamento prioritário dos Fundos Setoriais, do FNDCT, BNDES e da Finep, um regime especial de incubação, permitindo o acesso à capacidade laboratorial e infra-estrutura de pesquisa das instituições públicas. Busca-se também reduzir o risco tecnológico empresarial, uma demanda antiga dos membros do setor privado no Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia.</p> <p>Pressupõe-se seguir o modelo americano, contratando-se o desenvolvimento de pesquisa pela União, diretamente junto às empresas. Permite-se um regime especial de encomendas ou de licitação, quando houver concorrência. A proposta prevê ainda uma auditoria para acompanhamento o desenvolvimento de projetos contratados pela União junto às empresas. Nesses casos, a tecnologia adquirida passa a ser propriedade intelectual da União, processo que pode ser encerrado ou prorrogado por uma auditoria técnico-financeira. Regulamenta-se, na verdade, a possibilidade de se encomendar desenvolvimento tecnológico diretamente a uma empresa.</p>	<p>Para que ele possa solicitar a adoção de um projeto por uma instituição federal de C&T e essa instituição possa ajudá-lo, na preparação do estudo de viabilidade. Esta adoção deverá ser avaliada pelo núcleo de inovação, havendo a possibilidade de que ambos compartilhem os benefícios econômicos deste projeto, assegurando sempre uma plena formação, ao inventor, de como esse processo é encaminhado no âmbito das instituições de C&T.</p> <p align="center">Criação de fundos de investimento para EBT</p> <p>Em sua parte final, o anteprojeto estabelece a noção da instituição de fundos mútuos de investimento em EBT, que deveriam ser regulamentadas pela CVM no prazo de 90 dias, após a promulgação da Lei.</p>

“Uma Era de riqueza para a pesquisa científica – essa é a expectativa com a Lei da Inovação que aproxima empresas e universidades”. Assim estava estampada a notícia sobre o anteprojeto no jornal Estado de São Paulo (23/11/01 p. 24). A notícia espelhava os ânimos do MCT, pois a Lei permitiria ao Ministério, por exemplo, usar capital de risco³⁷, sem necessidade de licitação, para fazer “encomendas tecnológicas” de projetos específicos para empresas. Aqui está o elemento mais revolucionário da proposta, pois ela atestava que as empresas precisavam de subsídios em P&D para se tornarem competitivas, pois são atividades muito arriscadas.

Sobre este tema, em entrevista para esta tese, o ex-diretor da Finep Jorge Ávila nos disse:

JORGE ÁVILA – [...] A gente continua não tendo coragem de enfrentar o dragão, o dragão se chama lei 8666/96. Não dá para fazer encomenda tecnologia com aquele marco legal. O marco legal deve ser muito explícito, por exemplo, para deixar claro [a possibilidade] de comprar o que não existe, não é possível fazer licitação, tem que bolar um outro jeito. [...] Sempre tem um tipo de facilitação para encomenda tecnológica. [...] **Nos Estados unidos é Cost Plus³⁸.** Se deu errado, deu errado. Se há dois caminhos que podem me levar, eu contrato os dois. **Se no Brasil o gestor fizer isso, chama-se *bis in idem* e ele vai preso.** Só que os EUA preferem fazer com mais de um [fornecedor], as pessoas chegam até o fim com duas soluções diferentes, e uma substitui a outra em muitos aspectos, o Governo não fica na mão das duas e é cláusula contratual que uma tem que licenciar para a outra. Aí ele vai comprar o que já existe, e o Governo pode licitar, porque ele sabe o quanto custa. É totalmente diferente [daqui]. **Se eu quero desenvolver uma coisa nova, por exemplo, na segurança pública, uma chamada pública para desenvolver um sistema que tem fuzil no caminhão que chega ao RJ? Você não pode licitar o que não existe! Entende? Não é uma licitação normal! Esse pensamento a gente desenvolveu muito naquele momento [entre 1999-2002].** (JORGE ÁVILA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Baseados na experiência dos fundos setoriais, que teve a tramitação mais rápida após receber sugestões para recolher novas ideias e aprimorar o projeto, o anteprojeto foi para a consulta

³⁷ De acordo com o depoimento de Jorge Ávila: “o Pacheco me pediu para fazer várias minutos, era a parte de fundos de **capital de risco**, instrumentos diferentes que poderiam ser utilizados, estávamos com uma questão de como fazer subvenção econômica, não sei se o Pacheco lembra disso, **a discussão da lei da inovação se beneficiou muito dos instrumentos do FVA.** O FVA e a lei da inovação tratam da mesma coisa, o que a lei faz é generalizar para todos os instrumentos aquilo que só era autorizado a fazer com recursos oriundos do FVA, só que o regulamento do FVA era muito mais simples do que a lei da inovação. O Pacheco vai dizer que eu tô olhando só um lado, o lado alocativo e não institucional da Lei que é a flexibilização da lei 8.666, a facilitação dos contratos de licenciamento entre universidade-empresa, isso não tinha no FVA, mas os instrumentos todos de alocação financeira tinham no FVA, foi a FINEP que propôs.

³⁸ O método *Cost-Plus Method (Cost Plus)* tem como premissa avaliar se os valores cobrados em transações controladas atendem ao princípio do *arm's length* (preço de mercado ou de livre concorrência), tendo como referência a margem de lucro sobre o custo praticado em transações não controladas compatíveis. Este método é preferencialmente utilizado para casos envolvendo produção, montagem ou qualquer processo produtivo (OCDE, 2010).

pública no site do MCT no dia 21 de setembro. As consultas ficaram abertas por um período de 50 dias, quando o projeto recebeu centenas de contribuições.

No jornal Estado de São Paulo (20/11/ 2001, pag. 03), o texto intitulado “*Tirar o atraso tecnológico*” apresentava um resumo da 2º CNCTI. Citado o anteprojeto e seu objetivo de desenvolver novos mecanismos que facilitassem a interação de pesquisadores com empresas, observava-se:

A expressão “interação” ganhou, como afirmou Carlos Henrique de Brito Cruz, presidente da Fapesp, significado preciso: “transformar a universidade no departamento de P&D que a empresa não tem” [...] O Brasil este ano, está investindo 1,4% do PIB em P&D; em 1999 investia 0,87%. O aumento do volume em recursos de investimento decorre da nova política em Pesquisa e Desenvolvimento elaborada a partir de projeto do Senador Roberto Freire³⁹ que atualiza em três aspectos a relação em quem produz e quem aplica o conhecimento científico. O primeiro aspecto é a mudança na relação do pesquisador que trabalha no setor público com a empresa. O Segundo cria novas regras para a compra de “encomendas tecnológicas” pelo setor público e terceiro estabelece normas mais atualizadas e equitativas para a divisão de propriedade intelectual.

Certamente, essa declaração, a qual representa uma racionalidade voltada à inovação empresarial – dentro de um ambiente de competição tanto entre as nações, como de recursos públicos entre universidades e empresas –, desagradou alguns setores, entre eles, o Partido dos trabalhadores, cuja posição era abertamente contrário à essas iniciativas, vistas como passos na privatização da universidade e da pesquisa acadêmica⁴⁰, a qual, o Partido dos Trabalhadores, acusavam-na de ser uma face do “neoliberalismo imperialista”

Sobre este tema, paralelamente ao que acontecia dentro do MCT, fora do Governo, o discurso de oposição aos dois mandatos de Cardoso ganhava fôlego à medida que o ano eleitoral de 2002 se aproximava. Em um cenário de disputa partidária, o PT estabeleceu, em resolução no

³⁹ Anteriormente citado nesta tese, o Senador Roberto Freire [coordenador da mesa desafios institucionais na 2º CNCTI] enviou um projeto que impulsionou as discussões sobre a possibilidade de se criar uma lei da inovação. No livro produzido sobre a Memória da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (PARCERIAS ESTRATÉGICAS, JUNHO de 2002, pag. 109), nas sessões plenárias da 2º CNCTI, o secretário executivo Carlos Américo Pacheco, assim discursou: “Gostaria também de fazer um elogio especial à iniciativa do Senador Roberto Freire, que apresentou, ao Congresso Nacional, proposta de Projeto de Lei procurando inovar e resolver gargalos na relação entre o setor público e o privado, a universidade e a empresa, seguindo o que há de mais moderno na legislação internacional. É um incentivo para que se possa debater o que são essas relações e sua importância. A partir dessa iniciativa, também elaboramos, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, uma proposição no mesmo sentido”.

⁴⁰ Nas discussões do PL 3476/2004, os deputados petistas criticam duramente a lei das patentes

XII Encontro Nacional⁴¹ do Partido, na Conferência de Olinda, em dezembro de 2001, que a “grande tarefa das forças de esquerda é a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento que promova a superação do neoliberalismo praticado por Cardoso”.

O PT se colocava como o principal opositor do PSDB, nas disputas presidenciais de outubro de 2002, pois desde o início do ano de 2001, o Partido dos Trabalhadores já despontava (com folga) perante seus principais oponentes^{xxxvii}, por isso, de acordo com o documento (2001):

Nossa vitória em 2002 significa uma derrota estratégica do neoliberalismo [...] O partido [dos trabalhadores] tem que ter a consciência de que a disputa eleitoral de 2002 será entre dois projetos políticos para o Brasil [...] As universidades públicas devem ter um papel destacado como pólos culturais e tecnológicos, auxiliando a sociedade na busca de soluções para os problemas culturais, sociais e econômicos. [...] O Estado deverá também desempenhar um papel estratégico nas atividades de infra-estrutura, financiamento e ciência e tecnologia, todas centrais para a criação de externalidades positivas e para o aumento da eficiência sistêmica. Em segmentos [...] onde a presença de empresas públicas ainda é relevante, ela deverá ser preservada, consolidada e ampliada, em novas áreas, como na pesquisa em biotecnologia e em engenharia genética.

Não havia nada neste documento, elaborado em dezembro de 2001, sobre um dos principais temas de C&T: a inovação. Entretanto, “A disputa de dois projetos ideológicos distintos” (ainda que apresentado em tom mais moderado a partir da Carta ao Povo brasileiro^{xxxviii} para acalmar o mercado financeiro e consagrar o favoritismo do candidato Luiz Inácio Lula da Silva) esteve presente nos rumos da pasta de C&T a partir de 2003.

Conforme relato de alguns de nossos entrevistados, o tom de “disputa ideológica”, do “confronto inevitável contra o neoliberalismo” foi amplamente disseminado no MCT no primeiro ano de gestão, em 2003, quebrando a expectativa que setores ligados a C&T – dentro do corpo técnico do próprio governo – tinham em relação ao mandato do PT, quando este venceu as eleições.

Em dezembro de 2001 a biotecnologia era considerada como um campo estratégico para o país. mas no início de 2003 essa perspectiva havia mudando completamente. Antecipando um pouco do que veremos no próximo capítulo, conforme entrevista para a nossa tese:

BARBARA LOPES – QUAL ERA A EXPECTATIVA DO MCT COM A VITÓRIA DO LULA, VOCÊ SE LEMBRA COMO ERA ESSE AMBIENTE?

⁴¹ Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/> Acesso em: 14 de março de 2019.

ANA LUCIA DELGADO ASSAD – no ambiente interno, a expectativa era muito boa, porque a gente esperava que as coisas continuassem, [ainda que] dentro de uma outra perspectiva. Entrava um governo com uma maciça votação, existia uma expectativa que se fizesse uma política de Estado, que você continuasse a política de Estado do governo anterior.

BARBARA LOPES – E QUANDO VOCÊS COMEÇARAM A SENTIR QUE NÃO SERIA ASSIM, QUANDO COMEÇOU A QUEBRAR ESTA EXPECTATIVA?

ANA LUCIA DELGADO ASSAD – logo no primeiro ano. No meu ponto de vista foi nesse período. Em 2 anos de governo e pedi pra sair e voltei 5 anos depois. [...] Porque eu não aguentei ficar.

BARBARA LOPES – VOCÊ ACHA QUE O TEMA “INOVAÇÃO”, DE ALGUMA FORMA, APARECEU NO PRIMEIRO GOVERNO LULA?

ANA LUCIA DELGADO ASSAD – Não era tão firme. Você discutiu isso no Congresso só na primeira metade do primeiro mandato. Depois, foi só com Eduardo Campos que aí retomou. (ANA LUCIA DELGADO ASSAD EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

O embate ideológico do Partido dos Trabalhadores, embora tenha sido suavizado durante as eleições, atrapalhava as negociações dentro do MCT. As posições do partido, em franca oposição no tema da reforma da lei de propriedade intelectual, refletiam o desconforto que as universidades tinham com o tema das parcerias público-privada, e com a proposta de aproximar a pesquisa universitária do ambiente empresarial. Desde dezembro de 2001, período em que se iniciam as discussões sobre o confronto eleitoral no segundo semestre de 2002, nota-se a forte presença de um discurso contra o “*neoliberalismo tucano*” no principal partido de oposição.

O que nos interessa na área da política pública de C&T, é o enfretamento que o Partido dos Trabalhadores provocará ao se posicionar de forma contrária às políticas de Cardoso. Esta “rejeição” ao que foi feito pelo antecessor, acompanhará a conduta do partido na área de C&T em seu primeiro ano de governo. A proposta de uma reforma centrada na parceira universidade-empresa, nas as políticas de inovação, na promoção de estudos em com potencial de inovação (como a biotecnologia, nanotecnologia, portadoras de futuro e afins) será duramente criticada pelo partido que venceu as eleições em 2002, principalmente, pelo novo ministro da pasta Roberto Amaral (PSB).

Para fechar a cronologia ano de 2001, ocorreram duas importantes vitórias “legislativas” para o MCT: a primeira, a Câmara aprovou o acordo sobre a Base de Alcântara. O texto trouxe alterações e, caso fosse aprovado pelas comissões de justiça e de C&T, o texto teria que ser

renegociado, pelo Itamaraty, com os Estados Unidos. A segunda foi a sanção presidencial ao decreto que regulamentava a Lei de Informática.

Chegamos ao ano de 2002. As publicações na imprensa sobre a lei de inovação ocorreram logo no início de 2002. Em 12 de janeiro, o Estado de São Paulo noticiou a expectativa do ministro Ronaldo Sardenberg de enviar, até abril de 2002, o Projeto de Lei da Inovação. Durante em que a proposta ficou aberta à consulta pública, o anteprojeto havia recebido 6.181 comentários, a maioria destes propondo aperfeiçoamentos no texto. Esse resultado, de acordo com Mary Brito, do MCT, era visto como um *“sinal positivo sobre a aceitação geral das ideias contidas no PL”*.

Entretanto, ao contrário do que se poderia supor a partir das declarações das lideranças que apoiavam o projeto, havia uma forte oposição à nova orientação da política científica, centrada em uma parcela da comunidade científica. Essa oposição articulava reclamos sobre o atraso das bolsas de pesquisa, os orçamentos volumosos para áreas tecnológicas, resultado da operação dos fundos setoriais, em contraposição aos recursos mais escassos destinados às pesquisas científicas alimentavam os descontentamentos ao anteprojeto.

Em entrevista a nossa tese, um(a) interlocutor(a) deu o seguinte relato, sob a condição de não ser identificado(a):

Quando se tornou aberta a proposta da lei da inovação do MCT, liderada pelo Pacheco, uma boa parte da oposição [do Governo] era contra a ideia de uma “lei da inovação”. Essa oposição veio do PT e da esquerda, porque era aquela coisa do **“fantasma” da privatização das universidades**. Eles queriam acabar com o Paulo Renato, pois achavam que o Ministro da Educação privatizaria as universidades. **O aparelho ligado ao PT, como os Conselhos Universitários, Sindicatos, Associação dos Docentes, a SBPC, foram mobilizados contra a lei da inovação. Isso porque eles já eram contra a lei de patentes em 1997, porque iria “tirar a tecnologia brasileira”;** depois eles foram contra o Projeto de lei como estava preparado, só que aí quando mudou o governo eles se viram na situação de achar o caminho pra “essa coisa”, e **aí entre 2002 e 2004, aconteceu assim: a lei da inovação que focalizava as universidades saiu pela porta e entrou pela janela da política industrial. A ideia de se ter subvenção para as empresas era atacado. [...] Quando o Lula virou presidente, muitos deles começaram a ser a favor [da lei].** Sérgio Rezende era um deles, o Glauco possivelmente. Não me lembro. Mas o Sérgio eu sei. Eles juntavam habilmente isso, com um sentimento de orfandade da comunidade acadêmica, dizendo que o Governo federal só iria prestar atenção nas empresas e iria largar as universidades. A soma era isso aí. **Quando eles entraram no Governo, eles tiveram que reverter [essa posição contrária],** muitos deles perceberam que era idiotice ser contra, **isso tem um pouco reflexo no racha que aconteci no PT, com a Reforma da previdência, foi aí que apareceu o PSOL mais na ponta da esquerda, esses daí ficaram contra a lei da inovação.** O Pessoal do Centro ficou a favor porque viu que para o desenvolvimento econômico, tinha que conseguir

aliança com o empresariado. **Foi difícil falar da lei da inovação, bolsas atrasadas, Capes, tanto que não conseguiu aprovar e aí aprovou depois, mas na essência era a mesma lei.**

Assim como o(a) interlocutor(a) deu este relato sobre a existência de oposição ao projeto, **Maurício Mendonça** também comentou vozes contrárias ao PL, bem como ao andamento da pasta:

MAURÍCIO MENDONÇA – Acho que o **Pacheco fez um trabalho excepcional, fez um trabalho muito agregador, construiu pontes claras para a oposição**, tirando um ou dois [deputados...]. Um desses deputados é a Dona Marina [**Marina Silva**], que não entendia, não queria entender...Deu um trabalho da gota pra gente, ela e a **Luísa Helena**, não queriam aceitar, por exemplo, os Fundos Setoriais...**Mas tudo bem, o trabalho que a gente fez, o Sardenberg fez, de costurar...É o que eu sempre falo, foi algo que eu levei para a minha vida profissional. Você tem que estar do lado certo do interesse público.** (MAURÍCIO MENDONÇA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Assim, para enfrentar oposição ao Projeto, o Ministério de C&T esperava dialogar com a Casa Civil e com outros Ministérios, principalmente com o MEC, antes de enviá-lo ao Congresso. O Ministério da Fazenda e do Planejamento já tinham sido consultados. Sobre este assunto, **Maurício Mendonça** foi direto:

MAURÍCIO MENDONÇA – [...] Em 2001 a gente já tinha apresentado a proposta pro Fernando Henrique, ele queria que a gente apresentasse a proposta na 2º CNCTI, ele assinaria e mandaríamos para o Congresso, mas **o Ministério da Educação [Paulo Renato Souza] começou a negociar com a gente alguns pontos que eles não concordavam e acabou inviabilizando naquele momento do lançamento da lei da inovação**

BARBARA LOPES: E QUAIS PONTOS O MEC NÃO CONCORDAVA?

MAURÍCIO MENDONÇA: Tinha um ponto basicamente, o MEC não fazia parte da lei da inovação. Mas não fazia sentido [essa reclamação]. Não havia referência formal a nenhum ministério. A lei era vocacionada e voltada a liberalizar a relação entre o pesquisador; regulamentar relação entre o pesquisador e a sua instituição e com o mercado, com as empresas. O Ministério queria ter um papel de protagonista num lugar que não cabia nenhum papel protagonista. Assim como não tinha papel protagonista para o MCT. Se você analisar a lei da inovação, em nenhum momento você vai ler “cabe ao MCT...”, não existe isso, a gente estava liberalizando em todos os institutos de pesquisa ligados ao MCT como nas universidades. A gente criou um conceito novo que não existia que eram os ICTs. E foi engraçado, isso gerou uma polêmica muito grande, porque o reitor da PUC chegou para a gente “eu sou uma ICT”, aí eu disse pra ele “o senhor é um ente privado, o senhor não precisa de regulamentação pública, eu to aqui liberando quem não pode, o senhor pode tudo”, ele disse “não, mas eu tenho que estar aí”. Depois ele entendeu, mas aí a gente viu que eles tinham medo de perder o acesso à recursos por conta de não ser uma ICT qualificada. (MAURÍCIO MENDONÇA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Em maio de 2002, o jornal Estado de São Paulo noticiou que o relatório do Centro de estudos americanos *Rand Corporation* colocou o Brasil entre os 40 países capacitados para a economia do conhecimento. O fato foi comemorado pelo Ministro, pois esse mesmo estudo excluía 140 países desse horizonte. Segundo o relatório, esses últimos países não estão se beneficiando do conhecimento para agregar valor ou gerar bem-estar. Sardenberg declarou que ainda no mês de maio, pretendia-se enviar o PL ao Congresso e divulgar, em junho, o Livro Branco⁴² (2002) que estabelecerá as diretrizes de longo prazo para as políticas de C&T (até 2010).

Antes do lançamento do Livro Branco, em 30 junho de 2002, o reitor da Unicamp, Carlos Henrique de Brito Cruz, foi autor de um artigo intitulado “*Uma aliança pelo conhecimento*”, ele expressava a seguinte visão:

À empresa cabe fazer a inovação tecnológica, porque é ela que entende de mercado, possui a cultura de analisar demandas e está apta a aproveitar as oportunidades. Por outro lado, o papel da universidade nessa economia do conhecimento está na formação dos quadros que, dentro da empresa, vão promover a inovação tecnológica e gerar riqueza. É uma boa notícia que o Brasil produza 6.000 doutores por ano em seu excelente sistema de pós-graduação - poucos países do hemisfério Sul são capazes disso -, mas é de lamentar que a indústria não os absorva ou, por outra, não encontre motivação para o fazer. **Resolver isso requer o apoio do Estado às atividades de pesquisa nas empresas, com o auxílio das universidades e dos institutos de pesquisa, o que o governo está tentando fazer através dos fundos setoriais e da Lei de Inovação Tecnológica, que tramita no Congresso. Para ser bem-sucedida, essa política requer o estabelecimento de uma forte aliança entre academia, empresa e Estado - uma aliança pelo conhecimento, capaz de juntar a capacidade acadêmica e educacional de nossas boas universidades à atividade de geração de conhecimento e inovação na empresa.** [...] No plano do governo, é indispensável que o tema da inovação e do conhecimento ultrapasse o campo de ação do Ministério da Ciência e Tecnologia e envolva outros ministérios, como o da Indústria e Comércio, da Saúde e da Fazenda, além do Banco Central. Só assim a inovação será um tema efetivamente incluído na agenda nacional (BRITO CRUZ, FOLHA DE SÃO PAULO, JUNHO DE 2002, **GRIFOS NOSSOS**)

Síntese da 2º CNCTI, no prefácio do Livro Branco, o Embaixador Sardenberg afirma a C&T brasileira “*passa agora a ser iluminada pelo foco atualizado e dinamizador da inovação*”.

⁴² Em tese, um Livro Branco é um documento oficial publicado por um governo (ou uma organização internacional), a fim de servir de informe ou guia sobre algum problema e como enfrentá-lo. Contendo menos de oitenta páginas, o Livro de C&T&I oferece uma leitura clara e objetiva das intenções estratégicas governamentais brasileiras para a área de C&T&I nos próximos dez anos (2002-12). O Livro é o resultado mais esperado do longo debate ocorrido na Conferência. É o ponto culminante de uma reforma do sistema nacional de C&T, a qual tinha o rumo traçado desde 1999.

A partir dos anos 2000, foram dados novos passos importantes, que significaram transformações tanto qualitativas como quantitativas, nas ações do Ministério da Ciência e Tecnologia. Tome-se como exemplo **a criação de uma nova estrutura de financiamento da pesquisa e da inovação**, com base na gestão compartilhada e transparente na busca de e resultados [com os 14 Fundos Setoriais implantados]. **Modernizaram-se as atividades do CNPq**, com o lançamento de bom número de programas e projetos inovadores, e procedeu-se **a reforma da Finep**, com o robustecimento de seu foco de atividades, maior capitalização, mecanismos de recuperação de crédito, **criação de novos instrumentos de atuação, como o Inovar, o Pronex, o Prêmio Finep de Inovação Tecnológica** e a não menos importante **perenização das atividades do FNDCT**[...] Um conjunto de outros instrumentos foi estabelecido para acelerar o processo inovativo por parte de pequenas e médias empresas.(BRASIL, 2002, p. 10, **GRIFOS NOSSOS**)

“Ao elaborarmos o Projeto de Lei da Inovação e elegermos 2002 como o Ano da Inovação, nós procuramos superar barreiras históricas que obstruem o processo inovativo no País”. (BRASIL, 2002, p. 11). Para enfrentar o gargalo da relação conflituosa entre Universidade-Empresa, em destaque, o Livro Branco foca, mais uma vez, na importância da aprovação da Lei da Inovação:

A proposta de Lei da Inovação, apresentada na CNCTI e colocada e consulta pública pelo MCT representa avanço significativo na direção do estímulo à inovação. Trata da gestão das instituições científicas e tecnológicas, em particular a gestão de pessoal envolvido em pesquisa. A proposta contempla novas formas de contratação que favorecem a mobilidade de pesquisadores das instituições públicas de modo a permitir sua atuação em projetos de pesquisa de empresas ou para construir empresas de base tecnológica. Estabelece, também, regras claras para a comercialização de inovações geradas com a participação de universidades ou instituições públicas de pesquisa, assim como para o respectivo compartilhamento dos direitos de propriedade intelectual entre pesquisadores, instituições de pesquisa e empresas. Propõe, ainda, novas formas de parcerias entre setor público e privado, como a contratação ou encomendas ao setor privado de projetos de desenvolvimento tecnológicos. Esse mecanismo, utilizado com grande êxito em países avançados, merece particular atenção pelo potencial de promoção de novos mercados, com menores custos e riscos de desenvolvimento para empresas. (BRASIL, 2002, p. 42).

Em julho ocorreu a 54º Encontro Anual da SBPC em Goiânia. O Encontro organizou ciclos temáticos, voltados para discutir diversos assuntos, entre eles, o financiamento de pesquisa. Nessa área, o evento sistematizou algumas propostas de fomento ao campo da C&T no país, oferecidas como sugestões aos Programas de Governo dos candidatos à presidência. O diagnóstico de uma crise no financiamento aos bolsistas⁴³ motivou a fala de Glaci Zancan, presidente da SBPC, que

⁴³ De acordo com a reportagem do Estado de São Paulo, em 12 de julho de 2002, p. 12: até 1995, 42% dos alunos de mestrado e 60% dos alunos do doutorado eram financiados pelas agências de fomento, em 2002 esse percentual caiu para 16% no mestrado e pouco mais de 30% no doutorado.

reflete o tom político do evento: “*sem Política de C&T, como parte de um sistema de educação, o país não vai sobreviver*”.

Apesar desse tom polêmico, publicações da época chamaram atenção para a baixa mobilização política dos estudantes no 54º Encontro Anual da entidade. Na matéria “*SBPC despolitizada*” do Estado de São Paulo, destacava que na instituição acadêmica estava “caindo a resistência” de fazer parceria com o setor privado:

Na discussão sobre o futuro da universidade, pode-se confirmar que estão caindo as resistências contra a interação com as empresas. Vários seminários e palestras abordaram a necessidade de aproximação entre as universidades e as empresas, como caminho para viabilizar a pesquisa. E, mais do que isso, defendeu-se o “empreendedorismo” no próprio ambiente acadêmico, o que seria um assunto “tabu”, há pouco tempo. A mudança é da maior importância, porque a pesquisa de ponta continua, quase que exclusivamente, concentrada nas universidades públicas, disputando verbas escassas [...] É nítido que a universidade pública brasileira não tem condições de arcar com essas duas responsabilidades – elevar a níveis de excelência a educação que ela oferece e, ao mesmo tempo, seguir financiando dois terços da P&D produzida no País – e que as empresas privadas que acabam sendo as maiores interessadas e as beneficiárias finais da pesquisa desenvolvida nas universidades, terão de assumir o papel que continua sendo, hoje, do Estado [...] A aceitação dessa realidade pela comunidade acadêmica é o passo essencial para que o País solucione esse problema (ESTADO DE SÃO PAULO, 17 DE JULHO DE 2002, p. 3, GRIFOS NOSSOS)

Em entrevista exclusiva para o Jornal da Unicamp^{xxxix}, da semana dos dias 5 a 11 de agosto de 2002, a presidente da SBPC esclareceu a posição dessa Sociedade diante das propostas da Lei da Inovação:

JORNAL DA UNICAMP – QUAL A SUA OPINIÃO SOBRE O ANTEPROJETO DA “LEI DE INOVAÇÃO”, QUE O GOVERNO PRETENDE ENVIAR AO CONGRESSO NO INÍCIO DE AGOSTO?

GLACI ZANCAN – Considero que é importante estimular a inovação nas empresas, inclusive com a absorção dos egressos da pós-graduação. Às universidades cabe a formação de recursos humanos qualificados para inovar nas empresas e aí gerar demandas para a comunidade científica. O estímulo à inovação nas universidades pode ser feito com parcerias, envolvendo os alunos em formação **sem que os docentes saiam da instituição. Permitir que as universidades liberem as matrizes formadoras das novas gerações, para exercer uma atividade empreendedora privada quando os salários estão baixos, pode resultar no esvaziamento da pesquisa acadêmica nas áreas aplicadas.** Simultaneamente com a discussão dessa lei no Congresso, vai ser preciso que as universidades disciplinem internamente o que desejam na área de inovação para impedir que o esvaziamento (GLACI ZANCAN, EM ENTREVISTA PARA O JORNAL DA UNICAMP, 2002, GRIFOS NOSSOS)

Apesar de ser bem-vindo o estímulo nas universidades, críticas ao potencial esvaziamento e um orçamento desigual entre às atividades de Ciência e Tecnologia, com maior volume direcionado às atividades tecnológicas, também foram feitas, assim como a condução do MCT à Política Científica e Tecnológica:

JORNAL DA UNICAMP – A SENHORA É DE OPINIÃO QUE OS FUNDOS SETORIAIS, QUE ESTE ANO DEVERÃO RECEBER R\$ 1,1 MILHÃO, FAVORECEM O CRESCIMENTO SUSTENTADO DO SISTEMA DE C&T?

GLACI ZANCAN – Os Fundos Setoriais atendem às redes de conhecimento que estão associadas às fontes dos recursos. **Eles são voltados para a inovação tecnológica. Devem fazer parte do sistema de fomento e não podem ser desconsiderados quando se avalia o crescimento da ciência como um todo. É preciso que o CNPq tenha um orçamento compatível com o crescimento da massa crítica do País.**

Também reforçando esses argumentos, o cientista Rogério César Cerqueira Leite publicou um artigo intitulado “*Inovação, ciência, universidade e empresa*”^{xl}, no jornal “Folha de São Paulo” (24/07/ 2002). O artigo dirigia duras críticas à lei da inovação, argumentando que a escassez da demanda por inovação é o ponto focal do problema. De acordo com o físico, essa deficiência é de natureza estrutural, resolvê-la com “*legislações que não interfiram na estrutura*” não terá efeito algum. Parece contraproducente, para o autor, que a lei não interfira na indústria, no “consumidor” da inovação, mas apenas tentar resolver o problema na universidade (“oferta”).

Com início da campanha eleitoral, em agosto de 2002, dificilmente uma agenda fora da temática partidária ganharia destaque, tanto no Legislativo como no Executivo. Assim, os trabalhos em torno do projeto sobre a lei da inovação perderam fôlego. Entre os temas mais significativas no espaço político, considerando o favoritismo nas urnas – já que no início (oficial) da campanha eleitoral, em agosto de 2002, Lula já tinha 37% da intenção de votos^{xli} – as instituições e gestores de C&T se perguntavam como o PT definiria as políticas para o setor.

O programa de governo petista^{xlii}, lançado no dia 29 de agosto, apresentava a visão do Partido sobre os caminhos para a C&T. Claramente em oposição ao que foi feito desde 1999, o conceito “inovação” (citado apenas 5 vezes) não foi apresentado como resultado do processo da relação universidade-empresa. Encontramos alguns itens que faziam alguma referência, ainda que distante, ao setor Científico e Tecnológico Nacional (**TABELA 8**).

TABELA 8 – ITENS RELACIONADOS AO TEMA C&T NO PROGRAMA DE GOVERNO PETISTA (2002)

ITEN	APRESENTAÇÃO
21	<p>O atual governo fracassou também porque vendeu a ilusão de que o Brasil poderia se erguer como Nação sem esforço exportador, sem políticas públicas capazes de levar as empresas e a comunidade científica e tecnológica a investir recursos e esforços em inovação, registro de patentes, desenvolvimento de marcas e produtos aptos a competir internacionalmente. É chocante o fato de que Brasil e Coréia do Sul tivessem, em 1980, o mesmo volume anual de registro de patentes e, 22 anos depois, o Brasil permaneça estagnado (100 por ano), enquanto a Coréia multiplicou por 15 o seu número de registros (1.500 por ano) [...] Ao pensarmos em políticas ativas de incentivo à produção e à inovação tecnológica, não propomos a volta do velho protecionismo, mas a implantação de políticas industriais com metas explícitas e controle público. Na era do conhecimento em que vivemos, um país [...] não pode abrir mão de desenvolver <i>software</i>, máquinas inteligentes e bens industriais ou agroindustriais de alto valor agregado e elevado conteúdo tecnológico. O Brasil tem uma base única no setor sucroalcooleiro, ainda longe de ter atingido o pleno desenvolvimento como parte da matriz energética nacional</p>
22	<p>O Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro. Também não pode menosprezar a capacidade da comunidade científica, tecnológica e empresarial brasileira de desenvolver produtos que sejam mundialmente competitivos. Os países que hoje tratam de desenvolver seus mercados internos, como a Índia e a China, não o fazem de costas para o mundo, dispensando capitais e mercados externos. As nações que deram prioridade ao mercado externo, como o Japão e a Coréia, também não descuidaram de desenvolver suas potencialidades internas, a qualidade de vida de seu povo e as formas mais elementares de pequenos negócios agrícolas, comerciais, industriais e de serviços.</p>
44	<p>Esse esforço de construção de um sistema nacional e inovador de competitividade precisa:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Articular as políticas comercial e tecnológica; b) Aumentar significativamente o investimento em P&D; c) Combinar as políticas horizontais voltadas para o mercado interno com as verticais e setoriais, voltadas para a capacitação tecnológica e as exportações. d) Estimular as empresas brasileiras a se adaptarem às novas tecnologias via P&D e à cooperação tecnológica nas áreas de pesquisa de longo prazo. Isso significa que a nova política de competitividade estará orientada para facilitar os processos de investimento crescente em conhecimento e capacitação.
45	<p>Nosso governo estará chamado a incentivar uma profunda mudança estrutural nos sistemas produtivos, especialmente aqueles intensivos em alta tecnologia. Por isso, dará especial atenção aos setores que tenham possibilidade de disputar mercados e investimentos internacionais e de vencer a forte concorrência existente. Isso significa que as políticas governamentais deverão também intervir seletivamente na reestruturação dos setores de ponta, a começar do complexo eletroeletrônico, do setor de bens de capital e da indústria química.</p>
51	<p>O nosso governo vai estimular o pleno envolvimento da sociedade na definição das políticas setoriais, tanto do ponto de vista da inserção industrial do País quanto do emprego maciço da Tecnologia da Informação nos serviços públicos, na atividade produtiva e na educação. A Lei de</p>

	Informática em vigor fornece o quadro legal a partir do qual deverão ser aprofundados os esforços no sentido do investimento em Pesquisa & Desenvolvimento, mobilizando a comunidade científica, os institutos de tecnologia e as empresas privadas para a produção de software e o desenvolvimento da microeletrônica naqueles nichos que apresentarem oportunidades tanto para a substituição de importações como para as exportações.
--	--

Elaborado a partir de PARTIDO DPS TRABALHADORES (2002)

No texto do PT, a questão da tecnologia, desatrelada da questão da ciência, aparecia ligada à retomada da política industrial, bem como ao fortalecimento do complexo eletroeletrônico, do setor de bens de capital e da indústria química. Além de rejeitar o trabalho executado no MCT, entre 1999-2002, o programa propõe uma nova racionalidade para C&T centrada na produção de políticas industriais e agrícolas em geral. Em uma simples busca por palavras, em todas as 73 páginas do documento não foram encontrados os termos “universidade-empresa”, “biotecnologia”, “engenharia genética”, “fundos setoriais”, “Capital de Risco na C&T”, “Finep” e etc.

Nos meses que antecedem as eleições presidenciais, o debate sobre os rumos das políticas de C&T experimentou os seguintes desdobramentos: em setembro de 2002, o jornal “O Estado de São Paulo” publicou uma matéria intitulada “*Inovação Tecnológica é o desafio, diz Sardenberg*”. Segundo o jornal, para o Ministro, o sucessor de Fernando Henrique iria encontrar no Ministério o desenho de duas linhas bem definidas de política: a ampliação da geração nacional de conhecimento e a ampliação da participação do setor privado no investimento em P&D.

Em “*Falta Tecnologia*”, editorial da Folha de São Paulo de 16/09/2002, o jornal critica a falta de apoio à pesquisa básica e o uso de estratégias de contenção das importações (um “desaquecimento da economia”), para um resultado positivo da balança comercial brasileira. Essa contenção da demanda, poderia se tornar insustentável em médio e longo prazo, e diminuía o impulso nacional para o avanço da tecnologia brasileira, a única estratégia possível para uma real competitividade nacional.

O Ministro Ronaldo Sardenberg respondeu à crítica da Folha em “*Tecnologia, desafio enfrentado*”, em outubro de 2002. Ele utilizou o espaço para resumir as ações do MCT no fomento da inovação e, sobretudo, na atuação do MCT para fortalecer as interfaces entre os setores público e privado, com medidas de caráter político, legal e institucional. O Livro Branco, os Fundos Setoriais, a lei de informática e a lei da inovação foram citados:

Recente editorial da Folha (“Falta Tecnologia”, pág. A2, 16/9) afirma que somente com base na competência científica e tecnológica pode-se almejar a

autêntica competitividade internacional. Estou inteiramente de acordo. O governo Fernando Henrique está enfrentando esse desafio [...]. Nesse sentido, temos trabalhado com vigor para criar um ambiente favorável à elevação dos recursos destinados a ciência e tecnologia e à intensificação da participação empresarial nesse esforço. E muito ainda precisa ser feito. [...] foram dados passos inéditos com os fundos setoriais para financiamento da pesquisa, mas fomos além e criamos novos programas, como o apoio à incubação de empresas; o Projeto Inovar, que fomenta o capital de risco; o Prêmio Finep de Inovação Tecnológica; os incentivos a pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação; a equalização de taxas de juros de empréstimos da Finep para empresas inovadoras; além da promoção de arranjos produtivos locais e plataformas tecnológicas em todos os Estados, Novos avanços serão possíveis com base na recente medida provisória 66 - a chamada minirreforma tributária. [...] **Passo decisivo é o projeto de Lei da Inovação, a ser apreciado pelo Congresso Nacional após longo período de debates e consulta pública coordenados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. O projeto incorpora propostas inéditas, como o estabelecimento de parcerias entre universidades, institutos públicos de pesquisa, pesquisadores e empresas, estímulo ao empreendedorismo e à proteção da propriedade intelectual, criação de estrutura legal apropriada para as empresas inovadoras, além da abertura, mediante remuneração, das instalações laboratoriais públicas e a criação de regime de compras governamentais no campo da alta tecnologia.** Todos esses instrumentos da política de ciência e tecnologia apresentam evidentes e positivos impactos no setor industrial brasileiro (FOLHA DE SÃO PAULO, 09 DE OUTUBRO DE 2002, p. A3, **GRIFOS NOSSOS**)

Em “*Ciência, tecnologia e inovação: urgências*”, artigo da Folha de São Paulo (17/10/2002), o presidente da Fapesp e vice-presidente da SBPC, Carlos Vogt, apresenta propostas aos candidatos à presidente, apontando “urgências para o sistema de ciência, tecnologia e inovação que podem contribuir, quem sabe, para priorizar ações e otimizar resultados”. A questão da continuidade de recursos e preservação da autonomia das entidades de C&T davam o tom de seu artigo.

Outra chamada interessante de matérias envolvendo C&T&I aparece em 26 de outubro de 2002, no Jornal Estado de São Paulo; os artigos “*Esperança para o setor acadêmico é seduzir área empresarial*” e “*gastos com importação provocam defasagem e atingem em cheio as instituições*”, em ambas matérias, argumentam o alto custo de fomentar a Ciência no país, especialmente em situações de crise econômica como a que o país vivia, salientando que, sem o setor privado como parceiro, o destino das pesquisas estão fadados ao sucateamento.

O jornal Folha de São Paulo, também em 26 de outubro, publica um artigo de autoria da Presidente da SBPC, Glaci Zancan, Intitulado “*A pauta dos Eleitos*” (p. A3). O artigo traz a defesa do fomento à pesquisa acadêmica, e a necessidade de mantê-la livre e desinteressada. A proposta

da SBPC era um sistema de C&T compartimentado, com políticas diferenciados para a ciência e tecnologia. Os papéis e atividades próprias de C e T devem estar bem definidos, delimitados e devem correr paralelamente. Segundo a autora, somente o avanço do conhecimento pode sustentar o processo de desenvolvimento tecnológico e de inovações que os candidatos tanto defenderam em suas campanhas.

A Presidente da SBPC afirma. Ainda que a comunidade científica exigia que o CNPq tivesse um Conselho Deliberativo capaz de proporcionar mais autonomia e independência da agência. Dessa maneira, como política de Estado e não de Governo, seria possível assegurar o fomento de longo prazo para a ciência no país. Para Zancan, as dificuldades que o CNPq enfrentava, desde 1990, refletiam a falta de autonomia do Conselho, o qual se tornou, para ela, apenas um órgão executor de políticas de Governo.

Os fundos setoriais, criados no atual governo, visam basicamente alavancar a inovação nas redes produtivas que dão origem aos recursos. Portanto seus recursos têm um destino perfeitamente definido. Como todos os fundos, estão alocados o FNDCT. É fundamental um Conselho Deliberativo do Fundo, para que ele seja um instrumento de política de Estado. Espera-se que os novos dirigentes do país que lhes foram apresentadas pelo Conselho da SBPC. (ZANCAN, ESTADO DE SÃO PAULO, 26 DE OUTUBRO DE 2002)

No início de novembro, dados publicados pelo IBGE (Pintec) sobre os investimentos em inovações tecnológicas, entre 1998-200, mostraram um grande descompasso entre grandes, médias e pequenas empresas. O editorial da Folha de São Paulo “*inovação empresarial*”, em 01/11/2002, apontou o grande desafio que empresas, em parcerias com universidades e centros de pesquisas, teriam para melhorar o perfil de inovação do país. Nesta direção o mesmo jornal sugere, em editorial “*Ciência e Tecnologia*”, que o já Presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, debatesse com especialistas as oportunidades de redesenhar as políticas e os órgãos de C&T, antes de nomear um nome para o Ministério.

No dia seguinte, dois de novembro de 2002, o governo de Fernando Henrique Cardoso envia ao Congresso o Projeto de Lei da Inovação do Governo Cardoso, o **PL 7282/2002**. Sobre o *timing* do envio do PL ao Congresso, que tramitaria com prioridade^{xliii}, disse Carlos Américo Pacheco:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – Eu me arrependo muito de a gente ter demorado a enviar para o Congresso. A gente discutiu isso em 2001, mas ficamos ainda, penteando aquele negócio lá, tirando coisa, ouvindo mais gente, só mandando para o Congresso em 2002. Mandamos em regime de

urgência, só mandamos em 2002. Temos um episódio hilário, em 2002 quando estávamos mandando ao Congresso, submetemos à AGU, à Casa Civil e eu me lembro que teve uma reunião com os advogados da AGU, um advogado super-jovem da AGU, estávamos em julho/agosto, véspera de eleições e esse advogado olhou o PL, viu que era uma coisa complexa e disse “eu não me sinto confortável, como cidadão, em encaminhar esse PL ao Congresso em um período que a gente está, eleições, pode mudar todo o governo, e etc”. Eu saí da sala e fui falar com o Silvano Gianni que era subsecretário da Casa Civil, e disse “escuta, tem um cidadão aí do lado que trabalha com você, como advogado da União, você quer fazer o favor de falar pra ele trabalhar como advogado da União e não como cidadão”. É curioso. Ele devia olhar se ela inconstitucional ou não, mas ele tinha opinião de que não devia. É o fim da picada. Aí o Projeto foi para o Congresso. Tínhamos aprovado, agora não me lembro, algo em torno de 23 leis, todas por acordo de liderança, de todos os partidos. **Tinha oposição de um ou de outro [...] a gente aprovou, quase todas as leis com o apoio de todos os partidos, então a lei de inovação não haveria de ser diferente.** (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

O projeto foi enviado em regime de urgência, mas não avançou. A expectativa do MCT era que o Projeto passasse rapidamente pela Câmara. A mensagem de apresentação do Projeto reúne alguns argumentos importantes que estão transcritos na **TABELA 9**.

TABELA 9 - SÍNTESE DA MENSAGEM DE APRESENTAÇÃO DO PL 7282/2002⁴⁴

PRINCIPAIS PONTOS DE ATUAÇÃO DO PL
<ol style="list-style-type: none"> 1) Estabelece mecanismos de gestão aplicáveis às universidades públicas e às instituições públicas de pesquisa, de forma a incentivá-las a executarem projetos de pesquisa que resultem em produtos e processos inovadores; 2) Busca garantir retorno aos investimentos públicos em C&T. De acordo com o PL, é necessário estimular a proteção dos produtos e processos inovadores, que saem das bancadas da pesquisa pública, mediante instrumentos de propriedade intelectual já disponíveis pela legislação nacional; 3) Coloca-se como um dos mecanismos eficazes de transferência das tecnologias inovadoras, e que tornem possível sua adoção pela indústria; 4) O Projeto disciplina de forma exaustiva a titularidade dos direitos de propriedade intelectual das inovações ou criações decorrentes de acordos celebrados entre instituições científicas e tecnológicas, entre estas e outras instituições, sejam públicas, privadas, de ensino e pesquisa ou industriais.
LACUNAS PARA CESSAR E OPORTUNIDADES PARA PROMOVER
<p>A par destas medidas de fomento da produção científica e considerando que a origem da maior parte dessa produção está nas universidades e institutos de pesquisa, torna-se necessário implementar mecanismos que estimulem e facilitem a transferência do conhecimento para empresas produtoras de bens e serviços, e que, dessa forma, gerem processos e produtos inovadores. O país carece de medidas de estímulo à constituição de alianças estratégicas entre empresas, à formação de consórcios entre o setor público e privado - voltados para atividades de pesquisa de relevante interesse nacional - à constituição de EBT e à realização de atividades de pesquisa que envolvam risco tecnológico.</p>

⁴⁴ O histórico deste PL pode ser encontrado no final deste documento, **anexo 4**

[...] um dos principais desafios que a sociedade brasileira precisa enfrentar [...] é o de acelerar a incorporação, pelo setor produtivo, do conhecimento científico e tecnológico desenvolvido pelas instituições de pesquisas do País.

PRINCIPAIS INFLUÊNCIAS (INDIRETAS) INTERNACIONAIS

[...] A interação entre a academia e a empresa nem sempre ocorre com facilidade. Por isso, vários países vêm adotando legislação que intensifique esse diálogo, e incrementa as possibilidades de introdução de inovações tecnológicas tanto de produtos quanto de processos produtivos. Esses temas já são objeto de leis específicas, em países desenvolvidos ou que deram grande salto para o desenvolvimento, como os Estados Unidos, França, Coréia, entre outros.

OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS NO SETOR ACADÊMICO QUE SERÃO PREENCHIDOS

Para minimizar os efeitos da falta de docentes da carreira decorrentes de exoneração ou demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento para capacitação e afastamentos decorrentes das medidas em menção, propõe-se nova redação para o § 1o do art. 2o da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, ajustando o seu texto, portanto, aos comandos da proposta. Ao tempo em que flexibiliza o regime jurídico do professor pesquisador, o Projeto garante o não esvaziamento dos quadros das Universidades, assegura a manutenção da vaga no caso de exoneração voluntária de professores e pesquisadores para constituírem suas próprias EBTs, além de viabilizar a redução da jornada de trabalho de professor ou pesquisador, caso seja do interesse da instituição de origem

NORMATIVIDADE NA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA

O Projeto, portanto, inova, ao ensejar que criações [de inventores independentes], após avaliação, sejam “adotadas” por instituições de C&T que, mediante compromisso do inventor de com elas compartilhar os ganhos auferidos com a futura exploração da inovação, garantam a realização de projetos que venham a permitir a industrialização ou utilização dessas inovações pelo setor produtivo. Além disso, o Projeto regula as relações com as instituições criadas com a finalidade de dar apoio à realização de projetos de pesquisa e de desenvolvimento científico e tecnológico, e legaliza a percepção de bolsas pelos servidores e empregados públicos das instituições científicas e tecnológicas - quando se envolverem em projetos executados em parceria com as mencionadas instituições - e permite a destinação de até 5% do montante acordado para cobertura de despesas operacionais e administrativas arcadas por tais instituições de apoio, quando da administração dos recursos previstos nos mencionados projetos executados em parceria. Corrige-se, assim, falha do sistema atual que não admite a remuneração das instituições científicas e tecnológicas, o que muitas vezes inviabiliza a realização de parceria com as instituições de apoio.

Há, no PL, um comando no sentido de que sejam reconhecidas as patentes e outros títulos de proteção intelectual nos quais figure como criador, para quaisquer avaliações de mérito, tanto na sua instituição de origem quanto fora. **Não mais se limitaria a carreira do cientista à publicação de trabalhos em revistas indexadas no Brasil e no exterior mas, também, se estimularia a transformação de resultados de pesquisa em produtos e processos inovadores.** Outro ponto relevante é a obrigatoriedade de a instituição de origem compartilhar com os seus pesquisadores e colaboradores a participação nos ganhos econômicos auferidos pela exploração de criação protegida pela mesma, na qual figure como inventor ou criador, a título de incentivo. Com a visão clara de que, na atualidade, grandes resultados em ciência e tecnologia são obtidos pelo esforço de cientistas vinculados muitas vezes a diferentes instituições, o Projeto prevê liberdade para que o pesquisador se afaste, facultando-lhe trabalhar em outra instituição pública, e estimula, assim, o trabalho em rede.

Ponto que merece especial enfoque, **também, é o estímulo à transformação de cientistas em empresários.** Nesse sentido, o Projeto de Lei concede ao cientista a possibilidade de licenciar-se da instituição pública de origem para constituir empresa de base tecnológica, com a finalidade de

desenvolver atividade empresarial relativa à produção de bens diretamente decorrentes de sua criação. O licenciamento poderá ser de até quatro anos. Findo o prazo da licença, caso a experiência não tenha sido bem-sucedida, poderá voltar e reassumir seu cargo ou emprego na instituição de origem. Na hipótese de a experiência ser bem-sucedida, o pesquisador poderá pedir exoneração e ainda receber, a título de incentivo financeiro, uma indenização correspondente a um inteiro e vinte e cinco centésimos da remuneração mensal, por ano de efetivo exercício na instituição de origem. A expectativa é de que a indenização venha a ser investida no crescimento da EBT da qual é sócio, o que tornaria mais sólido o empreendimento e melhoraria a perspectiva de retorno do investimento realizado pela instituição.

No que tange à iniciativa privada, o Projeto de Lei prevê a constituição de arranjos pré-competitivos de diferentes formas, incluindo estímulo para a cooperação entre empresas, com vistas ao desenvolvimento de produtos e processos inovadores e a constituição de alianças estratégicas entre empresas. Autoriza a União a participar com recursos financeiros, humanos, equipamentos e infraestrutura em empreendimentos destinados à constituição de ambientes ou centros voltados para atividades de pesquisa pré-competitiva, de relevante interesse nacional, que poderão alavancar setores inteiros da economia nacional. Para fortalecer a atividade inovadora nas empresas e considerando o custo elevado de investimentos em equipamentos destinados à pesquisa, **o Projeto permite às instituições científicas e tecnológicas compartilharem seus laboratórios, equipamentos e instrumentos em suas próprias dependências ou colocá-los nas dependências de empresas privadas, mediante remuneração adequada e desde que tal permissão ou cessão não interfira diretamente com sua atividade fim nem com a mesma conflito. Em outras palavras, o Projeto de Lei permite, dentro de princípios éticos, que o setor público compartilhe investimentos vultosos com a iniciativa privada, em prol do desenvolvimento do País.**

De realçar-se, por igual, que não se descurou do investimento novo, indispensável às empresas de base tecnológica mais promissoras, cuja criação se pretende estimular e, nesse sentido, o Projeto autoriza a instituição de Fundos Mútuos de Investimento em Empresas de Base Tecnológica, mediante recursos que venham a ser captados por meio do Sistema de Distribuição de Valores Mobiliários, nos termos da legislação vigente, sendo o seu funcionamento e administração regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM. Ainda com o objetivo de incentivá-las, prevê-se a utilização do denominado poder de compra do governo, consistente na atribuição, a elas, em condições de equivalência, de preferência nas aquisições de bens e serviços pela administração pública federal.

Cabe ressaltar, também, a previsão de estímulo ao risco tecnológico empresarial, inédito na legislação brasileira, que permite à União, em matéria de relevante interesse público, contratar empresa idônea de reconhecida capacitação tecnológica no setor, com vistas à realização de pesquisa que envolva risco tecnológico, para a solução de problema técnico específico ou obtenção de produto ou processo inovador, condicionada à aprovação de projeto, mediante auditorias técnicas e financeiras.

Por outro lado, o Projeto de Lei autoriza a União a fomentar ou participar da constituição de empresa de propósito específico, com prazo determinado, para o desenvolvimento de projetos científicos ou tecnológicos para obtenção de produto ou processo inovadores, destinados a atender a relevante interesse coletivo. O Projeto de Lei, finalmente, estabelece a obrigatoriedade de as instituições científicas e tecnológicas adotarem em seus orçamentos medidas cabíveis para a administração e gestão de sua política de propriedade intelectual, tanto no que diz respeito às despesas de proteção de suas criações, quanto no que pertine à percepção e compartilhamento com seus cientistas dos ganhos econômicos decorrentes de sua exploração. Prevê, ainda, a possibilidade de as instituições científicas e tecnológicas arrecadarem recursos financeiros provenientes da exploração da propriedade intelectual, os quais constituirão receita própria.

Elaborado a partir do PL 7282/2002 (BRASIL, 2002)

Nas publicações sobre a tramitação da “lei da inovação”, em jornais e revistas, nenhuma informação foi encontrada que pudesse explicar essa paralização Carlos Américo Pacheco, estranhou a demora da Câmara para aprovar o projeto:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – **Então a gente aprovou, quase todas as leis com o apoio de todos os partidos, então a lei de inovação não haveria de ser diferente. Mas aí, no segundo semestre de 2000, já no processo eleitoral quando o Lula ganhou as eleições, o PT criou uma comissão de transição de governo.** Nessa questão de transição, havia alguns responsáveis pela área de C&T, mas quem procurou para tratar da lei de inovação foi o **Jorge Bittar (PT)**. Ele, a comissão de C&T do Congresso nos apoiou enormemente em tudo que nós submetemos, junto com **Julio Semeghini (PSDB)**, o deputado da Bahia, que hoje é senador da Bahia, **Walter Pinheiro, Erundina**, havia uma perfeita sintonia entre todos os partidos que estavam ali. O Jorge me procura e diz que “*há uma pressão grande dos Sindicatos e da Andifes, contra essa coisa de botar a lei da inovação, será que vocês não poderiam tirar do congresso o PL?*”. Eu disse que não poderia tirar, mas poderia tirar a questão da urgência ou não colocar em votação e etc. **Então a lei foi uma negociação, eu não me lembro direto o que fizemos, acredito que a lei estava em “urgência urgentíssima” e aí deixamos apenas em “urgência”, entendemos que eles tinham dúvidas, o Jorge apoiava o projeto, mas tinha muita resistência.**(PACHECO, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

BARBARA LOPES – **QUAL FOI A MOTIVAÇÃO PARA PEDIR A RETIRADA DO PL?**

JORGE BITTAR – O pessoal ligado à área, como o pessoal da COPPE aqui do RJ, se interessou muito em conhecer o PL. Especialmente [...] como desburocratizar. O pessoal de São Paulo acionou o Julio Semeghini também [...] o objetivo não era barrar o desenvolvimento do PL. As pessoas [da área] sempre pediam para que fizéssemos audiências públicas, discutíssemos o PL. (JORGE BITTAR, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Destaque-se na fala de Pacheco, a ótima relação que o ex-secretário-executivo tinha com alguns membros do Legislativo. De acordo com o ex-deputado Jorge Bittar (PT), havia um grupo nuclear, formado por alguns deputados de diferentes partidos, dentro da Comissão de C&T, na Câmara, que trabalhavam em harmonia com o MCT:

JORGE BITTAR – [...] Eu tive uma relação bastante intensa com o Pacheco, ele percebeu meu interesse, meu conhecimento – devido à minha formação – sem nenhum exagero, **acho que me tornei um dos parlamentares que eu era, digamos assim, um dos formadores de opinião da Comissão de C&T. Pelo conhecimento e pela capacidade de diálogo.** Tínhamos um grupo de parlamentares que se relacionavam intensamente, era o caso de **Julio Semeghini (PSDB)**, do **Walter Pinheiro (PT)**, do **Kassab (PFL)** e de alguns outros deputados. Sempre que surgiu um tema importante, havia um grupo que trabalhava esse tema e que exercia, **pela competência, seriedade, capacidade de diálogo suprapartidária, nada significativo na comissão era aprovado sem a**

análise desse grupo. E na época, eu tinha uma relação boa como Pacheco. (JORGE BITTAR, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Enquanto a tramitação do projeto de lei da inovação parava no Congresso, no final do ano de 2002, o nome de um grande aliado do PT, o coordenador de campanha de Garotinho, **Roberto Amaral**⁴⁵(PSB), aparecia na mídia como um “ministeriável” e, ao lado de Miro Teixeira (PDT-RJ), ambos eram cotados para o MCT. No início de dezembro, o “*ministério estava 80% pronto*” de acordo com o futuro ministro da Casa Civil, **José Dirceu**⁴⁶. Na distribuição de Ministérios, o PSB queria o Ministério dos Transportes. Mas essa pasta ficou com o partido do Vice, José Alencar, o PL. De acordo com o Estado de São Paulo, em 18 de dezembro, dentro do PSB, Roberto Amaral não era um consenso para ocupar a pasta de C&T. Mas, o Cearense de Fortaleza, 63 anos, acabou levando a melhor e se tornou o único representante da sigla nos Ministérios, ocupando a pasta de Ciência e Tecnologia.

Como veremos no próximo capítulo, considerada um “*equivoco*” por críticos de dentro e fora do Partidos dos Trabalhadores, o novo Ministro da C&T, Roberto Amaral, promoveu uma agenda completamente diferente do que vinha sendo debatido desde 1999. Crítico feroz da herança deixada pelo governo Fernando Henrique em sua área, especialmente no contexto das privatizações realizadas entre 1995-2002, o perfil de Amaral sinalizava interrupção dos trabalhos feitos por Sardenberg e Pacheco. A Lei da Inovação, no Congresso, estava com os dias contados.

⁴⁵ Tentamos entrar em contato com o ex-Ministro para convidá-lo a participar desta tese, mediante a técnica Bola de Neve, conseguimos o contato pessoal de Roberto Amaral, mas não obtivemos retorno.

⁴⁶ Entramos em contato com José Dirceu para que ele pudesse dar seu relato sobre os dois primeiros anos de Governo. Após algumas semanas negociando horários, acordamos uma entrevista para esta tese. Ele nos receberia em Brasília. Mas próximo ao dia do encontro, José Dirceu acusou conflito de agendas, por conta das coletivas, em inúmeros estados, para a promoção de seu recém-lançado livro de memórias. Ele não aceitou reagendar a entrevista.

A “LEI DE INOVAÇÃO” E SEU ENTORNO POLÍTICO NO PRIMEIRO ANO DO GOVERNO LULA I (2003)

A questão de ciência e tecnologia não é orçamentária. **É uma questão política**, o orçamento é que tem de se adaptar à ciência e tecnologia. Ou o Brasil investe maciçamente em educação, ciência e tecnologia, ou nós não sairemos da condição de país subdesenvolvido (ROBERTO AMARAL, EM ENTREVISTA PARA A BBC BRASIL APÓS ASSUMIR O MCT, **GRIFOS NOSSOS**)

A impressão que se tem depois de ouvir alguns pronunciamentos e ler algumas declarações do Ministro de C&T, é a de que ele ainda não sabe bem o que vai fazer na pasta. O que produziu de mais relevante. Até agora, foi o mal-entendido que quase configurou uma contenda diplomática, a respeito do desenvolvimento de tecnologia nuclear do país. [...] **em meio a ideias vagas [...] não se vislumbra um foco pretendido para a política, uma hierarquização de diretrizes propriamente ditas [...]**. Quanto ao CNPq, não é desejável falar em aumento de bolsas antes de proceder à reforma dessa agência de fomento, cujos métodos de gestão estão ultrapassados (FOLHA DE SÃO PAULO, 10 DE JANEIRO, P. A2, **GRIFOS NOSSOS**)

[...] Quando você faz uma reunião a decisão já está tomada, ela já foi construída. Por isso, eu criei a imagem de que o corredor e o cafezinho são mais importantes para os atores do que a reunião em si, quando a reunião acontece, você já articulou o que tinha que articular...**E naquela época tinha uma coisa horrorosa, o pessoal que entrou [em 2003], olhava pra você e perguntava: “você é da gestão anterior?” tinha uma certa desconfiança...Na maioria das vezes foi dissipada com o tempo.** Eu me lembro que em uma reunião eu acabei dando o palpite, e a pessoa do meu lado perguntou em voz alta: “você é da gestão anterior?”. Aí eu disse: “não, eu sou da gestão Geisel, quando eu entrei no serviço público!”. **[2003] foi um período difícil, de mudança de enfoque na C&T...** (REINALDO FERRAZ EM ENTREVISTA PARA A NOSSA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

5.1 A GESTÃO “EQUÍVOCADA” DE ROBERTO AMARAL

Ideologia-partidária e descontinuidade na agenda “travam” o PL da lei da inovação

Em janeiro de 2003, notícias sobre a composição do governo, especialmente, o 2º escalão, tomam o noticiário. Procurado unir “coesão e diversidade”, o ministro da Fazenda, Antonio Palocci Filho comandou uma equipe econômica “ecclética”, combinando petistas, liberais e técnicos remanescentes do governo Fernando Henrique Cardoso. Palocci, anunciou ainda nos primeiros dias do ano, praticamente todo o seu segundo escalão:

[...] O secretário-executivo, uma espécie de vice-ministro, será **Bernard Appy**⁴⁷, oriundo da USP (Universidade de São Paulo), que deixou recentemente a LCA Consultores para ingressar na equipe de transição. Nomes de perfil liberal ocuparão setores estratégicos, a começar por **Marcos Lisboa**, da Fundação Getúlio Vargas, que assumirá a Secretaria de Política Econômica com a missão de ser o principal cérebro do grupo. “É um dos grandes formuladores econômicos do Brasil hoje”, nas palavras de Palocci [...] Foi criada ainda uma Assessoria de Assuntos Estratégicos, encarregada de estudar projetos de desenvolvimento e inovações tecnológicas. Para o cargo irá o jornalista **Edmundo Machado de Oliveira**, que deixa o cargo de editor de Economia do jornal “O Estado de S. Paulo”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 02 DE JANEIRO DE 2003, p. B1)

Sobre o período de transição, havia, pela equipe montada por Palocci, um claro entendimento de um bom trabalho feito no MCT. Conforme depoimento de nosso principal interlocutor afirmou:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – [...] Então, havia uma certa receptividade pelo lado da fazenda. Quando teve a transição de governo, eu me lembro que o **Bernard Appy**, que foi ser secretário executivo do Palocci no Governo Lula, foi conversar comigo. Ele me disse que o **governo de transição tinha uma excelente avaliação do trabalho que a gente tinha feito no ministério, e aí para a minha curiosidade, não é que a equipe de transição do PT tinha achado que a gente tinha feito um bom trabalho ou** que a opinião do Malan e do Ministério da Fazenda [do FHC] sobre a nossa gestão no MCT era boa, mas que a equipe de transição do Lula tinha a mesma opinião do Ministério da Fazenda do Fernando Henrique. O ministério da Fazenda entre o Fernando Henrique e o Lula é o mesmo, o mesmo *pedigree*, o mesmo *Staff*, o Bernard Appy tinha trabalhado com o Luciano, eu também tinha trabalhado com o Luciano. **Eles tinham uma boa avaliação do que a gente tinha feito. O ministério da Fazenda do Fernando Henrique apreciava o que a gente tinha feito, apoiou o que a gente tinha feito e o governo de transição do Lula tinha a mesma opinião que a Fazenda do Fernando Henrique.** (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

⁴⁷ **Bernard Arrapy** foi convidado a dar seu depoimento sobre o período da transição, no meio das negociações de horários com seu secretário, desistiu de participar. **Marcos Lisboa**, gentilmente, participou de nossas entrevistas.

Perguntamos ao Edmundo Machado de Oliveira sobre as considerações da equipe de transição sobre o trabalho realizado no Governo FHC (na pasta de C&T) e sobre a escolha do novo ministro: “*Por que o Roberto Amaral tinha sido a escolha como Ministro da C&T?* Edmundo Machado de Oliveira, experiente jornalista, foi objetivo em sua resposta ao dizer “*porque ele era o Vice-presidente do PSB*”.

A escolha de Amaral foi uma surpresa para a antiga equipe do MCT. “*Quando deu a transição de Governo. Era conhecido que o PT do Lula, do Zé Dirceu particularmente, entregariam o ministério de C&T ao PSB, imaginavam que o PSB iria escolher o Sérgio Rezende para ser ministro; e, o Roberto Amaral que era o secretário geral do partido, antes de ser alguém do PSB esse ministério, ele mesmo assumiu. Ele proibiu a palavra inovação no ministério*” (CARLOS AMÉRICO PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

Inovação era o tema central do MCT, a nova racionalidade estava explicada em todos os relatórios preparados para a nova equipe. Antes da eleição presidencial, o presidente Cardoso havia começado a institucionalizar a transição. Cardoso pedi ao Pedro Parente para organizar este processo. O presidente eleito poderia indicar um certo número de pessoas e o Governo “contrataria” com *status* de ministro. “*Era para ser o Celso Daniel, mas foi o Palocci. Então o Palocci foi o chefe da negociação e nós nomeamos para vários ministérios pessoas da transição para se interarem do que acontecia, mandei também preparar, em cada ministério, do que ocorria de importante para eles tomarem conhecimento*”. Disse o Presidente Fernando Henrique Cardoso, em entrevista para esta tese.

Eu fiz parte da equipe de transição porque eu estava na secretaria com o Pacheco. Então, eu, o Maurício Mendonça e o Pacheco recebemos e tivemos diversas reuniões com a equipe de transição do PT. Em dezembro, tinha umas 6 ou 7 pessoas do PT. A lei de inovação era uma das coisas. Preparamos um documento, para a transição, do que tínhamos feito e uma agenda que estava em curso. (ANDRÉ AMARAL, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

Edmundo Machado, responsável pela área de C&T na transição ressaltou a importância de não romper com o trabalho executado no governo anterior:

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA – O envolvimento do Pacheco inclusive nas discussões, **foi um empenho pessoal meu, e também do Glauco [Arbix]**, para que pessoas que trabalhassem, como o **Maurício Mendonça**, ele por exemplo foi um dos secretários que continuou no MCT, e participou dessa discussão ativamente, então você tinha o novo chegando, com uma cabeça bem definida, mas com contradições internas dentro do Partido.

BARBARA LOPES – COM O RESULTADO POSITIVO DAS ELEIÇÕES, O PROJETO DE GOVERNO DO PT CONSIDERAVA PRESERVAR E AMPLIAR O TRABALHO ANTERIOR?

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA: Ninguém jogou nada fora, em uma frase que ela partilhada tanto pelo Zé Dirceu, pelo Gushiken, pelo Aloisio (Mercadante), pelo Palocci...que o PT não faria rupturas como o próprio PT tinha escrito, em dezembro de 2001 na convenção de Olinda que eles fizeram. O texto que sai da convenção diz que o PT iria disputar a presidência em 2002 e iria fazer uma ruptura com as políticas neoliberais do governo FHC, mas em 24 de junho de 2002, divulga-se a Carta ao Povo Brasileiro sobre o que viria, ele abandona a ideia de ruptura e com alguma dificuldade inclusive, do próprio Lula em aceitar, ele era a principal expressão [...] Era o Celso Daniel que iria fazer o programa, daí assassinaram...Chamaram alguns economistas da Unicamp...Palocci assume a coordenação do Programa, ele convida o Glauco e a mim para ajudá-lo. Chama-se o Gushiken. Ponto de partida: a não ruptura dos contratos.

BARBARA LOPES: DEPOIS DE VENCER AS ELEIÇÕES, TEVE REUNIÃO DE TRANSIÇÃO COM O PACHECO?

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA – O Pacheco discutia ativamente, trazido por mim.

O Fernando Henrique já tinha pedido pra gente preparar uma transição tranquila para o próximo Governo, era muito pouco conhecida a discussão [sobre inovação], sobre o que fazíamos na Finep, se não documentássemos...ficamos com medo de quem chegasse desmontar todo o trabalho, preparamos um mega documento muito detalhado, esperamos cada linha operacional da Finep, isso consumiu os últimos 3 meses e aí não deu tempo de negociar mais nada no Congresso, como a lei da inovação.(JORGE ÁVILA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Para dirigir a Finep foi escolhido **Sérgio Rezende**. Inicialmente, o PT ofereceu a presidência do CNPq. Ele recusou. Sérgio queria fazer parte da Finep, como ele próprio nos relatou. Consensualmente, a figura de Rezende como acadêmico laureado trazia alívio aos membros da Comunidade Científica, mas apreensões ao lado ligado às empresas:

A Finep, no governo Cardoso, foi rotulada como a “agência de apoio à inovação no Brasil” foi um *slogan*. A Finep passou a olhar mais para as empresas comparado da forma que fazia antes. Antes era a agência das universidades. Aí quando o Sérgio entrou na Finep, ele disse que iria voltar a fazer isso. Então tinha uma tensão sobre o quanto poderia se usar do FNDCT para as universidades e o quanto seria para as empresas. Eles tiveram a sorte de aumentar a receita da Finep, a melhoria da economia também contribuiu. Tinha ano que eles colocaram 400 milhões em edital (INTERLOCUTOR(A) EM ENTREVISTA PARA ESSA TESE)

Para outro interlocutor, o período de Sérgio a frente da Finep foi permeada por adaptações, período que eles observaram que a inovação teria que fazer parte da agenda da instituição. “o Sérgio

era o representante típico das universidades, uma orientação típica, acho que teve ali um período, como teve pra gente, de entender esse mundo”.

O nome de Roberto Amaral era expressão do jogo, definido a partir das coalizões eleitorais. Nessa composição, a indicação de um nome para a Secretaria Executiva do MCT era fundamental, não apenas por conta de sua posição política no executivo, mas sua representatividade e legitimidade perante a comunidade científica e tecnológica brasileira. Com origem no meio científico, o novo secretário-executivo do MCT, Wanderley de Souza, recebeu o convite para ocupar a secretaria-executiva, veio do próprio presidente eleito, segundo nos relatou:

WANDERLEY DE SOUZA – Eu acompanhei essa questão [da inovação] como secretário de tecnologia do RJ com o Pacheco. No fórum, discutimos muito a questão da inovação, sobre a necessidade de uma legislação de inovação no país. **E teve a primeira proposta [da lei], mas quando está em período eleitoral o país para. Depois, quando o Lula ganhou a eleição, eu fui convidado para ir ao Ministérios. O convite veio direto do presidente Lula pela indicação do Governador Garotinho, o Roberto Amaral tinha sido o coordenador de programa de governo do Garotinho.** Eu não estava muito disposto a ir pra Brasília. (WANDERLEY DE SOUZA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Francelino Lamy Grando⁴⁸ foi escolhido para ser o Secretário de Política Tecnológica Empresarial do MCT⁴⁹. Grando foi indicação de Newton Lima Neto (PT), prefeito de São Carlos. Newton foi responsável pela área de educação na equipe de transição. Grando foi seu secretário de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia, na cidade de São Carlos, onde também atuava como professor na Universidade Federal de São Carlos.

Embora as tratativas no âmbito das Equipes de Transição apontassem para uma continuidade, os primeiros movimentos do novo ministro foram na direção contrária. Em seu primeiro discurso, em 03 de janeiro, na transmissão do Cargo – Com o Ministro Sardenberg ao seu lado – Amaral não poupou críticas ao modo como o MCT foi conduzido entre 1999-20002.

⁴⁸ Nós tentamos entrar em contato com Grando. Contatamos a secretaria da UfSCar, secretarias do MDIC (último local onde trabalhou) e antigos colegas de trabalho, como o secretário-executivo Wanderley de Souza. Infelizmente, ele não foi encontrado.

⁴⁹ O Wanderley me chama na sala dele e me apresenta o Grando. Da área que eu fazia ele não sabia absolutamente nada. Ele percebeu que o que fazíamos era de outro mundo, e a atuação dele foi muito prejudicada, o ministro acabou fundindo as secretarias, secretaria de desenvolvimento tecnológico e inovação com a secretaria de política de informática. Ele endoidou. Muito trabalho e a agenda da SEPIN é uma agenda pesadíssima por conta da lei de informática; com o objetivo de facilitar o diálogo, ele colocou um secretário para cuidar de duas áreas bem diferentes, um tema está dentro do outro, mas os instrumentos de políticas são bem diferentes e a histórias das secretarias são bem diferentes. O DNA da Sepin está na secretária especial de informática no governo militar, que tem uma lógica totalmente própria (REINALDO FERRAZ EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Defendendo a pesquisa básica e fazendo menção aos valores das bolsas (CNPq e Capes), o novo Ministro criticou a gestão dos fundos setoriais, apontando a necessidade de sua revisão. As novas prioridades do Ministério seriam uma atuação em conjunto com o MEC, focando a formação de recursos humanos para o ensino médio, e a valorização de questões focadas enfrentamento de problemas sociais.

De acordo com o jornal “Folha de São Paulo” (03/01/2004), o Ministro “*fez um discurso nacionalista e emocionado, em homenagem aos socialistas e comunistas que morreram durante o regime da ditadura militar (1964-1985), sobre o uso da base de Alcântara, disse que vai discutir a questão com o PT, que sempre se posicionou contra o uso comercial da base pelos Estados Unidos*” O fato do Ministro citar apenas os fundos setoriais – com amplas críticas –, e não contemplar em seu discurso outros temas importantes como: a lei de informática ou a indução de maior participação do setor privado nos gastos federais com C&T, sinalizava interrupção dos projetos de seu antecessor. Uma nova diretriz surgia no MCT, focada no amparo à pesquisa básica e na formação de recursos humanos.

As diretrizes da Política Científica e Tecnológica, sob o comando de Roberto Amaral, eram pouco claras, e suas incursões na imprensa, atabalhoadas. Em 05 de janeiro de 2002, em entrevista à rede BBC Brasil, o Ministro afirmou que “*o País deve dominar a tecnologia da bomba atômica*”, além de defender o alinhamento dos esforços de C&T no país com as iniciativas do MEC e a valorização de uma agenda de C&T engajada com a questão social:

BBC BRASIL – QUAIS SÃO OS SEUS PRINCIPAIS PLANOS PARA O MINISTÉRIO?

MINISTRO ROBERTO AMARAL – Nós vamos integrar o MCT como instrumento da política geral do governo. Sem abdicar do que já vem fazendo, ele vai se dedicar a colaborar em busca de fórmulas para o crescimento econômico do país, para o desenvolvimento, para a justiça social. **Um dos pontos básicos da nova administração será contribuir para o combate à fome. Nós pretendemos fortalecer a área de ciência e de tecnologia, na qual o país está muito atrasado. Vamos desenvolver com prioridade a área espacial e a área nuclear**, temos o maior interesse em aumentar o nosso intercâmbio científico e tecnológico com a Comunidade Européia. Já estamos em negociações, conversações, que vão ser prosseguidas na minha administração e vamos intensificar a formação de técnicos e cientistas no Brasil **com o aumento quantitativo e qualitativo das bolsas de estudo, com o reaparelhamento das universidades e dos institutos de pesquisa**. Um ponto muito importante será a atuação em comum com o **Ministério da Educação**, com o objetivo de juntar os nossos esforços, primeiro para a formação de professores de ciências, de biologia, de física, química, matemática, para dotar inicialmente as escolas públicas de ensino médio. Nesses próximos quatro anos, nós queremos dotar todas elas com

kits de laboratório de ciência e tecnologia de forma a melhorar a **qualidade de ensino nessa área e promover a ciência e a tecnologia.**

BBC BRASIL – O SENHOR PODERIA DETALHAR MAIS QUAIS SÃO OS OBJETIVOS NAS ÁREAS ESPACIAL E NUCLEAR?

ROBERTO AMARAL – Nós já temos um convênio na fabricação de satélites com a China [...] E nós estamos com a perspectiva de boas negociações com a Ucrânia, para um projeto de cooperação para a utilização da base de Alcântara (MA) para lançamento de satélites. Isso é muito importante, para nós vai haver transferência de tecnologia, o que é importantíssimo e tem uma influência geopolítica evidente.

BBC BRASIL – ESSAS NEGOCIAÇÕES VÊM DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE OU FORAM INICIADAS JÁ PELA EQUIPE DO GOVERNO LULA?

ROBERTO AMARAL – [...] A principal negociação do governo Fernando Henrique, que nós vamos aprofundar, foi com a China. A que nós pretendemos alargar é com a Ucrânia. Nós temos também uma preocupação muito grande com a América do Sul [...].

BBC BRASIL – E COM RELAÇÃO AO PROGRAMA NUCLEAR?

ROBERTO AMARAL – Isso vai ser uma prioridade [...] O governo deve retomar a construção – isso vai se decidido em abril – de Angra 3. O Ministério da Ciência e Tecnologia tem sob sua responsabilidade o controle da segurança de todo o complexo de Angra. A Nuclebrás e a Nuclerpe estão produzindo muitos insumos, máquinas, equipamentos para a área nuclear. Este projeto nós pretendemos fortalecer.

BBC BRASIL – ESSA É UMA ÁREA SEMPRE MUITO POLÊMICA. VAI SER UMA PRIORIDADE DO GOVERNO, O GOVERNO VAI INVESTIR NELA?

ROBERTO AMARAL – Vai investir. A energia atômica, não cabe gostar ou não gostar dela. Ela é estratégica. Dominar o ciclo atômico é importante para nós, para o país. Porque ele não se desenvolve isoladamente. O avanço nessa área significa um avanço em inúmeras áreas, como da física, da matemática, da computação. Isso é muito importante para nós. O país tem consciência disso e nós vamos investir.

Essas declarações geraram, imediatamente, críticas de dentro do PT ao Ministro. A deputada federal, Iara Bernardi (PT-SP), insinuou que Roberto Amaral não leu o documento de transição que foi entregue aos novos membros do governo. Iara disse que pesquisas na área de artefatos bélicos não estavam nas prioridades de Governo. José Dirceu, Ministro da Casa Civil, assim como o secretário de Comunicação de Governo, Luiz Gushiken, pediram para alguns ministros estudarem as propostas de governo antes de divulgá-las, tal advertência foi chamada de “*mordaca ministerial*” pela Folha de São Paulo (12/01/03, p. A10).

O editorial do Estado de São Paulo, “*avaliação do ensino em xeque*” (09/01/03), analisou a atuação do “núcleo duro” de ministros da nova administração. De acordo com a publicação,

alguns parecem ter pleno conhecimento de causas, enquanto outros parecem ter ideias que apontavam, claramente, para um retrocesso nos seus setores, é o caso do Ministro da Educação, Cristovam Buarque, e do titular da C&T, Roberto Amaral. Sobre este último:

O Caso mais ostensivo de desencontro entre um Ministro e seu Ministério envolve o titular da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, na cota do PSB de Anthony Garotinho. Além de entrar para a história como causador do primeiro imbróglgio de alcance internacional na Era Lula [...] **a cada entrevista ele revela ser jejuno em matéria de Ciência e Tecnologia**, setores com que jamais cruzou em sua diversificada carreira (ESTADO DE SÃO PAULO, 09 DE JANEIRO DE 2003, p. 3, **GRIFOS NOSSOS**)

Na Folha de São Paulo, em 10 de janeiro, a crítica foi direta:

A impressão que se tem depois de ouvir alguns pronunciamentos e ler algumas declarações do Ministro de C&T, é a de que ele ainda não sabe bem o que vai fazer na pasta. O que produziu de mais relevante. Até agora, foi o mal-entendido que quase configurou uma contenda diplomática, a respeito do desenvolvimento de tecnologia nuclear do país. [...] **em meio a ideias vagas [...] não se vislumbra um foco pretendido para a política, uma hierarquização de diretrizes propriamente ditas [...].** Quanto ao CNPq, não é desejável falar em aumento de bolsas antes de proceder à reforma dessa agência de fomento, cujos métodos de gestão estão ultrapassados (FOLHA DE SÃO PAULO, 10 DE JANEIRO, P. A2, **GRIFOS NOSSOS**)

Em 14 de janeiro de 2003, a jornalista de Política, Dora Kramer, em artigo intitulado “*Antes que a crise se instale*”, no Jornal Estado de São Paulo, alertava para uma série de gafes e trapalhadas no Governo recém-instalado, sobre Roberto Amaral:

[...] Com relação a Roberto Amaral, pode ter havido erro de pessoa na escolha, dado o desconhecimento revelado pelo Ministro a respeito do que se passa á sua volta, quando defendeu o acesso do Brasil à tecnologia da bomba atômica.

Roberto Amaral se comprometeu, desde os primeiros dias da posse, a dobrar os recursos para C&T. O cenário era realmente diferente. Ao invés da retenção de verbas do MCT pela área econômica, em 2002, o orçamento previsto para 2003 era de R\$ 3,3 bilhões de reais. Amaral também propôs ampliar de 6 mil para 10 mil o número de doutores formados por ano. A notícia agradou a academia. Em consonância com o novo ministro da Educação, Cristovam Buarque, Amaral disse que iria rever os valores das bolsas no CNPq e na Capes, assim como buscar ampliação no número de benefícios concedidos. Reestruturar o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia também era uma das metas do recém-empossado Ministro. Todas estas promessas foram feitas em São Paulo, à SBPC.

Em seus discursos, Roberto Amaral alinhar o MCT com o setor científico nacional. Poucos dias depois da promessa à SBPC, o Ministro seguiu para o Rio de Janeiro e anunciou que iria aumentar os investimentos em pesquisa e em bolsas de estudos por meio do CNPq⁵⁰ e, também, propôs criar uma nova modalidade de bolsas destinadas a alunos do ensino médio.

Por outro lado, porém, nos encontros mantidos com a FIRJAN e FIESP, o Ministro mantém revela uma posição ambígua sobre as diretrizes que norteariam a relação do MCT com o empresariado.

Enquanto o Ministro Roberto Amaral não se posicionou sobre como seria o relacionamento da pesquisa pública com a iniciativa privada, lideranças ligadas ao antigo governo, agora atuando no âmbito da FAPESP, em São Paulo, lembram que:

“Se quisermos aumentar os investimentos em P&D, deve haver maior participação do setor privado, já que os gastos públicos estão dentro dos padrões dos países desenvolvidos”, afirma Pires Ferreira. Ele sustenta seu argumento comparando os investimentos em P&D de diversos países em relação ao PIB. O Brasil investe no setor 1,05% de seu PIB, menos que o Canadá, que gasta 1,94%, e mais que a Espanha, com 0,9%. “Mas os gastos do setor público no país, de 0,63% do PIB, se assemelham aos do Canadá, com 0,62%, e da Coreia, com 0,61%”, ressalva. A grande diferença está na participação dos investimentos privados, que no Brasil é de 0,40% do PIB, contra 1,73% da Coreia ou 1,90% dos Estados Unidos (REVISTA FAPESP, ed. 83 JANEIRO DE 2003)

Para agravar essa relação pouco harmoniosa entre o novo chefe da pasta de C&T e o empresariado, na cerimônia de posse do novo Presidente do CNPq, Erney de Camargo, Roberto Amaral cobrou maior participação do setor privado no financiamento da pesquisa nacional, mas atacou os tradicionais instrumentos para alavancar essa parceria, os incentivos fiscais e a proteção de mercado para as empresas. Para o Ministro “*Esses recursos são modelos do passado que apenas favoreciam a criação de cartéis (...) os potenciais lucros resultantes das descobertas científicas já são suficientes*” (“O Estado de São Paulo 15/02/03 p. 15).

Ao assumir o CNPq, Erney de Camargo ressaltou que o CNPq iria dar mais espaço aos “*programas de balcão*” – quando o pesquisador apresenta um projeto e pede financiamento independente de chamadas temáticas. Também se comprometeu a regularizar os repasses de verbas do Pronex⁵¹. Outra iniciativa que causava mais dúvidas que elogios era a proposta de fixação de novos critérios favorecendo bolsistas do CNPq que estivessem fora do eixo Rio-São Paulo. De

⁵⁰ No final do mês de janeiro, Erney Camargo, diretor do Instituto Butantã foi escolhido o novo presidente do CNPq.

⁵¹ Para o ano de 2003, o CNPq contou com um orçamento de R\$ 688 milhões (FAPESP, Ed 85, março de 2003)

acordo com o Ministro, não se tratava de um regime de cotas, mas uma tentativa de “*nacionalizar a concessão de bolsas*” já que 50,3% de todos os recursos destinados à concessão de bolsas localizam-se no eixo Rio-São Paulo. Essa proposta, entretanto, não levava em consideração o fato de que a grande maioria dos programas de pós-graduação, especialmente no nível do doutorado, se encontrasse nessa região.

Assim, após estes primeiros meses de 2003, percebe-se uma reorientação na “*geopolítica do MCT*”, como afirmado por Jorge Ávila, em entrevista para esta tese. Entre 1999-2002, a FINEP foi o braço direito do Ministério, a racionalidade da política científica e tecnológica, voltada à criação e desenvolvimento de um Sistema Nacional de Inovação, fortalecia o papel da Financiadora. A partir de 2003, a posição estratégica passou para as mãos do CNPq. A reorientação da política pública de C&T, focada em estimular a educação básica, a capacitação de recursos humanos com ênfase na ampliação da política de bolsas da agência, eram alguns dos exemplos da prioridade da pasta:

O [novo presidente do CNPq] ressalva que [a entidade] vai “honrar” todos os programas já em andamento – citando como exemplo o Pronex e o Milênio – e pagar integralmente os auxílios concedidos. [...] Afirma, ainda, que a ênfase na política de fomento de balcão não exclui o apoio aos programas de pesquisa induzida, o que ocorrerá à medida que as liberações financeiras permitirem. [...] A expectativa é ampliar o número de grandes projetos e programas com recursos dos Fundos Setoriais. “Nos últimos anos, cresceu a idéia de que o CNPq só apóia bolsas [...] O estímulo às estruturas regionais de C&T também será a marca do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Nessa perspectiva, as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAPs) e as Sociedades Científicas terão um papel estratégico. “O CNPq será o braço do MCT para a implementação dessa política”, diz Camargo. (REVISTA FAPESP, ED. 85, MARÇO DE 2003).

Em texto de sua autoria, publicado na Folha de São Paulo, Roberto Amaral retoma a comparação “Brasil *versus* Coréia”, um tema central nos argumentos da gestão de Sardenberg em favor de uma política de inovação. Entretanto, na nova abordagem nota-se um linguajar voltado ao embate político-ideológico entre nações (como fortalecimento da “soberania”, “ruptura ao passado”, reverter a “timidez colonial, lutar contra a elite”); aprofundamento e entrelaçamento das entidades voltadas ao fomento de pesquisas, majoritariamente, científicas. No artigo, o Ministro lança mão dos argumentos contidos em relatório da ANDIFES, entidade que atuava em oposição às políticas impulsionadas entre 1999-2002, propondo a desconstrução da política de incentivos fiscais e a reorganização da FINEP e dos Fundos setoriais:

- 1) Por que perdemos tanto tempo? Em 1975, a renda per capita brasileira era o dobro da coreana. Nosso PIB era quatro vezes superior ao da Coréia do Sul. No entanto, em 2001, o PIB per capita coreano já era 2,5 vezes maior do que o brasileiro. Como explicar? Parte da explicação está neste fato objetivo: enquanto a Coréia investe, há 20 anos, 3% de seu PIB em ciência e tecnologia, só agora estamos investindo 1%! [...] O desafio do governo do presidente Lula é inserir o Brasil na sociedade do conhecimento. **Nessa perspectiva, a política estratégica do Ministério da Ciência e Tecnologia deixa de ser uma categoria em si para se justificar tão-só pelo seu valor fundamental: o humanismo (...)** E não se pode falar seriamente nem em desenvolvimento nem em crescimento se um e outro não têm como essência, alicerces insubstituíveis, os avanços científicos e tecnológicos. Essa é a chave da competitividade, do progresso e da soberania.
- 2) **O desenvolvimento científico está sendo orientado por uma nova política de bolsas do CNPq e pela universidade, prestigiada, reaparelhada, com seus professores, mestres, doutores e pesquisadores corretamente amparados e estimulados.** Não se pode esquecer, evidentemente, os centros de excelência em ciência e tecnologia. E é preciso também incorporar nesse processo as universidades e centros de ensino superior privados. Enfim, para atender à demanda por novos cientistas, **rompemos com políticas conservadoras**, que congelaram as bolsas destinadas à pesquisa, com seus valores intocados havia sete anos. **Além disso, elas estavam praticamente fechadas para jovens que saem da pós-graduação. Informação da Andifes revela que é de 45 anos a média de doutores bolsistas do CNPq [...]** Com estes objetivos estarão unidos o MCT e o MEC, o CNPq e a Capes
- 3) A esse esforço do poder público terá de associar-se a iniciativa privada, investindo em inovação, absorvendo e produzindo novas tecnologias, abrindo mercado para nossos cientistas. Não podemos continuar aqui com uma realidade invertida em relação aos países desenvolvidos, com o poder público arcando com 80% dos investimentos em ciência, tecnologia e inovação. **Só com uma parceria sem preconceitos** poderemos alterar essa relação e melhorar a qualidade dos bens e serviços, aumentando nossa competitividade, substituindo importações e agregando valor a todos os itens de nossa pauta de exportações, inclusive de produtos agrícolas. **É preciso ficar claro que não se trata de retomar as cansadas políticas de incentivos fiscais ou de reserva de mercado que cevaram a construção de cartéis de atraso**
- 4) Para contribuir nesse processo, **a Finep - reorganizada, recuperada, recapitalizada - voltará a apoiar, preferencialmente, as pequenas e médias EBTs. Os fundos setoriais do MCT, após a democratização de sua gestão, para assegurar transparência, desempenharão papel fundamental.** Nesse sentido, a política de editais deverá ser revista para assegurar a participação dos Estados, a justa distribuição nacional de recursos e a possibilidade real de disputa por todos os segmentos da ciência brasileira
- 5) Temos que superar **a timidez colonial, que às vezes coloniza ideologicamente parte da elite**, e assumir na América do Sul o papel que **nossos irmãos nos cobram, ajudando-os no desenvolvimento científico e tecnológico, inclusive na formação de pesquisadores, mestres e doutores** (FOLHA DE SÃO PAULO, 19 DE FEVEREIRO DE 2003, A3, GRIFOS NOSSOS)

A defesa da política de inovação adotada pelo antigo regime fica a cargo de **Carlos Pacheco** no artigo para “*Conhecimento e Política Tecnológica*”, publicado no jornal Folha de São Paulo, em 06 de março de 2003. Nesse artigo o ex-secretário executivo alertou que, sob um cenário contemporâneo da “*economia do conhecimento*”, é fundamental compreender o que são os “*sistemas nacionais de inovação*” e, na sequência, fortalecê-los. Em consonância com o que ocorreu em inúmeros países, as grandes mudanças no sistema Nacional de C&T&I foram feitas nos últimos anos apontavam nessa direção:

[...] a criação dos fundos setoriais [...] a reestruturação da Finep [...] a incorporação da inovação à agenda [...] a maior cooperação entre universidade e empresa; os incentivos a pesquisa e desenvolvimento empresariais, como a lei nº 10.332, que permite subvenção e equalização de juros, ou a minirreforma tributária de 2002, que possibilita deduzir em dobro os gastos das empresas com pesquisa [...] Os fundos foram um vasto campo de experimentação. **A ênfase foi consolidar o sistema nacional, focalizando a ação na interface entre público e privado. Algo que fosse além das visões particulares. Uma aliança estratégica entre universidade e empresa. A universidade não pode - nem irá - substituir o esforço da empresa. Esta também não irá financiar a universidade. Trata-se de modificar o ambiente em que se situam e reforçar a cooperação.** (PACHECO, FOLHA DE SÃO PAULO, 06 DE MARÇO DE 2004, P. A3, GRIFOS NOSSOS)

Para Pacheco, a política de C&T tem um papel decisivo, por ação ou omissão, nos rumos econômicos do país. “*Se isolada, circunscrita à agenda de seus atores mais imediatos, cai no esquecimento. Torna-se secundária e míngua*”. Neste sentido, o ex-secretário executivo faz uma crítica direta ao tratamento que o novo Ministro dispensava aos Fundos Setoriais:

A reserva de contingência dos fundos setoriais dará em 2003 uma “contribuição” ao ajuste fiscal de R\$ 595 milhões. A programação orçamentária cortou (ilegalmente) mais R\$ 354 milhões do limite financeiro do Ministério da Ciência. Tudo isso apesar dos gastos em C&T estarem “protegidos” pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esses valores representam cerca de 30% do orçamento. Isso depois de o Congresso ter reafirmado que não se poderia contingenciar gastos em C&T. O certo é não esperar a solução macro e avançar na política tecnológica. Há que ofertar crédito a juros baixos, utilizando os recursos orçamentários para equalização e os mecanismos que já existem. Capitalizar a Finep e ampliar seu “funding”. Dar um destino nobre à reserva de contingência dos fundos setoriais. O Tesouro já acumula R\$ 800 milhões, e neste ano serão mais R\$ 600 milhões, que poderiam ser aportados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento, sem impacto no superávit primário, ampliando a oferta de crédito. Novos fundos e novas parcerias devem ser pensados, com ênfase em serviços e parques tecnológicos. Há que dar urgência à regulamentação da lei 10.637, que incentiva as atividades de P&D (pesquisa e desenvolvimento) empresariais. E é fundamental votar a Lei de Inovação, que está no Congresso, apesar de o Executivo ter retirado o pedido de

urgência no exame da matéria. (PACHECO, FOLHA DE SÃO PAULO, 06 DE MARÇO DE 2004, P. A3)

Nesta direção, as (poucas) manchetes sobre a “lei da inovação” traduziam a interrupção de seu andamento no Congresso. “*Lei de Inovação pode ser retirada de pauta*” era o título da manchete do Jornal da Unicamp^{xliv} (ed. 204):

Wanderley de Souza, deixou pistas de que a política do atual governo para o setor será, no mínimo, **muito distinta da adotada durante a era FHC**. Ao mesmo tempo em que defende maior participação da iniciativa privada nos investimentos em C&T, Souza disse que a indústria brasileira não tem, por enquanto, condições de fazer inovação tecnológica em razão dos juros altos. **A afirmação bate de frente com a política adotada pelo governo anterior que, entre outros mecanismos, criou os fundos setoriais justamente para atrair o setor empresarial aos projetos de pesquisa e inovação tecnológica.** [...] Souza também diz que o atual governo pedirá para retirar do Congresso o texto que cria a Lei de Inovação. O projeto, de autoria do governo FHC, cria estímulos para o investimento em P&D e flexibiliza a mobilidade de pesquisadores que desejam atuar na iniciativa privada sem deixar a universidade. **Souza alega que o texto recebeu críticas e precisa ser reescrito. "Se ficar como está, não passa".**

JORNAL DA UNICAMP: EM RELAÇÃO À LEI DE INOVAÇÃO, QUE ESTÁ NO CONGRESSO DESDE O FINAL DO ANO PASSADO, O ATUAL GOVERNO PRETENDE REVER O TEXTO?

WANDERLEY DE SOUZA - Nós vamos pedir a retirada da lei para discuti-la. Há críticas muito sérias por parte das universidades

JORNAL DA UNICAMP - QUE ASPECTOS DA LEI RECEBERAM CRÍTICAS

WANDERLEY DE SOUZA - Critica-se, por exemplo, que a lei permite aos professores sair da universidade para constituir empresas sem que isso seja devidamente analisado pelos conselhos das universidades e sem que esteja implícita a reposição do professor. **A idéia é que isso seja retirado para voltar depois de uma discussão mais ampla. Não podemos tocar para frente uma lei que encontra rejeição da universidade.** Caso contrário, a lei não passa no Congresso.

Para ampliar o cenário de “desconstrução”, a Revista FAPESP (edição 86, abril), informou que no mês de março a tramitação da Lei de Inovação, havia perdido o seu caráter de urgência. “*Queremos ampliar a discussão da nova lei com a sociedade*”, justificou o Ministro. Ele afirmou que o artigo 12º “**está criando um certo mal-estar para as universidades brasileiras**”⁵². “*Essa medida pode significar esvaziamento da universidade, que já sofre com a crise de salários, evasão*

⁵² O artigo autorizava o pesquisador a solicitar afastamento da Instituição Científica ou Tecnológica (ICT) de origem para prestar serviço em outra instituição, com todas as garantias de vencimento do cargo efetivo ou do emprego público, ou licenciar-se por um período de até quatro anos, para constituir Empresa de Base Tecnológica (EBT).

de cérebros, etc. A tramitação agora seguirá curso normal para que possamos fazer uma melhor avaliação”, disse Amaral. Sobre esse assunto, em entrevista para esta tese, perguntamos aos dois secretários-executivo Carlos Américo Pacheco e Wanderley de Souza qual era a justificativa para esta retirada.

BARBARA LOPES: EXISTIA UMA CRÍTICA, À ÉPOCA, DE 2003, QUE FALAVA QUE O PL 7282/2002, ESTAVA FOCADO NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA E AÍ...INTERRUPÇÃO

CARLOS AMÉRICO PACHECO: Não, isso era besteira. Não tinha nada de universidade. Essa coisa de achar que era o Paulo Renato, que ele queria privatizar. Ele nunca participou de nada, na elaboração do PL. Nada. Zero

BARBARA LOPES: QUANDO SE DISCUTIA A LEI DA INOVAÇÃO (PL 7282/2002), FALAVA-SE QUE AS UNIVERSIDADES ESTAVAM RECEOSAS SOBRE O AFASTAMENTO DOS DOCENTES. E ESSE ERA, PARA AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, O PRINCIPAL OBSTÁCULO. NAQUELA ÉPOCA, O SENHOR ACREDITA QUE AS UNIVERSIDADES ERAM UM PONTO DE RESISTÊNCIA PARA A LEI?

CARLOS AMÉRICO PACHECO: Eu não conheço ninguém que ficou afastado da universidade, por conta da lei. Eu, sinceramente, não sei se este artigo se transformou uma coisa real, concreta, com algum impacto. Eu acho o seguinte, nunca tive nenhuma resistência a isso, nunca soube que tivesse chegado algo ao ministério, nunca nos preocupou que fosse um negócio significativo, a gente sabia que seria um negócio marginal, pontual

BARBARA LOPES: POR QUE FOI RETIRADA A URGÊNCIA DO PL?

WANDERLEY DE SOUZA: É normal um partido que ganha a eleição, temos que lembrar que aquele momento era de polaridade muito grande, então pode ser que estes temas novos e polêmicos são revistos.

BARBARA LOPES: E A INTERRUPÇÃO DA LEI DA INOVAÇÃO?

WANDERLEY DE SOUZA: Quando a gente assumiu o Governo, nas primeiras reuniões nós nomeamos alguns secretários, tínhamos que fazer uma composição envolvendo vários partidos, um dos nomeados foi Francelino Grando que tinha sido um dos coordenadores da área de C&T do Governo Lula. Ele foi escolhido para ser o secretário de política tecnológica do MCT. Quando ele se juntou nós revisitamos a lei de inovação. Todos foram unânimes que a lei deveria ser trocada. A proposta do Francelino foi fazer uma peregrinação por vários locais no país. Ele pegou aquilo no braço, várias emendas haviam sido feitas, secretarias de C&T, Confederação nacionais da indústria, por isso que demorou. Queríamos que saísse 2003, combinamos com o Zé Dirceu e estava na pauta da Casa Civil. Mas a peregrinação foi mais longa do que imaginamos.

Além da retirada do projeto de Lei da Inovação dois outros assuntos dominavam os noticiários: a revisão do acordo com os Estados Unidos, sobre o uso da base de Alcântara para o lançamento de satélites e a limitação da autoridade da CNTBio para autorizar plantio de

transgênicos no Brasil. O primeiro ponto era uma promessa de campanha, Lula disse que se eleito, iria rever o acordo firmado por Cardoso. O documento estava tramitando na Câmara, mas era alvo de diversas críticas petistas. Em consenso, os Ministérios das Relações Exteriores e Ciência & Tecnologia defendiam a necessidade de se mudar algumas regras, consideradas “*excessivas*”. Sem apresentar muitos detalhes, o Governo disse que havia proibições que “*feriam nossa soberania*”, como exemplo, a proibição do uso dos recursos pagos pelo uso da plataforma (US\$ 5 milhões, por lançamento) para o financiamento do desenvolvimento de tecnologia espacial militar.

Com relação ao segundo tópico Roberto Amaral encaminhou uma proposta de decreto, para análise da comissão interministerial que determinava que a CNTBio passasse a atuar apenas como órgão consultivo, ficando a cargo dos ministérios decidir sobre a liberação de produtos geneticamente modificados (em suas respectivas esferas). Especialistas viram a proposta como tentativa de enfraquecer a Comissão, a qual, até então tinha autoridade^{xlv} máxima para determinar, caso a caso, a biossegurança de OGMs – plantas, animais e medicamentos.

As críticas à gestão passada afetaram o próprio funcionamento técnico do MCT, como é possível verificar no seguinte depoimento:

BARBARA LOPES – QUAL FOI A SUA IMPRESSÃO QUANDO O GOVERNO LULA GANHOU E DEPOIS PARALISOU ALGUMAS DISCUSSÕES EM ANDAMENTO NA ÁREA DE BIOTECNOLOGIA?

ANA LUCIA DELGADO ASSAD – Eu vou te responder como coordenadora da área de biotecnologia e saúde, **eu não esperava tanto radicalismo, tanta ignorância. Eles não me exoneraram, mas não me deixaram trabalhar.** Eu tive alguns “perrengues” com o novo secretário executivo que eu prefiro não falar. Eu tive algumas reuniões com o ministro Roberto Amaral [...] ele dizia o seguinte, “**não vamos discutir biossegurança, porque nós temos que repensar o que é biotecnologia para esse país,** porque a biotecnologia é...” quase como falando assim “isso é domínio do mal, domínio das multinacionais sobre o país”. Eu participei de reuniões com o ministro, com o secretário executivo, **eu recebi ordens para parar as redes de pesquisa em nanotecnologia,** porque “isso era tecnologia que não poderia ser implantada no país, porque isso era tecnologia das multinacionais”, disse ele.

BARBARA LOPES – E A SUA REAÇÃO? O QUE VOCÊ RESPONDEU?

ANA LUCIA DELGADO ASSAD – Eu disse que não que não poderia parar porque os contratos já estavam em andamento, não podia encerrar os projetos... Todos já tinham recebidos recursos. Eu fui proibida de fazer reuniões, de receber gente na minha sala de 6-8 meses. E recebemos uma circular do Wanderley de Souza dizendo que **qualquer contato ou reunião que iríamos participar deveríamos ter autorizações prévias de nossos secretários. Eu tinha autonomia antes, eu despachava direto antes.**

BARBARA LOPES – UM APONTAMENTO QUE O EX-SECRETÁRIO EXECUTIVO, CARLOS AMÉRICO PACHECO, FEZ É QUE ELE SE COLOCOU À DISPOSIÇÃO DO SECRETÁRIO EXECUTIVO, MAS ELE NUNCA FOI CHAMADO POR AMARAL.

ANA LÚCIA DELGADO ASSAD – nunca, nunca foi chamado. Todos nós nos colocamos à disposição, inclusive eles não nos exoneraram, nos massacraram, porque nós éramos da gestão passada. Havia um controle realmente, todos os acordos de biotecnologia, feitos pelo ministro Sardenberg, foram suspensos, [todos os acordos que] envolviam transferência de tecnologia, transferência de conhecimento, formação de recursos humanos. Todos. A ordem que eu recebi era você não vai à nenhuma reunião, você não pode falar nada...Foi de um radicalismo, uma ignorância...

BARBARA LOPES – Você acha que houve alguma censura no MCT?

ANA LÚCIA DELGADO ASSAD – Eu não sei se usaria o termo censura. Foi tipo um boicote, algo como “agora nós entramos, temos que pôr a nossa marca, o que eles [da gestão passada] fizeram não presta, somos um novo governo, um novo país”. Ninguém da gestão passada foi chamado [pra apresentar um relatório do que fez no FHC II]. (ANA LÚCIA DELGADO ASSAD, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Sobre a área do MCT, exclusivamente, perguntamos ao ex-secretário-executivo Wanderley de Souza, porque a equipe que fez parte do Ministério (1999-2002) não foi acionada para prestar quaisquer esclarecimentos sobre os projetos da pasta.

BARBARA – SABE-SE QUE CARLOS AMÉRICO PACHECO SE COLOCOU À DISPOSIÇÃO, MAS ELE NUNCA FOI CHAMADO, PORQUE ELE NÃO FOI CONVIDADO PARA COMPOR A EQUIPE DE TRANSIÇÃO DO MCT, POR EXEMPLO?

WANDERLEY DE SOUZA – Você tem que entender que a vitória do Lula foi uma ruptura política entre os governos de FHC e do Lula. Não havia espaço para chamar pessoas do governo anterior. Algumas vezes eu telefonava, algumas consultas. Ele deu a entender que queria continuar na equipe, mas não havia **condições políticas**. Eu me dava bem com todo mundo, mas tinha um grupo do MCT que não se dava bem com o PSDB. [...] Muita gente da equipe do MCT da gestão anterior ficou. Só trocou o 2º escalão, mas da equipe do MCT todo mundo contribuiu, havia mais dificuldades em outros ministérios, como o da saúde. Mas C&T, de um modo geral, as equipes se mantêm, quando eu saí a equipe de secretários de apoio, foram exatamente os mesmos que trabalharam com Pacheco. Depois quando eu saí entrou o César Callegari, que manteve todo mundo, o Luís Fernandes manteve quase todo mundo. Não houve ruptura brusca, de modo que o Pacheco não tem razão de reclamar...Eu achei que ele queria permanecer em Brasília, no Ministério, mas você não pode colocar um ex-secretário executivo em qualquer coisa (WANDERLEY DE SOUZA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

A resposta de Wanderley de Souza contrasta com o depoimento do professor Sérgio Salles, à época, membro da Financiadora de Estudos e Projetos:

BARBARA LOPES – QUANDO O GOVERNO LULA GANHOU QUAL A EXPECTATIVA?

SÉRGIO SALLES – Sérgio Rezende foi pra Finep. Eu conversei algumas vezes com o Sergio. **O Roberto Amaral foi um soluço, no sentido de que uma coisa faz um barulho rápido e passa. Fazer bomba atômica, esse início foi conturbado, uma transição que o Brasil nunca tinha passado...** ninguém tinha passado por aquilo, **ninguém sabia o que ia acontecer, a transição foi conturbada mais por uma coisa de reafirmação ideológica e da confusão inicial de um governo “pela primeira vez”, do que por uma vontade de acabar com as coisas...** No final do Governo, no MCT, trabalhavam lá gente do PSDB, PT....Na boa...O assunto era outro, não era ideológico...**Quando mudou o governo, o assunto ideológico pautava, mas não foi de pronto que a coisa mudou, mas basicamente todos os assessores anteriores, você tem o “gato e o cachorro de ministério” [...]** O cachorro é do dono, não e da casa...e o gato é da casa, do ministério, todos os cachorros da casa foram trocados liminarmente, não sobrou um. **Uma tentativa de limpeza ideológica. O Pacheco não fechou a porta porque o sujeito era de um partido ou de outro, esse assunto [de partido] não aparecia, e de repente começou a aparecer a partir de 2003. (...)** E na transição teve o receio que ia pro brejo...Como as coisas foram se acomodando ao longo de 2003 (SÉRGIO SALLES, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Em conformidade com as informações da falta de interesse dos projetos que fizeram parte do trabalho da equipe anterior (1999-2002) e da falta de diálogo entre a antiga e a nova gestão, em março de 2003, o presidente da CTNBio, Esper Abrão Cavaleiro deixou o cargo, ocupado há 2 anos, por conta do “isolamento” que a Comissão foi colocada no novo Governo. Em carta de despedida aos membros da CTNBio, ele ressalta que a Comissão não foi procurada em nenhum momento pelo governo, Esper lamentou que o conhecimento gerado na CTNBio, ao longo dos anos, não tenha sido aproveitado,

O relato de Ana Lucia Delgado Assad e a saída de Esper Cavaleiro corroboram os argumentos do artigo de Rogério Cezar de Cerqueira Leite, “*o sucateamento da ciência brasileira*” publicado no Jornal “Folha de São Paulo” (04/04/03), e que faz uma denúncia sobre o andamento “autoritário” da pasta:

“Solicito que toda vez que algum servidor receber convite para emitir opiniões, julgamentos ou comentários acerca dos nossos programas e metas de trabalho, seja antecipadamente consultado o secretário da respectiva área (...) Havendo necessidade de realizar reuniões com a presença de outros órgãos do governo, deverá ser dado conhecimento prévio ao secretário da área visando obter sua anuência.” **Não vem essa ordem "cala-a-boca" do SNI do general Médici nem de algum chefe da Gestapo. Vem essa mordada de um secretário-executivo da atual administração federal. E justamente de uma área em que a busca da verdade e a transparência deveriam ser os valores dominantes, a saber, do Ministério da Ciência e Tecnologia. Também é neste governo ético, democrático**

e transparente que, pela primeira vez, membros de alto escalão do MCT, inclusive o acima referido secretário-executivo, têm feito com que sejam mantidas suas bolsas de pesquisas após empossados. (FOLHA DE SÃO PAULO, 04 DE ABRIL DE 2003, **GRIFOS NOSSOS**)

Assim como escrito em um dos principais jornais do país, ao longo do ano de 2003, as críticas ao Ministro Amaral e ao Secretário Wanderley iriam se espalhar por diversos órgãos ligados ao MCT e entidades que têm ligação com o setor de C&T&I Nacional. Façamos um paralelo entre os argumentos apresentados nesse artigo com a seguinte resposta obtida durante uma de nossas entrevistas:

BARBARA LOPES – VOCÊS SENTIRAM QUE HAVIA UMA RESISTÊNCIA DA GESTÃO ATUAL POR VOCÊS PERTENCEREM À GESTÃO ANTERIOR?

ANA LÚCIA DELGADO ASSAD – Tinha sim, tinha uma resistência. Mas também não tomavam uma providência. Eles nos fritavam, eles nos deixavam sem ação, não é à toa que o presidente de uma Associação Brasileira entrou na minha sala e falou assim: “tem algum problema do Wanderley com você?” E eu disse que não, eu disse que eu o trato como qualquer outro pesquisador. Perguntei o porquê. Ele me respondeu: “ele não admite que ninguém venha falar com você”. Eu respondi: “Ué? Porque ele não me exonerou? assim eu poderia ir para outro lugar”.

Em seu artigo, Rogério Cezar de Cerqueira Leite indicou seis situações que, no seu entender, retratam o desmonte do setor: a desconstrução de uma agenda consolidada, especialmente nos temas-chave, como a nanotecnologia, a falta de diretrizes para o setor de C&T nacional, esvaziando instituições e orçamentos, falta de transparência na pasta. Destaque ainda para defesa que o físico fez sobre a criação de Organização Sociais na C&T Nacional (forma de organização

Em nossas entrevistas, conforme o(a) leitor(a) pôde ler alguns fragmentos aqui transcritos, alguns interlocutores foram além da falta de continuidade com a agenda do MCT, entre 1999-2002. Seus relatos apontam para uma nova agenda criada sob a pressão de uma releitura ideológica, que redundaram em “perseguições”, isolamento e interrupção de programas e projetos já consolidados.

Assim, foi citado por Carlos Américo Pacheco:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – O secretário-executivo dele era o **Wanderley de Souza** [...] eu me coloquei à disposição para conversar, ele nunca chamou. **Nunca quiseram discutir o que nós fizemos. Nada.** Eles quase fecharam o CGEE, que tinha sido criado para dar apoio, fazer painéis, definir prioridades. **Só não fecharam porque, de novo, a Casa Civil da Presidência da República salvou a CGEE, junto com a Secretária de Assuntos**

Estratégicos, que estava com o Gushiken. O Zé Dirceu, o Gushiken, o Glauco e o Palocci tinham perfeita noção de que o que a gente estava fazendo no MCT estava correto. O PT tinha apoiado tudo o que a gente vinha fazendo. Eles tinham perfeita noção. O Glauco sacaneia muito dizendo que o MCT era a “herança bendida” do FHC. Ninguém tinha dúvidas. (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Em respostas às críticas que recebia, Roberto Amaral afirmava que queria realizar a “desconcentração do desenvolvimento”. Em entrevista ao Estado de São Paulo, em 13 de abril de 2003, Amaral disse que queria fomentar a “*Ciência ao lado do ser humano*”.

ESTADO – EM TERMOS DE POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA, O QUE A SUA GESTÃO PRETENDE SE DIFERENCIAR DAS ANTERIORES?

ROBERTO AMARAL – Minha preocupação não é essa. [Nosso] projeto é realizar, na área de C&T, o projeto do Governo Lula. A C&T têm, que estar a serviço do desenvolvimento sustentável do País, que por sua vez, têm que estar a serviço do ser humano, e da melhoria da sua qualidade de vida. Vamos colaborar com o país de duas formas. Primeiro, ajudando a agregar valor aos nossos itens de exportação e, depois, contribuindo para uma política de substituição de importações

ESTADO – E COMO FAZER ISSO?

ROBERTO AMARAL – Uma das formas de se alcançar isso é a política de bolsas. Nós encontramos um quadro quase desesperador porque havia quase sete anos que não aumentava o número de bolsas de doutorado no CNPq.

ESTADO –O SENHOR DIZ QUE O BRASIL PRECISA FORMAR DOUTORES, MAS COMO ABSORVÊ-LOS

ROBERTO AMARAL – Uma das formas é um trabalho, quase pedagógico, de se convencer a iniciativa privada de que se ela não investir em C&T será condenada à perda de competitividade no mercado internacional [...]

ESTADO – COMO?

ROBERTO AMARAL – Estamos trabalhando com a Finep para ter linhas de financiamento e aproximar a universidade, quebrar esse preconceito, essa divisão entre ciência básica e ciência aplicada, e aproximar a universidade brasileira da empresa brasileira.

ESTADO – UMA DAS CRÍTICAS QUE FAZEM À SUA GESTÃO É QUE O SENHOR AINDA NÃO DEFINIU UMA POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA PARA O PAÍS

ROBERTO AMARAL – Quem acabou de fazer essa exposição [ao longo da entrevista] não tem clareza quanto sua política?

Na mesma edição do jornal, com a manchete “*Comunidade Científica demonstra sinais de impaciência*”, revela que algumas entidades do setor encaram com preocupação a falta de definição mais clara das políticas. Entre muitas preocupações e poucos elogios, o lado positivo da gestão de Amaral, de acordo com membros da academia, era o seu esforço de ouvir a Comunidade Científica.

A indicação de pessoas como Wandereley de Souza (secretário-executivo), Sérgio Rezende (Finep), Luiz Bevilacqua (AEB) e Erney de Camargo (CNPq e CTNBio) eram sinais entendidos como uma aproximação entre MCT e setores acadêmicos. Mas as críticas sobre a falta de continuidade entre a gestão passada e a atual, eram feitas de forma direta:

Para o ex-presidente da SBPC, Ennio Candotti, o MCT estava sem rumo. “A equipe de transição havia deixado um mapa e sugestões de rota, mas parece que não foram levados em consideração. As equipes técnicas do próprio ministério, ao que parece, também não foram ouvidas. A manutenção para o funcionamento da máquina para que os programas em curso não sofram descontinuidade deveria ser a primeira preocupação da nova direção”. Tarcício Pequeno, diretor do Laboratório de Inteligência Artificial da Universidade Federal do Ceará, concorda: **A expectativa era que o este governo partisse do melhor que o governo anterior fez. Aliás, elaborar uma política abrangente e integradora tem sido uma omissão de todos os governos, mas pode-se dizer que se estava aproximando de algo com cara disso no final do Governo passado. Isso não deveria ter se perdido** (ESTADO DE SÃO PAULO, 13 DE ABRIL DE 2003, GRIFOS NOSSOS)

Em nossas entrevistas, perguntamos aos antigos membros do Governo Cardoso, nas áreas técnicas e políticas, se eles sentiam que um viés político-ideológico norteava o MCT, na gestão passado ou na atual. Além do relato de Sergio Salles (finep) nas páginas anteriores, destacamos os relatos de Elza A. B. Brito da Cunha (Embrapa) e Carlos Américo Pacheco (esfera política). Perguntamos sobre a expectativa que eles tinham sobre o trabalho do novo governo, da equipe que seria montada:

ELZA A. B. BRITO DA CUNHA – Há 15 anos eu saí de lá da Embrapa porque **não tinha mais interlocução nenhuma.** Foi cada um pro lado, a decepção foi muito grande, a empresa como um todo...**quando tentei explicar na transição pro cara que virou presidente da Embrapa, ele não deu ouvidos. Foi um trauma muito grande, implicou credibilidade,** costuramos durante anos uma rede de parceiros privados que passaram a ser desconsiderados, a [nossa] credibilidade foi detonada. **[O trabalho na Embrapa] funcionou durante muito tempo, até que 2002 mudou tudo, esse grupo que entrou não gostava nem de patentes, nem de proteção de cultivares, nem de nada...** Daí eu fiquei **completamente sem interlocução na Embrapa.** Tentei mostrar, falar para o novo presidente, como a gente trabalhava...Eu nunca vou esquecer...Um dos assessores, na reunião eu me esforçando que era importante pra pesquisa, importante conseguir dinheiro...20 anos trabalhando nisso...quando eu vi que o assessor do presidente estava dormindo na minha frente, saí da reunião, fui pra minha sala...**e disse “tô fora” [da Embrapa]. Não tinha interlocução, não tinha com quem falar...O novo governo não queria...isso era um palavrão [...]** Depois caiu a ficha na Embrapa, o presidente pediu pra eu ficar, mas não dava, pediram bastante um tempo depois para retornar...foi uma época muito

conturbada [...] **pulei fora em 2003. Zero otimismo [...] Mais gente saiu? Sim, muita gente da minha equipe saiu...**Nós éramos 5 pessoas tocando isso no Brasil inteiro, trabalhávamos de viagem a viagem, Maranhão, Rio Grande do Sul...

BARBARA LOPES – VOCÊ SENTIU QUE TINHA UM VIÉS PARTIDÁRIO-IDEOLÓGICO?

ELZA A. BRITO DA CUNHA – totalmente...exclusivamente, o que fazíamos na Embrapa tinha começo meio e fim, estava normatizado, tinha lei que dava suporte pra aquilo, havia lei que dava respaldo para a continuidade do sistema. (ELZA A. B. BRITO DA CUNHA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

CARLOS AMÉRICO PACHECO – Ali nas Comissões de C&T a gente tinha um clima muito bom de relacionamento no Congresso, com os diversos partidos. A gente não tinha uma agenda política, nunca. O Ministro era o Ronaldo Sardenberg, que era um Ministro de Carreira, que transitava com todo mundo, numa boa. **O Fernando Henrique permitiu que a gente fizesse uma equipe com quem a gente quisesse, sem nenhuma indicação política.** De nenhum partido, nem da base, nem do governo, nem do PSDB. Nunca. **Então nós escolhemos a equipe junto com o Sardenberg, eu e o Evando Mirra, fizemos uma coleção de uns 80 currículos, discutindo nome a nome, gente muito boa. Tinha gente com procedência de diversos partidos.** Eu me lembro que o Celso Mello foi diretor do CNPq, a gente convidou ele para ser o diretor. O Evando era o presidente. O Celso veio na minha sala dizendo “olha, eu escrevi esses artigos, descendo o cacete no Fernando Henrique anterior, tem problema?”. Aí eu disse, “pra mim, não”. Então tinha gente ali, ligada ao PSB, ao PT. Não tinha restrição. Não teve nenhuma escolha partidária e nenhum veto partidário. A Sandra Holanda, inclusive, quem foi que cuidou do relatório de transição do Governo, foi fundadora do PT do distrito federal, e assim por diante. Um clima excepcionalmente bom, e cooperação técnica entre MCT, CNPq, Finep. (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS).

O final do mês de abril, é um período proveitoso para a nossa tese. Há um duplo movimento na imprensa: os jornais e revistas continuaram a expôr a falta de um planejamento de médio e longo prazo para o setor de política científica e tecnológica e os responsáveis pela pasta tentaram responder ao que era falado.

Para resumir as principais publicações, destaque-se o texto assinado por Wanderley de Souza, na Folha de São Paulo, em 22 de abril de 2003 intitulado “*Ciência e Tecnologia para Todos*”. A intenção de Wanderley era responder o artigo de Rogério Cezar de Cerqueira Leite (de 04/04/2003). O secretário-executivo de Roberto Amaral afirmou que Rogério utilizou o artigo, no início de abril, como forma de colocar sua vingança particular. De acordo com Wanderley, Rogério se indignou pelo fato de o secretário-executivo disponibilizar, entre 260 pesquisadores, o orçamento de nanotecnologia, que o MCT, em gestões anteriores, dirigia exclusivamente à

organização social ABTLuz, a qual Rogério é presidente. Para De Souza, não haveria mais a concentração de verbas nas mãos de cem pesquisadores. A partir de 2003, “*Ciência e Tecnologia serão para todos*”, concluiu.

Essas desavenças públicas inflamavam os descontentamentos da Comunidade Científica e alimentavam queixas de dentro do Partido dos Trabalhadores sobre os rumos do MCT. Ocupando metade da página A8, em 22 de abril lia-se: “*sem respaldo, Amaral vira peso no Governo: nomeado para acomodar PSB dentro do Governo, Ministro desagrada a técnicos, acadêmicos e colegas*”, separamos um fragmento da reportagem que nos elucida a gravidade do problema que começava a se instalar no Governo Lula:

A falta de uma política clara para C&T, o contingenciamento de recursos e o estilo de Amaral – que se envolveu até numa polêmica sobre a bomba atômica – têm paralisado a área. O Planalto pensa em fazer “uma intervenção branca” na pasta, nomeando uma pessoa ligada a José Dirceu (Casa Civil) para um dos cargos-chefe, enquanto uma mudança ministerial não vem. **Enquanto participa de reuniões estritamente políticas em seu gabinete [dando livre fluxo à Anthony Garotinho, crítico do Governo Lula desde o início e Miguel Arraes, apoiador de Lula], o Ministro irrita setores da área e preocupa o grupo de ministros-conselheiros de Lula ao deixar de liberar recursos e entrar em choque com representantes de setores delicados, o Maior exemplo é o CGEE. Outro ponto são a demissão do presidente da CTNBio e os fundos setoriais. [...]** Ao falar em mudanças nos fundos sem deixar claro o que pretende, Amaral tem causado insegurança entre os integrantes. [...] “*A nossa preocupação é não voltar para trás*”, afirmou José de Freitas Mascarenhas, presidente do conselho de políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico da CNI [...]. **Amaral, assim não se tornou uma figura considerada “folclórica” em setores do próprio Governo [...]** Tornou-se, também, um problema: tem de ficar no governo para não criar atritos com o PSB às vésperas das votações das reformas, mas não pode ficar muito tempo para não desarticular de vez o que vinha sendo feito no ministério e não irritar ainda mais técnicos e cientistas ligados ao setor (FOLHA DE SÃO PAULO, 22 DE ABRIL DE 2003, op. A8, GRIFOS NOSSOS)

Para piorar o cenário e agravar a irritação petista com o Ministro, Roberto Amaral concedeu entrevista^{xlvi} exclusiva à Folha de São Paulo (26/04/03) onde rebateu as críticas. Como esperado, suas declarações produziram novas críticas sobre a falta de clareza de sua gestão. Com a “*esquerda é uma festa*”, a Folha de São Paulo (27/04/03) publicou sua avaliação sobre os rumos do MCT:

Roberto Amaral, um dos ideólogos do PSB, está muito mais próximo do discurso estatizante e corporativista de Brizola, do PDT, do que do novo PT que assumiu o governo. PSB, PDT e PC do B parecem estar de um lado, e o comando do PT e do governo, de outro, junto com os reformistas PPS e PSDB.

PPS está na situação, e PSDB, na oposição. **Nessa salada, a cúpula do PT fala uma coisa, e a base, outra. O debate ideológico se materializa no ministério de Amaral, que entrou para acomodar o seu PSB e vem incomodando todo o resto. E é uma área sempre estratégica, particularmente num governo angustiado entre o desenvolvimento e uma política financeira baseada em juros estratosféricos. Como pensar em desenvolvimento industrial sem um forte apoio de ciência e tecnologia? Amaral parece querer passar uma borracha em tudo o que foi feito no governo FHC e começar do zero.** Temerário. Muita coisa foi feita, houve avanços e só são necessários ajustes. Mas **Amaral apela para a ideologia: "Nós ganhamos a eleição, mas o conservadorismo social-democrata está ganhando o debate ideológico". Sua área se comporta como o bastião do velho nacionalismo e do refluxo na desestatização e na descentralização.** (FOLHA DE SÃO PAULO, 27 DE ABRIL DE 2003, GRIFOS NOSSOS)

Nos primeiros meses, desde o discurso de posse até aquela data, o novo ministro não demonstrava qualquer reconhecimento sobre o que fora executado entre 1999-2002, período de claro remanejamento de prioridades e criação de diversos instrumentos para a área de C7T, Maurício Mendonça comentou:

BARBARA LOPES – VOCÊ ACHA QUE O PRIMEIRO ANO DO PRIMEIRO MANDATO DO PT, NO SETOR DE C&T, FOI “INFECTADO” POR QUESTÕES IDEOLÓGICAS-PARTIDÁRIAS?

MAURÍCIO MENDONÇA – Não diria tanto ideológicas. Havia um grupo dentro do PT, dentro da esquerda, dentro do PSB, que não queria reconhecer os méritos do grupo anterior do PSDB. Com certeza havia um componente político na leitura que se fazia, por outro lado, era tão bom [o que fizemos no MCT] que você não podia jogar fora, você tinha que aproveitar e surfar na onda. A onda tava lá. Acho que esse foi o grande conflito, o grande dilema, **que o grupo do IPE [Glauco e Salerno estavam lá] e tantos outros que entenderam a propostas, visualizaram a oportunidade...e o que fizeram? Foram além, fizeram uma política industrial, coisa que o PSDB não pôde fazer por conta dos seus dilemas internos neoliberais x intervencionistas. Mas o PT não tinha esse dilema, então fizeram. Se você ouvir o discurso do Glauco, será esse e conseguiram fazer. E isso foi um grande feito do Governo Lula. Foi a PITCE.**

O mês de maio se inicia nos mesmos moldes que o mês de abril de 2003, com críticas públicas ao andamento do MCT. Rogério Cezar Cerqueira Leite, no artigo “*MCT: ame-o ou deixe-o*”, rebateu as acusações e acusou que a verba prevista para a criação de um Centro Nacional de Nanotecnologia havia sido pulverizada. Seu artigo termina com uma sombria acusação de que no MCT haveria “*sugestão fascistas de quem discorda da política da atual administração do MCT deve deixá-lo*” (06/05/2003 p. A3). Essa indicação foi abertamente citada em nossas entrevistas.

Em maio houve também a aprovação de Medida Provisória, na Câmara dos Deputados, que liberou a venda de soja transgênica da safra do ano de 2003. O governo recuava. O acordo fechado entre agricultores e a base de governista previu o envio, em 30 dias, de um projeto disciplinando a utilização de OGMs na agropecuária brasileira. O que nos interessa é que essa MP enfraquecia a ideia, patrocinada por Roberto Amaral, de esvaziar as atribuições do CTNBio por Medida Provisória e transformar a Comissão em órgão consultivo.

Para finalizar em 24 de maio foi noticiado “*Ministério reduz poder de fórum de cientistas*”. O CGEE não seria mais ouvido na distribuição de R\$ 500 milhões de reais entre os fundos setoriais. Parte da comunidade científica acusou o MCT de falta de diálogo, para o secretário do FVA, Antônio Marcio Buainain, a cúpula do MCT ignorou a experiência acumulada do Centro. Para o reitor da Unicamp, Carlos Henrique de Brito Cruz, o novo Governo avaliou mal a atuação do Centro. Amplamente pressionado pela comunidade científica, Roberto Amaral renovou o acordo anual com a CGEE, mas suprimiu funções e cortou recursos: o valor do contrato do MCT com o CGEE, que em 2002, foi de R\$ 7,9 milhões, passou para R\$3 milhões, em 2003.

Diante dessas medidas, o jornal “O Estado de São Paulo” (03/06/03), acusou que o Ministério estaria “dispensando” o assessoramento de técnicos, cientistas e especialistas, enfraquecendo os órgãos colegiados, para concentrar as decisões sobre a produção científica e a distribuição de recursos nas mãos do Ministro. Para o jornal, a perda não estava tanto no retrocesso da forma de gerir os recursos, mas principalmente na descontinuidade de uma política de Estado, na desidratação orçamentária de programas estratégicos e na redução de funções de órgãos importantes. Tais decisões eram sinais de políticas de Governo que não contribuiriam para a manutenção do consenso resultante da 2º CNCTI, em 2001.

“O Roberto Amaral era radicalmente contra as OS, ele iniciou um trabalho de estrangulamento do CGEE, e tirou das mãos do CGEE a coordenação dos Fundos. O CGEE ficou com apenas com os “Estudos Estratégicos” e pôs a coordenação dos Fundos na mão do Estado, do MCT, ele chama para si. Ele não aceitava a ideia que o estado não tinha que se flexibilizar” (GLAUCO ARBIX, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Além dos problemas com a Comunidade Científica, Roberto Amaral estava no centro de um grande problema no PSB. A Executiva do partido decidiu expulsar, por meio da não renovação de filiação, Anthony Garotinho. O estopim desta decisão foram seus protestos contra o seu Governo, contrariando o apoio do partido à Lula. O Ministro de C&T e o secretário-executivo,

Wanderley de Souza, eram ligados à figura do ex-governador do Rio de Janeiro. Aparentemente, naquele momento a saída de Garotinho da legenda não afetaria a permanência do PSB na gestão Lula. O MCT estava desarticulado e sem força política, especialmente, pela recém proposta do Ministério do Planejamento, a qual objetivava retirar, do MCT, a gestão que ele tinha sobre os fundos setoriais e transferir, a cada Ministério, o fundo de sua área relacionada.

A SBPC enviou uma carta à Lula se posicionando contra essa proposta. Entre outros argumentos, dizia-se que “*a dispersão dos recursos entre vários ministérios trará inevitavelmente, uma desarticulação dos fundos setoriais com o sistema de C&T, perdendo-se a capacidade estratégica e integrada*” (FOLHA DE SÃO PAULO, 16 DE JULHO, p.A10).

Prontamente, a decisão do Governo foi recuar. O presidente da Finep, **Sérgio Rezende**, disse ao jornal Folha de São Paulo (16/07/2003 A10) “*a pessoa que propôs isso não tem a menor noção de como se faz uma política integrada de Ciência e Tecnologia*”. Na metade deste mesmo mês, foi anunciado pelo Ministro Roberto Amaral a criação de um plano para estimular a criação de, “*pelo menos mil pequenas e microempresas de Base Tecnológica*”, política que teria como objetivo transformar as descobertas científicas, que não chegaram à linha de produção, em produtos comercializáveis. Mas ao anunciar esse programa, Roberto Amaral não citou valores, cronogramas e forma de operacionalização. Disse que daria os detalhes em 2 semanas. Tentou apenas sinalizar que seu Ministério estava alinhado como o Governo Lula, o pressuposto desta iniciativa era “*agregar tecnologia à indústria nacional e atrair a participação do setor privado*”. Repetia-se um padrão: frases de efeito, repletas de generalidades, sem apresentar uma racionalidade concreta e um planejamento adequado. A comunidade científica não foi a única a expor descontentamento com os rumos do MCT. Em editorial do Estado de São Paulo, *os malefícios das indicações políticas*, Roberto Amaral era símbolo de retrocesso:

Embora disponha de ministros competentes nas suas respectivas áreas de atuação e que, por isso mesmo, são áreas que o governo Lula tem apresentado melhora de desempenho [...] **há outros que foram nomeados para comandar setores que demandam consistente cabedal técnico, mas que, escolhidos por critérios exclusivamente políticos**, tendo em vista acomodar interesses partidários – com reflexo na base de sustentação parlamentar do governo –, **se têm revelado verdadeiros desastres administrativos, já tendo causado, em meio ano, frustrações, decepções. A melhor ilustração – certamente não é a única – dessa grande inadequação é o caso do Ministro de C&T, Roberto Amaral.** Desde que estreou a sua gestão pregando a fabricação de bombas atômicas no Brasil – embora logo tenha usado o velho recurso do desmentido e do mal-entendido, com isso escapando de ser demitido, **o ministro Roberto Amaral, transformou o seu ministério numa verdadeira “bomba”, em termos de falta**

de visão e inoperância. (ESTADO DE SÃO PAULO, 20 DE JULHO DE 2003, p. 03, GRIFOS NOSSOS)

“O Pronex era um programa que funcionava. Pau nele”. O título desta matéria, publicada no jornal “Folha de São Paulo” em agosto, reforça uma percepção amplamente compartilhada na época:

O Ministério da Ciência e Tecnologia destruiu uma das jóias da coroa da comunidade acadêmica brasileira. Transformou o Programa de Apoio a Núcleos de Excelência, o Pronex, em algo semelhante a uma franquinha de galinha frita. Um bonito caso de opção preferencial pelo velho. Criado em 1996 para financiar projetos de primeira linha dos cientistas brasileiros [...] Num Discurso em que revelou nem saber nem sequer o nome do programa, o ministro Roberto Amaral anunciou que ele será mudado. Vão untá-lo com duas pomadas da farmacopeia burocrática: descentralização e parceria. As verbas do Pronex irão para as FAPs, que se tornarão parceiras os projetos e pagarão parte dos financiamentos [...] A providência mata a e esquarteja o Pronex. Se o novo sistema dará bons frutos, não se sabe. O que se sabe é que a árvore existente foi abatida, sem discussão nem justificativas dignas da qualidade da comunidade científica brasileira. (FOLHA DE SÃO PAULO, 03 DE AGOSTO, P, A13, GRIFOS NOSSOS)

Ainda na primeira quinzena de agosto, o mesmo jornal noticia que a reforma ministerial do Governo, prevista para o final do ano, poderia ser antecipada. Segundo o jornal, três ministros, ao certo, iriam perder o cargo: Cristovam Buarque (Educação), Benedita as Silva (Assistência Social) e Roberto Amaral. O Estado de São Paulo também previa que Roberto Amaral estava ameaçado:

Amaral é tão bombardeado por todos os lados que pode sair da equipe antes mesmo da reforma ministerial. Para o seu lugar está cotado o secretário de C&T do Rio de Janeiro, Fernando Peregrino (PSB), presidente da FAPERJ. O problema é que ele é muito ligado ao ex-governador e secretário de Segurança do Rio, Anthony Garotinho. Mas conta com a benção do Presidente do PSB, Miguel Arraes. (ESTADO DE SÃO PAULO, 10 DE AGOSTO DE 2003, p. 6)

Na avaliação de um entrevistado nesta tese, a passagem de Roberto Amaral:

[...]foi uma decepção para todo mundo, para todos nós, eu fui substituído(a) [...] e fui comunicado(a) no corredor [...]. Aí eu falei para o pesquisador chefe que estava lá “olha, eu tenho um material para te passar, eu estou à disposição”, ele disse “se precisar eu te chamo”, ele nunca me chamou [...] O tema que trabalhávamos começou a ganhar corpo na gestão petista, aí o GLAUCO falou comigo depois: “precisamos fazer alguma coisa”. Aí eu disse: “fazer o que? Vocês me tiraram de tudo, achavam que era tecnologia do mal”. Aí eles foram até o Lula, explicaram. Aí eu indiquei outras pessoas, gente do MCT, gente da Embrapa Então. Você via no MCT, um secretário era do PSB, havia outro era do PP, o outro era disso, daquilo...Era uma coligação partidária que fizeram no Ministério, era uma distribuição de cargos. Na

minha opinião houve um retrocesso, parou. E estava tudo pronto. Nós fizemos tudo, deixamos tudo arrumado, os fundos setoriais regulamentado, a lei da inovação procurando melhorar as dificuldades que tínhamos com a Embrapa e com a Fiocruz...Tudo certinho. Promover a integração universidade-empresa, os projetos todos ligados. Parou um ano. Aí veio o Francelino Grandó discutir com as universidades. Houve um total desrespeito com a gestão anterior. Total desrespeito, não houve um projeto de Estado, era um projeto de partido político.

Neste cenário conflituoso, chama-nos atenção a posição de **Glauco Arbix**, dentro do PT. Naquela época, final do mês de agosto, Glauco Arbix, coordenador do grupo interministerial de política industrial, que respondia a câmara de política econômica, estava prestes a finalizar um projeto que seria conhecido como Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). De acordo com o ex-presidente da Finep:

GLAUCO ARBIX – A política de inovação apareceu como um remento importante para desenvolver políticas industriais. Nada a ver com neodesenvolvimentismo. Isso saiu depois. Houve um esforço muito grande, quem coordenou os trabalhos de recuperação da primeira lei, foi o ministério da ciência e tecnologia (MCT), quem trabalhava com política industrial, a gente teve divergente muito forte com esse núcleo, quem dirigia foi um advogado chamado “Grandó”, eu sempre esqueço o nome dele. **Cujas divergências de visão eram muito grandes em dois aspectos. Primeiro porque ele era muito ideológico no tratamento da questão do Estado. Então ele achava, por exemplo, ele era contra a questão das OS (organizações Sociais), contra qualquer forma de flexibilização de trabalho mais razoável para se fazer pesquisa, e, começava por aí, certo? E tinha dificuldades em trabalhar com a primeira lei.** Que na verdade, foi apenas uma plataforma. Foi um ponto de partida. Eu tô falando isso porque eu li um texto recente do Pacheco e ele dá um valor maior àquela primeira lei, que eu acho que não teve, que foi uma criação de hoje; já falei isso pra ele [...] Foi uma criação de hoje, Tem que lembrar que o ambiente brasileiro mudou. **A Comunidade acadêmica tem um controle grande sobre o Ministério da Ciência e Tecnologia. Em países avançados não existe isso. A temática de inovação adquiriu um sentido e uma dimensão muito diferente no Brasil no Governo Lula. No Governo Fernando Henrique ela apareceu no estertor no final do Governo e no Governo Lula ela foi no começo.** Os impulsos da inovação foram muito forte. Forte no ponto de vista legal, forte do ponto de vista regulatório, com a lei da inovação, com a lei do bem, com uma série de decretos. O esforço era fazer as coisas funcionarem porque a concepção era que se precisava de inovação para pôr o país para andar. **Nada a ver com nacional desenvolvimentismo.** Que é uma linguagem que aparece no segundo governo Lula, com o Nelson Barbosa. (GLAUCO ARBIX, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Mario Salerno, diretor de Estudos Setoriais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nomeado pelo Ministro do Planejamento, em março 2003, quando participou da

coordenação (secretariado) do Grupo Executivo encarregado da proposta de Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) comentou sobre a atuação **decisiva** de **Glauco Arbix** no Governo:

MARIO SALERNO – O FHC fez o livro branco, a 2º CNCTI...e enviou o Projeto de lei, mas que até onde eu me lembre era um projeto de lei basicamente para regular o afastamento de um acadêmico para ele poder abrir uma empresa, a lei da inovação era basicamente isso. Mas era um assunto largado, Apesar do MCT ser ativo, você não faz nada contra a fazenda. O Governo Lula I, ao contrário, teve um MCT fraquíssimo no começo, que tinha aquele cara lá, da bomba atômica, presidente do PSB, ele tinha um secretário-executivo que, bom...enfim...Em compensação, o Glauco convenceu o Palocci dizendo o seguinte: “você vai fazer o ajuste? O.K!mas você vai ser o Ministro do ajuste? É isso que você quer para a sua biografia? *risos*”. **Aí ele convenceu o Palocci a articular em torno da política Industrial. O Furlan não queria. Isso ele jamais vai admitir e o Guido, do Planejamento, achava que era ele quem devia fazer [...] Em 10 de fevereiro de 2003, o Glauco me ligou. Disse “tô indo pro IPEA, vem comigo? Eu disse que “não”. Mas fui. A gente já montou, **o Glauco colocou o Palocci....Tinha um órgão criado pelo FHC chamado Câmara de Política econômica, era basicamente o caixa do Governo. Era a tesouraria.** Era reunião toda quarta de manhã para ajustar as coisas, o ajuste que foi feito foi muito duro e muito rápido. E o Palocci fez isso, ele deu uma pancada. Reduziu a dívida, o dólar voltou. **E aquilo órgão não tinha muito sentido, ele foi transformado em discussão da política industrial. Onde passou a lei da inovação, lei do bem...E era a Fazenda que coordenava, o que dava certa respeitabilidade, e as reuniões eram no Palácio,** algumas vezes aparecia casa civil, Ipea. **Aí tinha MDIC, o Furlan é super disciplinado. Essa Câmara começou a discutir as diretrizes da PITCE, dois caras importantes da Fazenda e é até contraintuitivo: O Marcos Lisboa, a lei da inovação deve-se muito ao Marcos Lisboa, acho que ele não vai lembrar disso, ele não gosta de falar essas coisas.** Ele era secretário de político econômica e o Beca (Bernard Arrapy) era secretário-executivo da Fazenda. **O Lisboa era muito mais o esteriótipo do Liberal, do que o Beca.** A responsabilidade de organizar as reuniões e a pauta era do Lisboa. **O Marcos Lisboa dizia que “a inovação tinha falha de mercado e o Estado devia intervir”,** ou seja, ele foi coerente com o que ele acredita. Quando tinha outros caras, por exemplo do MCT, que não queriam dar dinheiro para empresa, tinha um cara...**o Grandó, que era contra. Ele era do grupo do PT, não sei como ele foi parar, acho que ele tinha relações com o prefeito de São Carlos. Ele ficou de fazer, mas sentou em cima. Não fez nada. Daí o Marcos Lisboa puxou a coisa e daí saiu a lei da inovação.****

BARBARA LOPES – O MARCOS LISBOA BANCOU A LEI?

MARIO SALERNO – O negócio estava parado, ele pôs para rodar (MARIO SALERNO, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Depois desta entrevista, nós contatamos o professor Marcos Lisboa. Ele nos recebeu poucos dias após conversarmos com o professor Mario Salerno. Perguntamos ao professor Marcos Lisboa sobre a lei da inovação:

MARCOS LISBOA – [No Congresso] tinha uma outra lei de inovação [PL 7282/2002] que permitia a aproximação das empresas privadas com as universidades públicas, regimes de contratação. Isso a esquerda foi contra a universidade pública foi contra. Essa coisa de misturar inovação tecnológica e com universidade pública, não! A grande maioria da universidade pública brasileira é contra, contra as parcerias. Essa ideia [de parceria] foi diminuída. Isso não avançou por resistências das universidades públicas. A universidade pública é a principal responsável pelas dificuldades que enfrentam atualmente [2018]. Não quis enfrentar o problema da previdência, não quis enfrentar o problema de contratação, várias universidades têm esses processos despropositados na escolha de reitores em eleições; acaba dando um corporativismo gigantesco, baixa produtividade, poucos alunos em sala de aula. Resultados pífios dado o volume de recursos...Há exceções, o INPA (RJ), a física (PE) área de saúde da USP. Você tem áreas de excelência. A regra é muito recurso, muita gente e pouca pesquisa de qualidade. Tínhamos outra ideia em 2004. **A ideia que tinha na época no MCT, em 2004, era dar o incentivo fiscal para as empresas na lei da inovação.** Era uma ideia que estava circulando.

BARBARA LOPES – **QUEM AJUDAVA A LEVAR ADIANTE ESTA IDEIA?**

MARCOS LISBOA – Tínhamos o Glauco..o Eduardo Campos.

O PT confirmava que em novembro ou dezembro haveria troca ministerial. O Partido buscava alocar o PMDB com duas pastas, ao que tudo indicava, os peemedebistas ficariam com Comunicações e Integração Nacional, cujo Ministro, Ciro Gomes, iria para o Planejamento de Guido Mantega. Roberto Amaral sairia do Governo em breve.

No penúltimo dia do mês de agosto, mais uma demonstração pública de oposição ao Ministério de C&T. O artigo “*Cientistas criticam desmonte do Ministério*”, publicado no jornal “Folha de São Paulo (31/08/2002) relata que Roberto Amaral paralisou os fundos que financiavam a pesquisa tecnológica do país:

A avaliação que se faz, tanto nos meios científicos quanto entre boa parte dos integrantes do governo, é que, nos seus oito meses de gestão, Amaral desmontou uma estrutura que funcionava bem. No governo anterior, a comunidade científica e as empresas de tecnologia de ponta estavam em lua de mel com o ministério. Seu titular, o embaixador Ronaldo Sardenberg, tinha dobrado o orçamento da pasta (que chegou a 1,328 bilhão em 2002), por meio de um sistema engenhoso: a administração de 14 fundos setoriais irrigados por recursos de empresas de petróleo, energia e transporte entre outras, para reforçar a Pesquisa no País. Na gestão Amaral, esses fundos entraram em colapso. Uma das primeiras iniciativas do novo Ministro foi [...] revisar o papel de cada um deles, a CGEE [...] A perdeu espaço. A política de inovação tecnológica, que vinha sendo incentivada perdeu urgência na tramitação no Congresso. Além disso, o novo governo fundiu as secretarias de política de inovação com a de política de informática, coube a um advogado gerir a nova

estrutura, o petista, que é professor de Direito especializado na área de ecologia. (ESTADO DE SÃO PAULO, 31 DE AGOSTO DE 2003, P.08)

Um novo problema da pasta era a notícia de que se o Governo não liberasse o reforço orçamentário exigidos por lei para o Laboratório Nacional de Luz Sincroton, um dos laboratórios com contrato de OS com o Ministério, este seria obrigado a parar suas atividades até o final do ano de 2003. Em entrevista ao Jornal Estado de São Paulo (31/08/2003 p. 08), o ex-secretário-executivo Carlos Américo Pacheco deu a seguinte declaração: *“O ministro Roberto Amaral age por bloqueio ideológico, pois acha que os oito anos do Governo Fernando Henrique foi um atraso causado pelo neoliberalismo e que, como está tudo errado, é preciso recomeçar do zero”*.

Esse tom crítico apresentado por Pacheco, era compartilhado pela cúpula do PT – acusada em inúmeros editoriais de “aparelhamento do Estado” – o mais recente foi no início de setembro (04/09/2003, p.3) – tentou desfazer com a apresentação de uma reforma ministerial “técnica” em breve. Mas o discurso petista soava desconexo com o xadrez político em torno da Reforma Tributária. O desgaste no MCT era notório, o PMDB prometeu apoio à Reforma Tributária, desta maneira o Governo já garantiria os votos que precisava na Câmara, *“era hora de cobrar a recompensa”*, como disse Dora Kramer (05/09/03 p. 6). O PMDB negociava 2 Ministérios. Miro Teixeira (PDT), se filiado ao PSB, deixaria a vaga das Comunicações e iria para o MCT. Os peemedebistas também estavam de olho no cargo de Cristovam Buarque, Educação. A hora de decidir quem fica e quem sai, estava chegando.

“Lula critica quem não se empenha no cargo”, na imagem na reportagem do Estado de São Paulo (12/09/03), estão Lula e Roberto Amaral. O Presidente, reagiu com indignação e criticou, publicamente, o Ministro da Ciência e Tecnologia, no Palácio do Planalto, ao discursar na cerimônia de instalação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. Lula chamou de “Clube do Bolinha”, a ausência de mulheres no Conselho^{xlvi}. Em situação insustentável, Roberto Amaral já estava em todas as listas de demissionários, juntamente com Cristovam Buarque (Educação), Benedita da Silva (Assistência Social) e Anderson Adauto (Transporte). Estas vagas serviriam para acomodar o PMDB.

A pressão midiática em torno da *“Reforma que não pode esperar”* era intensa. Em texto d’O Estado de São Paulo (13/09/03, p.3) o jornal fez uma lista de atuações “desastrosas”. De acordo com a opinião desse jornal, Educação e C&T deveriam ter sido pastas encarregadas a pessoas escolhidas por critérios técnicos.

Para o jornal “Folha de São Paulo” (14/11/2004, p. A11), “*considerado um fiasco gerencial e político, PSB insinua que não se importaria com [a] queda [de Roberto Amaral], desde que [o partido] mantivesse um ministério*”. Nos bastidores, diz-se que Amaral tinha resistido a deixar o Governo e se sentia “fritado” dentro do PSB por Miguel Arraes.

Essa fritura é um fato. No final do ano passado, Amaral foi encarregado pelo PSB de negociar com o então presidente eleito a indicação de um ministro do partido, Amaral se auto-indicou ministro. Vendendo-se como ligado a Garotinho e Arraes. No entanto, os dois grupos depois disseram que ele era apenas candidato de si mesmo. Agora, como Lessa reage ao poder cada vez maior de Arraes no PSB, Amaral recebeu reforço, mas parece tarde. Desde o factício começo de gestão, na qual defendei que o Brasil deveria ter tecnologia para construir uma bomba atômica, Amaral vem se desgastando com Lula. (FOLHA DE SÃO PAULO, 19 DE SETEMBRO DE 2003, p. A9)

Em outubro, o Ministro voltou a defender a retomada de um Programa nuclear brasileiro, mas sem bomba atômica. De acordo com Roberto Amaral, Angra I e Angra II, criados respectivamente em 1985 e 2000, eram importantes para aumentar a diversidade de fontes energética do país. Ainda que Amaral tivesse sublinhado o tom pacífico e científico para a promoção do Programa, suas declarações sobre este assunto, lembraram o caos no primeiro mês de governo Lula. Estas recordações enfatizavam o despreparo do Ministro e a urgência pela reforma.

Sobre este desgaste, no final do mês, surge uma importante notícia sobre os rumos do MCT. Lula sublinhou que Roberto Amaral (PSB) e Anderson Adauto (PL) estavam nas cotas de indicação política, da base aliada do Governo, por isso, não deveria haver mudanças nas siglas, como a tomada do PMDB nestas vagas, por exemplo. O próximo passo era, para os dois partidos, indicar seus respectivos substitutos. O destino de Roberto Amaral estava nas mãos do próprio PSB. Se o partido “bancasse” o Ministro, ele ficaria, mas a cúpula do governo achava que ele foi uma escolha errada. Amaral, em um último esforço, buscou se salvar entre seus aliados – o grupo de oposição a Miguel Arraes.

Na contramão do que foi constantemente divulgado, em dezembro, o PSB divulgou uma moção de apoio à manutenção de Roberto Amaral, eleito vice-presidente do Partido. Mas, o Governo não sinalizava apoio à decisão do PSB. No evento sobre o primeiro ano de mandato de Lula, em retrospectiva do próprio Governo sobre a gestão petista, em 18 de dezembro, Lula sequer mencionou o trabalho executado por Roberto Amaral, quando comentou sobre seus ministros.

Ainda que o Governo se mostrasse desconfortável à manutenção de Amaral, oitenta deputados da região do Nordeste, liderados por Roberto Pessoa (PL-CE), entregaram uma carta ao Presidente, pedindo a permanência do Ministro. A Carta ressaltava que a posição de Roberto Amaral beneficiava a região.

Mas a batalha para se manter era dura. O MCT era o Ministério com um orçamento importante, em 2003, por isso, era um dos mais disputados. Era a quinta pasta com mais recursos^{xlviii}, tinha R\$2.003,9 milhões. Atrás apenas de Transporte (R\$2.297,9), Defesa (R\$ 4.140,0), Educação (R\$ 7.811,3) e Saúde (29.045,3). Entre investimentos e demais gastos não-obrigatórios, a pasta teria mais de R\$ 2 bilhões em 2004. Sozinho, valia por dois ministérios da Integração Nacional. Por esta razão, em novembro, o PSB se posicionou de forma contrária à manutenção de Amaral no posto. Era consenso que, antes um deputado do partido liderando a pasta do que perdê-la para outra sigla. É nesse período que surge, pela primeira vez, o nome de Eduardo Campos como possível indicação para o MCT:

Amaral é um caso curioso. Lula e a cúpula do governo não gostam de seu desempenho, mas seu partido, o PSB, é tido como um fiel aliado do Governo. Seu destino está mais ligado ao próprio PSB. Uma possibilidade é ser substituído pelo atual líder do PSB na Câmara, Eduardo Campos (PE), ou por Mirto Teixeira, se este deixar o PDT pelo PSB. Nessa hipótese, Miro sairia das Comunicações para dar a pasta ao PMDB. (FOLHA DE SÃO PAULO, 11 DE NOVEMBRO DE 2003, P. A6, GRIFOS NOSSOS).

Nos últimos dias de 2003, caciques do PSB já admitiam a saída de Roberto Amaral. O partido disse que o Governo demonstrou ampla “má vontade” de atender a sigla e manter Amaral no cargo. Independentemente do titular da pasta, o PSB articulava com o PT para manter o MCT sob sua liderança. Em janeiro de 2004, os jornais antecipavam para aqueles dias, a saída de Roberto Amaral e a entrada de Eduardo Campos.

Em busca de uma “saída honrosa”, em 09 de janeiro, Roberto Amaral se demitiu, antecipando a reforma ministerial na pasta. Em carta ao Presidente da República, Amaral disse que buscou uma “saída honrosa”. Para a imprensa, o estopim que impulsionou sua saída foi a falta de apoio de seu partido. Sem seus padrinhos políticos (Anthony Garotinho, filiado ao PMDB; e Ronaldo Lessa Governador de Alagoas em baixa no PSB) e sem o seu principal aliado dentro da pasta (Wanderley de Souza pediu demissão ainda em 2003) Amaral, em conflito permanente com a comunidade científica, estava isolado.

O Presidente Lula não validou, prontamente, sua saída. Isto aconteceria 13 dias após a entrega da carta. Havia muita tensão no Planalto. O PMDB estava sedento por lugares no ministério e o PSB queria manter o MCT sobre sua tutela. Ainda que a saída de Roberto Amaral estava dada como certa (há semanas), o deputado Eduardo Campos também estava cotado para o Ministério do Esporte. Esta indefinição irritava o Partido Socialista Brasileiro. Dirceu avisou Arraes sobre a continuidade da sigla no comando do MCT.

De acordo com o Ministro José Dirceu, uma parcela da Comunidade Científica não tinha aprovado o nome de Eduardo Campos, pediam alguém essencialmente técnico. Mas o Governo acreditava que Eduardo Campos tinha mais “Cintura política” para articular com maior eficiência e reaproximar o MCT da comunidade científica.

Demissionário, Roberto Amaral anunciou um reajuste de 18% nas bolsas de mestrado (R\$725 reais para R\$855 reais por mês) e de doutorado (R\$ 1.074 para R\$ 1267). Disse que era promessa de campanha do Governo Lula. No final de janeiro, Lula definiu a “dança das cadeiras” de nove ministérios (**TABELA 10**)

TABELA 10 – COMPOSIÇÃO DO NOVO MINISTÉRIO (2004)

MINISTÉRIO	QUEM SAIU	QUEM ENTROU
EDUCAÇÃO	Cristovam Buarque (PT)	Tarso Genro (PT)
COMUNICAÇÃO	Miro Teixeira (s/ partido)	Eunício Oliveira (PMDB)
CONSELHO DE DESENV. ECO. E SOC.	Tarso Genro (PT)	Jaques Wagner (PT)
TRABALHO	Jaques Wagner (PT)	Ricardo Berzoini (PT)
PREVIDÊNCIA	Ricardo Berzoini (PT)	Amir Lando (PMDB)
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	Roberto Amaral (PSB)	Eduardo Campos (PSB)
POLÍTICA PARA MULHERES (SECRETARIA)	Emília Fernandes(PT)	Nilcéa Freire (PT)
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Benedita da Silva (PT)	Patrus Ananias (PT) (Desenvolvimento Social e Combate à Fome)
SEGURANÇA ALIMENTAR	José Garziando (PT)	
COORDENAÇÃO E ASSUNTOS INSTITUCIONAIS (SECRETARIA)	Não existia	Aldo Rebelo (PC do B)

Fonte: Folha de São Paulo, 24 de janeiro 2004, p. 1

Se a escolha de Eduardo Campos foi estratégica, já que o PT buscava o apoio de Miguel Arraes no Nordeste, a escolha do cargo de secretário-executivo do Ministério da Ciência e tecnologia não conseguiu escapar dos estrategistas políticos. O Planalto pediu aos novos ministros que designem nomes do Rio de Janeiro para os cargos em destaque. Quer compensar a demissão

de Benedita da Silva, Miro Teixeira e Roberto Amaral. Luís Fernandes, da UFRJ, foi escolhido para ser o número dois da pasta de Ciência e Tecnologia (FOLHA DE SÃO PAULO, 29 DE JANEIRO DE 2004, P. A4)

Roberto Amaral estreou seu mandato com polêmica, causando embaraços ao Governo recém-instalado. Sua gestão tinha como carro-chefe a “descentralização da ciência e tecnologia”, com mais estímulos à pesquisa (e, por conseguinte, à pós-graduação) – com aumento do número de bolsas – no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também promoveu a pulverização de recursos previamente destinados à grandes projetos, paralisou contratos na biotecnologia e tentou tirar o poder decisório da CTNBio.

Comparações com seu antecessor, Ronaldo Sardenberg, com desempenho marcante na área, foram inevitáveis. Entre os problemas, a ameaça da mudança dos Fundos Setoriais, essenciais para o financiamento das pesquisas. Criados no governo anterior, são responsáveis pela duplicação das verbas destinadas à tecnologia. As críticas alcançaram o auge com Ennio Candotti na presidência da SBPC. Além disso, outra crise ocorreu com a mudança de critérios para a distribuição de recursos do Pronex [...]. No fim de 2003, o ministro envolveu-se com outra polêmica, ao defender a construção de Angra 3. Um projeto que divide o próprio Governo (A principal opositora é a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva). A ideia despertou a atenção até de organismos internacionais. (ESTADO DE SÃO PAULO, 10 DE JANEIRO DE 2004, P.6, **GRIFOS NOSSOS**)

Sua atuação desarticulada, com discursos genéricos e políticas indefinidas, irritaram técnicos do MCT, cientistas e dirigentes ligados ao setor. Diferentemente de Amaral, A gestão de Eduardo Campos foi elogiada pela maioria dos entrevistados. A atuação de Luis Fernandes, amparado pelos empreendedorismos de personagens como Glauco Arbix, dentro do Governo, deram força para o MCT retomar temas interrompidos no início de 2003, como a Lei de Inovação (7282/2002).

A “LEI DE INOVAÇÃO” RETOMADA E REDIRECIONADA NO SEGUNDO ANO DO GOVERNO LULA I (2004)

Logo que tomamos posse, vamos nos reunir com Sardenberg e com o Pacheco. **Foi a primeira coisa. Ver quais são os aprendizados, lições**, por isso que eu estou dizendo, da minha parte não recebi nenhuma orientação do Palocci, isso estava presente desde o primeiro momento. **Deste ponto de vista, não foi uma continuidade da gestão anterior do Ministério no próprio Governo. Eu diria que a gestão do Roberto Amaral e Wanderley ela foi mais reativa às políticas do final do Governo FHC, o tema da inovação não foi muito valorizado [...]** Temos que recuperar o tema da inovação, ancorada, agora, na estruturação de um novo projeto nacional de desenvolvimento que era, digamos assim, a **orientação do novo Governo**. Então era um momento muito favorável para retomar, em novas bases, o tema da inovação. **Então, portanto, há continuidades, mas há mudanças. Nos dois casos, tanto em relação aos fundos setoriais quanto ao tema da inovação, houve resgate, continuidade, mas em novas bases, e as bases eram justamente ancorar o tema da inovação e a própria operação dos fundos setoriais na proposição de um novo projeto de desenvolvimento (LUÍS FERNANDES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS).**

A PITCE era muito mais uma política de diretrizes do que uma política que tinha instrumentos claros, metas claras. **A PITCE foi importante porque ela viabiliza a lei da inovação. Não é outra coisa, pela PITCE, por conta da PITCE, a Lei da Inovação teve um avanço gigante. A PITCE coloca inovação no centro da política de Governo. Que não era intenção do PT nem da base de Governo, da estrutura do Estado Brasileiro. A estrutura de Estado brasileiro ou era uma postura da época dos anos 50, 60 e 70 ou era uma postura absolutamente liberal, aquela do Governo FHC, “a melhor política industrial era não ter política industrial”. Isso era o que Malan falava. Por isso o trato do Pacheco ganhar um impulso muito grande. Ele consegue fazer essa política, no meio de um governo que era avesso às políticas industriais, políticas de Governo. Tem um mérito muito grande aí. (GLAUCO ARBIX, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)**

6.1 A GESTÃO “CONCILIADORA” DE EDUARDO CAMPOS

Retomar, ressignificar e aprovar a Lei de Inovação (PL 3476/2004)

O novo ministro da pasta era jovem. Apenas 38 anos. Estava em seu terceiro mandato como deputado federal, mas só a partir de 2003 ganhou projeção nacional, pois comandava, na Câmara, um dos principais partidos da base aliada do PT. Ganhou rapidamente a confiança do Planalto com sua atuação.

Formado em Economia, com passagens rápidas por PMDB (nos anos 90), era um dos principais nomes do PSB. Como Ministro, ganharia espaço e reforçaria o poder e influência do sobrenome Arraes em Pernambuco, dando-lhe possibilidades de vencer as eleições para governador, em 2006.

Sua trajetória bem-sucedida se iniciou em 1988, foi chefe de gabinete do segundo mandato de Miguel Arraes. Em 1990, foi eleito deputado estadual e, em 1994, deputado federal. Mas não o exerceu por ter sido levado pelo avô, em 1995, para assumir o cargo de Secretário de Governo, em seu terceiro mandato como Governador. Em 1996, transferiu-se para um local de destaque, foi Secretário da Fazenda de Pernambuco. Essa passagem na Secretaria da Fazenda foi marcada pelo chamado “escândalo dos precatórios”, quando foi acusado pela emissão, supostamente fraudulenta, de títulos públicos para pagamento de precatórios (dívidas judiciais onde o estado é parte vencida). Com seu nome envolvido nesse escândalo, em 1998, no seu segundo mandato como deputado federal, teve atuação discreta. Em 2002, foi reeleito para a Câmara e chegou ao Planalto com experiência e com objetivos de alcançar voos maiores em 2006. Especialmente depois que, em 2003, o Supremo Tribunal Federal o inocentou das acusações no “escândalo dos precatórios”. Portanto, aceitar o cargo de Ministro da C&T fazia parte do “projeto Eduardo Campos”.

“O que aconteceu não é novidade. É de se esperar agora que o próximo ministro equacione os problemas que o Amaral não conseguiu resolver, como a atuação conjunta com os outros ministérios”. disse Ennio Candotti (presidente da SBPC) ao jornal “O Estado de São Paulo”, comentando a saída de Roberto Amaral. No final de janeiro, na cerimônia de posse – sem a presença de Roberto Amaral – o novo Ministro confirmou o ex-presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio, Luís Manuel Fernandes, como secretário-executivo e Mari Machado como chefe de gabinete, além de manter Sérgio Rezende (Finep) e Erney Camargo (CNPq).

Luís Fernandes foi peça chave para o encaminhamento da ruptura com o que vinha sendo feito na gestão de Roberto Amaral e Wanderley de Souza:

ANA LÚCIA DELGADO ASSAD – O Luiz Fernandes é uma pessoa mais de diálogo [...] o próprio processo, a educação pessoal melhorou, eles eram mais tratáveis, eles ouviam, mas pelo menos o corpo técnico se sentiu mais... Houve uma acalmada, o ambiente [dentro do MCT] estava de muita frustração.

LUÍS FERNANDES – [...] Então, eu cheguei da Índia, a primeira reunião que eu tive foi com o **Sérgio Rezende**, quem foi o portador da sondagem-convite. Minha reunião com o Sérgio foi interessante, eu disse pra ele “fico muito honrado pelo convite, tenho toda a disposição para assumir, mas o problema não é ocupar a função, mas que política vamos implementar, então deixa eu te dizer o seguinte, a minha política é baseada nestes dois pontos^{xlix} [...] Conversamos com o Eduardo Campos, explicitamos as minhas concepções, aceitamos dentro deste campo de trabalho, também houve um alinhamento completo no Governo. **Tínhamos visões comuns de projeto nacional de desenvolvimento, fortalecimento da indústria nacional, houve um encaixe.** Logo que tomamos posse, vamos nos reunir com Sardenberg e com o Pacheco. **Foi a primeira coisa. Ver quais são os aprendizados, lições**, por isso que eu estou dizendo, da minha parte não recebi nenhuma orientação do Palocci, isso estava presente desde o primeiro momento **Deste ponto de vista, não foi uma continuidade da gestão anterior do Ministério no próprio Governo. Eu diria que a gestão do Roberto Amaral e Wanderley ela foi mais reativa às políticas do final do Governo FHC, o tema da inovação não foi muito valorizado**, o foco central era investimento em Ciência e tecnologia nas universidades e institutos. A valorização e a interação universidade-empresa e do apoio da inovação nas próprias empresas, acho que predominava uma certa reação, depois aquilo foi se alinhando. Naquele primeiro momento foi mais reativo, o que eu acho que não foi a melhor postura, poderia ter avançado desde o primeiro momento ano o resgate e as novas bases de uma agenda positiva negada pelo governo anterior (LUIS FERNANDES, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

Com um faro político que lhe era inato, Eduardo Campos, sabiamente, evitou brigar com o Governo por novos recursos (como fizera Cristovam Buarque) e fazer discursos “genérico” que pudessem desagradar uma irritada comunidade científica (como fizera seu antecessor). Eduardo Campos tinha bom trânsito entre os principais articuladores do Governo, isso era um ponto-chave:

MAURÍCIO MENDONÇA – O Roberto Amaral ficou 8 meses e veio o Eduardo Campos. Quando o Eduardo Campos vem, ele procurou o Sardenberg. Ele falou “Sardenberg o que eu faço? Com você era um sucesso, com o Roberto Amaral é um desastre, o que eu faço para ser um sucesso?”. O Sardenberg respondeu, olha você vai ter que conversar com o Maurício e com o Pacheco. E tive uma conversa com o Eduardo Campos em outro momento, junto com o Sardenberg. A gente tinha claríssima lista do que fazer naquele momento, algumas coisas eu acho que ele fez, mas principalmente **ele foi capaz de rearticular o ministério em torno da presidência, tirou aquela pecha de que o Ministério não ia participar.**

Falou com o Zé Dirceu, falava com o Palocci, falava com o Furlan, ele caiu bem com o Furlan, outro cara que era super aglutinador. E o Luis Fernandes era muito mais estruturado, capaz de negociar certas coisas. [...] Então a gente se conhecia, as conversas começaram a ser mais empáticas. As coisas começaram avançar. (MAURÍCIO MENDONÇA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Além de haver a construção de canais de diálogo, Eduardo Campos chegou sem prometer novos projetos. Disse que estava montando a equipe, mas que certamente procuraria a comunidade científica para discutir os encaminhamentos da pasta.

CARLOS AMÉRICO PACHECO – No começo de 2004, sai o Roberto Amaral, o Eduardo Campos assume. O Roberto Amaral, entre algumas medidas, queria fechar o CGEE.[...] **Só não fecharam porque, de novo, a Casa Civil da presidência da república salvou a CGEE, junto com a Secretária de Assuntos Estratégicos, que estava com o Gushiken [Glaucio Arbix fazia parte] [...]** Quando chega 2004, que o Eduardo Campos assume, a primeira coisa que ele fez foi visitar o CGEE, para sinalizar que aquela tentativa anterior de fechar o CGEE não ia mais acontecer (CARLOS AMÉRICO PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Os principais opositores da gestão anterior, Ennio Candotti (SBPC) e o Rogério Cerqueira Leite (Unicamp), esperavam uma equipe técnica que pudesse corresponder aos desafios da pasta. Parte da mídia acreditava que conhecimento técnico não era sinônimo de boa gestão:

A reforma [ministerial] criou o mito dos grandes nomes da articulação da Câmara, que tomaram de assalto (sem ironias) o ministério. Do dia para a noite, figuras da estatura de Eunício Olivera ganharam ares de Ulysses. Eduardo Campos, famoso na Câmara por seus olhos claros, de repente emula seu avô Arraes. Ressalte-se que ambos podem virar ótimos ministros; é tolice acreditar que nomes técnicos sejam necessariamente melhores [...] Tarso Genro, por ter sido prefeito de capital, virou operador mais capaz que Cristovam Buarque (IGOR GIELOW, FOLHA DE SÃO PAULO 24 DE JANEIRO DE 2004, P.A2)

Em 23 de janeiro, foi noticiado, em pouquíssimas linhas na Folha de São Paulo, que o Conselho de Ciência e Tecnologia havia aprovado o projeto de Lei da Inovação, elaborado por um grupo Interministerial coordenado pelo MCT. A proposta seria enviada o quanto antes para a casa civil. Em fevereiro, a imprensa noticiou que o físico Rogério César de Cerqueira Leite havia oferecido um almoço a Eduardo Campos. Acompanhado de 21 pesquisadores, o objetivo daquele encontro era retomar o diálogo – há muito tempo enfraquecido – entre a comunidade científica e o Governo. Carlos Américo Pacheco estava lá. Quando entrevistamos Luís Fernandes, no Rio de Janeiro, ele comentou sobre o convite feito ao Carlos Américo Pacheco:

LUÍS FERNANDES – Eu entendo que a Política de inovação é uma política de estado, então desse ponto de vista, não há menor problema em creditar participação e contribuições de governos anteriores [...] ter continuidade é positivo, não é negativo. É o tempo que as políticas públicas demandam para gerar frutos. Então, eu entendo que...Veja, eu sou um admirador da gestão do Sardenberg e do Pacheco no MCT, acho que eles tomaram iniciativas muito importantes. **Quando nós assumimos o Ministério, no final de janeiro de 2004, assim que nós tomamos posse, uma das primeiras reuniões que nós marcamos foi com o Pacheco e com o Sardenberg.** (LUÍS FERNANDES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Nós perguntamos ao ex-secretário executivo Luís Fernandes se houve alguma orientação do Governo, especialmente da Casa Civil, para retomar alguns projetos que foram paralisados no MCT, os quais poderiam contribuir para a criação de uma Política Industrial, promessa de campanha do Governo de Lula:

LUIS FERNANDES – nós não recebemos essa orientação do Palocci. Esse almoço que ele se referiu fui eu, o Eduardo Campos, ele e o Sardenberg. Não recebemos nenhuma orientação do Palocci a esse respeito. **Foi uma iniciativa nossa, de concepção de como tocar a área.** (LUIS FERNANDES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Carlos Américo Pacheco detalhou o encontro, posterior ao almoço oferecido por Cerqueira Leite, entre as duas gestões:

CARLOS AMÉRICO PACHECO – No dia seguinte [ao evento promovido por Cerqueira Leite] eu fui à Brasília, eu sentei com eles, relatei tudo o que a gente vinha fazendo antes. Eu nunca havia conversado com o Wanderley, que passou um ano como secretário-executivo. E aí o Eduardo falou, “liguei para o Sadenberg, ele está vindo esta semana, chega de Nova Iorque nesta sexta-feira”, ele estava na ONU, ele me pergunta se eu poderia ir a Brasília na sexta-feira para a gente almoçar. **Almoçamos nós quatro, na semana que ele assumiu. Eduardo Campos, Saderberg. Luís Fernades e eu. Foi um longo almoço. Conversamos sobre tudo. E [o Eduardo] disse pra gente o seguinte “esquece o que aconteceu no ministério esse ano que passou, a instrução do Zé Dirceu, do Lula para nós é retomarmos o que vocês estavam fazendo em dezembro de 2002. Isso foi no começo de 2004. Então você vê, por que que a lei não foi aprovada antes? Porque a gente vacilou pra demorar em apresentar, depois teve o pedido do Jorge Bittar, aí ela ficou parada por causa do MCT, depois eles retomam isso** (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

A retomada da discussão de alguns projetos foi noticiada nos jornais da época. No artigo “*Ciência, Tecnologia e Política*”, publicado no Estado de São Paulo, a imprensa já observa que o Ministro buscava adotar medidas que neutralizassem os atritos com o setor acadêmico.

O ministro está tentando reduzir as tensões entre o governo Lula e a Comunidade científica. Em algumas entrevistas, Campos reafirmou a intenção de anular certas

políticas de confronto e de reverter algumas fórmulas que tumultuavam o setor. A primeira mudança foi voltar na decisão de regionalização de recursos destinados à P&D [...] Com isso, tranquiliza-se, em parte, a comunidade científica, preocupada principalmente com o destino do Pronex, depois da modificação de critérios de distribuição de recursos feita em 2003 [...] Quando se interou dos números reais da produção científica brasileira, Campos deixou de lado as “visões políticas” sobre a P&D praticadas por seu antecessor. **O ministro pretende, ainda, reverter as expectativas negativas criadas pelo projeto “lei da inovação”, em tramitação no Congresso. Segundo ele, é preciso estabelecer, no corpo da lei, uma diferença entre “ambiente de inovação” – que disciplina a relação das universidades com as empresas – e a “estrutura de poder nas universidades”.** [...] Ao Ministro da C&T compete desamarrar os nós que criam obstáculos à pesquisa [...] Campos ressaltou que a universidade não pode ser, de forma nenhuma, uma instituição que atenda só aos interesses do mercado [...] a posição do novo ministro está longe dos excessos retóricos dos tempos da “bomba atômica” do ministro Roberto Amaral. Já uma coisa. (ESTADO DE SÃO PAULO, em 21 de fevereiro, p. 04)

Em março, a disposição política de Eduardo Campos, de abandonar os planos de seu antecessor para a descentralizar os recursos investidos na área, era destaque na imprensa. Segundo o Ministro, não era possível pulverizar o orçamento. Era viável diminuir a concentração excessiva em alguns laboratórios e institutos, mas o ponto de partida que era que fazer ciência de qualidade era caro e de que os recursos disponíveis eram escassos. Distribuir esta pequena quantidade a muitos, era sinônimo de desperdício de verbas. Eduardo Campos interrompeu este equívoco. O novo Ministro também procurou trazer para o MCT alguns parceiros distantes, como o CGEE.

CARLOS AMÉRICO PACHECO – Quando chega 2004, que o Eduardo Campos assume, a primeira coisa que ele fez foi visitar o CGEE, para sinalizar que aquela tentativa anterior de fechar o CGEE não ia mais acontecer. O Eduardo foi até Campinas, fez uma visita ao Rogério Cerqueira Leite e o Rogério dá um almoço lá, eles me convidam e o secretário executivo deles era exatamente o Luís Fernandes. **O Eduardo Campos conversa comigo, me apresenta ao Luís, diz que ele será o secretário executivo, e diz que queria muito que o Luís e eu conversássemos.** (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

MARIO SALERNO – O MCT não gostava do CGEE, quem salvou o CGEE articulando foi o Glauco, o Glauco nunca me disse isso, mas eu vi. O Evando [Mirra] também. Ele unia o lado da Ciência com o lado da Inovação. (MARIO SALERNO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

LUÍS FERNANDES – Em 2003, houve uma reação muito negativa por parte da equipe que assumiu o MCT, tanto por achar que eles estavam querendo se ingerir na gestão, das decisões de investimento, mas também pelo formato do CGEE (OS), lembrando que havia uma ADIN movido por um advogado que depois era da equipe jurídica da Casa Civil do governo Lula, não me lembro o nome dele. Era um advogado lá da casa civil que tinha sido autor dessa ADIN

pelo PT, na oposição. Depois, quando mudou de Governo, ele estava na Casa Civil como coordenador da área jurídica da Casa Civil. **Então havia uma forte oposição ao formato de OS, nesse ambiente a ação do MCT foi fechar o CGEE, quem salvou o CGEE naquele momento foi o Gushiken, porque o Gushiken ancorou no CGEE uma série de estudos do Brasil-21.** O Gushiken estava na Secretário de Assuntos Estratégicos do Governo [lá também estava o Glauco]. **O Gushiken ancorou os estudos da atuação dele como secretário no CGEE. Então ele salvou o CGEE, então quando nós chegamos em 2004, recuperamos o CGEE, não mais como “g”, mas para fornecer estudos estratégicos para subsidiar a Política de C&T&I.** E o CGEE o fez muito bem, inclusive na lei da inovação, estudos que conformaram a lei da inovação, como operar o mecanismos de subvenção econômica dentro da lei, então o CGEE teve um papel importante, vários estudos que subsidiaram a elaboração da lei e a política de inovação e industrial que foi executada. (LUÍS FERNANDES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Outro erro que Campos buscava contornar era a falta de integração do MCT com os outros Ministérios. A desarmonia entre as pastas, nos assuntos ligados ao setor científico e tecnológico, foi uma das principais lacunas na gestão de Amaral. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi lançada no início do segundo trimestre de 2004, a partir de uma iniciativa conjunta do Ministério da Fazenda, Casa Civil, Ministério da Ciência & Tecnologia e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA – O texto da PITCE que botava os fundamentos, foi escrito por mim, depois de um entretchoque, do presidente do IPEA (Glauco, por trás dele Sérgio Salerno, Fábio Eber, toda uma corrente que era mais proativo de política tecnológica e industrial) e do Joaquim Levy junto com Marcos Lisboa. Praticamente cobramos que o Ministro Palocci resolvesse a divergência, que ele fizesse uma definição em relação às pretensões de Marcos Lisboa e Joaquim Levy, o Joaquim saiu e o Marcos resistiu em relação ao que pensava. Basicamente tinha um texto prévio que eu tinha feito com o Marcos, mais à gosto dele. E tinha outro texto resultado do trabalho em grupo, consolidado pelo pessoal do IPEA, mas sem acabamento, no acabamento deu-se um entretchoque entre estas duas visões, a ponto de ficar sem texto. Utilizando a minha habilidade de redator, e talvez alguma sensibilidade de centrar no essencial e foi assinado por todos, e todos se sentiam donos daquele texto, a forma pública dele foi um artigo publicado no ESTADAO no dia 31/03/2004 que todos os 4 ministros assinam. (EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

A nova política foi divulgada primeiramente em um artigo assinado pelos 4 Ministros, publicado no Jornal “O Estado de São Paulo”. Edmundo Machado, em entrevista para a nossa tese, contou-nos mais sobre o agitado bastidor da publicação daquele documento:

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA – Eu acertei com o Rui Mesquita para publicá-lo. Eu costurei com todos os ministros que o assinassem. Isso foi costurado com o **Glauco Arbix** e um pouco com o Alessandro [Teixeira]. Ele fazia a representação do Furlan [MDIC] para não ter curto-circuito. [Antes do texto no Estadão], no lançamento de um documento que o Marcos Lisboa fez, que se referia aos limites da política econômica, Lisboa não falava de política industrial – ele sabia que não era a posição majoritária do grupo dentro do PT – ele contou com o meu apoio, sabendo eu que faria outra coisa depois, mas para evitar qualquer mal-estar eu me empenhei ainda mais no texto dos 4 ministros [...] mas [esse texto que fiz] teve um curto-circuito horroroso, porque eu passei o conteúdo para um jornalista, um amigo meu do Estadão, Fernando Dantas, com embargo, só depois das 17h e o *broadcast* do estadão colocou antes das 17h. O Palocci estava do lado do Furlan em uma coletiva [na CNI], esse horário, anunciando [o conteúdo do texto publicado] e quando o Palocci chegou no MDIC o Furlan sacou o texto do *Broadcast* e perguntou “o que é isso Palocci? O que nós vamos falar já está aqui [publicado]?”. **A motivação principal era um ter um texto apoiado por Casa Civil, MCT, Fazenda e MDIC. Esse texto botava os fundamentos do que seria A PITCE. Os instrumentos estavam todos por ser construídos, um deles foi era a aprovação da lei da inovação e uma lei que criava a ABDI. E à ela caberia desenvolver os principais instrumentos** (EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

O relançamento da lei da inovação estava dentro da Política Industrial proposta na PITCE, cuja primeira versão havia aparecido em 26 de novembro de 2003, em um documento, intitulado “*Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*”. Nele, recomendava-se a aprovação de instrumentos legais que pudesse impulsionar a relação público-privada no campo da Tecnologia e Inovação:

As diretrizes que se seguem consideram as políticas de governo como um conjunto integrado, articulando simultaneamente o estímulo à eficiência produtiva, ao comércio exterior, à inovação e ao desenvolvimento tecnológico como vetores dinâmicos da atividade industrial [...] **O Brasil precisa estruturar um Sistema Nacional de Inovação** que permita a articulação de agentes voltados ao processo de inovação do setor produtivo, em especial: empresas, centros de pesquisa públicos e privados, instituições de fomento e financiamento ao desenvolvimento tecnológico, instituições de apoio à metrologia, propriedade intelectual, gestão tecnológica e gestão do conhecimento, instituições de apoio à difusão tecnológica. **Em relação à harmonização da base legal, é fundamental a aprovação de instrumentos que favoreçam a inovação, como o projeto de lei que se encontra no Congresso Nacional.** Esta lei potencializará a aplicação de recursos em P&D nas instituições públicas e nas empresas, contribuindo para aumentar o desenvolvimento e a competitividade dos produtos brasileiros. Também é necessário definir um modelo de gestão adequado para as leis de incentivo, de modo a implementar, monitorar e avaliar as ações **(BRASIL, DIRETRIZES DE POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR, 2003, P.1-13)**

A PITCE foi efetivamente lançada no final de março, na Confederação Nacional da Indústria. Seu lançamento contou com a participação do Presidente da República, vários ministros de Estado, presidentes e diretores de instituições públicas diversas como BNDES, Banco do Brasil, Caixa, Ipea, Apex, Finep, numa das maiores reuniões de autoridades do Executivo para o lançamento de programas de governo (SALERNO, 2006, p. 13).

De acordo com Glauco Arbix, a PITCE impulsionou o tema inovação no Governo Lula:

GLAUCO ARBIX – A PITCE era muito mais uma política de diretrizes do que uma política que tinha instrumentos claros, metas calaras. **A PITCE foi importante porque ela viabiliza a lei da inovação. Não é outra coisa, pela PITCE, por conta da PITCE a Lei da Inovação teve um avanço gigante. A PITCE coloca inovação no centro da política de Governo. Que não era intenção do PT nem da base de Governo, da estrutura do Estado Brasileiro.** A estrutura de Estado brasileiro ou era uma postura da época dos anos 50, 60 e 70 ou era uma postura absolutamente liberal, aquela do Governo FHC, “a melhor política industrial era não ter política industrial”. Isso era o que Malan falava. **Por isso o trato do Pacheco ganhar um impulso muito grande. Ele consegue fazer essa política, no meio de um governo que era avesso às políticas industriais, políticas de Governo. Tem um mérito muito grande aí.** (GLAUCO ARBIX EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

A necessidade de se fazer uma política industrial era uma proposta majoritária dentro do PT, mas não consensual dentro do Governo, importante transcrever os relatos de Edmundo Machado de Oliveira e Glauco Arbix:

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA – Dentro do PT, o primeiro grupo de discussão que se formou envolvia o pessoal do MDIC, cujo representante era o Alessandro Teixeira (servia a representação do Furlan), o IPEA e o Ministério da Fazenda (eu, o Marcos Lisboa o Bernard Arrapy e o Joaquim Levy). O Bernard e o Marcos tinham um ideário de política inteiramente diferente do que tinha o então presidente do IPEA (Glauco Arbix) e eu próprio, conforme já tínhamos escrito no programa de Governo, e era até diferente do que pensava o Pacheco, que era mais proativo na intervenção do Estado do que Marcos e Levy desejavam. Joaquim Levy por razões além de ideológicas e muito práticas. Ele era um sujeito muito aferrado às suas convicções, **de tal forma que a lei da inovação foi definida junto com uma redefinição de política que passou a se chamar PITCE.** (EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

GLAUCO ARBIX – Pra você ter ideia, fizemos a PITCE ao longo de 2003, ela estava pronta em setembro de 2004, mas lançada em 31 de março de 2004. O Furlan era contra que tivesse prioridades, aí você deixa gente de fora. Mas eu falava “ministro, governar é fazer escolha, não dá para fazer política horizontal a vida inédita”. [A resistência à PITCE era] fruto de três movimento:

o medo de repetir política industrial dirigista; o segundo era o medo de uma parcela do staff governamental que achava que não tinha que ter política industrial, então você tinha um movimento forte falando que ia ter erro de governo ao invés de falha de mercado; e, o terceiro componente, chama-se lobby. Definimos as prioridades, os outros (têxtil, sapato...) ficaram de fora [...] **Cansei de fazer debate discutindo porquê temos que ter inovação, hoje todos falam, qualquer um fala de inovação, mas na época não era assim. Cansei de fazer debate discutindo porquê temos que ter inovação, hoje todos falam, qualquer um fala de inovação, mas na época não era assim.** A ideia era retomar o progresso, mas no fundo as empresas, os empresários...tinha exceções, eles queriam incentivos, subsídios, proteções, menos impostos [...] **A PITCE teve grande impacto, ela deixou uma esteira institucional. Uma das atividades da PITCE era fazer a lei da inovação. Senão ia ficar engavetada por ter sido do Governo Cardoso. Foi polêmica dos dois lados, dentro do Governo nem se fala, estava “empregnados” de pessoas que achavam que o Governo não tinha que fazer política industrial (GLAUCO ARBIX EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS, GRIFOS NOSSOS)**

Retomando o que foi dito nessa tese: *“aconteceu assim, a lei da inovação que focalizava as universidades, com o FHC, meio que saiu pela porta e entrou pela janela da política industrial no Governo Lula”*, disse um(a) interlocutor(a). A retomada da tramitação e aprovação de uma lei da inovação, em 2004, passava (indiretamente) pela costura de uma Política Industrial. A lei da inovação só poderia avançar neste cenário. Era essa uma das “continuidades com mudanças”, citada pelo ex-secretário-executivo Luis Fernandes.

Conforme relatado por Pacheco, a construção da PITCE não passou pelo MCT, especialmente pela resistência de Roberto Amaral, ele não era chamado para as reuniões que incluíram a lei da inovação como ferramenta da política industrial em construção.

MARIO SALERNO – O Governo chegou seguiu a lei da inovação, foi feito o substitutivo, tinha essas reuniões na quarta-feira, tinha uma série de grupos de trabalho, os técnicos do MCT, mas o Ministro não ia, porque ninguém queria chamá-lo. Participavam o BNDES (Fábio Erber não o Lessa), a Finep... Tinha gente dentro do Governo que era contra a política industrial, tinha que fazer só política social e o resto se resolveria, o Estado como um saco sem fundo que você vai pegando dinheiro pra fazer redistribuição, o Grandio por exemplo era um deles, não era o único. Mas não era uma visão hegemônica, e a figura do Palocci, super hábil e Ministro da Fazenda, disse que era política industrial do MDIC para não dar problema [com o Furlan que era contra]. (MARIO SALERNO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

CARLOS AMÉRICO PACHECO – O que acabou acontecendo, o Roberto Amaral pediu insistentemente no Ministério que o Executivo tirasse o projeto de lei [da inovação] no Congresso, coisa que a Casa Civil não concordava, nesse meio tempo, o Glauco e o Mario Salerno, que estavam estudando a PITCE, a qual

tinha com grande ênfase a inovação, a PITCE. Eu brinco que a PITCE tinha uma ênfase exagerada em inovação. Porque faltava política industrial no sentido clássico, porque o BNDES estava com o Lessa, e não participou da elaboração da PITCE; O Ministério de C&T, que estava com o Roberto Amaral não era convidado a participar das reuniões com a PITCE. Eles não chamavam o Roberto. Então eles fizeram a política centrada naquilo. **No final de 2003, está entre as recomendações da PITCE aprovar o PL de lei da inovação. Está escrito lá, na PITCE. Coisa que o MCT era contra naquele momento. Então, a PITCE tinha clara noção disso. Todos eles tinham noção disso, o Palocci, o Edmundo Machado, Glaucio Arbix e o Gushiken. Eles tinham uma visão clara sobre a importância da inovação.** Nessa época, eles me convidaram em uma reunião sobre criar o que depois foi a EMBRAPI. **O Evandro Mirra, tinha dirigido o CGEE, era muito amigo do Glaucio. E eles tinham uma grande ênfase na inovação. O Mario Salerno, Mariano Laplane a equipe do Roberto Vermont, a equipe que fez a PITCE fez um belo trabalho. Mas ela não andava no Congresso por conta da resistência do MCT.** (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

“inovação no centro da política industrial”, documento assinado por Luis Fernando Furlan (MDIC), Eduardo Campos (MCT), José Dirceu (Casa Civil) e Antônio Palocci (Fazenda) Dizia em sua primeira linha que a “PITCE tinha como foco impulsionar a inovação como fator decisivo para o desenvolvimento”:

[...] Hoje o desafio consiste em concentrar os limitados recursos financeiros públicos e canalizá-los para áreas prioritárias; atrair o interesse dos industriais para as vantagens da pesquisa industrial; sincronizar as atividades da universidade, dos institutos de pesquisa e da indústria; aumentar o número e melhorar a qualidade do capital humano envolvido; facilitar e reduzir o ônus da utilização de produtos e processos patenteados, entre outras medidas [...] Queremos dar um primeiro passo nessa direção, criando um diálogo sistemático com o setor empresarial e acadêmico e articulando políticas consistentes, de modo a mobilizar eficientemente os recursos disponíveis, definir instrumentos e remover os gargalos que impedem o curso adequado da política industrial e tecnológica. (ESTADO DE SÃO PAULO, 31 DE MARÇO DE 2004, P. 2)

No final do texto, há um reconhecimento do esforço da gestão anterior no esforço de impulsionar o tema Inovação & Tecnologia. Mas por outro lado, há um cuidado em demonstrar o tratamento diverso que o novo governo daria para o tema C&T&I. A diferença aqui está em vincular inovação e tecnologia com desenvolvimento nacional e social:

Apenas nos últimos anos últimos do Governo anterior emergiu uma política tecnológica adequada, embora de baixa integração com as instituições responsáveis pela política industrial. Agora buscaremos articular uma **política de Estado** que valorize os ganhos obtidos, disponha de novos instrumentos e articula as ações de governo em todas as suas esferas. Nosso Governo está agindo para melhorar a eficiência das políticas públicas e agora vamos buscar uma interação nova com a indústria e os serviços de modo a desenvolver o mercado

interno e a inseris as empresas nacionais competitivamente no mundo, reforçando a capacidade do país de atrair investimento externo produtivo, **gerar empregos e distribuir renda**. (ESTADO DE SÃO PAULO, 31 DE MARÇO DE 2004, P. 2, **GRIFOS NOSSOS**)

O anúncio de uma Política Industrial, criou uma expectativa de haver, em um futuro não muito distante, mais dinheiro para a C&T&I. O MCT foi o único ministério que escapou do corte orçamentário para 2004, mesmo que R\$ 2 bilhões em verbas, dos fundos setoriais, permanecessem contingenciadas para ajudar no ajuste fiscal do governo brasileiro. Segundo Eduardo Campos, o orçamento dos fundos, em 2004, seria de R\$600 milhões. Ao final desta mesma notícia sobre os recursos do MCT, no último parágrafo: *“Ele afirmou ainda que espera que a lei de inovação tecnológica seja aprovada ainda neste semestre no Congresso”* (FOLHA DE SÃO PAULO, 3 ABRIL DE 2004; P. 17). A lei da inovação havia sido retomada pelo Governo. De acordo com Edmundo Machado:

BARBARA LOPES – O MARCOS LISBOA, EM ENTREVISTA PARA NOSSA TESE, DISSE QUE A LEI DA INOVAÇÃO ERA COISA DO MCT?

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA – [...] Era um grupo interministerial, o Wanderley de Souza entrou e não tinha muita coisa a dizer, o anteprojeto foi elaborado no meio destas discussão [da PITCE], o Luís Fernandes já entrou provavelmente no final, entregamos um projeto arredondado para o Eduardo Campos, o Eduardo Campos pegou aquilo e fez aprovar em 6 meses...Agora, os termos, as emendas, o Fábio Éber foi uma pessoa importante, a gente não sabia direito formular Projeto de Lei, a verdade é essa (EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Mario Salerno comentou sobre as reuniões semanais da Câmara de Política Econômica, as quais prepararam a Lei da Inovação:

MARIO SALERNO – [...] Em Brasília tem 2 tipos de ministérios, isso época de Milico, tá? Tem os Ministérios de regulação (que não têm dinheiro) e os ministérios de execução (que dão o grosso da política, que têm dinheiro). O MCT tem dinheiro e o MDIC não tem, mas o MCT sempre foi um Ministério de Ciência. E o Planejamento é um ministério que não tem muita função, é um ministério de orçamento e só, não tem muito poder, quem libera é a Fazenda. Comunicação e Saúde têm dinheiro. Ninguém disputa o MCT, ninguém disputa o **MDIC. Acho que o MCT tem mais dinheiro que o MDIC, então deve ter um pouco de disputa.** [...] **O Governo chegou e segurou a lei da inovação, foi feito o substitutivo, tinha essas reuniões na quarta-feira, tinha uma série de grupos de trabalho, os técnicos do MCT, mas o Ministro [Roberto Amaral] não ia, porque ninguém queria chamá-lo. Participavam das reuniões o BNDES (Fábio Erber), a Finep...** (MARIO SALERNO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Em 23 de abril uma Mensagem⁵³ do Executivo ao Legislativo solicita a retirada definitiva do PL 7282/2002. Dias depois, é enviado ao Presidente da República a minuta do Projeto de Lei 3476/200, em substituição ao Projeto de Lei nº 7.282, de 2002. A proposta da nova PL vai acompanhada de uma mensagem, assinada pelos quatro Ministros (MCT, MDIC, MF e Casa Civil), sobre a importância do Projeto para o país.

Em maio de 2004, surgiram algumas críticas, dentro da esquerda, sobre a reforma universitária promovida pelo PT. Em um famoso texto¹ do professor Roberto Leher (UFRJ/CLACSO-LPP-UERJ), dizia sobre a retomada do projeto de lei da inovação:

O chefe da Casa Civil, José Dirceu, sugere que as instituições públicas terão de ser úteis ao setor produtivo, como previsto na Lei de Inovação Tecnológica (PL 7282/2002), uma iniciativa vigorosamente criticada na academia: “Vamos mudar toda a relação da universidade com o empresariado, empresas, fundos de investimento”. Citou, como bons exemplos, o ensino superior da China e da Coreia do Sul (FSP, 5/12/03), casos que não poderiam ser mais desastrosos para a universidade brasileira: ambos os países flexibilizaram a gratuidade e não asseguraram liberdade de cátedra, sendo que, no que se refere à relação entre oferta pública e privada, o modelo coreano é muito semelhante ao existente no Brasil; ademais, na Coreia, grande parte da pesquisa é direcionada para três grandes conglomerados: Daewoo, Hyundai e Lucky-Gold Star.

Mesmo com essas críticas, o PT tinha pressa em retomar o tema da inovação. O Executivo apresentou ao Plenário o PL 3476/2004, os deputados Renato Casagrande (PSB), líder do partido, e Beto Albuquerque (PSB), vice-líder do Governo na Câmara, apresentaram um Requerimento^{li} para que se formasse uma Comissão Especial de Análise ao PL 3476/2004, substitutivo do PL 7282/2002. Com 33 deputados titulares com igual número de suplentes.

⁵³ Mensagem Nº 192: “Senhores Membros do Congresso Nacional, Solicito a Vossa Excelência a retirada, para reexame do PL no 7282/2002 [...] enviado à Câmara dos Deputados com a Mensagem Nº 896, 2002”

6.2 TRAMITAÇÃO DO PL 3476/2004

A “lei de inovação” petista: continuidade com mudanças

Esta seção não se resume ao histórico⁵⁴ de Pareceres, Substitutivos e Votos do PL 3476/2004, o qual foi enviado sob pedido de urgência^{lii}. Nós procuramos apresentar os principais argumentos contidos na Mensagem Presidencial, anexada ao PL; identificamos os participantes das audiências públicas e os discursos que fizeram e, neste processo, resgatamos alguns relatos que foram conosco compartilhados, os quais são evidências da operação dos mecanismos apresentados no capítulo 1.

O primeiro item que será analisado nesta seção, é um fragmento da **Mensagem Ministerial** que acompanha o Projeto 3476/2004. As seis páginas, datadas em 27 de abril de 2004, foram assinadas por Eduardo Campos (MCT), Luis Fernando Furlan (MDIC), Antônio Palocci (MF) e José Dirceu de Oliveira e Silva (Casa Civil). Esta mensagem demonstra a coordenação interministerial do novo PL e seu enquadramento na política industrial, lançada naquele mesmo mês. Notadamente, esta articulação entre os diferentes Ministérios, é a primeira diferença dessa proposta para o PL 7282/2002.

A mensagem reconhece a importância do Projeto de Sardenberg e Pacheco cuja premissa, para a equipe de Lula, estava na interação entre o setor público de pesquisa e o setor produtivo. O PL 3476/2004, apresenta uma nova racionalidade, que vai além desta relação público-privada, apesar de ter se utilizado das bases propostas do PL 7282/2002, o Projeto do Governo Lula estava enquadrada como estratégico para a PITCE.

O [PL 7282/2002] tem o grande mérito de tentar enfrentar esse desafio, em particular quando reconhece que entre as soluções apontadas para corrigir rumos está incrementar a interação entre Instituições Científicas e Tecnológicas, incluindo os Centros de Educação Tecnológica [...] e o parque produtivo. Em perspectiva, é correto prever que tal interação possa constituir mais um diferencial positivo a favor de gradativamente incorporarmos mais tecnologia nos nossos produtos e desta forma os transformarmos em mais competitivos. Ressalte-se, por oportuno, que **[o PL 3476/2004] tem como princípio adjacente dar mais racionalidade e organicidade ao texto proposto pelo PL nº 7.282/2002, além de adaptá-lo as estratégias e políticas do atual Governo, em especial à nova Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, recentemente lançada.** Com efeito, o Governo Federal **aperfeiçoou e remodelou uma proposta existente [...]** trazendo como característica principal para esse novo texto ser fruto de amplo processo de discussão com a sociedade

⁵⁴ O histórico deste PL pode ser encontrado no final deste documento, **anexo 5**

civil e com órgãos do Governos, institutos de pesquisa e o setor produtivo nacional.

Modelar a lei da inovação em um projeto nacional de desenvolvimento, fazia a parte do discurso da nova concepção que o MCT deu, não só ao Projeto, mas ao tratamento do tema (inovação). Resignificar o PL 7282/2002 fazia parte desse movimento dentro do MCT. O ex-secretário-executivo Luís Fernandes explicou o modo como o MCT atuou no tema, enfatizou que havia continuidade, o reconhecimento de um legado importante para o país, mas essas continuidades eram marcadas por mudanças bem definidas:

[...] inovação, este era uma tema que ganhou muita força, sobretudo na 2º CNCT e eu dou esse crédito ao Governo FHC, especificamente à gestão do ministro Sardenberg e ao Pacheco, eu vejo como dois grandes legados que eles deixaram e nós tentamos recuperar, ressignificar, não foi apenas continuidade, nós remontamos, nós redefinimos, mas valorizando o trabalho que eles fizeram: um é os fundos setoriais, que constitui uma fonte nova de financiamento da política de C&T&I, um legado muito importante, os principais fundos setoriais foram montados na gestão do Sardenberg e do Pacheco, abrindo-se uma fonte de financiamento, que nós, quando assumimos, vimos que ele estava contingenciado [...] **O segundo grande legado que nós valorizamos, foi justamente a introdução do tema da inovação. Era um tema que já estava presente nos Fundos, já estava presente na 2º CNCT, mas qual era a questão? E isso é um ponto importante para a formulação estratégica, um ponto interessante para você, imagino. Nós fizemos o seguinte diagnóstico: o tema da inovação foi introduzido, mas o tema da recomposição de um projeto nacional de desenvolvimento não havia sido. Então, na medida que a inovação não estava ancorada em um projeto nacional de desenvolvimento, ela ficava à deriva, sem fundamento, sem efetividade em última instância.** O tema foi introduzido, do ponto de vista discursivo, isso é importante porque você precisa consolidar convicções e conceitos em torno da questão. Mas como a opção predominante, à época, era não estruturar um projeto nacional de desenvolvimento, o tema da inovação ficou desvinculado da ideia, da formatação de um projeto nacional de desenvolvimento. **Então, o que nós vimos? Temos que recuperar o tema da inovação, ancorada, agora, na estruturação de um novo projeto nacional de desenvolvimento que era, digamos assim, a orientação do novo Governo.** Então era um momento muito favorável para retomar, em novas bases, o tema da inovação. **Então, portanto, há continuidades, mas há mudanças. Nos dois casos, tanto em relação aos fundos setoriais quanto ao tema da inovação, houve resgate, continuidade, mas em novas bases, e as bases eram justamente ancorar o tema da inovação e a própria operação dos fundos setoriais na proposição de um novo projeto de desenvolvimento.** (LUÍS FERNANDES, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

A vinculação do PL/2004 ao Projeto nacional de desenvolvimento do país, proposto pela PITCE, era a estratégia que o MCT propôs à nova lei da inovação. Na Comissão Especial, para as

Audiências Públicas sobre o Projeto petista, foram chamados alguns docentes, gestores de entidades de C&T, empresários e o Governo (membros do MDIC e MCT).

Na Primeira reunião, em 08 de junho de 2004, regida pelo Dep. Ariosto Holanda (PSDB), foi organizada em torno da instalação dos trabalhos e a eleição da mesa Diretora (o Presidente e Vice-Presidentes da Comissão). O relator da Comissão Especial foi o Dep. Ricardo Zarattini (PT). Devido ao tipo de tramitação, o prazo para finalizar os trabalhos era exíguo: 21 de junho de 2004. O PL 3476/2004, até aquele momento, já contava com 22 emendas⁵⁵.

A segunda reunião, ocorreu no dia seguinte, em 09 e junho de 2004. Os Requerimentos foram feitos pelos seguintes Deputados: Julio Semeghini (PSDB), Ronaldo Dimas (PSDB), Luiza Erundina (PT) e Ariosto Holanda (PSDB) (**TABELA 11**). Ao final da Segunda reunião da Comissão Especial, Júlio Semeghini expressou grande preocupação^{liii} sobre a falta de representantes do setor privado nos encaminhamentos.

TABELA 11 – LISTA DE CONVIDADOS PARA DEBATER O PL 3476/2004

CONVIDADO	AUTOR(A) DO REQUERIMENTO
Carlos Henrique de Brito Cruz Reitoria da Universidade de Campinas (UNICAMP)	Dep. Luiza Erundina
Rafael Lucchessi Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Ciência e Tecnologia	Dep. Luiza Erundina
Carlos Schneider Fundação CERTI, Centro de Referências em Tecnologias Inovadoras,	Dep. Luiza Erundina
Gustavo Leonardos Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, ABPI	Dep. Luiza Erundina
Maurício Fiates Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas, ANPROTEC	Dep. Luiza Erundina
Ronald Martin Dauscha Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais, ANPEI	Dep. Luiza Erundina e Dep. Aristo Holanda
João Selasco , Instituto Nacional de Tecnologia, INT	Dep. Luiza Erundina
Marcos Guarita , CNI	Dep. Luiza Erundina
Edmundo Machado de Oliveira , Assessor Especial do Ministério da Fazenda	Dep. Luiza Erundina
Sérgio Rezende , Presidente da Finep	Dep. Luiza Erundina
José Eduardo de Barros Dutra , Presidente da Petrobras	Dep. Ricardo Zarattini
Angela Maria Cohen Uller	Dep. Ricardo Zarattini

⁵⁵ Elas podem ser encontrados no seguinte endereço eletrônico: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=251745&subst=0

Coordenação dos Programas de Pósgraduação de Engenharia (COPPE)	
Cleyton Campanhola , Embrapa	Dep. Ricardo Zarattini
Ennio Candotti , SBPC	Dep. Ricardo Zarattini
Evando Mirra , CGEE	Dep. Ricardo Zarattini
Glauco Arbix , IPEA	Dep. Ricardo Zarattini
Ozires Silva , Conselho Nacional de C&T	Dep. Ricardo Zarattini
Margarida Salomão , ANDIFES	Dep. Ricardo Zarattini
Roberto Jaguaribe , Secretário de Tecnologia Industrial (MDIC)	Dep. Ricardo Zarattini
José Fernando Perez , Fapesp	Dep. Ricardo Zarattini
Roberto Nicolsky , Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica	Dep. Ricardo Zarattini
Carlos Américo Pacheco , Instituto de Economia da UNICAMP	Dep. Julio Semeghini
Guilherme Ary Plonski , Instituto de Pesquisas Tecnológicas/IPT	Dep. Julio Semeghini
Francisco Guilherme Hemerich Pró-reitoria de pesquisa e pós-graduação da UFE	Dep. Renato Casagrande
Sérgio Maculam , Secretário de Ensino Superior do MEC	Dep. Ronaldo Dimas
Ricardo Bergnac , Forum de pró-reitores de pesquisa - FOPROP	Dep. Ronaldo Dimas
Luis Fernandes , secretário-executivo MCT	Dep. Ariosto Holanda
Luis Fernando Ceribelli , ABIPTI	Dep. Ariosto Holanda

Na **terceira Reunião** da Comissão Especial, estava a consultora legislativa **Walkyria Santos** para prestar assessoramento técnico-legislativo especializado aos trabalhos daquela Comissão. Ela foi uma de nossas entrevistadas. Francelino Grandó, Secretário de Política de Informática Tecnologia (MCT), Dr. Roberto Jaguaribe, Secretário de Tecnologia Industrial (MDIC) e Dr. Roberto Nicolsky, representou a Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica.

Francelino Grandó (MCT) foi o primeiro a fazer sua exposição. Disse que, durante o ano de 2003, buscou *“concertar opiniões e posições entre as mais diversas representações da sociedade civil, do setor produtivo, da academia e dos institutos de pesquisa”*. Este concerto fazia parte dos trabalhos de adequação do o PL à *“existência de uma PITCE”*. Além de citar a Política Industrial do Governo, vinculando-a ao PL, Grandó ressaltou outros três pontos em sua apresentação: a Lei das Licitações como entrave ao setor e a presente proposta como sua alternativa, a autorização ao pesquisador (licença, contratação, bolsas e prazos) e a transferência de recursos da União, diretamente, para a empresas. Para Grandó: *“o espírito geral é a possibilidade nesse projeto adequada a comunicação entre a academia e o setor empresarial, de maneira que a Ciência e o desenvolvimento tecnológico, possam provocar na empresa a inovação”*.

O secretário do MCT explicou que a sessão de direitos poderia ocorrer com ou sem exclusividade. Sem exclusividade, de forma mais simples, por contrato ou convênio. Com

exclusividade, havia o obstáculo da Lei das Licitações, por isso, um modo alternativo para a área de C&T seria a “chamada pública”^{liv}.

“*Esse mecanismo não está muito detalhado no projeto na lei. Cuja premissa é quebrar as amarras do setor*”. Este instrumento “alternativo”, mas tradicionalmente utilizado na gestão de recursos de C&T, tenta resolver um crônico problema da relação público-privada. Sobre algumas das as amarras, constantemente citadas sobre a relação universidade & empresa, José Israel Vargas, em entrevista FAPESP (ed. 182) em abril de 2011, assim, resumiu:

Uma das razões da falta de sucesso das relações da indústria com a universidade e com os órgãos de fomento à pesquisa é que os desenvolvimentos importantes do ponto de vista econômico, que geram renda, são protegidos por sigilo. A empresa que quer desenvolver um novo dispositivo não tolera submeter sua ideia inovadora à burocracia decisória formada por cientistas da Finep, do CNPq. Não aceita também submeter a seus iguais, porque são prováveis competidores. A solução consiste em só conceder o incentivo *a posteriori*. Uma empresa declara que vai aplicar “X” em ciência e tecnologia; aplica, contrata com a universidade, faz o que quiser, com cláusula de sigilo. Terminado o projeto, aí é que o governo, demonstrado o que foi feito, concede ou não o incentivo. Parece trivial, não é? Isso é essencial. Como está em contradição com as reivindicações da comunidade científica, que quer ter poder de decisão, engendra-se essa incompatibilidade entre o setor produtivo e a academia.

Em nossa entrevista, Ana Lúcia Delgado Assad, também ressaltou essa dificuldade nos debates em torno do PL 7282/2002.

[...] as articulações para avançar com o PL 7282/20002] tinha o apoio da ANPEI, até porque eram empresas com centros de pesquisa, da CNI, mas era uma coisa muito nova, sempre batia na burocracia existente nas universidades. Várias empresas chegavam e diziam pra nós: “eu quero fazer parceria com as universidades, mas depois que eu dou o apoio financeiro à pesquisa com elas, vai ter uma concorrência para eu poder acessar a tecnologia que eu paguei? (ANA LÚCIA DELGADO ASSAD – COORDENADORA DA ÁREA DE BIOTECNOLOGIA DO, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Com esta disposição, deixamos claro o objetivo central [do PL 3476/2004]: **reconhecer como de interesse nacional o desenvolvimento da inovação na indústria**, reconhecer que a capacidade instalada nas universidade públicas e nos institutos públicos de **pesquisa servirão ainda melhor ao País** se tiverem a possibilidade de um relação parceira, construída com bases objetivas com a empresas [...] (FRANCELINO GRANDO, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSOS**).

Roberto Jaguaribe (MDIC) expôs a opinião do MDIC sobre o PL. Argumentou sobre a importância de alguns artigos (art. 8, art. 10 e o art. 12). Deu enfoque ao art. 19, que permite a subvenção econômica direta para a empresa com fins lucrativos, o que era proibido por lei à época. Jaguaribe finalizou sua fala ressaltando a importância do alinhamento deste Projeto à política industrial e tecnológica.

Ariosto Holanda (PSDB), perguntou se as pequenas e microempresas iriam entrar na lei. Também questionou quem iria custear a contratação de um pesquisador/professor substituto quando o profissional eu ocupava o cargo, licenciar-se da instituição de C&T para trabalhar em favor da Empresa contratante. Havia várias dúvidas após a exposição do Governo (Jaguaribe e Grando). Podemos utilizar a fala de Julio Semeghini (PSDB) para sumariá-las:

Lembro que esse projeto começou há algum tempo, a partir de uma estratégia mais ampla para tentar mudar um pouco o foco de nossas pesquisas; voltá-las para o campo da pesquisa aplicada, de maneira que pudessem ser revestidas em uma série de benefícios para o Brasil [...] para mim o avanço maior deste Governo foi eliminar, mediante lei, a contratação por meio de licitação, quando houver exclusividade da propriedade intelectual [...] participei de alguns debates e fiquei preocupado com as universidades [...] Pergunto ao Secretário Francelino Grando: os senhores têm debatido esse projeto de lei atualmente? Grande parte das reivindicações das universidades foram atendidas. Boa parte delas reclamavam autonomia, gestão e coisas desse tipo. Houve avanço significativo com esse projeto de lei. Minha dúvida é a seguinte: **Que reivindicações são feitas hoje? [...] do lado das universidades, quais preocupações há?** Que reivindicações elas pretendem enviar, à Câmara dos Deputado? Há alguma proposta que devemos acrescentar a esse projeto de lei? [...] **As regras relativas à chamada pública [...] são suficientemente claras para as empresas? [...] Realmente, queremos acabar com a burocracia da licitação, mas os institutos têm dúvidas quanto à possibilidade de que a chamada pública não trate da questão [dos contratos com exclusividade].** [...] Senhor Presidente, devíamos ter trazido representantes das universidades para este debate, na verdade trouxemos duas pessoas que apoiam integralmente o projeto (JULIO SEMEGHINI, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSOS**).

O Relator da Comissão, Ricardo Zarattini (PT), disse que membros das universidades e de grandes empresas também foram chamados, confirmaram presença e participariam das próximas audiências. Semeghini o parabenizou pelo empenho. Esta cordialidade demonstrava o que foi relatado por Jorge Bittar (PT) e pelo próprio ex-deputado Julio Semeghini à esta tese: havia harmonia no Legislativo para tratar dos assuntos ligados à C&T&I, esta harmonia ultrapassava questões político-partidárias. Como veremos nas próximas páginas, no Congresso Nacional, via-se

pouco embate ideológico-partidário sobre discussão do arcabouço legal que sustentava a ideia de inovação.

O Relator pediu esclarecimentos sobre a subvenção econômica (cujo § 3º do art. 19 atesta que o poder Executivo regulamentará a subvenção econômica, assegurando destinação de percentual mínimo dos recursos do FNDCT). “A *subvenção econômica vai utilizar mais dos Fundos Setoriais, o financiamento, o BNDES. Agora, precisamos ter mais claro com que política de juros e a que preço vai ser tomado esse dinheiro*”, disse Zarattini. De acordo com Francelino Grando, o projeto não concedia licença para o pesquisador trabalhar na indústria, mas desenvolver a sua própria empresa, linha de pesquisa, processo ou produto inovador que tivesse importância para o mercado.

Conforme assinalou Grando, o pesquisador (servidor público), se optasse por se arriscar como empreendedor, ele teria licença para tanto – cujo afastamento seria “*aquele para resolver assuntos particulares*”. A novidade, para o secretário do MCT, era a autorização para a instituição repor, por meio de contratação, o quadro. Outro ponto que Francelino Grando explicou era a diferença, em sua visão, deste PL para o PL 7282/2002:

O projeto anterior tratava extensamente da gestão de instituição pública. Partimos da convicção de que a **inovação é um caso da empresa.** E aqui está o Sr. Roberto Nicolsky, Diretor-Geral da PROTEC e ícone da luta pela prevalência desta concepção -, de que **a inovação não se dá no laboratório da universidade** [...] dessa maneira a opção foi bastante radical no sentido mesmo de ir à raiz, **procuramos retirar do projeto qualquer disposição que trate estritamente de gestão das instituições acadêmicas.** Assim, depois de um largo trabalho de oitiva, de auscultação, de diálogo, enfim, de evolução do projeto ao longo de 10 meses, **temos razoável tranquilidade para responder [...] que o projeto [...] é razoavelmente consensual entre as instituições nacionais dos diversos setores.** **Entretanto, para ser fiel à pergunta, preciso registrar que há, sim, sobretudo dentro das universidades públicas, rumores importantes que dizem essencialmente que o projeto de inovação favorecerá as áreas tecnológicas em detrimento das áreas humanas.** Compreendo a ansiedade e a insegurança, que decorre de maltrato às universidades [...] como os salários são alvitados, há nas universidades grande preocupação com que isso se torne uma forma de complementação salarial, de modo que uma patê dos profissionais fique bem remunerada com a busca de recursos no mercado e outra parte fique à mingua, à margem da estrada. Certamente o projeto não induz a essa situação. (FRANCELINO GRANDO, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSOS**).

Jaguaribe disse, especificamente, que o PL 3476/2004 tem a finalidade de alterar um marco regulatório, não se trata de uma política. O PL/2004, para o representante do MDIC, “*integra-se,*

perfeitamente e em muita sintonia, com a ideia de política industrial, no sentido de que é um mecanismo de indução". Para Jaguaribe, os principais beneficiários, mediante capacitação das microempresas, em última instância, serão as próprias pequenas e médias empresas. Se havia preocupação do lado das universidades, como disse o Dep. Julio Semeghini, Jaguaribe lembro que havia preocupação do lado empresarial também – mas sem citar especificamente quais eram.

Fazer licitação para uso de patente é quase uma incoerência por causa da publicidade que se tem de dar, é algo insustentável. Não há a menor capacidade de se ter um resultado positivo. A chamada pública pode melhorar significativamente isso [...]. Estamos tentando fazer duas coisas fundamentais para a consecução da política industrial e tecnológica: um alinhamento e uma ampliação dos recursos existentes [...] Existe uma dispersão de instrumentos voltados para o desenvolvimento, em agências e Ministérios. Caso não haja uma concatenação eficaz a política não terá resultado desejado (ROBERTO JAGUARIBE, COMISSÃO ESPECIAL, JUNHO DE 2004).

Roberto Nicolsky, estava como expectador, mas foi convidado a compor a mesa. Antes que ele pudesse apresentar um discurso de improviso, os deputados **Nazareno Fonteles** (PT) e **Mariângela Duarte** (PT) pediram a palavra. A Deputada tinha ampla experiência no assunto, durante 8 anos esteve ligada à Comissão de C&T da Assembleia Legislativa de São Paulo, parabenizou a todos pela iniciativa da matéria, mas fez sérias críticas sobre o que considerou como lacunas, no PL 3476/2004. Participando de outra Comissão, ela falou às pressas sobre suas impressões. Perguntou como esse PL se relacionava com os centenários institutos de pesquisa, com as plataformas industriais portuárias e com a própria normatização dos incentivos fiscais que a lei propõe criar (*"haverá uma alteração do Código Tributário?"*). O Dep. Nazareno Fonteles, professor da Universidade do Piauí, criticou pontos formais e materiais do PL. Disse que alguns termos precisavam de redação clara, como o art. 21, o qual dava a impressão, de acordo com Fonteles, *"de que as universidades têm a tarefa de promover ações de estímulo e inovação nas pequenas e microempresas, o que hoje é feito por meio das incubadoras, [elas] já fazem isso"*.

O Deputado do PT criticou o fato deste PL estar sob regime de urgência. Se for considerado o Regime Jurídico Único, a questão do licenciamento para ser empresário, para o Deputado, era um ponto delicado: *"Dizem que isso é uma minirreforma universitária feita pela tangente, para se fugir do debate da reforma universitária (...) e o pessoal que está discutindo a reforma universitária não está participando da discussão da Lei das Inovações"*.

Fonteles disse que outras leis precisam de prioridades “para que essa daqui deslanche”, como uma lei que regulasse a atuação das pequenas e microempresas. Outra crítica que foi feita, é que essa “*lei veio para resolver os problemas dos institutos do Sudeste, mas não desenvolver as pequenas universidades do Norte e do Nordeste.*”

Antes que os membros do Governo pudessem responder essas observações, **Roberto Nicolsky (PROTEC)** discursou, baseando-se na posição que ocupava, como ele mesmo mencionou, fez uma breve comparação do PL 7282/2002 ao PL em proposto pelo Governo petista, este foi o principal ponto de sua exposição:

Aquele projeto que estava no Congresso Nacional não tinha nada de inovação. Na verdade, era um marco regulatório que envolvia até mesmo a vida interna das universidades e pretendia uma minirreforma universitária e etc. Acho que o grande ganho obtido pelo Governo na formulação deste novo projeto de lei foi tê-lo escoimado desses aspectos regulatórios e reformadores da universidade, isso ficou muito claro no art. 1º. Não se se V. Exas se lembra, mais a primeira versão era muito genérico, tratava de inovação no sentido amplo da palavra. O Art 1º. desta lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no âmbito produtivo [...] Este é o primeiro ganho. Acredito que o segundo ganho tenha sido a enorme redução de todos esses aspectos que ultrapassavam todo o marco regulatório que iam até o nível da tal minirreforma universitária que o nobre Deputado mencionou. De fato, até havia normas internas para os procedimentos das universidades. [...] O art. 19 [subvenção econômica] dá sentido ao art. 1º. Se se trata de inovação no setor produtivo, tem que dizer explicitamente como vai ser incentivada esta inovação. Ora os Fundos setoriais são recursos tirados das empresas para esse fim. Então nada mais justo e correto do que criar um mecanismo de subvenção econômica – que já existe na lei 10.332, só que conectada à redução da renúncia fiscal de IPI para a informática – e ampliá-la para o setor produtivo, por meio da criação da subvenção. (ROBERTO NICOLSKY, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSO)

Na parte final da terceira Reunião da Comissão Especial, Francelino Grando disse que era muito importante a comparação entre os dois projetos. Para Grando, o PL 3476/2004, diferentemente do anterior, buscou não interferir na autonomia universitária. “*Mas cabe à Universidade trabalhar em torno de sua relevância*”. Para o membro do MCT, o PL 3476/2004 irá fomentar essa atuação estratégica das entidades:

“a facilidade que a lei criará para a interlocução da instituição pública com a empresa **dará maior visibilidade ao papel estratégico das instituições públicas no qual devem ser mais competentes**: desde a pesquisa básica, aplicada, até o desenvolvimento tecnológico e a interação, que **propicie a inovação na empresa**. Mas essa importância será ressaltada na medida que tivermos menos amarras burocráticas e menos dificuldades para ultrapassar barreiras, como o gravíssimo

desencontro de linguagens, a **empresa pede socorro para ontem e a universidade promete entregá-lo para daqui 2 anos. Assim a universidade perde relevância na sociedade.** (FRANCELINO GRANDO, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSO**)

Próximo ao término desta terceira reunião, Grando finalizou sua exposição agradecendo aos presentes. Ressaltou que a **ANDIFES** sempre esteve presente, desde o primeiro momento, na discussão sobre a lei da inovação, em 2003. Sobre este ponto, Maurício Mendonça se lembrou, durante nossa entrevista, quando Francelino Grando tomou para si as discussões do PL 7282/2002 e planejava reiniciar os trabalhos de um largo oitiva:

[...] Porque a gente falava com a **SBPC**, a SBPC pressionava os caras. **Isso aqui é uma questão para o país. Não é questão de um partido ou de outro. A Própria figura do Pacheco, que é visto como um cara neutro facilitava muito.** Isso permitiu que a gente conseguisse...A gente foi muito transparente Permitia ouvir as considerações dos outros e ao mesmo tempo a gente foi muito firme em fazer as coisas andarem. Em um ano, a legislação [PL 7282/2002] estava pronta. Se você comparar a proposta de 2002 com a que foi aprovada em 2004, foram mudanças mínimas. Entrando um pouco nesse capítulo, **o Grando, em 2003 começou a fazer as consultas, uma das primeiras consultas que ele fez foi com a Marilene Chauí. E aí a Marilene falou que a lei iria acabar com a universidade, que era absurda. E aí ela já entrou em uma linha extremamente negativa, essa linha muito negativa foi rechaçada imediatamente. O Grando disse “pô, ninguém discutiu isso daqui?”.** Ele chamou a **ANPEI**, e aí a ANPEI disse “essa daqui é a nossa proposta”, aí chamou a **ABPI** e **disse que iria começar tudo do zero**, aí a ABPI disse “o quê? Você tá louco? Isso foi amplamente discutido”. **Aí esses grupos de pressão começaram forçar a mão pra isso [esse recomeço do zero] não sair.** Eu sai do ministério, [...] em 2003. (MAURÍCIO MENDONÇA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSO**)

Enquadrar este projeto ao interesse nacional, especialmente, no grande projeto industrial e tecnológico do Governo, fazia parte da narrativa para a sua aceitação entre as partes interessadas e o seu avanço no Congresso.

A **quarta reunião** da Comissão Especial, ocorreu em 16 de junho de 2004. Estavam presentes Ennio Candotti (SBPC), Olívio Avila (Anpei), Geraldo França (Embrapa), Odilon Canto (Finep), Antônio Fragomeni (Petrobrás), **Luís Fernandes** (MCT) e Guilherme Ary Plonsky (IPT). Esta era a segunda audiência pública e, notadamente, com interlocutores que estavam no centro do tema do anteprojeto petista. Foi uma reunião intensa, com discursos longos e críticos.

Ennio Candotti (SBPC)⁵⁶, o primeiro a ter a palavra, expressou preocupação com os custos sobre a substituição de docentes, quando estes pedissem liberação de suas atividades acadêmicas. Disse que isso “*preocupa os reitores*”. Além disso, o presidente da SBPC criticou a “*velha maneira*” de se fazer política pública de C&T no país: criar instituições, mas não prover recursos para sustentá-las no tempo.

Fiquei muito espantado ao ver que tramita, neste Congresso, um projeto de lei que cria a ABDI, organização social semelhante ao CGEE, à Finep e outros órgãos já existentes, com um conselho no âmbito da Presidência da República, que duplica a função, o que já está sendo feito no Conselho Nacional de C&T, que tem Ministros e Representantes da comunidade empresarial e científica e tecnológica [...]. Criaremos, em época de maré cheia alta, instituições funcionais com grupos de entusiastas que promovem políticas e, daqui 2 ou 3 anos, encontraremos a ABDI em dificuldades, assim como a Finep, FNDCT sem recursos, BNDES sem saber se escolhe a ABDI ou a FINEP para canalizar os recursos, voltando tudo ao início, mostrando que não somos capazes de consolidar o que conseguimos [...] A minha mensagem é: Inovação, sim. A Finep existe e deve ser aperfeiçoada e instrumentada. Por exemplo, o FNDCT [...] é o que está na Finep, não criemos um outro FNDCT, na ABDI. (ENNIO CANDOTTI, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSO)

Candotti também sugeriu anexar ao PL 3476/2004 questões sobre a desigual produção e fomento de C&T&I no Brasil. À exemplo dos estudos^{lv} produzidos pelo Ministério de Integração Regional, Candotti, disse que faltava ao anteprojeto expressões como “*integração nacional*” ou “*desenvolvimento regional*”. Essa não era uma questão meramente técnica, “*mas de diretrizes políticas de desenvolver iguais condições de se produzir inovações no Acre e em Campinas, não apenas nesta última*”, ressaltou o professor da UFES.

O segundo expositor a ter a palavra foi **Olívio Ávila (Anpei)**. Ele estava representando o Presidente da Associação, **Ronald Martin Dauscha**⁵⁷. Como esperado, Ávila citou a importância da P&D nas empresas para a competitividade do país. Defendeu, de forma clara, os incentivos ligados ao setor de inovação, “*um dos poucos que a OMC permite*”. Para Olívio Ávila, o setor produtivo nacional, com raras exceções, não está capacitado tecnologicamente para competir no exterior, a lei da inovação lá proposta, seria importante ferramenta para reverter esse quadro e nos

⁵⁶ Entramos em contato com o ex-presidente da SBPC. Ele se propôs a conversar conosco, em um primeiro momento, mas cancelou o agendamento, explicando que pouco se lembrava do período em que a lei foi proposta/aprovada (2002-2004).

⁵⁷ Entramos em contato com o ex-presidente da Anpei. Ele se propôs a conversar conosco, mas cancelou o agendamento. As conversas não avançaram após este adiamento.

aproximar do caso Coreano, citado em sua fala: “em 1949, o país contava com 40 centros de pesquisa de empresas no setor produtivo, em 2004, já eram 10 mil centros de pesquisa em empresas”. Ávila atestou que a Associação – que tinha à época como parceiras a EMBRAER, a Vale (do Rio Doce), a Siemens e a Motorola – concorda com a forma como a lei foi elaborada e a emendas propostas, “ela é muito boa e quebra um paradigma muito importante, ou seja, louvo o apoio, o estímulo e o incentivo do Governo diretamente às empresas do setor produtivo”, mas mencionou que o setor produtivo precisará, posteriormente, de mais incentivos além do que está proposto no PL 3476/2004.

Com o foco nos incentivos fiscais e no papel central da empresa, no processo de transformação do conhecimento em riqueza, O representante da Anpei finalizou sua exposição:

Todo mundo sabe que existe forte reação cultural à colocação de recursos não reembolsáveis diretamente nas empresas do setor produtivo. Isso a lei permite e é um primeiro passo para quebrar esse paradigma (...) Confesso que não sei como será encaminhada a questão dos incentivos fiscais, que são muito importantes para as empresas, conforme já demonstrado na época da Lei no 8.661, no início dela, porque depois foram reduzidos e acabou ficando uma lei quase inócuo. Em todo os países mais avançados, os incentivos fiscais são fundamentais para as empresas investirem em P&D. **Há uns 10 anos não se falava inovação, mas ela veio mostrar a necessidade da estruturação das empresas. Ao se falar em inovação, quem transforma uma ideia, um conhecimento num bem comercializável, pela sociedade, é a empresas produtiva.** (OLÍVIO ÁVILA, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSO)

Geraldo Eugênio de França, foi o interlocutor que discursou em nome da Embrapa. Como apresentado nesta tese, o trabalho pioneiro de captação de recursos e interlocução com o setor privado (para a continuidade e avanço da pesquisa no setor), feito pela diretora da Embrapa, chamou a atenção do Embaixador Ronaldo Sardenberg. O Ministro da C&T acionou Carlos Américo Pacheco, quem já tinha sido avisado sobre a Lei da Inovação Francesa e a possibilidade de enquadrá-la ao nosso Sistema de C&T.

França fez elogios ao texto, mas também sugestões concretas. No art. 5º, objeto de discussão em algumas emendas, no art. 6º e no art. 13. As preocupações da Embrapa apontavam para a importância da propriedade intelectual se manter com as instituições públicas de pesquisa, dada a histórica situação financeira dramática destes locais. Para a Embrapa, o “capital intelectual” – e suas instituições detentoras – devem ficar com a propriedade intelectual sobre os resultados obtidos. Não seria razoável, para a Empresa Brasileira, que os valores auferidos no contrato fossem

incluídos no orçamento da ICT, observado o disposto no art. 13, o qual indicava que os valores auferidos no contrato deveriam ser adicionais ao Orçamento da ICT. Por fim, a cessão de servidores, pesquisadores e professores, também foi abordada. Assim como questionado por Ennio Candotti (SBPC), havendo a cessão, a instituição anfitriã teria que reembolsar a cedente, “*se o orçamento for insuficiente para contratar alguém, isso seria um problema sério para as ICT*”. Especialmente, se o substituto tiver uma “*qualificação menor*” ao profissional que deixou temporariamente a instituição. Portanto, para manter a qualidade da pesquisa nos departamentos, é preciso que haja recursos e critérios para contratações, finalizou França.

Odilon Narcuzzo do Canto (Finep), foi o próximo expositor. Fez elogios ao sistema científico brasileiro por representar 1,6% da produção do conhecimento internacional qualificado, mas disse que “*o Brasil foi incapaz de transformar esse conhecimento em produto, processo, riqueza e qualidade de vida ao povo brasileiro*”. Mais uma vez, a comparação Brasil & Coreia foi citada:

Em 1980, o Brasil registrava 33 patentes no escritório americano de registros de patentes, e a Coréia registrava 30. No entanto, no ano de 2000 continuávamos produzindo 113 registros de patentes naquele órgão, enquanto a Coréia registrou 3.253 patentes. É disso que se trata: criar condições no Brasil de finalmente superar esse *gap* existente entre a produção do conhecimento e a transformação desse conhecimento em produto, processo e riqueza [...] É impossível ao Dr. Sérgio Rezende (presidente da finep), para incentivar um projeto de ensino e pesquisa numa universidade ou num centro tecnológico, usar a mesma normativa que o Prefeito de uma cidade A ou B usa para a construção de uma ponte. No entanto, ambos têm que obedecer às mesmas normas. A lei da inovação trata de retirarmos, desengessarmos o processo de pesquisa e de desenvolvimento do processo de inovação deste país. (ODILON NARCUZZO DO CANTO, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSO)

Além do caso Coreano, outros países também foram citados pelo interlocutor, como Irlanda e Finlândia. O alinhamento internacional e, principalmente, no plano estadual, era uma das preocupações da Finep, já que a lei da inovação é uma lei federal, enquanto os principais institutos tecnológicos do Brasil são estaduais. Portanto, cabem aos estados se atentarem ao fato. “*Hoje, os institutos estão absolutamente presos, amarrados e em condições impossíveis de fazer acontecer inovação, a pesquisa e o desenvolvimento*”.

Deste modo, o representante da Finep fez ênfase à criação de núcleos de inovações tecnológicas nas ICTs (art. 2º, inciso VI). Para a Financiadora, os núcleos poderiam dar início a

uma cadeia e uma cultura de inovação e de registros de patentes no Brasil. Este último, visto como fonte de novas tecnologias pela instituição, “*tem sido algo descuidado no país*”.

Para a Finep, se analisarmos a curva do dispêndio em P&D no Brasil, será verificado que o investimento em tal área é muito baixo. Os investimentos em P&D só têm aumentado na rubrica de compra de tecnologias, sem, no entanto, internalizá-las: “*não temos tido capacidade de internalização, 20 mil patentes são registradas no Brasil, sendo que a maioria delas, algo em torno de 80%, são registradas no exterior. Se tivermos pessoal capacidade em ler tais processos, podemos internalizar esta tecnologia*”, ressaltou Odilon Narcuzzo do Canto.

Ele ainda fez elogios ao art. 4o, que lida com interação universidade & empresa, especialmente, a possibilidade da utilização de laboratórios de pesquisa. “*Este artigo é fundamental para micro e pequenas empresas, as quais nunca vão ter capacidade de instalar laboratórios nas suas dependências, portanto, o foco da pequena empresa aqui é fundamental*”. A questão do sigilo é um grande obstáculo para o avanço da questão da inovação no país, o representante da Finep fez uma defesa sobre este ponto:

O art. 6º também é fundamental, vem ao encontro dos interesses das ICTs, sem dúvida nenhuma. **A questão da licitação é um problema. A USP tem uma série de processos parados devido a esse problema, porque, quando se faz a licitação, o processo normalmente esbarra na questão do sigilo.** Então, tem que abrir. O disposto neste artigo é muito interessante e importante (ODILON NARCUZZO DO CANTO, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSO**)

Ao final de sua exposição, além de pedir especial atenção ao inventor independente, outro ponto explanado, com bastante otimismo, foi o art. 10:

Se isto aqui quer dizer que as ICTs poderão obter, nos projetos financiados, por exemplo, pela FINEP, recursos para ajudar no pagamento de técnicos que estão trabalhando no projeto, é muito bom. Quando eu era dirigente da CIENTEC – e o Dr. Ary Plonsky diz que no IPT ocorre o mesmo – e dizia “*conseguimos um projeto com a FINEP de 1 milhão e 5000 mil*”, a parte técnica da CIENTEC ficava muito satisfeita, a parte administrativa ficava triste, porque esses projetos para a instituição, na realidade, são onerosos. **O Estado não paga nem a folha de pagamento da maioria dos institutos tecnológicos.** É diferente de uma universidade federal, por exempli, cuja folha de pagamento, com todos os encargos, está assegurada. **Na maioria dos institutos tecnológicos não ocorre isso. Paga-se somente uma parcela da folha (...)** Esse art. 10 precisa ter esse espírito. **Aí sim, ele ajudará, e muito, os institutos tecnológicos.** (ODILON NARCUZZO DO CANTO, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSO**)

Finalizada a exposição do representante da Finep, a palavra foi dada ao sr. **Sérgio Pizarro Fragomeni (Centro de Pesquisas da Petrobrás)**. Com críticas ao distanciamento entre universidades e empresas, Fragomeni realçou a necessidade do Estado em apoiar as empresas, “*como fazem outros países desenvolvidos como Alemanha, Coréia, Canadá, França, Itália. Todos esses países apoiam suas empresas e esse apoio é aceito pela OMC como prática comercial legal*”.

Ao longo de sua fala, sem apontar artigos específicos, mencionou que a Lei pode preencher um vazio deixado por outros marcos legais, como a lei no 8.991/1993, mas o PL 3476/2004 deve ser o começo de um novo marco tributário para todas as empresas, caso contrário, não teremos empresas competitivas no Brasil:

Com o a lei nº 8.991/1993 as coisas começaram a melhorar, mas 4 anos depois, com o Estado brasileiro enfrentando dificuldades devido à crise financeira internacional, decepou a lei que apoiava as empresas, transformando-a em algo que não existe mais, numa coisa ínfima, num arremedo [...] **A Petrobrás vê com entusiasmo a Lei das Inovações Tecnológicas ora proposta**. Contudo, embora seja moderna e traga uma série de instrumentos importantes na gestão da tecnologia do País, não resolve todos os seus problemas. Somente a lei, ainda que consideremos muito boa, não é suficiente para resolver o gap existentes nas empresas brasileiras, que não têm se dedicado à inovação. [...] **É fundamental que a estrutura tributária seja revista no que diz respeito às empresas e não, como faz emenda apresentada à lei proposta, apenas às empresas de base tecnológica. Queremos continuidade da Lei das Inovações por meio de mecanismos tributários que se aplique a todas as empresas inovadoras, permitindo que nos tornemos um País mais competitivo e uma sociedade melhor.** (SÉRGIO FRAGOMENI, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSO)

Luís Fernandes, secretário-executivo do MCT, foi penúltimo expositor antes dos debates. Apesar de sua posse ter sido apenas em janeiro de 2004, ele mencionou que “*presidiu o grupo que elaborou a versão final da Lei, enviada à Presidência da República, e depois, com alguma alteração, à Câmara dos Deputados*” Ainda que estivesse presente na condição de secretário-executivo, Fernandes fez valer sua reputação como acadêmico: “*minha área de competência é política internacional e, dentro dela, economia política internacional. Os objetivos dessa lei estão diretamente relacionados às preocupações com a evolução da economia política internacional no mundo atual*”.

Ao longo de sua exposição, Luís Fernandes também lembrou sua atuação como diretor científico^{lvi} da FATERJ. Em sua apresentação, Fernandes lembrou a abordagem do livro “*Chutando a Escada*” de Ha-Joon Chang (2004). O secretário-executivo fez um longo argumento sobre desigualdades econômicas-sociais no Sistema Internacional, causadas por diversos fatores,

entre eles, pelo monopólio coercitivo na área de C&T&I dos países centrais, os quais alcançaram tal *status* científico e tecnológico mediante forte apoio estatal, cuja conduta condenam no mundo contemporâneo:

Nosso problema é que, diante desse quadro, a dependência tecnológica se transformou num dos principais instrumentos de geração e preservação de **assimetrias** no sistema internacional. [...] Em nosso caso, temos de nos confrontar com essa realidade e **procurar superá-la. Essa é a orientação que preside a própria política industrial, lançada pelo Governo, assentada sobre pesquisa, desenvolvimento e inovação, como elemento crucial para sustentar o desenvolvimento nacional** [...]. Acho que cabe uma observação importante para os Deputados presentes. **Essa não é uma lei da inovação. Ela não pretende esgotar os instrumentos e mecanismos de apoio à inovação. É uma lei de inovação que precisará ser melhorada no processo de sua tramitação e complementada por outros instrumentos.** No nosso entender, há um instrumento que está faltando, que deveria estar nessa lei e que já foi mencionado. **Refiro-me à necessidade de se constituir um sistema nacional de incentivos fiscais à inovação tecnológica das empresas. Ele não foi incluído, no nosso ponto de vista, porque havia urgência no lançamento da lei, que deveria coincidir com o anúncio da política industrial como um todo.** Portanto, não havia tempo hábil para se incorporar ao projeto, para amadurecimento desse desenho, um sistema nacional de incentivos fiscais à inovação. **Por isso, ele não foi incluído, mas na exposição de motivos é resgatado como uma necessidade (LUIS FERNANDES, TERCEIRA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSO)**

Este é um ponto interessante para a nossa tese. Ao enquadrar o PL/2004 no novo programa do Governo, o qual tinha como objetivo o desenvolvimento nacional, o Partido dos Trabalhadores buscou demonstrar que sua política de C&T era diversa daquela praticada pelo governo anterior. Havia continuidade (similaridades no texto formal, nos instrumentos que lá estavam), porém a narrativa política a apresentava não como um instrumento para dar competitividade ao país, mas como instrumento do desenvolvimento nacional.

Destaque-se o tom conciliador adotado por Luis Fernandes. Um membro do Governo **reconheceu** a necessidade (e a possibilidade) de se ampliar, posteriormente, os incentivos fiscais na área. Esse instrumento foi profundamente defendido pela maioria dos presentes em todas as reuniões da Comissão Especial. Essa conduta conciliadora é importante para se levar a questão do PL adiante.

Ancorar o PL 3476/2004 à PITCE certamente consolidava um “novo viés partidário-ideológico” ao Projeto de Lei e, desta forma, o diferenciava daquele que foi apresentado por

Pacheco e sua equipe, em 2002, ainda que formalmente, os projetos fossem similares. De acordo com Luís Fernandes, nesta reunião:

O que preside a Lei das Inovações é a preocupação em vincular capacidade científica e tecnológica instalada no sistema nacional de ciência e tecnologia. Quer dizer, estimular a parceria dessa capacidade instalada com o setor produtivo nacional, com o empresariado nacional, com as empresas nacionais, para enfrentar esse desafio da inovação. É necessário forte apoio público para essa ação. [...] As dificuldades já foram apresentadas, inclusive nesta mesa. A inovação envolve enormes riscos, enormes incertezas. Se o poder público não entrar de forma abrangente e ofensiva no estímulo à inovação do setor privado, compartilhando os riscos dessa inovação, a tendência é, espontaneamente, essa empresa ou esse setor optarem pela compra de pacotes tecnológicos já testados no exterior, reforçando a dependência tecnológica, piorando nossa vulnerabilidade externa e criando conseqüências negativas para a balança de pagamentos do País. O que preside a lei é justamente a preocupação em vincular capacidade científica já instalada pelo esforço de várias gerações no País com a atuação de empresas nacionais, visando efetivamente estimular a inovação nas empresas. (LUIS FERNANDES, QUARTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSO)

Em resposta aos convidados que citaram um potencial esvaziamento das ICTs^{lvii}, como efeito da aprovação dessa lei, o secretário-executivo do MCT explicou que a ideia é manter a missão institucional das ICTs. A questão principal é fomentar esta parceria, cujo bom funcionamento é de interesse nacional:

O SR. LUÍS FERNANDES [...] O princípio geral é: estímulo à parceria de instituições públicas de ciência e tecnologia com o setor empresarial nacional, sem prejuízo da preservação da missão institucional precípua de cada ICT. Penso que isso é importante. Uma idéia que se teve é que todo o trabalho das universidades públicas vai estar voltado agora para a Lei das Inovações Tecnológicas. Não é isso. Tudo é feito para preservar a missão institucional das universidades públicas e das ICTs de maneira geral. Mas aquela capacidade instalada que pode ser canalizada para uma ação em parceria com empresa privada nacional para o desenvolvimento tecnológico e para a inovação deve ser estimulada.

A SRA. DEPUTADA MARIÂNGELA DUARTE - Até porque só as fundações, que eram um disfarce, já estavam fazendo isso dentro das universidades, usando a marca das universidades. Vamos ser bem honestos. Isso era muito ruim para nós.

SR. LUÍS FERNANDES - Concordo inteiramente. Penso que a parceria dá transparência ao processo e, portanto, controle público e publicidade. A parceria é feita de maneira aberta, porque ela é do interesse nacional. Foi o que tentamos demonstrar. Não é algo a ser escondido. Isso é do interesse nacional e tem que, racional e legitimamente, ser estimulado pelo Presidente da República.

O próximo expositor foi **Guilherme Ary Plonsky (IPT)**. Em sua primeira frase, fez endosso às recomendações de cuidado na redação do art. 10 do projeto de lei, já feitas, pelo Dr. Odilon. Também pediu atenção^{viii} aos artigos 8º e 9º. Disse ter reagido com surpresa, quando notou a ausência da palavra "engenharia" no projeto de lei que trata de inovação (onde há P&D, deveria ser P&D&E). Pediu a inclusão de um artigo segundo o qual a União e as agências de fomento promovam e incentivem o empreendedorismo tecnológico e os habitats de inovação. Neste sentido, defendeu o papel social e empreendedor das incubadoras. Em sua exposição, assim como fizeram os convidados que o antecederam, o representante do IPT argumentou sobre o interesse público:

Também temos que desenvolver soluções para **dívidas sociais do País** como, por exemplo, **tecnologia aplicada à segurança pública**. Não é possível que a única forma de resolver o problema da segurança pública seja termos mais policiais e mais prisões. **É preciso aplicar a tecnologia e o conhecimento. Penso apenas que, para benefício da sociedade, essa possibilidade, novamente bem-vinda, que o projeto de lei de inovação traz no sentido de contratação de soluções,** não se restrinja a instituições de direito privado, mas permita às instituições, sejam elas de direito privado ou público, individualmente ou preferencialmente, como acontecerá em rede, em consorciamento, participarem dessa solução. **presas nacionais,** visando efetivamente estimular a inovação nas empresas. (GUILHERME ARY PLONSKY, QUARTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSO**)

Finalizada a primeira parte da quarta reunião, na figura de presidente da Comissão, **Ariosto Holanda (PSDB)**, fez alguns comentários sobre as exposições. Ele se perguntou “o que é inovação?” A lei iria trabalhar para fomentar indústrias de ponta ou pequenas empresas? Ariosto Holanda disse que faltava “extensão” à lei, faltava isso às universidades. Nesta direção, Holanda lembrou que a Coreia é massivamente utilizada como exemplo, mas existe, no país sul coreano um sistema educacional muito mais forte. “A educação é o carro-chefe de todos os países desenvolvidos”. Finalizou sua fala questionando que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não seriam beneficiadas como o Sul e o Suldeste.

Demonstrando uma certa “desarmonia” entre o legislativo e o executivo, **o dep. Nazareno Fonteles (PT)** fez sérias críticas ao Projeto proposto pela própria sigla que faz parte. Fonteles (PT) endossou o que foi dito por Holanda, tanto sobre a importância da extensão nas universidades, como os investimentos nas pequenas universidades do Nordeste. O deputado também criticou ferozmente a Lei da Propriedade Intelectual, a Lei de Patentes: “considero uma imoralidade, uma indecência. É inadmissível querermos democratizar o conhecimento e permitir que direitos autorais

perdurem por anos após a morte do autor”. Afirmou ainda que a lei da inovação privilegia grandes empresas. Ainda que o Governo defenda a inclusão social, mediante lei da inovação, ela não se preocupa com as universidades ou pequenas empresas. A lei é uma minirreforma:

O discurso de Governo é exatamente sobre ciência e inclusão social [...] A inclusão social é pobre. As pequenas e microempresas, embora constem na lei, não estão robustas. [...] Se queremos democratizar a riqueza, falar em inclusão social, só ouvindo o grande empresariado, por exemplo, não conseguiremos esse objetivo [...] Eu estou preocupado é em ouvir os pequenos empresários [e seus representantes]. Se é para beneficiar a inclusão social, a ciência e a tecnologia, o projeto teria de contemplar isso de forma mais evidente. **E o que ocorre? As universidades ficam com medo de alteração no Regime Jurídico Único e de haver a possibilidade de evasão de professores e pesquisadores. As pequenas e microempresas vêm a mesma coisa.** E não há nada para melhorá-las, uma vez que a reforma universitária é ainda uma coisa nebulosa, que deveria ser paralela a essa, porque isso aqui não deixa de ser um pequeno início de reforma. [...] **A inovação deve vir com a inclusão social, mas ela é pobre nisso. [...]. A ciência e a tecnologia têm neste momento grande prioridade. [...] Se o sistema educacional não sentir o cheiro da inovação, muito do que estamos dizendo aqui não vai espalhar-se, não vai irrigar o sistema de ciência e tecnologia no País.** (DEP. NAZARENO FONTELES (PT), QUARTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSO)

A dep. **Mariângela Duarte (PT)** seguiu as mesmas críticas de Fonteles (PT), disse que a votação no Congresso da Lei das Patentes foi um retrocesso. A deputada mencionou que o texto do PL 3476/2004 não é claro no que se refere a pequenas e microempresas. Para haver inovação elas precisam se reestruturar.

“se não houver estruturação das empresas, das indústrias, sejam elas médias, pequenas ou grandes[...] Pergunto a V.Sa. diretamente: essa reestruturação vai ser bancada com dinheiro público? Ela está esperando incentivos? É isso? Os empresários não se autocriticam por não ter buscado qualificação para atuar no comércio internacional, na ciência e na tecnologia? [...]se houver incentivo do Governo, tudo bem. Se não houver, como é que fica? [...] Como fizeram a Vale do Rio Doce, a PETROBRAS, a CSN e várias outras grandes empresas, que resistiram aos monopólios das multinacionais[...] Devem isso ao dinheiro público. [...] O Poder Público deve incentivar sobretudo a empresa que será grande empregadora, que trará isso para benefício de qualidade de vida do povo brasileiro. Pagar pesquisador também deve caber às empresas. (DEP. MARIÂNGELA DUARTE (PT), QUARTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL)

O Relator Ricardo Zarattini (PT) fez sua exposição, antes das considerações finais dos convidados, na quarta reunião da Comissão Especial. Em sua opinião o projeto, em termos gerais,

atende, com menor ou maior ênfase, ao desejo de vários depoentes. Zarattini fez duas observações importantes para esta tese, a primeira. Disse que o Governo iria atender às demandas solicitadas pelas universidades (despesas com substitutos) e do setor privado (subvenção econômica), inclusive as micro e pequenas empresas.

Sobre este tema, cabe mencionar que, sobre a questão da regulamentação do FNDCT, a ser utilizado no PL, Zarattini fez críticas ao próprio Governo: *“Não se trata de crítica maior ao Poder Executivo, mas essa regulamentação pode tardar um tempo grande [...] não acho que da parte do Executivo exista má vontade, mas existe ainda uma inexperiência, eu diria, nessa política de gestão de recursos, de aplicação, até mesmo de governabilidade.”* O segundo ponto que gostaríamos de ressaltar, são os vários elogios ao secretário-executivo Luís Fernandes. Zarattini aplaudiu os argumentos utilizados por Fernandes, especialmente, sobre a questão nacional:

Por último, quero fazer minha a exposição do Secretário-Executivo. As contribuições dos demais depoentes foram igualmente importantes. Contudo, **análise feita pelo Secretário Luís Fernandes foi mais apropriada à luta que, como nação, devemos ter. Ou seja, um projeto nacional com uma base tecnológica nacional**, senão vamos ficar eternamente dependentes da ciência e da tecnologia das multinacionais. Assim, de fato, a nossa soberania vai estar comprometida e dificilmente alcançaremos o estágio de **nação independente e soberana. Sem resolver esse problema, dificilmente construiremos um país socialmente justo, porque a questão nacional vem sempre antes da questão social. Sem resolvermos a questão nacional, dificilmente resolveremos a questão social no País.** É uma opinião muito particular. (DEP. ZARATTINI (PT), QUARTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL)

Nas considerações finais da quarta reunião, entre os principais temas levantados, Luís Fernandes tentou responder alguns questionamentos. Sua fala foi importante para nosso estudo. Primeiramente, veja como ele se apresentou no MCT: *“Antes, faço uma reflexão pessoal, não em função da posição teórica-conceitual que exerço no Ministério”*. Não se apresentou como dirigente, um quadro político. Isto será importante para a análise de nosso mecanismo (empreendedorismo político):

[...] Vários Deputados questionaram se essa seria uma lei voltada para as grandes, para as médias ou para as pequenas empresas. **Essa lei vai promover inovação tecnológica na empresa nacional. Ponto. Empresa nacional** [...] E isso tem ampla aplicação para micro, pequenas, médias e grandes empresas. [...] Uma das questões centrais desse projeto é a **desobstrução de canais para parceria entre institutos públicos de ciência e tecnologia e empresas nacionais**. Nesse caso, a tinta no papel vale muito, porque **ela isenta de processos indevidos dirigentes de instituições públicas de ciência e tecnologia. Eles serão condenados ou não com base na tinta que está no papel. Então, o que se propõe aqui visa**

derrubar obstáculos ainda existentes na implementação de parcerias. [...] Quer dizer, **não devemos condicionar essas parcerias aos limites estabelecidos na Lei nº 8.666, que tem outra destinação que não a promoção da inovação,** mas é muito importante; não é pouca coisa que se embutiu aqui. [...] **Agora, não se resolve o problema da inclusão social e do desenvolvimento regional com um programa de incubação.** Não resolve, mas, pelo menos, fornece instrumentos que podem ser utilizados pelos programas que têm esses objetivos. Com esse ponto de vista, **qualquer dirigente universitário** - uma das formas de ICT - **que ler com atenção a lei tenderá a apoiá-la. Por quê?** Porque ela amplia a capacidade de ação das universidades; amplia também iniciativas com **retorno social** imediato, inclusive a vinculação com **extensionalismo tecnológico.** Ela permite aos ICTs assumirem de maneira transparente ações hoje relegadas de forma problemática pelas fundações. [...] Porque o que era feito de forma encoberta passa a ser feito de forma transparente, conforme o interesse público. **Há uma base ética embutida nessa lei que torna transparentes as relações legítimas de parceria entre o público e o privado. Legítimas por quê? Porque confrontam assimetrias existentes.** [...] ainda não temos o levantamento completo do tipo de ação que pode ser coberta por esse investimento direto nas empresas, nem sabemos como ele vai afetar a destinação legal dos recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico [...] **O SR. DEPUTADO ZARATTINI** - Em quanto tempo V.Sa. acha que será possível fazer isso?

O SR. LUÍS FERNANDES - Temos um prazo de 90 dias para apresentar a regulamentação. **Então, como o processo foi acelerado, para ser apresentado junto com a política industrial, ainda não deu para amadurecer essa parte, assim como o sistema de incentivos fiscais, que, no nosso entender, deveria constar dessa lei.** Trata-se de instrumento crucial de apoio à inovação. Portanto, deveria estar incorporado. Deveria fazer parte dessa lei.

Na quinta reunião da Comissão Especial, em 22 de junho, estavam presentes **Ozires Silva** - Coordenador da Comissão de Inovação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CNCT); **José Faraco** – Representante da Confederação Nacional das Indústrias (CNI); e **Luís Madi**, Presidente da Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPTI). Diferentemente da quarta reunião, pouco se fez referência sobre o texto em si, artigos específicos. Na quinta reunião havia a celebração dessa legislação.

Ozires Silva (CNCT) comentou sobre a alta formação de recursos humanos (“de 6 mil a 7 mil PhDs por ano”), em descompasso com nossa baixa competitividade (“*Brasil não está entre os 50 países mais importantes do mundo na geração de tecnologias aplicadas*”). Com reconhecimento sobre o tema “Lei das Inovações Tecnológicas”, iniciado, no Executivo, na administração passada, Silva aponta melhoras no trabalho executado até então, para a criação do presente projeto.

o PL 3476/2004 **representa o melhor que conseguimos no período que tivemos para analisar essa lei. Tivemos aproximadamente 5 meses;** tentamos fazê-la ampla, aberta, democrática, [...]. Pretendemos crer que em grande parte isso tinha sido conseguido, mesmo passando pelo crivo da Casa Civil, que, aliás, ajudou bastante, contrariando nossas expectativas. A Casa Civil nos ajudou muito na implementação das ideias que pusemos nesse texto. (OZIREZ SILVA, QUINTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSO**)

Sobre o conteúdo da proposta, Ozires atesta a capacidade de “desburocratizar”, pois “*se uma entidade se intitular ICT, ela será uma ICT*”. O PL/2004, para o representante do CNCT, também procura quebrar um paradigma de separação das instituições públicas das empresas privadas. [...] “*Ela facilita e abre o uso de laboratórios públicos pelo setor privado - item fundamentalmente, hoje, interdito. Laboratórios construídos com o produto da tributação brasileira, quer dizer, com a tributação das próprias empresas, hoje estão segregados do uso dessas próprias empresas*”.

Ozires endossou o entendimento de que a o PL permite que Instituição de Ciência e Tecnologia, possa decidir definitivamente sobre a transferência do seu conhecimento de forma remunerada, de forma extremamente independente. Neste sentido, várias ICTs em conjunto fazem acordo e podem se ligar ao setor privado e às empresas de modo geral. Permite a concessão, sem ônus, aos criadores das tecnologias para empreender, isso é muito importante para o interlocutor, a possibilidade de libertar o empreendedorismo que há no pesquisador. Assim como dito por representantes do setor privado, a não-exclusividade foi um tema de peso para Ozires (CNCT):

A minha tese é de que a exclusividade seja dada sempre como elemento de geração de interesse, de promoção do produto e do próprio resultado de quem for explorar o uso. O que poderia ser feito, por minha sugestão, no caso de haver grande interesse público, é aumentar as restrições ou diminuir as concessões favoráveis para o utilizador, mas nunca imaginar que qualquer coisa possa ser concedida ou comprada por qualquer empresa a título não-exclusivo [...]a exclusividade seja dada em todas as circunstâncias. (OZIREZ SILVA, QUINTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL)

Antes de finalizar sua exposição, Ozires que o projeto de lei é uma projeção do que gostaríamos de ver para o Brasil no futuro: “*um país forte, mais equilibrado, com menos contrastes sociais, mais desenvolvido através da inovação, da produção de produtos de crescente valor agregado, e que possa assegurar o sucesso de cada empreendedor, de cada empresa que estivesse no País*” .

José Faraco (CNI), disse que estava lá para expôr o ponto de vista do setor privado. Além da “desburocratização” que a lei celebra, Faraco destacou que o setor industrial enxerga as inovações criadas nessa legislação como *“bastante avançadas no tocante à permissão do uso de infra-estrutura científica oficial pelas empresas privadas, tudo isso converge para a melhoria da economia do País e, conseqüentemente, para a geração de empregos. E, no final, se traduz em bem-estar social para a sociedade”*

Outro aspecto que Faraco (CNI) destacou diz respeito à possibilidade de uso de recursos de fundos públicos para estimular a tecnologia no setor privado, mas outro ponto que *“nos deixa um pouco apreensivos com referência à legislação, é o fato de que a inovação tecnológica, em regra, se dá no âmbito da indústria. É a indústria que transforma o conhecimento científico numa conseqüência econômica. [...] Nesse sentido, há várias emendas do Deputado Eduardo Sciarra que convergem nessa direção”*

A partir desta concepção, para Faraco, havia a necessidade de inserir na legislação outros mecanismos relacionados às questões tributária e de incentivo fiscal. “ela pode avançar muito mais, caminhar a passos bem mais largos”. Especialmente na determinação do regime de exclusividade ou de não exclusividade

A essência da atividade da empresa privada é a sua autogestão e sua capacidade de decidir caminhos, porque ela enfrenta um mercado que muda, principalmente no Brasil, em minutos. Ela precisa ter ampla possibilidade de manobra para poder sobreviver, ir em frente e se estabilizar. **Ela não vai se interessar em utilizar a legislação, se tiver sua privacidade invadida por uma não exclusividade sobre certa tecnologia. Nesse ponto, reforço as palavras do Dr. Ozires Silva, pois se trata de um aspecto importante que precisamos preservar na legislação.** (JOSÉ FARACO, QUINTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSOS)

Diferentemente dos longos discursos dos dois primeiros expositores, **Luís Madi (ABIPTI)** fez uma apresentação brevíssima focada na dificuldade que o setor de C&T&I enfrenta com a Lei das Licitações. Para ele, um processo de diferenciação é o ideal:

Vamos consultar a Lei nº 8.666 e elaborar um processo. Somos tratados como se estivéssemos fazendo um serviço qualquer, em que há diferenciação - vim de uma instituição da Administração Direta do Governo do Estado de São Paulo, e sou obrigado a comprar pelo menor preço e, algumas vezes, temos tido imensa dificuldade de trabalhar essa questão. **Se não houver processo de diferenciação, como já ocorreu em vários países, fica difícil dar esse salto na área**

tecnológica (LUIS MADI, QUINTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSOS)

O Relator, **Dep. Zarattini**, fez sua exposição, a última da quinta reunião, penúltimo encontro sobre este tema. Disse que é necessário combater o excesso de burocracia, mas essa política só consegue avançar com a intervenção do Estado, que deve dar forte apoio público às empresas. Por isso, disse que está “perfeitamente de acordo com os expositores, a nova lei deve ser o mais simples possível, mas ao ouvir muitas vezes que o grande sucesso do agronegócio foi o dinamismo empresarial, Zarattini ressalta “Se não existisse uma EMBRAPA, duvido muito que teríamos um agronegócio como temos hoje no País”.

Chegamos à **sexta reunião da Comissão Especial**, a última audiência pública sobre o tema, realizada em 23 de junho de 2004. Os seguintes expositores foram: **Júlio Almeida**, Diretor Executivo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (**IEDI**), representado o Presidente da entidade, a Reitora **Margarida Salomão**, representando a Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (**ANDIFES**); o **Professor Carlos Américo Pacheco**, Professor do Instituto de Economia da (**UNICAMP**); e Marco Antônio Guarita - Diretor de Desenvolvimento da **CNI**.

Carlos Américo Pacheco foi o primeiro a ter a palavra. Sua exposição foi minuciosa. Ele falou especificamente sobre artigos, fez algumas comparações entre as duas propostas (2002 e 2004) e, em tom conciliador, fez críticas e sugestões. Não discursou como ex-secretário executivo, estava lá como um especialista (preparado com dados e informações extraoficiais), cuja bagagem construída, no MCT, deu legitimidade aos argumentos.

Iniciou sua apresentação dizendo que o nome de batismo da proposta “Lei de Inovação”, copiado da lei francesa, pressupõe que seja uma lei (incompleta) sobre alocação de recursos. Pacheco esclareceu que ambos os Projetos de Lei (2002 e 2004) são, na realidade, projetos de PPP (Parceria Público Privada) para ciência e tecnologia:

[A PPP] é incompleta no sentido da inovação porque lhe faltam instrumentos fiscais importantes, que criem um regime tributário favorável ao investimento no setor privado. É preciso criar no País condições econômicas, sobretudo macroeconômicas, para **o setor privado, que é o grande motor da inovação** [...]. **Essa é a razão para se fazer a inovação; não é melhorar a qualidade da pesquisa que se faz na universidade, não é fazer outra coisa que não seja aumentar a competitividade e a produtividade.** Essa é a razão pela qual a inovação é importante no mundo inteiro, e **o ator principal disso é a empresa**

(PACHECO, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSOS)

Para o professor Pacheco, ainda que a PPP “lei da inovação” necessitasse de um regime fiscal adequado de incentivo à inovação, essa lacuna não lhe tiraria o seu objetivo, para o qual ela foi concebida:

[...] o de atacar **aspectos institucionais do sistema nacional de inovação, retirar gargalos do relacionamento entre o setor público e o privado e facilitar para o Estado brasileiro mecanismos de contratação e desenvolvimento tecnológico**. Como lei de inovação, tem buracos? Tem. Mas isso não lhe retira a relevância, a importância e a urgência. É uma lei para retirar um conjunto de obstáculos para o relacionamento entre o setor público e privado. É uma espécie de lei de parceria público-privada para inovação. (PACHECO, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL)

Pacheco enfatizou que, cronologicamente, o projeto de lei (7282/2002) passou muito tempo sofrendo inúmeras outras consultas até o anúncio da PITCE, cujo documento, publicado em novembro de 2003, recomendava que o projeto de lei de inovação tinha de ser tratado com urgência. Portanto, para o ex-secretário executivo, a partir do anúncio da política industrial e depois, a partir da posse de Eduardo Campos e Luis Fernandes (“*vejo e saúdo como importante o grande empenho por parte do Poder Executivo no trato dessa matéria*”), o tema inovação avançou, mesmo que houvesse diferença entre os dois Projetos de Lei, PL 7282/2002 e PL 3476/2004:

Na versão em que havíamos trabalhado anteriormente, tínhamos um outro objetivo que nesta proposta foi suprimido, o que acho uma pena, mas entendo as razões que levaram a isso. **Refiro-me ao capítulo de flexibilidade da gestão das instituições de ciência e tecnologia**. Esse capítulo permitiria a introdução de um termo de compromisso de gestão entre a instituição e o Ministério supervisor, e a partir disso permitir-se-ia uma flexibilidade na gestão das instituições. **Na verdade, a lei foi feita para permitir que os institutos de pesquisa, tais como a EMBRAPA e a FIOCRUZ, muito mais os institutos que as universidades tivessem a possibilidade de pelo menos poder disputar com seus congêneres internacionais**. Uma instituição de pesquisa como a NASA, nos Estados Unidos, é gerida quase como instituição privada, com enorme flexibilidade de contratação, flexibilidade de cargos e salários e assim por diante. Quando um comitê de busca e seleção escolhe um diretor da NASA negocia com ele as condições de trabalho e o salário. Também os nossos órgãos de pesquisa - a FIOCRUZ, institutos tecnológicos, a EMBRAPA - precisam de flexibilidade de gestão para alcançar resultados. Evidentemente, não precisam apenas de flexibilidade da gestão, mas também de um termo de compromisso de gestão; precisam ter metas fixadas com o Ministério supervisor. **A lei deixou essa perspectiva de lado, mas não acho que seja o caso, a esta altura, com a necessidade de votá-la rapidamente, de recuperar essa parte da gestão. No entanto, só quero salientar que, sem**

dúvida, ela poderia ter sido mais audaciosa no que diz respeito à flexibilização da gestão dos institutos. (CARLOS AMÉRICO PACHECO, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSOS)

Pacheco, como um dos formuladores do PL 7282/2002, fez uma série de críticas e sugestões ao PL atual. Sobre os temas ligados ao licenciamento de tecnologia e à relação entre os institutos e o setor privado de pesquisa, Pacheco considerou que a nova versão da lei teve duas grandes melhoras em relação ao PL 7282/2002, “*mas também algumas piores, digamos assim*”, as duas grandes melhoras são: estabelecimento da dispensa de licitação e alteração da Lei nº 8.666 de forma explícita. O professor apontou algo muito criticado pelos deputados do PT, a propriedade intelectual. Pacheco mencionou que:

A existência de pesquisa que gera a propriedade intelectual é quase uma obrigação das instituições públicas. A pesquisa é gerada a partir de dinheiro público, e gera um ativo, que é a propriedade intelectual, e a maneira de o mundo moderno comercializar isso é **licenciar**. O que acontece no caso brasileiro é que tem sido feito um esforço crescente de adequação da Lei de Propriedade Intelectual e de adequação das instituições para que tenham políticas de propriedade intelectual. **E é preciso dotar essas instituições de mecanismos de poder licencial, porque senão teremos o pior dos mundos: instituições que vão depositar cada vez mais patentes sem conseguir licenciá-las.** Em outras palavras, vamos encher as prateleiras das instituições de pesquisa de ativos econômicos, como é o caso da propriedade intelectual, e por não dotá-las de flexibilidade para comercializar, além de encher as prateleiras de patentes, vamos tentar amarrá-las sob o argumento de que não podem entrar no terreno econômico;

Nesse sentido, Pacheco demonstrou apreensão com relação aos artigos que tratavam do incentivo à parceria público-privada. Ele disse que tais dispositivos pioram a situação já existente. A exigência de edital para compartilhar laboratórios com empresa privada. Para Pacheco, suspeitava-se que a motivação seja assegurar alguma transparência ao uso de laboratórios públicos, e tenha sido acrescido na Advocacia-Geral da União, quando passou pela Casa Civil. Porém, essa condição é contrária à sistemática existente que possibilita tal integração. Para Pacheco isso iria significar novo entrave, ao invés de parceria.

Sobre os incentivos aos pesquisadores, três pontos chamaram a atenção do ex-secretário executivo: O primeiro é a supressão do PDV, o qual estimulava, de certo modo, o empreendedorismo dos pesquisadores, “*na lei anterior buscávamos criar uma demissão incentivada para pesquisadores que quisessem montar uma empresa de base tecnológica, o que foi suprimido nesta versão*”. Outros cortes foram a ideia de empresa de base tecnológica como

conceito, que foi suprimida. Não que essas partes fossem fundamentais ao PL anterior, mas para Pacheco, eram interessantes ao tema “Inovação”, especialmente, porque EBT estava relacionada à incentivos fiscais na empresa. Por outro lado, para o professor, houve grande progresso ao se reconhecer a possibilidade de haver remuneração pecuniária^{lx}, este é um grande avanço em relação à versão anterior. Dada a adequada redação da lei, este adicional variável é uma remuneração pecuniária que não cria direitos nem problemas. Mas se poderia pensar na possibilidade de estender não só a prestação de serviço, mas a própria atividade de pesquisa quando ela envolve recursos de terceiros^{lxi}.

Há um conjunto de estímulos à redução do risco empresarial e a introdução do conceito de encomenda junto ao setor privado. **Isso é extremamente importante**, porque permitirá ao Estado brasileiro adotar práticas usuais no mundo inteiro, sobretudo nos Estados Unidos, **para encomendar desenvolvimento tecnológico no setor privado**. E autoriza-se o Governo e as instituições a constituir sociedades de propósitos específicos para determinadas atividades de desenvolvimento tecnológico, havendo um capítulo sobre estímulo ao capital de risco. **Isso não fazia parte do projeto que havíamos elaborado, mas sim do que foi elaborado recentemente em consonância à política industrial**. (PACHECO, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSOS)

Sobre o tema acima, Pacheco, em tom conciliador, procurou concertar as opiniões diversas sobre as lacunas existentes ao capital de risco no projeto 3476/2004. Considerado um tema *si no qua non* para o projeto, no fragmento abaixo, o ex-secretário-executivo descreve conhecer bastidores políticos (de um período que ele não fazia mais parte das negociações), faz referência (e congratula) o esforço do novo Ministro da pasta; e, como membro da comunidade, afirma que se houver as mudanças sugeridas, a comunidade científica e tecnológica, estará com o Governo, assim como o Legislativo e o Executivo:

Inclusive a lei trata disso, mas acabou perdendo um artigo nesse trâmite pela Casa Civil, com ajuda do Ministério da Fazenda. **É este o artigo. Ele havia sido negociado entre os Ministérios da Fazenda, da Ciência Tecnologia e Desenvolvimento Social. Acho que precisamos voltar a ele, como sinalização do Poder Legislativo de que gostaria muito de que o Executivo encaminhasse ao Congresso um regime tributário adequado de incentivo à inovação**. Aquilo havia sido empenho específico dos **Ministros Eduardo Campos, Furlan e Palocci**, mas foi suprimido por uma excessiva cautela por parte do Ministério da Fazenda. [...] queremos que o Executivo se pronuncie sobre isso e encaminhe para cá proposta de regime tributário favorável. **Se há uma crítica correta em relação à Lei das Inovações, é que ela não trata de incentivos no setor privado. Ela nunca foi feita para tratar de incentivos no setor privado, mas para tratar da parceria no setor público e no setor privado. E talvez nosso equívoco seja chamar de inovação uma lei de PPP**. Mas voltar a esse artigo seria uma sinalização da necessidade de o Executivo se pronunciar sobre isso. **Acho que**

contará com o apoio de todos os partidos, de todas as lideranças da área científica e tecnológica e, não tenho dúvida, de quase toda a Esplanada, talvez com exceção de um ou outro gabinete.

Como membro (e representante) da C&T, Pacheco sugeriu à Comissão a revisão de 2 artigos, os quais foram incluídos no final da lei “*não por vontade dos Ministérios, mas devido ao trâmite na Casa Civil*”, disse Pacheco. Um deles^{lxii} é o art. 26, que determina que é vetado às instituições de ciência e tecnologia integrantes da Administração Direta, ou constituídas sobre a forma de autarquia e fundação, utilizar-se do disposto nessa lei para explorar atividade econômica. Apontando excesso de precaução dos advogados da Advocacia-Geral da União, Pacheco afirmou que este artigo deveria ser visto com extremo cuidado.

[...] Estamos falando de lei que trata da pesquisa e de sua interface com a inovação. [...] Estamos falando essencialmente da ordem econômica. Não estamos falando das instituições de ciência e tecnologia como instituições de caridade, do terceiro setor, como isso e aquilo. Estamos falando como instituições relevantes para o País, por aquilo que puderem contribuir para a inovação. Então, o artigo gera dubiedade. [...] Acho que ele deveria ser reexaminado. (PACHECO, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSOS)

Por fim, comentou algumas emendas^{lxiii}. O professor da Unicamp, disse que, “*por obrigação de ofício*”, ele se deparou com dificuldades nas versões anteriores dessa lei e em outros instrumentos legais que tratavam de incentivo ao setor privado. Nesse caso específico, era preciso tomar muito cuidado com a forma e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Pois, considerando-se qualquer forma de subvenção, equalização, subvenção *stricto sensu*, renúncia fiscal, suporte a capital de risco ou transferência de fundos sem retorno ao setor privado, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a exigência de lei e regime específicos.

Transcrevemos o item abaixo para dar ênfase à figura de articulador do secretário-executivo, como descrito pela maioria de nossos entrevistados. Pacheco se mostrou conhecedor tanto do *modus operandi* da política de C&T, como do funcionamento da legislação do setor: “o era preciso ser feito para fazer dar certo?” Mostrou, como especialista (acompanhado de informações, dados e análises) e como ex-membro do Governo, o que era necessário para a proposta, apresentada pelo partido dos trabalhadores, efetivamente, funcionar:

Minha sugestão - e acho que as Emendas nºs 14 e 15 fazem isso - é a seguinte: existe instrumento legal já aprovado pelo Congresso Nacional. [além disso] a burocracia pública federal já criou todas as normas sobre como ele opera. Então, os bancos e as agências sabem, os formulários estão prontos. De um

dia para outro, consegue-se fazer funcionar sem inventar outra burocracia. Então, se é para dar incentivos, pode-se usar aquele arcabouço [...] Acho que a Emenda nº 15 corrige questão problemática. Estamos absolutamente convencidos de que o motor da inovação é a indústria. Precisamos reforçar mecanismos de regime fiscal mais adequados para inovação da empresa. Isso foi tentado na Lei nº 10.332, mas não vem sendo praticado. Tenho aqui dados do Orçamento de 2003 e 2004 sobre fundos setoriais, recursos contingenciados e sobre o que havia sido previsto na Lei nº 10.332. Como V.Exas. sabem - o Deputado Julio Semeghini foi o Relator da matéria -, **na nova Lei de Informática os incentivos vão diminuindo ano a ano. O que se fez em 2002? Foi negociado que a redução do incentivo à informática, que é para pesquisa e desenvolvimento, continuasse sendo uma renúncia para pesquisa e desenvolvimento. Toda a área econômica é muita parecida, não quer aumentar a renúncia fiscal.** E ela tem suas razões: estabilidade fiscal etc. Ela não queria aumentar a renúncia fiscal. Então, dizemos o seguinte: Não vamos aumentar a renúncia fiscal, vamos pegar essa parte da renúncia e jogar no PDTI e PDTA. Não impactava em nada a Lei de Responsabilidade Fiscal, era uma renúncia já prevista e com a nova Lei de Informática deixou de existir^{lxiv}. [...] Existe na Lei nº 10.332 mecanismo claro que determina que esse dinheiro tem de ser usado para isso. Acho que Emenda nº 14 tem a grande vantagem de reforçar isso. Isso não tem impacto na Lei de Responsabilidade Fiscal, foi negociado anteriormente. **É Lei nº 10.332. Precisamos fazer um enforcement disso, tornar obrigatório que esse recurso esteja computado no Verde-Amarelo, no FNDCT. Para dar estímulo à inovação - acho que isso seria uma boa sinalização e aprimoraria a lei -, precisamos fazer 2 coisas: resgatar o artigo que estabelece que em 90 dias o Executivo vai ter de submeter ao Congresso regime fiscal mais favorável à inovação - é uma sinalização para o Executivo da vontade do Congresso e da sociedade de dar ênfase a isso - e reforçar os mecanismos da Lei nº 10.332, o que seria uma forma de dizer que há uma coisa vigente que precisa ser cumprida.** (PACHECO, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSOS)

Após longa exposição do primeiro convidado, **Marco Guarita (CNI)** tomou a palavra. Com grandes elogios ao que foi dito por Pacheco, Guarita lembrou que a presente proposta tem sua origem na gestão do Governo anterior, mas que a versão atual era superior ao projeto apresentado no início do processo. Assim como dito por Pacheco, o principal mérito do PL/2004 era facilitar que os recursos públicos existentes, tanto associados a pessoas quanto a infra-estrutura existente no País, pudessem ser utilizados em pesquisas de desenvolvimento tecnológico com a participação de empresas. Sem surpresas, além de se focar na eliminação de gargalos, outro mérito apontado por Guarita, era a existência de uma série de mecanismos que teriam impacto na atividade de pesquisa das empresas: a modalidade de subvenção econômica, a equalização do financiamento, a possibilidade de haver participação societária minoritária nas empresas e, por fim, a modalidade de encomenda tecnológica.

Há o reconhecimento de que neste País se produz muito conhecimento. Mas a inovação não depende apenas do conhecimento. Ela só existe quando o conhecimento é utilizado para melhorar produtos ou processos. **Na verdade, a inovação nasce quando uma empresa identifica no mercado a necessidade de melhorar um produto ou mesmo um processo. E essa inovação vai materializar-se não num centro de pesquisa, mas dentro da empresa. Resumindo, a geração de inovação depende fundamentalmente da iniciativa das empresas.** Não é por outra razão que os países mais desenvolvidos, mais industrializados, os que têm tido mais sucesso no crescimento econômico têm, todos eles, **regimes de incentivo à inovação, os quais são aceitos pela Organização Mundial do Comércio.** (MARCO GUARITA, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, GRIFOS NOSSOS)

Para o representante da CNI, o maior defeito de origem da Lei das Inovações (PL/2002), foi o fato de ela ter seu foco voltado para facilitar a aplicação dos recursos públicos que existiam tanto nas universidades, quanto nos centros de pesquisa, mas não afetar, na verdade, as condições que as empresas enfrentavam para inovar. Ainda que a denominação do PL/2002 tenha causado controvérsias, de certa forma, gerou frustração na medida em que a lei não geraria estímulo para as empresas inovarem e não apresentava respostas para os principais problemas que enfrentavam nas suas iniciativas de inovação.

Baseando-se em 2 pesquisas, uma realizada pelo IBGE (Pintec) e outra pela Confederação Nacional da Indústria, Guarita disse que a inovação era um problema que se estendia a todo o setor produtivo, era tão importante para os setores mais próximos da fronteira do conhecimento, quanto para os setores tradicionais. Para as empresas que já superaram as barreiras à inovação e conseguiram realizá-la, Guarita disse que as principais dificuldades que tais empresas enfrentavam para fazer o que já realizavam, eram basicamente de 2 naturezas: o regime tributário e as condições de financiamento.

Portanto, ainda que as emendas apresentadas, o foco que se percebia, pelo representante da CNI, dizia respeito mais à questão tributária. Há várias emendas que tratam do tema. Nas emendas (Deputado Eduardo Sciarra), há várias alternativas que tratam basicamente do capítulo tributário. Mas, considerando a fala de Pacheco, em algumas dessas emendas do Deputado, não há intenção de afrontar o problema da responsabilidade fiscal.

De todo modo, Guarita passava a mensagem sobre a oportunidade, com aquelas audiências públicas, de se pensar de forma mais agressiva e audaciosa a criação de regime *“que permita cumprir o objetivo desse projeto: ter impacto na inovação e no ambiente produtivo das empresas e obviamente contribuir para implementação da política industrial”*.

Ao finalizar sua intervenção, enfatizou, mais uma vez, que o projeto avançou em relação à sua versão original e trazia respostas mais adequadas. No entanto, assim como ocorreu na versão anterior, seria de bom tom mudar seu enunciado

A última convidada a se apresentar foi **Margarida Salomão**, professora universitária, reitora da Universidade Federal de Juiz de Fora e presidente da **Andifes**, cuja entidade acompanhou todas as discussões desta lei, na medida em que o Ministro de Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, montou um grupo de trabalho, no qual a Andifes se fez representar.

A representante da Andifes elencou uma série de problemas que diretamente a concerniam. Para a presidente da entidade, *“é preciso dizer que a maior parte dos problemas que detectamos naquela ocasião estão, nesta versão, superados. Não obstante, devo também dizer que essa versão não foi objeto de discussão orgânica da ANDIFES, pois não tivemos oportunidade nem tempo de fazê-la”*. Apesar disso:

Entendemos que essa lei é um avanço, na medida em que pauta o tema e ousa **disciplinar a interação da universidade com o setor produtivo**, certamente um dos chamados fatores intangíveis na criação de um ambiente favorável para o desenvolvimento tecnológico no nosso País. **Uma série de fatores que na universidade são trabalhados, mas não de forma orgânica - o empreendedorismo, a incubação de empresas, a mobilidade dos pesquisadores, a apropriação dos resultados econômicos dos projetos, a própria proteção à propriedade intelectual -, acabam encontrando no projeto uma formulação, o que é um avanço.** Essa posição, no entanto, não deixa de ser controversa. Existem, nas universidades, pessoas que temem que essa situação, ao se instalar, comprometa a missão institucional daqueles órgãos. A esse respeito, devo fazer um reparo: as **universidades públicas federais foram, no decorrer da década de 90, tão combatidas que não é surpreendente que em alguns momentos a cultura de resistência existente dentro delas degenera para uma certa cristalização.** Mas eu entendo que essa lei, de certa forma, exige um **aggiornamento das universidades e só posso compreender que essa seja uma circunstância positiva**, exatamente por nos desafiar ao alargamento da nossa missão institucional.

A representante da Andifes acrescentou que *“a lei também registra avanços no campo da produção de uma nova institucionalidade para as universidades”*. Salomão não tem dúvida de que a atual proposta ajuda a solucionar algo que vinha acontecendo, cujo problema agravava a crise institucional:

Vivemos a conhecida situação de contratação direta dos pesquisadores por empresas, a baixos custos, aproveitando o parque científico das universidades, sem remuneração, usando às vezes as fundações de apoio como intervenientes. Aí também não podemos deixar de lembrar os grandes

desentendimentos que o **Tribunal de Contas** tem tido com as universidades com relação à interpretação da Lei das Fundações. **Por tudo isso, acho que algumas disposições dessa lei contribuem para deslindar o que é, no momento, um cipal.** Saúdo V.Exas. especialmente pela tentativa de **disciplinar** e tratar **institucionalmente a prestação de serviço pelas IFES, compatibilizando essa prestação de serviços com a preservação da sua missão institucional.** Por outro lado, também é louvável a iniciativa de se **tratar diretamente da remuneração complementar variável dos seus quadros funcionais;** a de se disciplinar o uso das suas instalações e equipamentos, determinando inclusive que isso seja feito por meio de **edital, com critérios votados pelo órgão superior das universidades; a de se determinar que a transferência de tecnologia seja feita, quando há exclusividade, por intermédio de chamada pública.** Isso tudo, a meu ver, contribui para o crescimento da cultura republicana das universidades, no que diz respeito a essas ações. **Há ainda o fato de que a apropriação institucional dos resultados econômicos seja feita como receita pública inscrita nos orçamentos das próprias instituições.** E, por último, o apontamento da necessidade de se criarem Núcleos de Inovação Tecnológica.

Ainda que a lei possa ser positiva para as Universidades e Institutos Federais, para a reitora a proposição ainda contém pontos obscuros e problemas técnicos. Em resumo dos principais impasses que a proposta causa para as instituições que a Andifes representa, vários artigos aludem a uma **norma complementar**^{lxv}, outros dizem respeito à **geração de receitas próprias**, por meio dos resultados econômicos dos projetos de inovação tecnológica, a **falta de autonomia** para escolher a forma de receber e realizar receitas, a **questão dos substitutos** e o regime de contratação, o acesso dos **fundos setoriais** por agentes privados e como acolher e regular a figura do inventor independente dentro das ICTs.

Nesta direção, a lei dizia para **inscrevê-los no orçamento** das IFEs. Salomão, assim como outros representantes, como Ennio Candotti (SBPC), disseram que esse era um **erro**. Salomão explicou que os orçamentos dessas instituições estão inseridos no do MEC. *“Nossa experiência nos mostra que as receitas próprias, que aparecem no nosso orçamento como fonte, são liberadas ao gosto e ao sabor das conveniências da gestão do Governo Federal. Portanto, seria preciso garantir que essas receitas fossem não só apropriadas, mas disponibilizadas nos termos do que está aqui presumido.”*

Além desses, outro ponto de imprecisão apontados por Salomão se referiam à forma que essa remuneração complementar variável seria recebida pelos quadros profissionais. Não se sabia o que a lei efetivamente disciplinava, se ela seria recebida diretamente da instituição ou poderia ser paga pelas fundações e instituições de apoio. De qualquer maneira, Salomão enfatizou que **sem autonomia**, seria difícil as entidades escolherem a forma de arrecadar e realizar tais receitas.

A substituição dos pesquisadores públicos, era outro entrave para a Andifes. Ao todo, haveria a possibilidade de se afastarem por 6 anos, período em que as entidades precisariam dispor de substitutos para eles. Em primeiro lugar, era necessário garantir que essa substituição, quando fosse necessária, pudesse ser automática. Segundo, “já houvesse um processo de substituição dos docentes, mas não dos técnicos nas universidades?”. Além da forma, confusa de contratação^{xvi}, “não sabemos se isso contemplará todo o pessoal das IFEs, pois eventualmente um técnico também pode estar interessado em fazer esse tipo de movimento”.

Outro fator preocupante é o acesso aos fundos setoriais por parte de agentes privados, o que se torna possível graças a essa lei. Nós contamos com alguns desses fundos, particularmente com o de infra-estrutura, como provisão inestimável para nossa própria condição de manutenção e desenvolvimento. Preocupamo-nos com isso para que não seja feito, por algum atalho, arranjo que prejudique as instituições federais.

Finalizada a exposição de Margarida Salomão, o **Ricardo Zarattini (PT)** teve a palavra e, como relator e membro do Governo que enviou a proposta, tentou explicar os principais temas que geraram dúvidas. Logo após a sua fala, **Julio Semeghini (PSDB)** fez sua exposição. Nela, ele afirmou que “o PSDB mantém o compromisso de aprovar esse projeto de lei que trata das inovações tecnológicas”. Não houve qualquer indício de oposição político-partidária sobre a proposta. A oposição ao PL apresentado veio de membros do próprio Governo.

Nesta direção, o **Dep. Nazareno Fonteles (PT)**, ressaltou o trabalho conciliador do deputado Zarattini (PT) na relatoria, mas lamentou o fato da proposta não ter sido debatida de forma regionalizados, principalmente nas universidades “*essa lei ainda vai ser questionada, mesmo depois de aprovada - repito. Disso eu não tenho dúvida*”.

Ainda que o dep. Fonteles fosse um crítico do projeto durante todas as reuniões, ele disse “não ter dúvida de que o espírito da lei, com todas as críticas que possamos fazer, na condição de membros de uma universidade, é de avanço e de desafio para ela”.

Na última parte da audiência, nas considerações Finais, Pacheco foi o primeiro a falar. Entre os principais assuntos para esta tese, quanto à flexibilidade de gestão, Pacheco elucidou, na sua visão o que tinha ocorrido no ano de 2003:

Ouvi aqui representantes da FIOCRUZ e da EMBRAPA. Na construção daqueles termos de compromisso de gestão, nós nos valem muito dessas duas empresas. Notei também a grande preocupação das universidades federais com o assunto. O Secretário Francelino Grando, em 2003, durante os debates com a própria ANDIFES, acabou sendo responsável por suprimir essa parte dos compromissos

de gestão. Ele me disse que teve enorme prazer de cortar aquilo da lei, falando menos como Secretário de Desenvolvimento Tecnológico e mais como procurador das universidades - é Procurador da Universidade Federal de São Carlos. S.Sa. expressou o receio da universidade. Disse que as universidades estavam com medo do que havia sido colocado na Lei de Inovação. Estavam temerosos de que tivesse havido ingerência ou sugestão do MEC. Não tínhamos nada a ver com isso. O objetivo era melhorar as condições de flexibilidade e gestão dos institutos tecnológicos: EMBRAPA e FIOCRUZ. Infelizmente, o Secretário Francelino Grandó não procurou ouvir outros responsáveis que participaram daquela discussão - nem a EMBRAPA nem a FIOCRUZ - e se ateve à discussão das universidades. (PACHECO, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL)

Para encerrar, *“falo na condição de professor da UNICAMP”*. Pacheco disse que, em 2003, a Unicamp criou uma agência de inovação, a qual vai ao encontro do que acontece no exterior. A lei surge para agilizar os trabalhos nesta direção.

A lei trata do setor público. [...] O grande gargalo para essa interação não está no setor privado. Se o setor privado quiser contratar uma universidade, nós o atenderemos de tapete vermelho, no dia seguinte, porque estamos criando uma agência de inovação para ir atrás disso. Nosso problema é que, para melhorar a relação com o setor privado, precisamos flexibilizar o setor público. Não precisamos ter medo, ver fantasmas de má gestão pública ou de controle. Precisamos desafiar as universidades a que tenham novas condutas (CARLOS AMÉRICO PACHECO, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL)

O representante da CNI, Marco Guarita, ressaltou que a inovação é instrumento de sobrevivência das empresas, caminho necessário que elas trilham para a competição. O caminho que as empresas brasileiras buscam para fazer inovação, ainda é preferencialmente a compra de equipamentos, não é nem a compra de tecnologia no exterior. *“Isso não é necessariamente ruim, pois em alguns setores esta resposta é adequada”*, disse Guarita. O representante da Confederação das Indústrias disse haver uma certa frustração com o PL/2004. Pela natureza dos instrumentos que aqui estão, eventualmente possa haver impacto mais limitado:

Não tenho a menor dúvida - e a política industrial é muito feliz ao identificar essa questão - de que a inovação vai ser o eixo central do futuro deste País. Nesse sentido, apenas com esse parâmetro, temo que tal qual está construído esse projeto, dado o volume de recursos disponíveis e a forma de operar desses instrumentos, frustremos a expectativa de superarmos esse obstáculo atual e termos a resposta adequada ao desafio que o Brasil enfrenta. V.Exa. tem absoluta razão quando enfatiza que regime fiscal, tributário não é o único instrumento, que várias modalidades já estão presentes no projeto. Mas lamento confirmar, na minha avaliação, que no quadro atual, dado o conjunto de

instrumentos e o volume de recursos associados a eles, **infelizmente não seremos capazes de responder ao desafio. Compartilho a importante intervenção do Pacheco:** o ideal seria que nesse projeto fôssemos capazes de achar uma solução para o problema. Mas é o legislador que sabe da capacidade e da oportunidade política de levar à frente esse desafio. (MARCO GUARITA, SEXTA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, **GRIFOS NOSSOS**)

O deputado Zarattini, relator do PL 3476/2004, foi o último a apresentar suas considerações. Agradeceu aos 3 palestrantes a presença: “a cada dia, enriquecemos nosso debate. Pelos meus cálculos, já fizemos audiência com 15 representações das mais diversas instituições, desde o Ministério, propriamente dito, a outros institutos e organizações privadas. Estamos avançando e, em pouco tempo, teremos um relatório, sem dúvida”.

Após estas seis reuniões, em 07 de julho de 2004, a proposta do Poder Executivo entrou em Discussão, em turno único, estava pendente de parecer da Comissão Especial. O deputado Zarattini, relator, proferiu seu parecer. A Comissão com Comissão Especial, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e pela adequação financeira e orçamentária deste Projeto e das Emendas de nºs 1 a 17 e 19 a 22, pela inconstitucionalidade da Emenda nº 18, e, no mérito, pela aprovação deste Projeto e das Emendas de nºs 8, 9, 11, 14 e 20, na forma do Substitutivo apresentado, e rejeição das Emendas de nºs 1 a 7, 10, 12, 13, 15 a 19, 21 e 22.

Finalizadas as discussões em torno do parecer, foi aprovado o Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial, ressalvados os Destaques. Em Votação da Emenda nº 10, objeto do Requerimento de DVS da Bancada do PFL. Esta foi rejeitada a Emenda nº 10. Foi feita a votação da Redação Final, a qual foi aprovada.

Ficou determinado um prazo de 120 dias para que o governo federal apresente uma política de incentivos fiscais a essas empresas. A Matéria estava pronta para ir ao Senado Federal. Mas, isto não ocorreu de forma automática, como o Governo esperava.

Em julho, logo após os trabalhos da Comissão Especial, houve um certo otimismo com a aprovação da Lei. Roberto Nicolsky, escreveu na Folha de São Paulo, (07/07/2004, “*innovar para crescer*”), que apesar do longo caminho, o país estava no caminho da inovação, com medidas concretas para operacionalizar a política industrial, como o PL 3476/2004, aprovado pela Câmara.

No início de novembro, no dia 11 especificamente, o Senado aprovou o PL 3476/2004. A Lei de Inovação Tecnológica foi sancionada pelo presidente Lula em 2 de dezembro de 2004. Considerada um sucesso de “articulação política”, após ter sua aprovação concluída no Congresso

Nacional em tempo recorde, apenas sete meses após ser encaminhada ao Legislativo, veremos na próxima seção como a atuação de empreendedores políticos no tema “inovação”, desde o segundo mandato de Cardoso, foram fundamentais para o avanço da lei no Governo Lula.

CONCLUSÃO

APLICANDO OS MECANISMOS AO CASO

[...] **Tinha uma corrente dentro do Governo FHC, no MCT, sobretudo ligado à Unicamp, sobretudo o Pacheco, o Brito...essa corrente**, que tinha uma teorização sobre a necessidade de acompanhar os novos marcos institucionais que estavam se formando na inovação, o que estava sendo feito na Europa, nos Estados Unidos, uma forte relação entre universidade-empresa. **O Pacheco era o líder dessa corrente, ele deixou um PL de lei no Congresso para fazer a lei da inovação.** (EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**).

[...] Eu governei com crise e com escassez o tempo todo...Fizemos o que na época era possível. Havia muita resistência. Ninguém gosta de inovação e mudança...ninguém quer. Eu não sou mais professor, mas dizia aos meus alunos: “você não gosta de inovação, você gosta de saber o que já sabem”. Você não faz o que você quer, você faz o que é possível. Por exemplo, mudar o câmbio. Demoramos meses para mexer. Quando mexemos, erramos. **Não adianta você entender e ter razão, isso na academia é perfeito, mas na política tem que convencer os outros...**Então [...] legado é o que a história avalia, eu sempre tive rumo. Gostasse ou não gostasse, **a obrigação de quem lidera é dar um caminho** (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO EM ENTREVISTA PARA NOSSA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

No Governo Lula, o Pronex que eu mencionei continuou como mesmo nome e foi ampliado, assim como o edital do MCT, a Lei da Inovação que estava no Congresso, o Governo abraçou e pôs para frente e fez uma “Inovação”, na proposta que havia sido deixada por Pacheco, eu lembro de Pacheco elogiar que foi exatamente a introdução da subvenção econômica. Isso não havia na proposta no Governo Cardoso, então o nome foi mantido, vários dos artigos de lá, **mas o Governo Lula fez uma contribuição adicional. Eu tenho um orgulho de dizer que participei de um Governo que não jogou fora os programas do governo anterior.** (SERGIO REZENDE, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

Em cada capítulo, das seções anteriores, nós apresentamos um aspecto da pesquisa. No capítulo 1, apresentamos os mecanismos teóricos que nos ajudaram a entender o processo de formação da política de inovação no Brasil, e como o “I” da inovação se juntou aos tradicionais C (ciência) e T (tecnologia) para balizar as políticas de pesquisa no Brasil, no início dos anos 2000. No Capítulo 2 apresentamos e discutimos a abordagem metodológica que guiou esta pesquisa. Os Capítulos 3, 4, 5 e 6, detalhamos a história, o processo político propriamente dito, que trouxe o tema da inovação para a agenda política do Governo Federal, entre 1999-2004. Este trabalho minucioso, que combinou dados, notícias e balanços da época, com entrevistas, é o núcleo da pesquisa. Demos atenção ao processo político que levou à consolidação da agenda de inovação no país, em um momento extraordinário: um momento de alternância no desenho da aliança partidária que controla o poder político no Estado democrático brasileiro, e da ascensão de um governo liderado por um partido de esquerda.

Compreender os processos que sustentaram a continuidade da reforma do setor de C&T&I no Governo Cardoso, simultaneamente, o significado de sua localização pela nova aliança é uma oportunidade *única* de contribuir para o entendimento do processo social de aprendizagem e continuidades institucionais, além de perceber os mecanismos *sutis* que se estabelecem entre o âmbito da política.

Serão estes mecanismos *sutis*, evidenciados na negociação (2002-2004), que iremos tratar neste capítulo final. Antes de apresentá-los, juntamente com as evidências de sua ocorrência, é preciso ressaltar, mais uma vez, que esta tese trata de um processo político, portanto, **não consiste em um processo ordenado e sequencial**, em que problemas são inicialmente identificados, propostas de ação são avaliadas, selecionadas e implementadas. Esta **negociação** foi um **assunto político**, envolvendo um complexo de interações relacionadas com dinâmicas políticas e também com a consolidação e difusão de ideias, e representações institucionais e sociais da Ciência e da Tecnologia.

Antes de iniciarmos nossa análise, convém retomar o problema que constitui o foco de nossa pesquisa: no final dos anos noventa, inicialmente dentro do MCT, mas também em setores próximos, inclusive com apoio de algumas poucas associações empresariais a questão da inovação ganhou força. Os dirigentes do MCT (1999-2002) tinham o seguinte diagnóstico: a universidade brasileira desenvolveu sua capacidade científica e expandiu a qualidade acadêmica de suas pesquisas, mas não desenvolveu instrumentos de conexão com as empresas, e por isso, não

conseguiam realizar o potencial de sua contribuição para o desenvolvimento, traduzindo os avanços científicos e inovação que sustentaria a competitividade das indústrias brasileiras num cenário de abertura da economia, fim do protecionismo, e projeção da produção nacional para o mercado internacional. Isso ocorria em parte porque as empresas não desenvolveram capacidade de recepção dessa contribuição, mas também porque as universidades tampouco se preocuparam em criar centros de transferência de tecnologia e ampliar sua interação com o setor produtivo.

A partir deste diagnóstico, os dirigentes do MCT se mobilizaram para criar os incentivos e instrumentos que viabilizassem a interação da pesquisa acadêmica com o setor produtivo. Dentro das universidades as inovações institucionais propostas focavam a criação de um setor dedicado ao licenciamento, transferência de tecnologia e acordos de cooperação com as empresas e a flexibilização da carreira do pesquisador, abrindo oportunidades para que esse interagisse com o ambiente empresarial. No âmbito do Ministério, as mudanças propostas giravam em torno de uma reforma da lei de propriedade intelectual, ampliando a segurança do inventor e normatizando o registro de patentes de desenvolvimentos tecnológicos obtidos com recursos públicos; e a consolidação de mecanismos de captação e direcionamento financiamento que canalizassem recursos privados para o financiamento da pesquisa (os assim chamados fundos setoriais). Como se vê, essa agenda de reformas têm o DNA da liberalização, que foi a marca do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Uma peça central para o avanço dessas reformas era a aprovação de um marco legal que normatizasse e balizasse a interação da pesquisa pública com o setor empresarial. Esse marco legal, a lei da inovação, foi gestada durante um longo período no segundo mandato de FHC, e apresentada no seu último ano de Governo, 2002. A questão central que esse estudo pretende responder é porque essa agenda foi retomada – e consolidada – no governo de Luís Inácio Lula da Silva, eleito pelo PT no final de 2002, com uma proposta de governo contrária à política de liberalização, e, o que é mais importante, apoiado dentro das universidades pelos setores que, no governo anterior, se mobilizaram contra essas propostas de reforma.

Como indicamos anteriormente, os processos descritos acima contrariam aquilo que a maior parte da literatura supõe que deve acontecer em cenários de troca da aliança que controla o poder político. De fato, os principais modelos teóricos que buscam discutir os processos políticos que acompanham a mudança de uma política pública convergem para a ideia de que uma mudança na composição das forças políticas que controlam o governo criam sustentam mudanças nas trajetórias

de políticas: Como observamos no capítulo 1, para Kingdon (1991) essa mudança é um dos fatores que abrem a janela de oportunidade para a mudança da política, para Sabatier (1989), esse é um dos choques externos que altera o equilíbrio de forças entre as diferentes coalizões de defesa que organizam um sistema de políticas, e, finalmente, para Baumgartner & Jones (1993), esse é o fator por excelência capaz de romper o equilíbrio de forças que mantém um subsistema de políticas protegido das intempéries do mundo da política. A mudança da aliança de governo, da magnitude que foi a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo, deveria produzir mudanças significativas nas políticas, particularmente nas políticas de C&T, onde a nova aliança política contava com apoios relevantes que, desde os anos noventa, vocalizavam sua oposição à essas iniciativas de liberalização.

Então quais os mecanismos que explicam a continuidade da mudança num contexto em que o pêndulo da política se dirige para o polo oposto? No caso que estamos investigando, dois mecanismos parecem ter sido relevantes para se entender as dinâmicas que sustentaram a continuidade da mudança: 1. o empreendedorismo político, a agência de alguns atores, embuídos de “*principled values*” (BRAUN, 1999), que aproveitaram as janelas de oportunidade abertas pelo processo político para fazer avançar as propostas que lhes pareciam relevantes. 2. Os processos de localização (ARCHAYA, 2002) dos principais elementos que compunham o paradigma de políticas (HALL, 1993) elaborado no governo FHC, de forma aumentar sua conexão com os valores e referenciais de políticas defendidos pela nova aliança.

7.1 EMPREENDEDORISMO POLÍTICO

A reforma de C&T&I, a partir de 1999, foi liderada por alguns Empreendedores Políticos, articulados em coalizões, que catalisaram a mudança de paradigma que informava o setor de C&T&I. Esta reforma tinha, entre outros objetivos, colocar o tema “políticas de inovação” como o elemento central da racionalidade do Ministério de Ciência e Tecnologia.

[...] Tinha uma corrente dentro do Governo FHC, no MCT, sobretudo ligado à Unicamp, sobretudo o Pacheco, o Brito...essa corrente, que tinha uma teorização sobre a necessidade de acompanhar os novos marcos institucionais que estavam se formando na inovação, o que estava sendo feito na Europa, nos Estados Unidos, uma forte relação entre universidade-empresa. O

Pacheco era o líder dessa corrente, ele deixou um PL de lei no Congresso para fazer a lei da inovação. (EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, o nome Carlos Américo Pacheco para a Secretaria Executiva do MCT foi escolha pessoal do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Mesmo que a Presidência da República não tenha condições de determinar o desenho de uma política, num regime presidencialista ele é, segundo Kingdon (1995) o ator mais forte na definição da agenda.

O Pacheco era elemento nucleador, ele desempenhou esse papel brilhantemente. O Tempo todo, tanto da condução dos fundos setoriais quanto da lei da inovação, todo o marco regulatório teve um papel essencial da secretaria-executiva do MCT. Pacheco foi a liderança mais importante para conduzir, era o gerente que tinha essa agenda diária. Em nenhuma semana como secretário-executivo ele não deixou de tratar de alguma legislação (ANDRÉ AMARAL, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

O relato de Maurício Mendonça foi preciso. Um dos problemas centrais a ser solucionado na relação ciência-indústria, era entender “*como criar um sistema onde não tem que seguir, por exemplo, a lei 8.666/93 ou o RJU? Que eram os dois grandes empecilhos das instituições públicas. Era justamente como se criar as pontes entre o setor público e o setor privado no âmbito das instituições de C&T. Basicamente era isso a lei da inovação. Não era uma lei da inovação pensando em outras coisas, como em outros países*”

É evidente que os dirigentes do MCT e agências do Ministério (como a FINEP, por exemplo), muitos egressos da vida acadêmica e com pós-graduação fora do país⁵⁸, estavam a par dos debates em torno do Sistema Nacional de Inovação no final dos anos de 1980. Entretanto, inserir o termo “inovação” nos documentos da política executada pelo MCT, algo que não existia explicitamente antes de 1999, foi um passo crucial para se entender o alinhamento político entre

⁵⁸ “Eu sempre falo o seguinte, quando eu estava na academia, em 1988, em 1986 Giovanni Dosi escreveu aquele livro. Aí eu fiz um curso em 1987 com o Mario Possas, em 1987, logo depois vem o Nelson (National System of innovation). Em 1990, na academia todo mundo falava de inovação: qual é o seu sistema de inovação? E quanto isso contribuía para o desenvolvimento do país. Em 2001 a gente fez o ano da inovação no Brasil. [...] **A gente levou essa discussão da academia para dentro do governo**, demorou 10 anos, estávamos atrasados. Quando a gente chegou no ministério, a primeira coisa que eu fiz, em 1998, a gente criou” inovação para a competitividade do PPA”. Não existia a palavra inovação no PPA. As empresas não falavam de inovação” (MAURÍCIO MENDONÇA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

uma parcela da comunidade científica e os dirigentes do MCT. Entretanto, ainda que as políticas de inovação compusessem uma visão compartilhada, esse termo não tinha um significado unívoco.

O Brasil que emerge de 20 anos de regime militar é um país com graves desequilíbrios econômicos, sociais e institucionais, que precisam ser administrados em um ambiente de intensa competição político-partidária. Neste quadro, o setor de ciência e tecnologia não consegue ser mais do que um entre tantos na disputa por recursos públicos escassos. A falta de financiamento é um problema grave, mais grave ainda é a instabilidade institucional, a imprevisibilidade e a falta de definição das políticas. (SCHWARTZMAN & COLABORADORES, 1996, p. 8)

Desde a criação do MCT (1985) até o final dos anos 1990, tivemos 12 ministros em 14 anos. Essa instabilidade inviabilizava qualquer iniciativa política dos dirigentes. Além da conhecida instabilidade institucional, orçamentos pequenos eram uma tradição da pasta. Façamos um rápido retrospecto, entre o primeiro governo eleito democraticamente até o início do segundo mandato de Cardoso. Esta retrospectiva irá nos ajudar a demonstrar como a *falta de recursos* era uma **questão crônica** para os atores ligados ao setor de C&T.

Schwartzman & colaboradores (1995) concordam com o diagnóstico de Motoyama & colaboradores (2004): no início dos anos de 1990 o país perdeu a capacidade de implementar planos e políticas de longo prazo para o setor de C&T, visto o cenário de recessão internacional e eminente hiperinflação nacional.

O mais óbvio foi a redução de recursos para a maioria dos programas existentes e a falta de perspectiva de novos projetos e iniciativas, mesmo quando compromissos internacionais (como os empréstimos firmados com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento) definem claramente o montante e o cronograma de desembolso dos recursos nacionais requeridos como contra partida. O Ministério da Ciência e Tecnologia mudou de nome e inserção institucional várias vezes, os orçamentos alocados para a C&T oscilaram e a liberação destes recursos tem dependido de negociações constantes, penosas e cotidianas com funcionários, frequentemente pouco receptivos, dos escalões inferiores da burocracia estatal. Não só os recursos foram reduzidos, como desfez-se o consenso no governo, na opinião pública e nas agências internacionais sobre a importância e o papel da pesquisa científica, ou sobre temas como pesquisa básica ou aplicada, civil ou militar, acadêmica ou industrial. Essa instabilidade tem sido objetivo de grande preocupação, devido ao longo tempo que as instituições científicas levam para amadurecer, comparado com a velocidade com que elas deterioram em condições de insegurança orçamentária e institucional. (SCHWATZMAN E COLABORADORES, 1995, p. 27).

O primeiro mandato de Cardoso foi um período marcado por ajustes fiscais. As pautas financeira e econômica dominou todo o primeiro mandato, as crises externas –México (1995), Ásia

(1997-98), Rússia (1998-99) e internas (combate à hiperinflação) inviabilizavam as posições que pleiteavam a manutenção dos recursos para a Ciência e Tecnologia. Entretanto, a experiência obtida a partir deste quadro de crise gerou um tipo de conhecimento útil para próximas articulações (SABATIER, 1999).

Quando a nova equipe assumiu o MCT, em janeiro de 1999, no início do segundo Mandato de FHC, Bresser Pereira deixou claro que mesmo que o setor de C&T precisasse de recursos, uma reestruturação do sistema era urgente. Nesse cenário, Carlos Américo Pacheco sabia que uma mudança drástica na relação entre os atores com o próprio sistema de C&T poderia causar danos maiores. Dois elementos são sensíveis ao setor acadêmico e precisam ser negociados com muito cuidado: recursos e autonomia. Desde 1988, a situação do MCT podia ser definida em quatro tópicos: (1) falta de financiamento; (2) instabilidade institucional; (3) imprevisibilidade; e, (4) falta de políticas definidas.

A **falta de financiamento** existia desde a criação do MCT (1985), a **instabilidade político-institucional** do Ministério persistiu até a meados de 1999. Quando o 11º Ministro da C&T em 14 anos, Bresser Pereira, caiu com a reforma ministerial, publicações da época afirmavam que o Presidente Fernando Henrique pensou em extinguir a pasta (**imprevisibilidade**). O aceite do Ronaldo Sardenberg foi determinante para a sobrevivência do MCT. Sua atuação prévia na Secretaria de Projetos Especiais, deu-lhe experiência para tomar decisões difíceis, como a definição do que seria parte da agenda “estratégica” na pasta de C&T. A formulação de **políticas bem definidas** foi o grande divisor de águas.

Os dirigentes do MCT formavam uma coalizão com setores da academia com *expertise* em torno dos estudos voltados para os Sistemas Nacionais de Inovação, uma área de estudos nova, que emergiu no cenário internacional nos anos noventa (LUNDVALL, 2005).

SÉRGIO SALLES – O Pacheco, que é um cara muito inteligente, percebeu [essa discussão sobre SNI na OCDE], outros atores também, mas talvez o Pacheco tenha sido o principal cara a perceber isso à época, no final dos anos de 1990. [...] Ele foi a principal liderança que fez isso, uma coisa engenhosa e ousada. Ele conseguiu botar isso no Congresso, o Maurício [Mendonça] teve um papel muito importante e o Fernando Henrique, evidentemente (SÉRGIO SALLES EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Desta maneira, “Como “*transformar conhecimento em valor?*” era uma das grandes questões para a agenda de políticas do MCT. O desequilíbrio entre Ciência e Tecnologia do país era a principal questão a condicionar a distribuição no orçamento. Nesta direção, o debate sobre as prioridades no Ministério ganha forma no assim chamado Livro Verde, onde vemos, pela primeira

vez, referências ao conceito de “inovação”, assumido como diretriz do MCT; Os debates no 2º CNCTI, cujos resultados estão no Livro Branco caminham na mesma direção. A criação de uma nova modalidade de financiamento, como os Fundos Setoriais dão corpo a essa nova orientação. O envio do PL 7282/2002 sintetiza o esforço dos dirigentes do MCT para criar um novo enquadramento jurídico que espelhe a mudança de paradigma que informava o setor de C&T no país.

A discussão e, posteriormente, a construção de modelos institucionais que pudessem propiciar uma nova articulação entre os principais atores envolvidos diretamente no processo de inovação foi o principal objetivo dos dirigentes do MCT (1999-2002). Estes modelos teriam que ser capazes de representar de forma *“perene e estável a integração do sistema de ciência, tecnologia e inovação ao desenvolvimento do país”*.

Neste ponto, a figura do Empreendedor foi determinante. As políticas de inovação saíram diretamente do MCT. Os atores sociais não estavam convencidos: a Finep estava em sintonia com os dirigentes do Ministério, mas representantes do setor industrial estavam mais interessados nos mecanismos para financiar ou apoiar o desenvolvimento das empresas (a subvenção, os incentivos fiscais, os contratos de desenvolvimento ou as compras governamentais) do que em se debater uma política de inovação para o país. Não havia demanda societal para essa política na época. Ademais, uma grande parcela da comunidade científica, representada por exemplo, pelas posições da SBPC, bem como parte da burocracia do CNPq não estavam convencidas sobre os benefícios da parceria público-privada. Em oposição a esse movimento estavam também as associações e sindicatos de docentes e o movimento estudantil. *“não tinha jeito, tinha que enfrentar a corporação acadêmica”*, disse Jorge Ávila, em entrevista para essa tese.

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA – Naquela época [2003] tinha muito pouco dinheiro para a inovação no Brasil, então na definição da política como dos instrumentos e alocação dos recursos, havia um substrato dentro das universidades por disputa por protagonismo daquele recursos, não posso dizer que houvesse resistência, mas havia uma disputa...A comunidade acadêmica temia que os recursos dos fundos acabassem saindo das universidades e fossem para as empresas e aquilo era permanentemente uma fonte de tensão (EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Reinaldo Ferraz trabalhou há mais de três décadas no MCT, ingressou no MEC em 1975, portanto, seu depoimento sobre este ponto é muito importante para entendermos o ponto de inflexão para o setor acadêmico:

REINALDO FERRAZ – [O primeiro] temor da área acadêmica, que sempre entendeu que o dinheiro é pouco, sempre foi pouco, de fato C&T nunca foi prioridade. Nas palavras foram, mas na hora do orçamento, do dinheiro ali, não. Vários projetos não foram continuidades, laboratórios caindo aos pedaços, quadros envelhecendo...O que a comunidade científica sempre entendeu e que você entra em uma área, abandona a outra. [...]...o segundo temor, é o temor da exposição. Publicando, respeitando é uma coisa...A outra coisa é a análise de desempenho, a avaliação de um produto no mercado. (REINALDO FERRAZ EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS).

Nestas negociações entre o MCT e os setores acadêmico e empresarial, é possível dizer que tratar de políticas de inovação era, literalmente, uma inovação no MCT, a qual demandava mais do que expertise, era preciso convencer os demais. *“Nós éramos uma equipe pequena, mas que discutia muito, posições ideológicas distintas, havia muito respeito, havia sim um amorismo, mas nós estávamos inovando, estávamos aprendendo fazendo”*. Esse “amorismo” que Ana Lúcia Delgado Assad se referiu, é interpretado por esta tese como um esforço **pioneiro** em reestruturar o arcabouço legal que sustentava o setor de C&T e as relações entre os atores.

Olhado em retrospecto, é difícil avaliar o volume da resistência a esses primeiros movimentos do corpo técnico do MCT em direção à uma política de inovação. A receptividade do termo “inovação”, no ano de 2019 é completamente diferente da abertura ao tema em 2004, a qual por sua vez, difere da aceitação em 1999. Esse “pioneirismo desacompanhado”, que se traduziu no envio do PL 7282/2002 mais tarde transformou-se em um consenso multipartidário com a aprovação da lei da inovação (PL 3476/2004). O consenso multipartidário é resultado de uma negociação política bem-sucedida. Ela permitiu que a temática da inovação transitasse da órbita acadêmica para o processo político de formação da agenda, até ser exitosamente negociado pelo partido dos trabalhadores (e base aliada), em 2004. Este caminho foi percorrido atendendo a ocorrência dos três mecanismos apresentados no capítulo 1.

A gente estava construindo um marco regulatório completamente novo. Quando a gente começou os Fundos Setoriais a gente não tinha a menor ideia se a gente poderia sucesso. Eu tinha planilhas e planilhas de orçamentos, procurando receitas e receitas para desviar, negociando, resistência em todo o lugar, na Receita Federal, nos ministérios, ninguém queria. (MAURICIO MENDONÇA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

Como estamos argumentando, esse tipo de mudança não se processa sem a interveniência da agência, personificada na figura do empreendedor político. Ao longo desta tese, oferecemos

inúmeros depoimentos da importância do secretário-executivo do MCT, sob a liderança de Sardenberg, Carlos Américo Pacheco. A **Tabela 12**, abaixo, resume alguns atributos desse personagem que nos permite lhe atribuir o papel de empreendedor.

Escolhido pessoalmente pelo presidente, com bom trânsito entre a comunidade científica, membros do Governo e legislativo. Pacheco, chamou as reformas para si. Com a iniciativa de negociar os Fundos Setoriais com o Congresso; montar os seminários em Petrópolis/Itaipava (RJ) que estruturaram os debates da lei de inovação; chamar o senador Roberto Freire para presidir a mesa de novos marcos institucionais (2º CNCTI), ser acionado por Edmundo Machado de Oliveira na transição e, por fim, ser reconhecido por Sérgio Rezende (Finep), Glauco Arbix (PITCE), Mario Salerno (PITCE), Luís Fernandes (MCT) e Eduardo Campos (MCT) são referências que evidenciam sua posição como Empreendedor Político.

GLAUCO ARBIX – *“a melhor política industrial era não ter política industrial”*. Isso era o que Malan falava no Governo Cardoso. Por isso o trato do Pacheco ganha um impulso muito grande. **Ele consegue fazer essa política, no meio de um governo que era avesso às políticas industriais, às políticas de Governo. Tem um mérito muito grande aí. Especialmente porque a comunidade acadêmica constitui um corpo social extremamente capaz de brigar, de se expressar de vocalizar as suas vontades...Ninguém quer ficar inimigo da academia em geral.** (GLAUCO ARBIX EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

TABELA 12 – EMPREENDEDORISMO POLÍTICO & MCT (1999-2002)

	PROBLEMAS	SOLUÇÕES	POLÍTICO INSTITUCIONAL	ATORES	MUDANÇA DE AGENDA
K I N G D O N	<ul style="list-style-type: none"> Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social; definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas. Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas 	<ul style="list-style-type: none"> Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. Geradas nas comunidades políticas. Difundem-se e espalham-se, no processo de amaciamento. Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda. 	<ul style="list-style-type: none"> contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções. “Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda. Ideias e não apenas poder. influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político 	<ul style="list-style-type: none"> Presidente: influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda. Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda. A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação. 	<p>Oportunidades de mudança possibilitam ao empreendedor efetuar a convergência de problemas soluções e dinâmica política; mudando a agenda</p>
P A C H E C O	<p>MCT solicitou vários estudos (inéditos) sobre o setor de C&T. Os dados e as análises apontavam desequilíbrio entre Ciência e Tecnologia. Frase-chave: “Havia conhecimento, mas não havia competitividade” (mensurada pela quantidade de patentes depositadas; pelos investimentos privados em P&D e pela quantidade de Cientistas e Engenheiros nas empresas). Universidades e empresas distantes. “Transformar conhecimento em riqueza” como a Coréia do sul. Todos ganhariam com ênfase em Tecnologia & Inovação: Governo, empresas e setor acadêmico.</p>	<p>O MCT criou canais e fóruns de discussões. Livro Verde gerou impactos. Repensar a forma como o Ministério se colocava para os atores sociais. A continuidade da pesquisa interessava a todos: esta possibilidade era viável com mais investimentos do setor privado e criação de novos canais de fomento. Nova racionalidade do MCT abria esta possibilidade. O reconhecimento da necessidade urgente de “transformar conhecimento em riqueza” era a chave para reformas. Esta necessidade chamava atenção da mídia; os benefícios, da academia e dos empresários</p>	<p>Contexto político do MCT: falta de financiamento; instabilidade político institucional; imprevisibilidade; indefinição de políticas. Novos dirigentes do MCT formavam uma Coalizão em defesa da mudança de paradigma. Políticas <i>Top-Down</i>. Força das ideias no debate internacional sobre Inovação (múltiplos benefícios). Significado heterogêneos: Governo: MCT como órgão estratégico e menos gastos públicos em P&D; Setor Privado: Competitividade e subvenção/incentivos fiscais; Setor acadêmico: prestígio entre os pares e societário, recursos e continuidade das pesquisas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cardoso escolheu pessoalmente Pacheco, dando-lhe carta branca para montar a equipe; Finep, Fundações de amparo, deputados (CCT); uma parcela da comunidade científica apoio SBPC, Andifes, Andes como grupos de interesse resistiam ao debate por receio de que o rearranjo pudesse interferir na autonomia das entidades e os recursos privados não fossem adicionais (implicaria disputa entre os acadêmicos); mídia não influenciava debate de forma determinante 	<p>Situação dramática no setor de C&T (contexto político), fortaleceu Coalizão (1999-2002). Pacheco (liderança, autoridade e <i>expertise</i>), com bom trânsito nos diferentes nichos era o articulador por trás da mudança.</p>

O ativismo de Pacheco e equipe não é novidade na história da C&T como política pública. Historicamente, a política científica e tecnológica brasileira não é formada pela Demanda, mas pela oferta. Conforme mencionado pela professora Maria Beatriz Bonacceli: “*Ciência e tecnologia avançam muito mais por movimentos ativistas do que por uma questão de um entendimento que isso é estratégico para o país. Talvez tenham ministros – ter inúmeros ministros na pasta mostra fraqueza – C&T não é estratégico. Vai muito pelo ativismo. As associações e sociedades científicas, os acadêmicos, algumas empresas*” (ENTREVISTA PARA ESSA TESE).

E este é um ponto fundamental. Ambos os projetos de lei eram de natureza *Top Down*. Esse modelo tem como fundamento a centralidade dos atores e das instituições estatais na formulação e implementação de políticas públicas. Portanto, a formulação e a implementação, dentro do ciclo de política (*Policy Cycle*) depende, diretamente, da ação dos gestores ligados à hierarquia do governo, da administração pública, constituindo-se numa perspectiva prospectiva de política. Os processos de formulação e implementação estão inseridos no jogo político, o qual é formado pela interação e negociação entre os formuladores e os diversos atores e recursos envolvidos naquela determinada política.

CARLOS AMÉRICO PACHECO – Essa primeira lei (10.973/02) era muito Top Down. Ela era fruto de uma visão de política, e a gente queria fazer uma coisa que sinalizava uma mudança dos atores, mais de cooperação público privada (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

Com liderança, persistência e capacidade de se fazerem ouvir, circulando por diversas audiências com legitimidade e autoridade, experiência política, reputação e domínio dos conhecimentos técnicos, são as principais características dos empreendedores políticos.

Tínhamos aprovados [...], algo em torno de 23 leis, todas por acordo de liderança, de todos os partidos. Tinha oposição de um ou de outro, [...] **alguns projetos iniciais do Fundos Setoriais, foram aprovados em prazo recorde, em 2 meses tínhamos mandado pelo executivo e foram aprovados nas 2 casas.** O FVA demorou até o final do ano de 2000, porque a CNI era contra [...] No final de 2000, a CNI tinha uma grande influência no Congresso Nacional, sobretudo via MDB e eles barraram a pauta [...] **Aí eu negocieei com o senador que tinha sido ex-presidente da CNI por Sergipe. Eu lembro que eu negocieei no café do Senado, uma sugestão e fizemos em seguida, uma MP dilatando o prazo de aplicação e atendendo algumas reivindicações dele, aí o projeto foi aprovado contra a opinião da assessoria parlamentar da CNI, mas o senador topou o acordo e a gente acabou aprovando no final de 2000 o último destes projetos que era do FVA. Então a gente aprovou, quase todas as leis, com o apoio de todos os partidos, então a lei de**

inovação não haveria de ser diferente. (PACHECO, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**).

A relação de nosso empreendedor (e seus colaboradores) com o Legislativo era positiva. *Glauco Arbix* e Luís Fernandes ressaltaram o mérito, da gestão anterior, em negociar constantemente com o Congresso. Tarefa difícil, que exige habilidade e paciência.

Jorge Bittar (PT), Julio Semeghini (PSDB) e Gilberto Kassab (PFL), em entrevistas para essa tese, ressaltaram um bom relacionamento entre os deputados quando o assunto era C&T. Sempre que surgiu um tema importante, havia um grupo que trabalhava esse tema e que exercia liderança, pela competência, seriedade, capacidade de diálogo suprapartidária. Nada significativo na comissão era aprovado sem a análise desse grupo. Ana Lúcia Delgado Assad disse *“Eu lidei com o Congresso em relação à alteração da lei de biossegurança e alteração da parte de bioética. Mas não tinha problema. O que o Maurício Mendonça e o Pacheco comentavam com a gente é que a tramitação é tranquila, não tínhamos problema no Congresso, independentemente do partido”*.

Os consultores legislativos que nos atenderam disseram que “A CCT era dividida em C&T e telecomunicações. Área de C&T é apartidária. Tem um pessoal da universidade muito ativa. Naquela época não sentia separação “esquerda” e “direita”. No caso das telecomunicações e informática, eram os interesses dos empresários, com os nacionalistas, com os liberais...Aí era mais ideológica. Na C&T a gente não sentia” (WALKIRIA SANTOS E CLAUDIO NAZARENO, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Por outro lado, nossas entrevistas permitiram observar que acadêmicos, pesquisadores e consultores fazem parte do grupo de atores invisíveis. Quando uma questão chama atenção do Governo, os formuladores de políticas acionam membros das diferentes comunidades de C&T para auxiliarem na proposição de soluções para estes potenciais “problemas” ingressem definitivamente na agenda, mediante produção de dados e análises. A lista de acadêmicos que colaboram com estudos de impacto ao setor de C&T&I, focalizando a necessidade de se imputar nova racionalidade no MCT é enorme, impossível replicá-la integralmente. Todavia, os nomes mais mencionados por nossos entrevistados são Carlos Henrique de Brito Cruz, Sérgio Salles Filho (Unicamp e Finep), Antônio José Junqueira Botelho (PUC-Rio), Antônio Márcio Buainain (Unicamp), Ruy Quadros de Carvalho (Unicamp), João Furtado (Unesp), Cylon Gonçalves da Silva (LNLS/ABTLuS), Evando Mirra (CNPq), Rui de Araújo Caldas (MCT), Reinaldo Ferraz (MCT), Simone Scholze (MCT), André Amaral (Finep), Jorge

Ávila (Finep), Mauro Marcondes (Finep), Ana Lúcia Delgado Assad (MCT), Eduardo Moacyr Krieger (ABC) e Elza A. B. Brito da Cunha (Embrapa).

Os acadêmicos e técnicos citados, juntamente com outras colaborações igualmente relevantes, sustentaram as ideias em torno do novo modelo de C&T introduzido pelo MCT através de notas e análises. “Ideias geradas na comunidade acadêmica são disseminadas entre os atores influentes no processo de *agenda-setting*. Acadêmicos, pesquisadores e analistas são chamados a opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo; consultorias também difundem ideias junto aos formuladores de políticas governamentais”. (CAPELLA, 2005, P. 14).

O empreendedor político não tem controle sobre o resultado da negociação. Ele exerce influência. É visto com autoridade e prestígio por seu conhecimento, bagagem política e técnica, mas não tem controle. O PL 7282/2002 não foi aprovado em 2002. “*A gente sabia que o projeto não seria aprovado como o proposto, havia pontos que desconfiávamos que as pessoas seriam mais conservadoras, e foram [...]. A gente tem um problema muito sério entre o público e o privado que é o coração da lei da inovação. Você mexer com isso no Brasil, dá muita desconfiança e aflora interesses esquisitos, acho que a parte complicada continua sendo você dar mais autonomia, mais liberdade tanto do lado público quanto privado para fazerem coisas juntas, na universidade na hora de licenciar a lei é muito burocrática, a estrutura da própria universidade é complicada (...) a lei devia ter feito algo mais radical, a universidade deveria poder dar carta branca para a agência e acabou.* (JORGE ÁVILA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

“*Qual era o principal obstáculo para o avanço das discussões em torno da relação público-privada?*”. Esta era uma pergunta obrigatória em nossas entrevistas abertas. Segundo dois interlocutores de nossa tese:

PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – Resistência maior é da própria universidade em torno da autonomia, a própria universidade quem resistia muito. (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

ANA LÚCIA DELGADO ASSAD – No momento que você capta recursos industrial você tem que voltar de alguma forma esse recurso em benefício do setor industrial ou do setor que está contribuindo e existia muita resistência do setor acadêmico em fazer parceria com o setor industrial (ANA LÚCIA DELGADO ASSAD, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

Os diretores da Finep, entidade considerada braço direito do MCT, foram unânimes quando se falava das universidades. Para André Amaral “*Falar de autonomia universitária era suicídio político, tanto para quem quisesse ter essa iniciativa durante o governo FHC, quanto mais no governo do PT, então ninguém tinha coragem*”:

ANDRÉ AMARAL – No fundo o que se desejava era que se tivesse uma flexibilidade dentro da estrutura institucional das universidades para que elas tivessem instituições com estatutos adequados para seguir com suas missões. Onde a universidade é um arranjo, como na Alemanha, há o estatuto das instituições ligadas à pesquisa, outra com outro estatuto ligada a instituições que comercializam é um outro estatuto. Algumas universidades alemãs é uma constelação de instituições com natureza jurídicas diferentes, com contratos de trabalho diferentes e ao mesmo tempo permitindo que aquele trabalhador possa circular por aquele conjunto diferentes de instituições e se relacionar com diversos setores produtivos, veja a dificuldade que a gente tinha [...] Os advogados tinham grande dificuldade para entender os processos de produção de C&T e o relacionamento com o setor produtivo. Para os advogados era muito difícil a diferenciação dos estatutos jurídicos que deveriam ser concebidos. (ANDRÉ AMARAL, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

A negociação da lei se estendeu para o governo seguinte. Após as eleições, a transição caminhava em harmonia na pasta de C&T. De acordo com Jorge Ávila:

JORGE ÁVILA – a expectativa como um todo era positiva. O FHC tinha orgulho de algumas coisas, era de ter sido um estadista que consolidou a democracia brasileira, o clima era positivo na transição. Eu via como uma oportunidade de continuidade e aprofundamento o Presidente (FHC) já tinha pedido pra gente preparar uma transição tranquila para o próximo Governo, era muito pouco conhecida a discussão [sobre inovação] sobre o que fazíamos na Finep, se não documentássemos, ficamos com medo de quem chegasse desmontar todo o trabalho, preparamos um mega documento muito detalhado, explicamos cada linha operacional da Finep, isso consumiu os últimos 3 meses e aí não deu tempo de negociar mais nada (no Congresso, como a lei da inovação). (JORGE ÁVILA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

Havia receio de interrupção dos projetos em torno do tema inovação, mas alguns gestores da Finep, do MCT e de agências de fomento estavam confiantes que a estrutura legal, criada via reformas no Ministério, dificilmente seria desmontada. Este “legado institucional” era volumoso.

Entretanto, tal como os modelos teóricos que trabalhamos no primeiro capítulo predizem, o novo governo interrompe as mudanças em curso na área de C&T. A nova gestão introduz uma nova agenda, focada nas demandas de suas bases eleitorais, que

preconizava uma lógica distributiva dos recursos do Ministério, e uma retomada do modelo linear, que prioriza o investimento em ciência básica.

CARLOS AMÉRICO PACHECO – Essa coisa mais corporativa, sindical pesou para eles pedirem para não botar [a lei em votação]. Mas não foi isso que foi decisivo. Foi a postura do Roberto Amaral que travou aquilo. Porque logo na sequência quando começa a PITCE...eles querem fazer, eles têm perfeita noção de que a lei da inovação era importante (PACHECO EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

WANDERLEY DE SOUZA – Você tem que entender que a vitória do Lula foi uma ruptura política entre os governos de FHC e do Lula. Não havia espaço para chamar pessoas do governo anterior. Algumas vezes eu telefonava [para o Pacheco], algumas consultas. Ele deu a entender que queria continuar na equipe, mas não havia condições políticas (WANDERLEY DE SOUZA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE)

A retomada do tema da inovação e da discussão de um marco legal que regulamentasse e amparasse a transferência dos resultados da pesquisa custeada com recursos públicos para o ambiente privado, de inovação vai ocorrer no segundo ano de governo do PT. Para isso, foi necessário uma reforma ministerial que abriu espaço para a atuação de novos empreendedores, que Coligados com Pacheco, fazem avançar a discussão do tema da inovação e, mais especificamente, se encarregam de realizar a localização do tema no conjunto de convicções normativas e causais que fundamentavam as escolhas de políticas do novo governo.

Dentre esses empreendedores, chama a atenção, em particular, a atuação de Luís Fernandes, novo Secretário Executivo do MCT, que busca ativamente contato e diálogo com Pacheco, e Glauco Arbix⁵⁹, então Coordenador Geral Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), era responsável por propor a política industrial do novo governo, que permitiu que a questão da inovação fosse ressignificada no âmbito da nova aliança política.

MARIO SALERNO – [...] O Alessandro Teixeira, o MDIC...o Eduardo campos, que é muito hábil negociação muitas coisas. Qual era ideia do Glauco? Puxar aliados...O Glauco é bem essas coisas...*risos*...“maquiavélicas”...*risos*...com os recursos que a gente tinha no IPEA para contratar projetos, contratávamos acadêmicos, algumas coisas funcionaram outras não. A grande ideia do Glauco era trazer acadêmicos para ajudar a legitimar.

⁵⁹ Arbix era presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea, 2003-2006) e coordenador Geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE, 2003-2006)

BARBARA LOPES – Aliados?

MARIO SALERNO – IPEA, FINEP, Uma parte do BNDES, o Carlos Lessa não, o Fábio Éber...Nesse mundo não tem muita discussão sobre o papel da inovação, você pega os economistas, não tem muita discussão, é tão óbvia, você pode discutir se faz desse jeito ou não...[...] A comunidade acadêmica não era um problema [para a PITCE], ainda que conservadora...O problema são os empresários...

Um ponto-chave para o avanço da lei da inovação foi inserir a Fazenda nas negociações, apresentando a nova lei como um projeto interministerial

ANDRÉ AMARAL – Eu não me lembro de nenhuma resistência do Congresso em relação à lei de inovação [**do Pacheco**], uma resistência significativa que acabasse implicando obstrução ou no atraso dela, mesmo depois que a lei chegou no Congresso, **a Fazenda tinha uma série de dúvidas, mesmo depois que conseguimos pressionar, com a ajuda da Casa Civil, obviamente, que chegasse uma versão da lei ao Congresso, a Fazenda ainda tinha várias dúvidas em alguns tópicos que estavam sendo propostos.** Na verdade, nós é que chegamos um pouco tarde (**ANDRÉ AMARAL EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE**)

Se pudéssemos comparar dois depoimentos sobre este tema, o Ministério da Fazenda se mostra o voto de minerva nas negociações sobre uma lei de inovação. Selecionamos dois depoimentos que tratavam do mesmo assunto: a Fazenda como aliado político na negociação. (**TABELA 13**).

TABELA 13 – COMPARAÇÃO DA IMPORTÂNCIA DA FAZENDA NA NEGOCIAÇÃO DA LEI DE INOVAÇÃO

PL 7282/2002 DEPOIMENTO: ANDRÉ AMARA (FINEP)	PL 3476/2004 DEPOIMENTO: MARIO SALERNO (NAE/IPEA)
Essa dinâmica no Congresso é muito difícil de ser negociadas, principalmente no caso da lei de inovação. Eu não diria que os problemas maiores foram com o Congresso, mas com o poder Executivo. Como a lei tratava de diversos temas delicados para administração pública, conseguir a concordância da fazenda, do planejamento, do ministério de indústria, por conta de propriedade intelectual; da secretaria da administração, por conta dos contratos de trabalho do servidor público....A questão dos instrumentos de financiamento mesmo, a gente abriu um flanco forte com relação a subsídios, subvenção, equalização das taxas de juros, embora esses recursos tivessem	É preciso mais uma vez transcrever o seguinte depoimento de Mario Salerno: “ Apesar do MCT ser ativo, você não faz nada contra a fazenda. O Governo Lula I, ao contrário, teve um MCT fraquíssimo no começo, que tinha aquele cara lá, da bomba atômica, presidente do PSB, ele tinha um secretário-executivo que, bom...enfim...Em compensação, o Glauco convenceu o Palocci dizendo o seguinte: “ você vai fazer o ajuste?O.K, mas você vai ser o Ministro do ajuste?É isso que você quer para a sua biografia?”Aí ele convenceu o Palocci a articular em torno da política Industrial”.

previstos na arrecadação dos fundos setoriais, de qualquer maneiras são instrumentos muito delicados na política de financiamento, **foram temas que demandaram muita negociação com a Fazenda, e com cada uma destas instâncias.**

[...] O tópico que trata de compras pelo Estado, que para nós era um instrumento essencial, principalmente pela área de Saúde (vacinas, medicamentos) e portanto utilizar para inovação, para desenvolvimento de pesquisa novos produtos, era um tópico delicado, extremamente delicado não só para a área de saúde, **mas para o Ministério da Fazenda. O maior esforço, o maior tempo consumido não foi no Congresso.**

[...] **“Era a Fazenda que coordenava, o que dava certa respeitabilidade nas reuniões,** algumas eram no Palácio, algumas vezes na Casa Civil, Ipea”.

“Do grupo ali, mais que pensava, o principal cara era o Glauco, acho que era muito influenciado se houver alguma matriz teórica ...Bom, o IPEA fez um mega trabalho rodando micro dados do IBGE que saiu esse livro [*Inovações, Padrões de Desempenho das Firms Industriais Brasileiras*, IPEA (2005)] mas antes do livro ser publicado [em 2005] já tínhamos os resultados. Aqui você já vê o que a gente puxou...esse texto aqui ajudou [capítulo 2 do livro – *Diferenciação salarial segundo critérios de desempenho das firmas industriais brasileiras*]. Inovação pode ajudar a aumentar salário. Salário no Brasil é muito baixo, tem que ter uma economia que possibilite pagar salários melhores. Isso ajudou muito nas conversas”.

Note que, enquanto Pacheco foi o articulador do tema em 2002; a equipe liderada por Glauco foi a articuladora em 2004. A lei de inovação, principal elemento que traduz o paradigma do Sistema Nacional de Inovação, aprovada em dezembro de 2004, não foi fruto de uma política do Ministério de Ciência e Tecnologia, como fora o arcabouço dos Fundos Setoriais (1999-2002), mas de um esforço de formulação interministerial sem a equipe do MCT.

Eduardo Campos e Luís Fernandes, deram fôlego ao esforço de Glauco Arbix e equipe. Como vários interlocutores afirmam, por convicções próprias e por um espírito político conciliador, um dos primeiros compromissos de Campos e Fernandes foi a reunião com Sardenberg e Pacheco. Aparentemente, após a saída de Amaral e Wanderley de Souza, a questão político-partidária no MCT havia sido superada. [...] *O Pacheco é uma figura que pesa no MCT ainda...Mas muita gente achava ali que o pessoal do MCT era tudo tucano. E não era nada disso, havia gente de inúmeros partidos que nem era tucano, inclusive eu. Era outra coisa, era um outro sentimento. Sentimento de construção. O MCT tinha uma baixa autoestima e a gente construiu uma autoestima rapidamente em poucos anos* (MAURÍCIO MENDONÇA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

MARIO SALERNO – Tudo que a gente não conseguiu com o MCT em um ano, a gente conseguiu em uma reunião com o César Callegari. Eu lembro que estava tudo parado, eu lembro de uma reunião que estava eu, o Edmundo [Machado] aí dissemos que estava tudo parado no MCT. O Callegari disse,

7.2 O PROCESSO DE LOCALIZAÇÃO

Como vimos no capítulo 1, o referencial da Localização foi desenvolvido por Amitav Acharya (2004, 2010) para compreender o processo de internalização de normas internacionais no ambiente doméstico. Para o autor, o processo de localização descreve “uma reconstrução ativa (através de discurso, enquadramento, enxertos e seleção cultural) de ideias estrangeiras por atores locais. Esse processo resulta no desenvolvimento de uma significativa congruência entre as ideias estrangeiras e as crenças e práticas locais” (2004, p. 245).

Um dos pontos mais interessante desse modelo é que ele chama a atenção para o espaço de iniciativa dos atores que recebem a norma, os quais tomam a iniciativa de construir conexões entre a norma e o quadro local de referências, crenças e valores. Neste processo de *matchmaking* (2004, p. 243), essas elites “*became active contenders, interpreters and extenders of global norms*” (2010, loc. 532). O resultado do processo de localização é uma nova norma: ela não é uma incorporação pura e simples da norma trazida de fora, nem a preservação do status-quo doméstico anterior: uma norma localizada atualiza o quadro de referências dessa elite, porque encerra referências significativas, mas nesse processo, adquire outros significados e conotações.

Assim, esse conceito chama a atenção para três aspectos relevantes no processo de disseminação de novas ideias e conceitos “*how ideas travel and produce change accross cultures and regions*” (2004, p. 245): primeiro, a relevância das iniciativas locais, segundo, a relevância dos processos de reconfiguração pelos quais a norma passa ao ser localizada. Terceiro, o fato de que a localização de uma nova norma não extingue as crenças, práticas e valores locais, mas se mescla a eles, num processo que atualiza as normas locais, ao mesmo tempo que reconfigura a norma estrangeira.

Embora Acharya esteja preocupado com as dinâmicas que cercam o processo de incorporação de normas internacionais no ambiente doméstico, nosso ponto é que o mecanismo que ele apresenta pode ser utilizado para compreender os processos que acompanham a transferência de um paradigma de políticas entre coalizões de defesa, aquilo que Sabatier denomina processos de aprendizagem social: os mecanismos que permite “alterações consistentes e de longo-prazo nas ideias, crenças causais e objetivos” (1988, p.133) sustentados por uma coalizão. Com a localização de um novo paradigma,

a coalizão constitui um novo referencial para avaliar as alternativas de políticas, re-significa os resultados dessas políticas, altera os valores que atribui para diferentes resultados da política, e alteram a própria hierarquia dos resultados buscados através da política (Hall, 1993, p. 293).

Nosso argumento é que a retomada da questão da inovação a partir de 2004, no âmbito do governo Lula foi um processo de localização desse paradigma de políticas no interior da coalizão política dominante da aliança que assumiu o governo do país em 2003. A retomada do debate sobre a questão foi iniciativa de integrantes dessa coalizão, e a incorporação do tema da inovação na agenda do novo governo se faz através de sua vinculação ao tema da política industrial, e não pela questão da competitividade das empresas brasileiras, tal como ela aparece inicialmente, no governo FHC.

A PITCE era muito mais uma política de diretrizes do que uma política que tinha instrumentos claros, metas claras. A PITCE foi importante porque ela viabiliza a lei da inovação. Não é outra coisa, pela PITCE, por conta da PITCE a Lei da Inovação teve um avanço gigante. **A PITCE coloca inovação no centro da política de Governo. Que não era intenção do PT nem da base de Governo**, da estrutura do Estado Brasileiro. [...] **uma das atividades da PITCE era fazer a lei da inovação. Senão ia ficar engavetada por ter sido do Governo Cardoso.** Foi polêmica dos dois lados, dentro do Governo, nem se fala, estava empregado de pessoas que achavam que o Governo não tinha que fazer política industrial. Era uma parte muito antiga, tipo Lessa (BNDES) Samuel Pinheiro Guimarães (Itamaraty). Tive debates públicos com gente importante, não posso dar nomes pra você. (GLAUCO ARBIX, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

Assim, quando a lei da inovação é enviada ao Congresso sobre a forma da PL 3476/2004. Observamos os mesmos passos descritos por Acharya para o processo de localização, tal como apresentamos a seguir. Juntamente com a apresentação dos estágios do processo de localização, iremos inserir algum depoimento que dê ênfase ao presente mecanismo:

QUADRO 4 – ESTÁGIO 1: PRÉ-LOCALIZAÇÃO (ACHARYA, 2004)

<p style="text-align: center;"><u>PRE-LOCALIZAÇÃO</u> Resistência & Contestação</p>	<p>Os atores locais podem oferecer resistência a novas normas externas devido a dúvidas sobre a utilidade e a aplicabilidade das normas e temem que as normas possam minar crenças e práticas existentes. A contestação pode levar à localização se alguns atores locais começarem a ver as normas externas como tendo potencial para contribuir para a legitimidade e eficácia das instituições existentes sem miná-las significativamente.</p> <p>Condição 1: Alguns aspectos da ordem normativa existente permanecem</p>
--	---

	fortes e legítimos, embora outros aspectos possam já estar desacreditados ou considerados inadequados para enfrentar desafios novos e imprevistos.
	<p>Resistência & Contestação: Autonomia e recursos: questões delicadas para a comunidade científica (especialmente as universidades públicas). Alguns representantes da Comunidade temiam que os recursos do setor privado viessem a substituir os recursos privados, isso poderia implicar disputa por recursos, competição entre departamentos e agravar assimetrias entre as diferentes entidades do país.</p> <p>Condição: Se por um lado o MCT interrompeu a agenda de inovação, o grupo interministerial do núcleo de assuntos estratégicos, com apoio de interlocutores importantes dentro do PT, como Glauco Arbix, Edmundo Machado e Mario Salerno, acreditavam que se a lei pudesse ser redirecionada ao termo da política industrial em andamento, ela poderia ser um instrumento importante de parceria público privada. Redirecioná-la à subvenção era um ponto forte.</p>

BARBARA LOPES – EU QUERIA ENTENDER QUAIS AS RESISTÊNCIAS AO PL DA LEI DA INOVAÇÃO (2004), ESTAS RESISTÊNCIA ENTENDIAM O TRABALHO QUE O PT ESTAVA TENTANDO COLOCAR?

EDMUNDO MACHADO DE OLIVEIRA – Ninguém se colocou contra, mas sempre nessa discussão é marcada pela seguinte características, principalmente naquela época, tinha muito pouco dinheiro para a inovação no Brasil, então na definição da política como dos instrumentos e alocação dos recursos, havia um substrato dentro das universidades por disputa por protagonismo daquele recursos, não posso dizer que houvesse resistência, mas havia uma disputa...A comunidade acadêmica temia que os recursos dos fundos acabassem saindo das universidades e fossem para as empresas e aquilo era permanentemente uma fonte de tensão.

JORGE ÁVILA – Uma parte da comunidade academia detestava isso, achava que estávamos tirando dinheiro que era deles; a outra parte não; entendia o que a gente estava fazendo, que não poderia dar dinheiro para fazer projetos que somente interessavam á elas mesmas

QUADRO 5 – ESTÁGIO 2: INICIATIVA LOCAL (ACHARYA, 2004)

<p><u>INICIATIVA LOCAL</u> Empreendedorismo & enquadramento</p>	<p>Atores locais tomam emprestado e enquadram normas externas de maneiras que estabelecem seu valor para o público local</p>
	<p>Condição 2: Deve haver atores locais dispostos e com credibilidade como proponentes internos! Esses atores não devem ser vistos como “lacaio” de forças externas. Perspectivas de localização são ajudadas se a sociedade local tiver desenvolvido uma reputação de ser única.</p>

O grupo interministerial (Glauco, Edmundo e Mario), juntamente com a validação do Ministério da Fazenda (Palocci) e da Casa Civil (José Dirceu) – principais ministérios do Governo – combinados com as

	<p>habilidades políticas de Eduardo Campos e a <i>expertise</i> de Luís Fernandes e Sérgio Rezende (Finep); negociam em seus diferentes nichos o avanço da PITCE e, por conseguinte, o apoio ao PL 3476/2004. Todos estes atores locais eram respeitados e prestigiados por suas competências políticas e/ou acadêmicas no novo Governo.</p> <p>Ancoram o tema “inovação” ao projeto de desenvolvimento nacional via política industrial, algo inédito no PT, cujo agenda partidária, historicamente, era outra.</p> <p>Condição 2: O discurso obrigatório era diferenciar o PL 3476/2004 do PL 7282/2002. Ainda que ambos tratassem da agenda de inovação, os interlocutores reafirmavam que o enquadramento de ambos era diferente.</p>
--	---

LUÍS FERNANDES: à rigor, na oposição, o PT nunca foi um grande defensor de um projeto nacional de desenvolvimento. A questão Nacional sempre esteve em segundo plano na atuação e na trajetória do PT. [...] o PT lá trás, isso era um tema muito vinculado ao que eles chamavam, à época de seu nascimento, da velha esquerda. Não era um tema lá do trabalhismo, do tempo do Getúlio, do nascimento do partido comunista, quero dizer era uma nova esquerda. E os temas que eles enfocavam, eram temas sociais, desigualdades, a questão democrática, da liberdade, mas a questão nacional não era forte. Então o que me surpreendeu, e digo isso porque de fato fiquei surpreso, ele trouxe uma questão nacional para o centro, os próprios temas que nós estamos vendo aqui, a inovação vinculada à um Projeto Nacional [...] **Então isso gerou estranhamentos dentro do PT, porque, digamos, essa não era a trajetória que ele vinha criando na oposição. Teve setores que, claro, se posicionaram contra, até hoje você teve resistência, hoje menos, mas à época, tinha setores que acreditavam que a universidade só podia estar ligada na produção de conhecimento público, não poderia ter interação com empresas ou setor privado, uma relação promiscua com o setor privado que deturparia a missão exclusiva de geradora de conhecimento público da universidade. Então, esse tipo de resistência teve, mas com o tempo isso foi sendo vencido. Pelo menos na coalizão de forças que estavam no governo, [...].** Então essa oposição estava forte em um primeiro momento dentro do PT, mas ela foi perdendo força ao longo do tempo à medida que o projeto teve êxito ao longo do período.

QUADRO 6 – ESTÁGIO 3: ADAPTAÇÃO (ACHARYA, 2004)

<p>ADAPTAÇÃO <i>Grafting & poda</i></p>	<p>As normas externas podem ser reconstruídas para se ajustarem às crenças e práticas locais, mesmo que as crenças e práticas locais possam ser ajustadas de acordo com a norma externa. Para encontrar este terreno comum, os atores locais podem redefinir a norma externa, ligando-a a normas e práticas locais específicas existentes e podar a norma externa, selecionando os elementos que se ajustam à estrutura normativa preexistente e rejeitando aqueles que não o fazem</p> <p>Condição 3: Deve haver algum escopo para o <i>grafting</i> entre a norma externa</p>
--	---

	<p>e alguns aspectos de uma hierarquia de normas existente. Suplementação de empréstimos, em vez de suplantando uma hierarquia normativa existente</p>
	<p>Quando o PL 3476/2004 foi apresentado, solicitaram inúmeras alterações formais e conceituais, mas as duas principais mudanças foi a retirada do capítulo de flexibilidade da gestão das instituições de ciência e tecnologia. Esse capítulo permitiria a introdução de um termo de compromisso de gestão entre a instituição e o Ministério supervisor, e a partir disso permitir-se-ia uma flexibilidade na gestão das instituições. Essa parte do PL 7282/2002 poderia ferir a autonomia das instituições, este capítulo era amplamente criticado pelas entidades científicas (Andifes, Adusp, SBPC);</p> <p>Outro “novidade” do PL 3474/2004 foi introduzida pela a área econômica, isto dava peso nas discussões. Conforme relato de Salerno e Arbix, liderança empresariais foram favoráveis ao marco legal. Mas o setor privado pressionou o Governo pela criação da subvenção dentro do PL 3476/2004. Note-se que a subvenção estava prevista no FVA (Lei 10.332/01), mas pouco utilizada pelo MCT à época.</p>

SÉRGIO REZENDE – A visão que se tinha era que o PL 7282/2002 tinha muitos poucos mecanismos. Apenas facilitar a ida do pesquisador para a empresa, um professor em tempo integral possa dar consultorias, era muito pouco. Era preciso ter iniciativas, artigos e tal que claramente incentivassem as empresas, não apenas abrir porta das universidades. Havia uma preocupação em mostrar iniciativas na área de C&T&I. O Governo trabalhou para aprovar logo. Aí veio a Lei do Bem para complementar a lei da inovação.

QUADRO 7 – ESTÁGIO 4: AMPLIFICAÇÃO & UNIVERSALIZAÇÃO (ACHARYA, 2004)

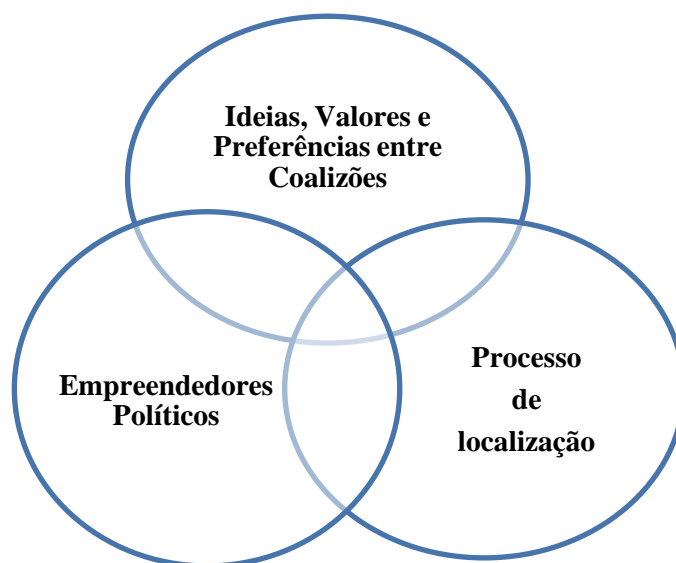
<p><u>AMPLIFICAÇÃO & UNIVERSALIZAÇÃO</u></p>	<p>Novos instrumentos e práticas são desenvolvidos a partir do quadro normativo sincrético em que as influências locais permanecem altamente visíveis</p> <p>Condição 4: Empréstimo e modificação devem oferecer escopo para alguns elementos de uma hierarquia de normas existente para receber um reconhecimento externo mais amplo por meio de sua associação com a norma estrangeira.</p> <p>O PL 3476/2004 não pode ser analisado isoladamente. A lei da inovação de Lula fazia parte essencial da PITCE. Não se falava em lei da inovação, mas em política industrial e suas principais ferramentas. O tema Inovação, introduzido por Pacheco (e equipe) e desenvolvido ao longo de 1999-20002 foi colocada sobre um escopo externo mais amplo.</p>
---	---

MAURÍCIO MENDONÇA – [quando] eu saí do ministério, eu ia voltar para UFSCar, mas eu fui convidado para ser diretor do IPEA, o **Glauco** tinha saído e tinha me convidado **para montar uma área de inovação no IPEA**. Uma das primeiras coisas que a gente começou a discutir foi a **PITCE**. Então tinha um grupo que era **Fazenda, IPEA, Planejamento, indústria e Comércio e o MCT não estava, não participava das reuniões** [...]Havia um grupo dentro do PT, dentro da esquerda, dentro do PSB, que não queria reconhecer os méritos do grupo anterior do PSDB. **Com certeza havia um componente político na leitura que se fazia, por outro lado, era tão bom [o que fizemos no MCT] que você não podia jogar fora, você tinha que aproveitar e surfar na onda. A onda tava lá.** Acho que esse foi o grande conflito, o grande dilema, que o grupo do IPEA e tantos outros que entenderam a propostas, visualizaram a oportunidade e o que fizeram? Foram além, fizeram uma **política industrial, coisa que o PSDB não pôde fazer por conta dos seus dilemas internos neoliberais x intervencionistas. Mas o PT não tinha esse dilema então fizeram. Se você ouvir o discurso do Glauco, será esse e conseguiram fazer. E isso foi um grande feito do Governo Lula. Foi a PITCE.**

7.3 CONCLUSÃO

Esse capítulo identificou os mecanismos responsáveis pelo processo que denominamos “continuidade da mudança” e que sustentou a mudança do paradigma que informa a política de C&T no Brasil, entre os governos FHC e Lula. Como argumentamos no capítulo, dois mecanismos são relevantes para entender esse resultado: a operação de empreendedores políticos comprometidos em fazer avançar a mudança, e o processo de localização, que sustentou o aprendizado social.

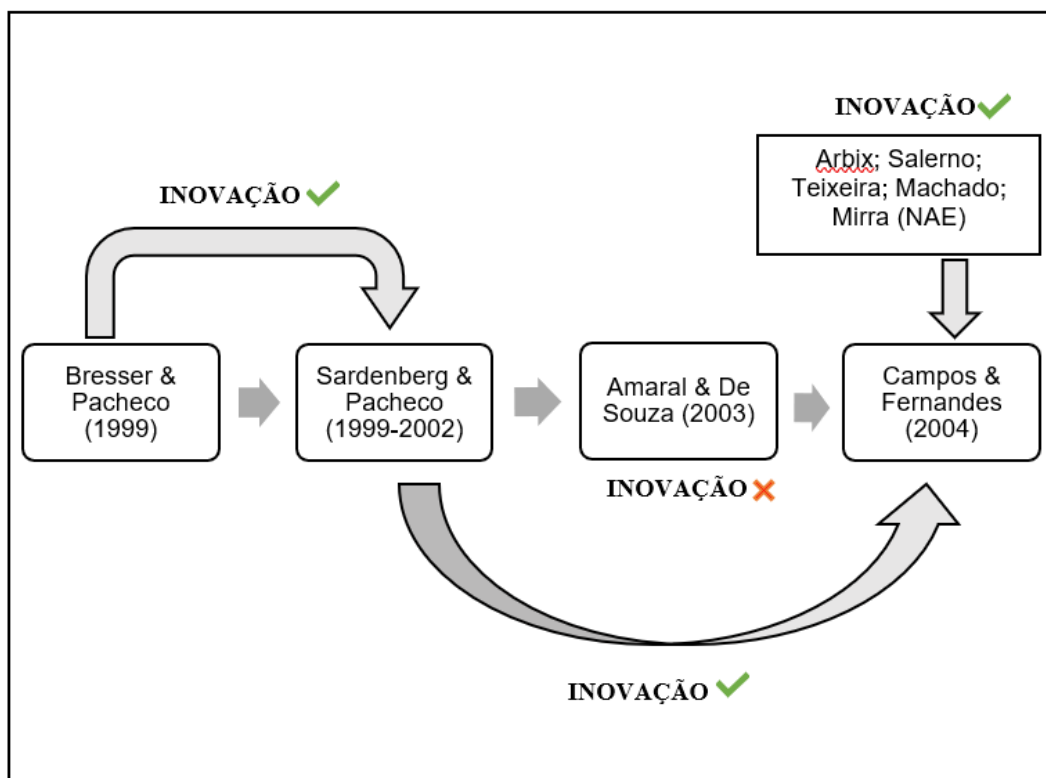
FIGURA 13 - ABORDAGENS COMBINADAS NESSA TESE



Como formulado por KINGDON (2011), nas “janelas de oportunidade” há uma perfeita combinação dos três fluxos: “um problema é identificado, uma solução está disponível e o ambiente político é favorável”. Uma das possibilidades de abertura é a mudança de governo. O Ministério de Roberto Amaral não consolidou a agenda de inovação, mas Eduardo Campos e Luis Fernandes, no MCT; Glauco Arbix e equipe, no NAE, com apoio da Fazenda. Sob a ótica do processo político, a mudança de um governo de orientação de centro-direita, sucedido por outro considerado esquerda, deveria prover total ruptura, mas o que se viu foi ampla continuidade da centralidade da inovação. A cúpula do Governo petista desaprovou o nome de Roberto Amaral, ainda nos primeiros meses de 2003. Paralelamente, desde 2003 uma parcela de membros do Governo Lula, trabalhava com a criação da política industrial com ênfase nas políticas de inovação e tecnológicas, ou seja, o tema inovação nunca saiu da agenda no Governo Petista, seja mediante Política Industrial (com Glauco Arbix, Mario Salerno, Alessandro Teixeira, Evando Mirra e Edmundo Machado); seja via nova composição ministerial do MCT, com Eduardo Campos e Luís Fernandes

O tema inovação não foi tratado nos corredores e salas de reunião do Ministério da C&T, apesar da participação de alguns técnicos do MCT nas reuniões interministeriais para a formulação da política industrial, a agenda política do Ministro Amaral e de seu secretário-executivo não contemplavam políticas de inovação. Houve acusações de aparelhamento da Máquina Pública no MCT e agências relacionadas, contratos que envolviam tecnologia de ponta (biotecnologia) foram desfeitos e interrupção das narrativas que lidassem com a parceria público-privada. Ao contrário do que proposto no modelo de Equilíbrio Interrompido, não houve “fechamento” da agenda no Ministério que catalisasse a consolidação o tema inovação na política pública de C&T&I. Explicar como a lei da inovação foi aprovada, é considerar a atuação empreendedora do grupo interministerial, ainda em 2003, para formular uma política industrial que abarcasse Tecnologia e Inovação como peças-chave (**FIGURA 14**)

FIGURA 14 – FLUTUAÇÃO DO TEMA INOVAÇÃO (1999-2004)



Do ponto de vista da Ciência Política, a literatura não explica substancialmente como houve a continuidade das políticas de inovação em um contexto de mudanças de Governo de orientação política opostas. Ainda que tenha havido a interrupção no MCT, houve continuidade da agenda da Inovação em outras esferas do Governo, a qual se materializou no Ministério de C&T, com a chegada de Campos e Fernandes. Nossa tese busca demonstrar que houve continuidade da mudança de paradigma (do modelo linear para o modelo de Sistema Nacionais de Inovação) na passagem de uma aliança política para outra. Não houve mudança, como atesta a literatura sobre processos políticos, mas continuidade. Os Empreendedores Políticos foram os principais atores.

Neste capítulo, interessou-nos demonstrar que os mecanismos causais presentes na literatura conseguem explicar a continuidade da mudança, se combinados. Devido a própria natureza da modalidade de política pública de C&T&I no país, o setor Científico e Tecnológico é permeado por ativismos. Portanto, o empreendedorismo político foi fundamental para entendermos o avanço do tema inovação entre 1999-2002 no MCT; e, entre 2003-2004 no NAE, grupo interministerial do Governo que formulou a inédita política industrial no primeiro Governo Lula (2003-2006) (**FIGURA 15**)

É preciso pontuar duas observações: a importância de grandes lideranças no MCT, como Eduardo Campos, para a tramitação do PL 3476/2004 no Congresso, e o impacto do descontingenciamento no MCT, negociação iniciada em 2003, mas levada a cabo por Sérgio Rezende, com apoio decisivo de Luís Fernandes e Eduardo Campos. A entrada de recursos, gradativamente mais volumosos nas entidades de C&T ajudou a dissipar a percepção de competição por recursos. Isso fortaleceu a política de C&T&I do Governo (**FIGURA 16 e FIGURA 17**). Ainda que Tecnologia e Inovação tivessem atenção especial, a Ciência receberia os recursos, sem precisar disputá-los com o setor privado, o que ajudou a acomodar as tensões no interior da coalizão dominante.

GLAUXO ARBIX – Há uma melhora no Governo durante o Governo Lula, que é muito distinta do que se fazia antes, como visão de estado e de governo sobre C&T, basta ver o investimento que foi feito. Os fundos setoriais, são contingenciados pelo Governo, o Lula faz um acordo com parte da comunidade via Sérgio Rezende, e recupera o FNDCT relativamente. E diminuiu, gradativamente o contingenciamento, de tal forma que a gente chegue em 2010. É o primeiro ano que na história do Brasil era utilizado integralmente. O primeiro e o último ano.

FIGURA 15 – CONTINUIDADE DA AGENDA DA INOVAÇÃO (1999-2004)

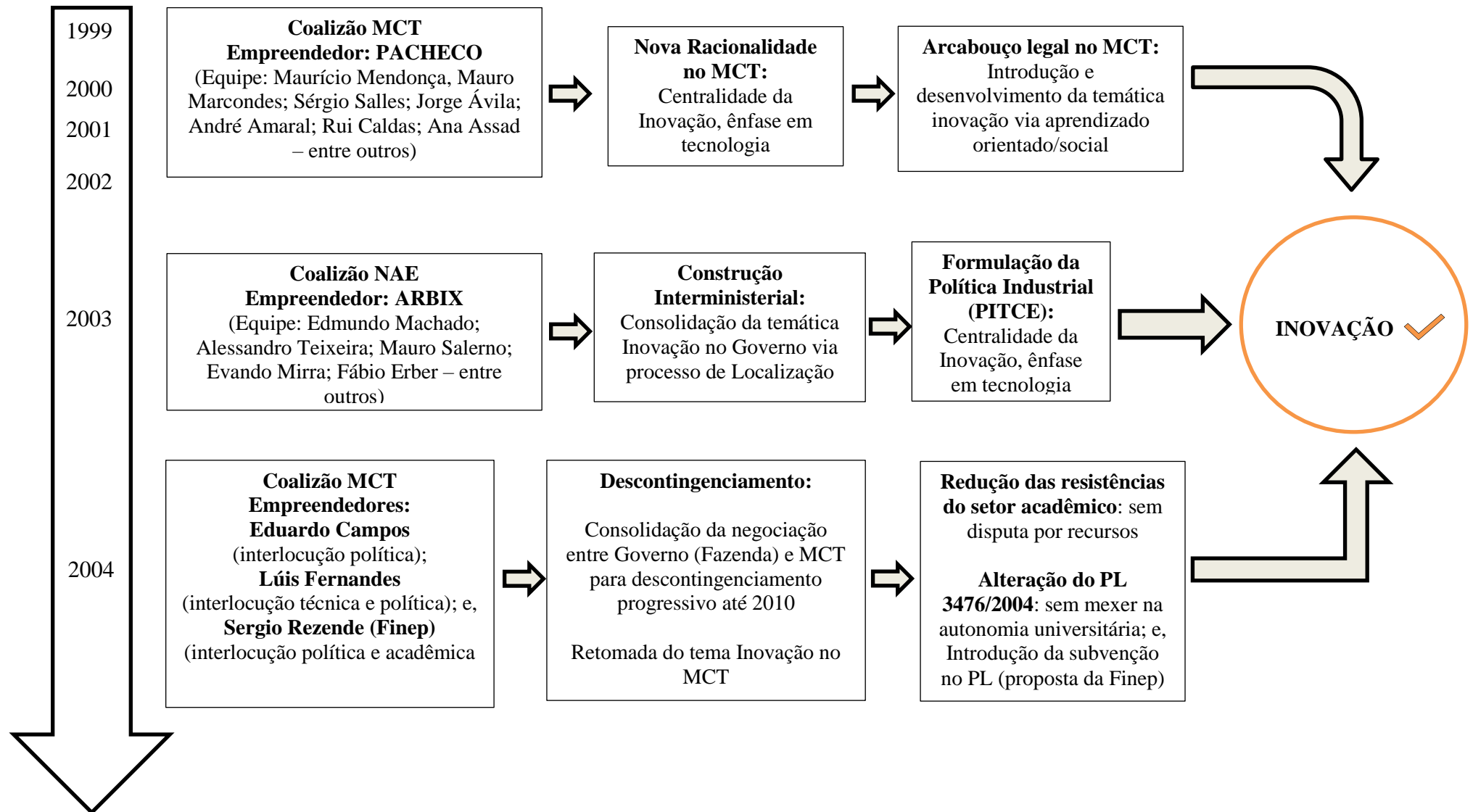
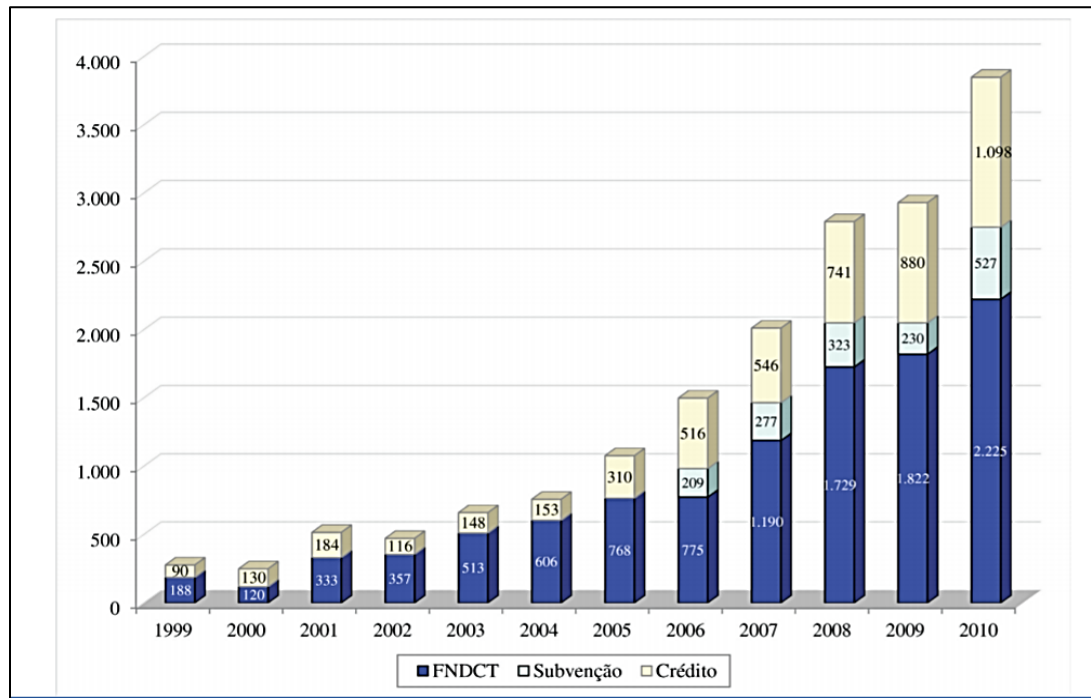


FIGURA 16 - Evolução dos gastos da FINEP 1999-2010 (R\$ milhões)

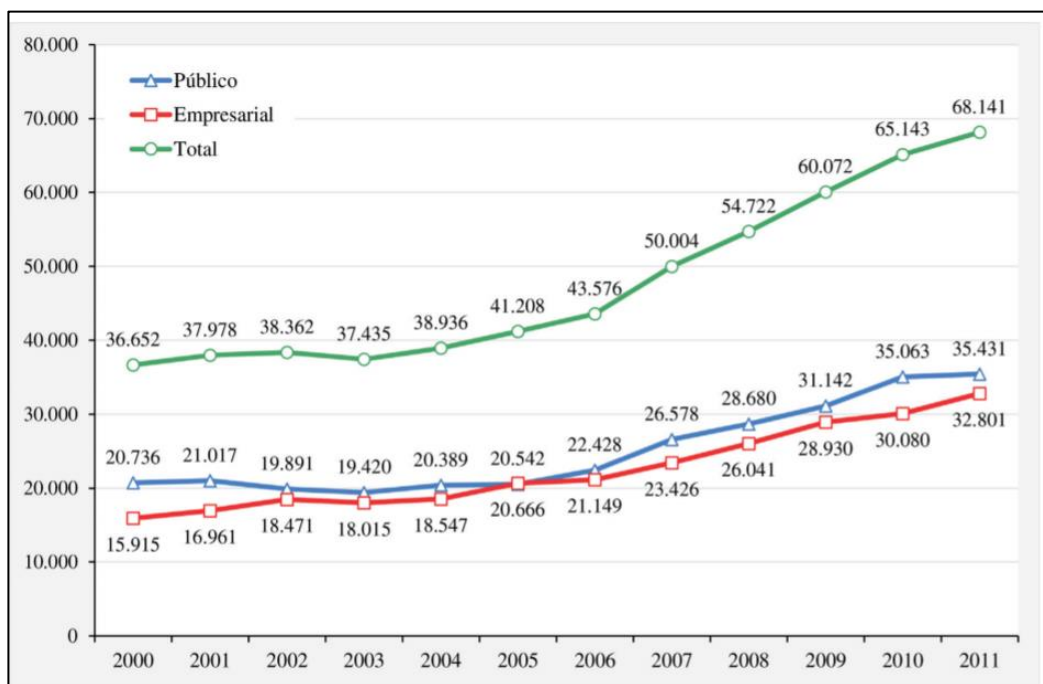


Fonte Finep 2012, APUD (DE TONI, 2015, P. 113)

BARBARA: A SBPC OFERECIA GRANDES RESISTÊNCIAS AO PL 3476/2004?

LUÍS FERNANDES: Existia na SBPC e na ABC, em ambos. A Academia no discurso se abriu mais, a SBPC foi mais resistente, eu diria. Mas, volto a dizer, no discurso, quando se trata em alocar orçamento, a pressão deles era para alocar em projetos de ciência básica ou no máximo em desenvolvimento tecnológica nas universidades. Havia resistência. Mas elas foram em grande parte vencidas por aquele processo que eu disse antes, a **gente expandiu enormemente os investimentos públicos e deixaram de se sentir ameaçados por estas prioridades governamentais, eles viram que eram possíveis conciliar**

FIGURA 17 - Evolução dos gastos em Pesquisa & Desenvolvimento 2000-2011 (milhões de R\$)



Fonte: Finep, 2012 APUD DE TONI, 2015, P. 112

Com relação ao papel do Ministro Campos, é preciso observar inicialmente que não há projeto de lei que tramite naturalmente, dada a multiplicidade de partidos, a complexidade da formação de maioria e minorias. Por isso, o papel do Ministro é muito importante. Os relatos que colhemos mostram que Eduardo Campos era uma pessoa extremamente hábil, afeito ao diálogo e isso facilitou muito a tramitação de um projeto:

JORGE BITTAR – “porque você tem sempre uma infinidade de projetos tramitando no Congresso, e aqueles que adquirem prioridade são frutos de uma negociação, de um consenso parlamentar e o papel do Ministro para que esse projeto esteja na *roll* de prioridades era muito importante [...] O Eduardo Campos era muito hábil, político com DNA fortíssimo. Ele foi um Ministro brilhante nesse aspecto ao acelerar a tramitação do PL 3476/2004 (JORGE BITTAR EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE).

Lamentamos não ter sido possível entrevistar o então Ministro Eduardo Campos. Nós nos baseamos em todos os depoimentos⁶⁰, notas de jornais e entrevistas da época para entendermos o

⁶⁰ Edmundo Machado de oliveira falou diretamente sobre a atuação de Campos no período de nosso objeto: “Nós fizemos aprovar também, e aí a pessoa extremamente importante para isso foi o ministro Eduardo Campos que conhecia muito bem o Congresso melhor do que ninguém. [...] O Eduardo era um político extremamente talentoso, conhecedor do Congresso Nacional como poucos e se mexia muito bem, então ele botou o Projeto de lei de uma equipe ouvindo outros ministério, ouvindo outras contribuições, reformulou, era um anteprojeto, definiu o PL...Quando o Eduardo Campos entrou (27/JAN/2004), o PL já estava na Câmara e ele em 6 meses já aprovou o PL. Isso foi entre Julho de 2004 e dezembro de 2004”.

perfil do Ministro e como ele transitava no Congresso. Campos era muito respeitado entre os políticos e gestores de C&T.

Igualmente importante foi a articulação de Glauco Arbix com a cúpula do Governo. Ter o apoio do Ministério da Fazenda e Casa Civil para articular em torno da política industrial, aguardada promessa de Governo, foi essencial para inserir o tema inovação na agenda via Localização. Era preciso convencer setores dentro do próprio Governo, assim como o empresariado. O coordenador do Núcleo de Assuntos Estratégicos foi peça-chave para catalisar a temática no ano de 2003. É de fundamental importância que tenhamos em mente que o termo “inovação” não tinha o entendimento “universal” que ela tem hoje, no ano de 2019. “Inovação” em 2003 estava associada ao Governo centro-direita de Cardoso, portanto, não havia receptividade em debater dentro do PT esse tema.

A aprovação da lei de inovação representa uma lacuna do ponto de vista da Ciência Política. Não é somente sobre a falta de estudos da área em relação a modalidade das políticas de inovação, mas há uma falha na discussão dos mecanismos que sustentam a continuidade da mudança de um paradigma na passagem de uma aliança política para outra. Essa conjuntura é mais comum do que se imagina. Um exemplo dessa continuidade pode ser visto na Inglaterra, onde o governo trabalhista de Tony Blair, que assume em 1994, após as reformas neoliberais levadas a cabo pelo governo conservador de Margaret Thatcher (1979-1990), mantém em larga medida as linhas mestras do *new public management* implantado pelo governo anterior.

O resultado de nossa análise mostra a continuidade do novo Paradigma de políticas para o sistema de C&T se sustentou pela interação de empreendedores políticos empenhados em “localizar” com sucesso o novo paradigma no conjunto de valores e crenças causais sustentados pela coalisão vitoriosa. Nesse processo, nossos estudos indicam que as articulações políticas, construídas por empreendedores políticos, para sustentar o novo modo de produção de C&T&I no Brasil, foi baseada na experiência dramática do setor, nas décadas de 1980-1990, cujo cenário era de instabilidade política, baixo orçamento e indefinição de diretrizes políticas. Esse aprendizado duradouro, catalisou a esperada reorientação do modelo que sustentava nossa PCT. A Coalizão que assumiu o Ministério, em 1999, promoveu a mudança do modelo linear em direção à política de inovação. Essa agenda se consolidou em 2004, por um outro grupo, fora do MCT, que reconhecia

o legado de sua antecessora, mas via outros ganhos em fomentar a inovação. O grupo interministerial, capitaneado por Glaucio Arbix tomou fôlego quando Eduardo Campos e Luís Fernandes assumiram o comando do MCT. Sérgio Rezende foi um importante articulador nesse período. A coalizão em torno do MCT, em 2004, conseguiu negociar a retirada dos termos que supostamente afetavam a autonomia das entidades científicas e tecnológicas, presentes no PL 7282/2002. O PL 3476/2004, focado na inovação, agradando uma grande parcela da comunidade científica.

O pioneirismo desacompanhado, de alguns acadêmicos atuando como dirigentes do MCT, em 1999; consolidou-se em consenso multipartidário com a aprovação da lei da inovação, sob a égide da PITCE no Governo Lula. Ambas as coalizões advogavam maior integração entre a pesquisa e o mercado, mas neste processo político, não se evidenciou participação ativa do setor privado. A continuidade da mudança foi sustentada por dois governos que se consideravam estar em lados opostos da disputa política partidária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, A. *Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism*. International Organization, 239-275, 2004.

_____. *Whose Ideas matter? Agency and power in Asian regionalism*. Ithaca e Londres: Cornell University, 2011.

AFLAKI, I. N.; PETRIDOU, E. E MILES, L. *Entrepreneurship in the Polis: understanding political entrepreneurship*. Dorchester: Ashgate, 2015.

ALBUQUERQUE, Elisabeth Maciel de. *Avaliação da técnica de amostragem “Respondent-driven Sampling” na estimação de prevalências de Doenças Transmissíveis em populações organizadas em redes complexas*. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP; Rio de Janeiro: Ministério da Saúde – Fiocruz. **Dissertação de Mestrado**, 99p, 2009.

ARAÚJO, L & RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. In: *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 83 | 2017, posto online no dia 06 fevereiro 2017, consultado no dia 30 abril 2019.

BAHIA, L. *Diferenciação salarial segundo critérios de desempenho das empresas industriais brasileiras*, in SALERNO, M. e DE NEGRI, j. (coord.). *Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firms Industriais Brasileiras*. Brasília: IPEA, 2005.

BALDIN & MUNHOZ. *SNOWBALL (BOLA DE NEVE): uma técnica metodológica para pesquisa em educação ambiental comunitária*. X Congresso Nacional de Educação, 2011.

BACHRACH, P. & BARATZ, M. (1962) *Two faces of power*. *American Political Science Review*, v. 56; 1962.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agenda dynamics and policy subsystems*. *Journal of Politics*, v. 53, p. 1044-1074, 1991.

_____. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

_____. *From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing*. *The Journal of Politics*, v. 60, p. 1-33, 1998.

_____. *Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability change in American policymaking in* SABATIER, P. *Theories of the policy process*, Oxford: Westview Press, 1999.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; TRUE, J. L. *Punctuated Equilibrium Theory. Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 2007.

BICKMAN, L. & ROG, D.J. *Handbook of applied social research methods*. Thousand Oaks, Sage, 1997.

BONAFONT, L. C. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BRADY, Henry E. & COLLIER, David. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York: Rowman & Littlefield, 2004.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988.

_____. Lei nº 8.661, de 02 de Junho de 1993. Brasília: Presidência da República, 1993.

_____. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Documento Básico: III Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico 1996-1999. Brasília; 1996a.

_____. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Plano plurianual de ciência e tecnologia do governo federal – PPA 1996-1999. Brasília; 1996b.

_____. O Livro Verde da C&T&I. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia; 2001.

_____. O Livro Branco da C&T&I. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia; 2002.

_____. Projeto de Lei da Inovação 7282/2002. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

_____. Projeto de Lei da Inovação 3476/2004. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

_____. Lei nº 10.893, de 02 de dezembro de 2004. Brasília: Presidência da República; 2004.

BRITO CRUZ, C. H. “*A Universidade, a Empresa e a Pesquisa que o país precisa*”, In: Parcerias Estratégicas, número 8, p. 5-30, maio, 2000.

BUCCI, Maria P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALDAS, Ruy Araujo. *A construção de um modelo de arcabouço legal para Ciência, Tecnologia e Inovação*, In: Revista Parceria Estratégicas. Número vol.6 número 11 (junho), 2001.

CAPELLA, A. C. N. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995- 2002)*. **Tese de Doutorado**, São Paulo: Universidade Federal de São Carlos, 2004.

_____. “*Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas*”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. 2ª ed. RJ: Editora Fiocruz, 2007.

CARVALHO, *teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014*. Rev. Serv. Público Brasília 69 (1) 85-110 jan/mar 2018.

CASSIOLATO, J. e LASTRES, H. *Sistemas de inovação: políticas e perspectivas*. In: Parcerias Estratégicas, n. 8, CGEE/MCT, Brasília, 2000.

COUTINHO, P. *Estratégia Tecnológica e Gestão da Inovação: uma estrutura analítica voltada para os administradores das empresas*. Tese de Doutorado, Engenharia Química, Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

COUTO, C. e ABRÚCIO, F. *O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições*. Tempo soc., São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

DAGNINO, R. *Ciência e Tecnologia no Brasil: o processo decisório e a comunidade de pesquisa*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

DAVYT GARCÍA, Amílcar. *Avaliação por pares e processos decisórios em agências de fomento à pesquisa. O CNPq e a FAPESP*. **Tese de Doutorado**. Campinas: IG/UNICAMP, 2001.

DE TONI, Jackson. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. 2013. 348, xlii f. **Tese de Doutorado**. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

_____. *Uma nova governança no padrão de relacionamento público-privado da política industrial brasileira*. Rev. Sociol. Polit. [online]. vol.23, 2015.

DIAS, R. B. *A política científica e tecnológica latino-americana: relações entre enfoques teóricos e projetos políticos*. **Dissertação de Mestrado**. Campinas: IG/UNICAMP, 2005.

_____. *A Trajetória da Política Científica e Tecnológica Brasileira: um olhar a partir da análise de política*. **Tese de Doutorado**. Programa de Política Científica e Tecnológica. Campinas: IG/UNICAMP; 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DIRETRIZES DE POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR. Casa Civil, MDIC, MF, MCT, IPEA, BNDES, FINEP e APEX Brasil, Brasília, (mimeo), 2003.

DOSI, G. *Technical change and industrial transformation: the theory and an application to the semiconductor industry*. London, Macmillan, 1984.

DOSI, G. & Orsenigo, L. *Coordination and transformation: an overview of structures, behaviours and change in evolutionary environments* In: Dosi, G. et al.(orgs) *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers, 1988. pp13-37

DYE, T.R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama Press; 1976.

_____. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984 [2005].

EGLER, Paulo César G. *Porque Ciência e Tecnologia não são Atividades Estratégicas no Brasil*. Revista Parcerias Estratégicas Brasília número 10: 5-12, março 2001.

FISCHER, Frank, and FORRESTER, John. *The Argumentative Turn in Policy Analysis*. Durham, NC: Duke University Press; 1993.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J. C. *Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões*. Estudo & Debate, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011.

GEORGE, Alexander L. & BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press. 2004.

GERRING, John. "What is a case study and what it is good for?". *American Political Science Review*, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004.

_____. *Case Study Research: principles and practices* (2nd. Edition) Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

GOERTZ, Gary & STARR, Harvey. *Necessary conditions: theory, methodology, and applications*. Lanham: Rowman & Littlefield. 2002.

HALL, Peter. *Policy paradigm, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain*", *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296; 1993.

HAJER, Maarten A. *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain*. In: *The Argumentative Turn*, ed. FISCHER, F. and FORESTER, J. Durham, NC: Duke University Press, 43-76; 1993.

HARTLEY, J. F. *Case studies in organizational research*. In: CASSELL, Catherine & SYMON, Gillian (Ed.). *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. London: Sage, p. 208-229, 1994.

HASS Peter. *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*, *International Organization*, 46 (1) (número temático: Knowledge, Power and International Coordination), pp. 1-35, 1992

KAPLAN, Thomas J. *The Narrative Structure of Policy Analysis*. In: *Journal of Policy Analysis and Management* 5: 761-78; 1986.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins. (1984, 1995, 2011, 2003)

JOHN, PETER. "Is There Life after Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? In: " *Policy Studies Journal* 31 (4): 481-98; 2003.

_____. *New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered*, comunicação apresentada na International Conference on Public Policy, Grenoble, 2013. disponível em: http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf (última consulta em agosto de 2018).

JONES, Michael and MCBETH, Mark. *Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong*. In: *Policy Studies Journal* 38.2: 329-353; 2010.

LASWELL H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LICHBACH, Mark & ZUCKERMAN, Alan S. (eds.). *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press. 1997

LINDBLOM, Charles E. "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 78-88. 1959.

LINDBLOM, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39: 517-526. 1979.

MAHONEY. “*Qualitative methodology and comparative politics*”. *Comparative Political Studies*, v. 40, p. 122-144, 2007.

MANCUSO, W O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 3, 2004.

MANCUSO, W. P.; GONÇALVES, M. P.; MENCARINI, F. *Colcha de retalhos: a política de concessão de benefícios tributários ao empresariado no Brasil (1988 – 2006)*. In: Mancuso, W. P.; Leopoldi, M. A. P.; Iglecias, W. (org). *Estado, Empresariado e Desenvolvimento no Brasil - novas teorias, novas trajetórias*. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

MCBETH & SHANAHAN. “*Public Opinion for Sale: The Role of Policy Marketers in Greater Yellowstone Policy Conflict*.” In: *Policy Sciences* 37 (3): 319–38; 2004.

MCBETH, SHANAHAN, JONES. “The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone”. In: *Society and Natural Resources* 18: 413–29, 2005

MCBETH, SHANAHAN, ARNELL, HATHAWAY "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory" In: *Policy Studies Journal* 35.1: 87-108; 2007.

MINTROM, M. SALISBURY, C. E LEUTJENS, J. *Policy entrepreneurs and promotion of Australian state knowledge economies*. *Australian Journal of Political Science* 49(3): 423-38, 2014

MONTEIRO, Lorena Madruga. Modelo “Top Down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/3253/2304> Acesso em 29 de março de 2018.

MOREL, Regina Lúcia de Moraes. *Ciência e Estado, a Política Científica no Brasil*. São Paulo, T. A. Queiroz; 1979.

MOTOYAMA, S. (org.). *Prelúdio para uma história: ciência e tecnologia no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 2004.

OCDE, TRANSFER PRICING, GUIDELINES FOR MULTINATIONAL ENTERPRISES AND TAX ADMINISTRATIONS, 2010. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2010_tpg-2010-en> acesso em 11 de março de 2019.

OSTRÖM, E. *Public entrepreneurship: a Case study in ground water basin management*. **Doctoral Dissertation**, University of California, Los Angeles, 1965. Available at: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3581/eostr001.pdf?sequenc..> Acessado em 20 de outubro 2018.

PACHECO, C. A. & CORDER, S. Mapeamento Institucional e de Medidas de Política com Impacto sobre a Inovação e a Diversificação das Exportações, CEPAL, Santiago, 2008.

PACHECO, C. A. & SALLES FILHO, S. L. M. (coord.), Uma Dupla Agenda de Política Tecnológica para o Brasil: lições das estratégias internacionais de catching-up e das políticas de estímulo à inovação, CGEE, Relatório de Pesquisa, Brasília, setembro de 2006.

PACHECO, C. A. Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica. Brasília, CGEE, 2007a, mimeo, p. 45.

_____. As reformas da política nacional de ciência, tecnologia e inovação no Brasil (1999-2002), Santiago de Chile, GTZ, Cepal, dezembro de 2007b. Disponível em: <https://www.cepal.org/iyd/noticias/paginas/5/31425/carlosamericop.pdf>.

_____. O Sistema de C&T e Inovação no Brasil: marcos institucionais, mecanismos de gestão e tomada de decisão In: Desafios dos Sistemas Nacionais de Inovação ed. Brasília/Buenos Aires, CGGE/CEEDS, 2006. Disponível em: www.cgge.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=3784

_____. *Dimensões Institucionais das Políticas de Inovação no Brasil: Avanços e Gargalos de um Sistema Nacional de Inovação Incompleto*. Draft prepared for discussion in MIT workshop, Innovating in Brazil, January Fapesp, 2018.

PACHECO, C. A.; BONACELLI, M. B. M. & FOSS, M. C. - "Políticas de estímulo à demanda por inovação e o Marco Legal de CT&I", p. 213-240, in: COUTINHO, D. R; FOSS, M. C. & MOUALLEM, P. S. B. (org.), *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017. Disponível em: <http://openaccess.blucher.com.br/article-details/08-20816>.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Resoluções do 12º Encontro Nacional, Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – A Ruptura Necessária. Brasília, 2001.

_____. Programa Eleitoral De Lula, Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 2002.

PARSONS, Wine, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK, e Northampton, MA, Edward Elgar, 1995.

PETERS, Guy. *Governance: a garbage can perspective*. Political Science Series, n. 84, p. 1-22, dez. 2002.

POLANYI, M. *The logic of liberty: reflections and rejoinders*. Chicago: University of Chicago Press. 1951.

RADAELLI, Claudio M. "policy narratives in the european union: the case of harmful tax competition" eui-rscas working papers 34, european university institute (eui), robert schuman centre of advanced studies (rscas); 1998.

_____. "Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions" In: JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, Wiley Blackwell, vol. 37(4), pages 661-682, December; 1999

REZENDE, Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 6. Brasília, pp. 297-337, 2011.

ROE, Emery. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham, CT: Duke University Press; 1994.

SABATIER, P. A. & JENKINS SMITH, H. C. (orgs.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press; 1993.

_____. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press (1999, 2007)

SCHOLZE & CHAMAS, Instituições públicas de pesquisa e o setor empresarial: o papel da inovação e da propriedade intelectual, In: Parcerias estratégicas, Volume 5, número 8, 2000.

SIMON, H. A. *Models of man*. New York: Wiley, 1957.

_____. *The logic of heuristic decision-making*. In: Cohen, R. S.; Wartofsky, M. W. (Eds.). *Models of Discovery*. Boston: D. Reidel, 1977.

_____. *Reason in human affairs*. Stanford: Stanford University Press, 1983.

_____. Human nature in politics: the dialogue of Psychology with Political Science. *American Political Science Review*, v. 79, p. 293–304, 1985.

SALERNO, M. *A política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal, Parcerias Estratégicas*, CGEE, n. 19, Brasília, 2004.

SALERNO, M. S. (2017), Políticas de inovação no Brasil: desafios de formulação, financiamento e implantação, in: COUTINHO, D. R; FOSS, M. C. & MOUALLEM, P. S. B. (org.), *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017. Disponível em: <http://openaccess.blucher.com.br/article-details/08-20816>. Secretaria Executiva da PDP, Modelo de Coordenação e Gestão da Política de Desenvolvimento Produtivo, Brasília, novembro de 2008.

SCHUMPETER, J.(1911/1949) *The Theory of Economic Development*. Oxford University Press. Disponível em: <https://ia801601.us.archive.org/0/items/in.ernet.dli.2015.187354/2015.187354.The-Theory-Of-Economic-Development.pdf>
Acessado em 12 de novembro de 2018.

SEAWRIGHT, JASON, AND JOHN GERRING. “Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options.” *Political research quarterly* 61, no. 2: 294-308, 2008.

SCHWARTZMAN, S. Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil. Brasília: Ministério de Ciência e Tecnologia, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Centro de Estudos Estratégicos, 2001;

SCHWARTZMAN, S. e COLABORADORES. *Ciência e tecnologia no Brasil: Política Industrial, mercado de trabalho e instituições de apoio (vol.2)*, Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas; 1995.

_____. *Ciência e tecnologia no Brasil: A Capacitação Brasileira para a Pesquisa Científica e Tecnológica (vol.3)*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; 1996.

SILVA, C. G. & MELO, L. C. P. (coord.), *Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira, Livro Verde da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*, Ministério da Ciência e Tecnologia e Academia Brasileira de Ciências. pg. 228, 2001.

SOUZA. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, 2006

STONE, Deborah. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Revised Edition, 3rd ed. New York: W. W. Norton, 2002.

TRUE, JAMES L., BRYAN D. JONES, E FRANK R. BAUMGARTNER (2007), "Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking", In: PAUL A. SABATIER (org.) (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO, Westview Press, pp. 155-187.2007

VELASCO, H. ; DÍAZ DE RADA, A. *La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de la escuela*. Madrid: Trotta, 1997

VELHO, L. & SOUZA PAULA, M. C. *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2008.

VERMULM, R. & DE PAULA, T. "*A política tecnológica no Brasil e a experiência internacional*". São Paulo, Relatório do Iedi, 2006.

VINUTO, Juliana .A AMOSTRAGEM EM BOLA DE NEVE NA PESQUISA QUALITATIVA: UM DEBATE EM ABERTO. *Revista Temáticas*, Campinas, 22, (44): 203-220, ago/dez. 2014

VOGT, CARLOS, *Ciência, Tecnologia e Inovação: Desafios e Contraponto* In *REVISTA COMCIÊNCIA [Ciência & Tecnologia - Inovação & Desenvolvimento](#)* N° 24 - Setembro – 2001.

WEIBLE, CHRISTOPHER M., PAUL A. SABATIER, AND KELLY MCQUEEN. (2009). "Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework." In: *The Policy Studies Journal* 37:121-140.

YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine & FREITAS, Maria José. "Case study research in political science". In: MILLS, Albert J.; DUREPOS, Gabrielle & WIEBE, Elden (eds.). *Encyclopedia of case study research*. Los Angeles: Sage, 2008.

ANEXO 1 – Lista de entrevistados (apresentação dos nomes, ocupação e motivação do contato) e roteiro de perguntas

NOME	OCUPAÇÃO À ÉPOCA (1999-2004)	MOTIVO DO CONTATO (LINHAS GERAIS)
Ana Lúcia Delgado Assad	Coordenadora da área de biotecnologia do MCT	Membro do corpo técnico do MCT. Relação com Pacheco, Maurício Mendonça, Wanderley de Souza e Roberto Amaral.
André Amaral	Diretor da Finep	Membro da Finep no período de reestruturação da Financiadora. Acompanhou a introdução do tema inovação no MCT. Relação com Pacheco e Maurício Mendonça. Esteve na transição.
Carlos Américo Pacheco	Ex-secretário executivo do MCT (1999-2002)	Considerado empreendedor político por esta tese
Carlos H. de Brito Cruz	Presidente da Fapesp (1996-2002) e Reitor da Unicamp (2002-2005)	Colaborou com o MCT em diversos estudos, um dos principais representantes do setor de C&T (agência de fomento e universidade com ênfase em pesquisa)
Claudio nazareno	-----	Atualmente é Assessor técnico Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Explicou-nos as características, dificuldades e curiosidades sobre a tramitação de um Projeto de Lei no Congresso.
Edmundo M. de Oliveira	Assessor Especial na transição e no NAE	Fez parte da transição no MCT e foi um importante interlocutor do grupo interministerial que preparou o PL 3476/2004
Elza A. B. Brito da Cunha	Diretora da Embrapa	Uma das autoras do PL 7282/2002. Acompanhou a transição e a chegada do novo Governo.
Fernando Henrique Cardoso	Presidente da República (1999-2002)	Escolheu pessoalmente Pacheco para ser o secretário executivo do MCT. Gostaríamos de entender o porquê. Além de ouvir parecer sobre a política à época.
Gilberto Kassab	Deputado Federal (PFL-SP)	Devido sua formação e bom trânsito na CCTIC, foi um dos principais interlocutores entre o Legislativo e o MCT
Glauco Arbix	Coordenador-Geral do NAE e presidente do IPEA (2003-2006)	Considerado empreendedor político e Localizador por esta tese
Jorge Ávila	Diretor da Finep	Membro da Finep no período de reestruturação da Financiadora. Acompanhou a introdução do tema inovação no MCT. Relação com Pacheco e Maurício Mendonça. Esteve na transição.
Jorge Bittar	Deputado Federal (PT-SP)	Devido sua formação e bom trânsito na CCTIC, foi um dos principais interlocutores entre o Legislativo e o MCT. Uma das principais vozes do partido dos Trabalhadores.
Júlio Semeghini	Deputado Federal (PSDB-SP)	Devido sua formação e bom trânsito na CCTIC, foi um dos principais interlocutores entre o Legislativo e o MCT

Professora Dra. Lea Velho	Entre 1999-2004 ocupou os cargos de professora da Universidade de Campinas e consultora no <i>Institute for New Technologies, United Nations University</i> , (Holanda)	Selecionamos alguns especialistas na área de C&T&I para entendermos as impressões, à época, do debate sobre os rumos da PCT nacional.
Luís Fernandes	secretário executivo do MCT (2004)	Considerado empreendedor político invisível por esta tese
Marcos Lisboa	Secretaria de Política Econômica (2003-2006)	Um dos principais nomes da transição de Governo
Maria Beatriz Bonacelli	Entre 1999-2004 ocupou os cargos de professora da Universidade Federal de São Carlos, posteriormente, docente da Universidade de Campinas	Selecionamos alguns especialistas na área de C&T&I para entendermos as impressões, à época, do debate sobre os rumos da PCT nacional.
Mário Salerno	Diretor do Ipea (2003-2005)	coordenação do Grupo Executivo encarregado da proposta de Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Um dos principais colaboradores de Glauco Arbix
Maurício Mendonça;	secretário de Política Tecnológica e Empresarial, do MCT	Braço direito de Pacheco, foi um dos principais colaboradores para mudança de perfil do Ministério de C&T, um dos responsáveis pelo PL 7282/2002
Mauro Marcondes;	Presidente da Finep (1999-2003)	Um dos principais responsáveis pela reestruturação da Financiadora. Acompanhou a introdução do tema inovação no MCT. Relação com Sardenberg, Pacheco e Maurício Mendonça. Esteve na transição e nos primeiros meses do novo Governo.
Reinaldo Ferraz	Servidor de carreira do MCT	Servidor de carreira do MCT, esteve no serviço público federal desde 1975, fez parte do MEC. Acompanhou a situação dramática do setor de C&T desde os anos de 1980 e a chegada do termo inovação nos dois Governos
Renato Dagnino	Professor da Universidade de Campinas	Selecionamos alguns especialistas na área de C&T&I para entendermos as impressões, à época, do debate sobre os rumos da PCT nacional.
Sérgio Rezende	Presidente da Finep (2003-2005)	Membro da Finep no novo Governo, era um importante interlocutor entre o MCT e o Partido dos Trabalhadores
Sérgio Salles	Superintendente de Planejamento Operacional da FINEP (2001-2003)	Colaborou com o MCT em diversos estudos, um dos autores do Livro Verde (BRASIL, 2001), membro da Finep.
Walkiria Santos	Assessora da Consultoria Técnica do PL 3476/2004	Explicou-nos, sob sua visão, quais eram as principais dificuldades que o relator do PL, Ricardo Zarattini (PT), enfrentou na Comissão Especial do Projeto.
Wanderley de Souza	secretário executivo do MCT (2003)	Apresentou-nos a sua visão sobre o MCT no novo Governo e a relação do Ministro com os atores sociais de C&T

ROTEIRO DE PERGUNTAS

- Cada entrevista foi baseada pela ocupação à época do(a) entrevistado(a). No caso dos(as) especialistas em C&T&I, esse requisito não foi aplicado, pois nos interessava sua visão, na posição de docente, sobre o debate da C&T&I nacional entre 1999-2004.
- Sob a ótica da Análise de narrativa, nossas entrevistas foram pautadas por perguntas abertas, as quais exigiram respostas baseadas em memórias, opiniões ou ideias pessoais sobre um assunto. Majoritariamente, o controle da conversa foi da pessoa entrevistada. Optamos por poucas interrupções para que facilitasse o processo de recordação dos fatos e, assim os depoimentos puderam ser baseados, exclusivamente, em memórias, sem interferência, direcionamento ou influência do conteúdo da pergunta.
- Ainda que o conjunto de entrevistas não tenha tido um roteiro único, seguimos uma linha comum. As principais perguntas tiveram o seguinte conteúdo:
 1. Quais as suas impressões sobre setor de C&T&I antes de 1999?
 2. Quais as suas impressões sobre setor de C&T&I com a liderança de Sardenberg e de Pacheco?
 3. O(A) senhor(a) sentia uma mudança de perfil no MCT? Se sim, qual a expectativa da mudança?
 4. Na sua opinião, sobre o diagnóstico, apontado no fim dos anos de 1990, sobre desequilíbrio entre Ciência e Tecnologia no país?
 5. Na sua opinião, na gestão Sardenberg& Pacheco, qual literatura influenciava os debates no MCT sobre inovação?
 6. Em relação ao tópico anterior, quais entidades estavam atentas ao caso?
 7. O(A) senhor(a) se lembra como o tema inovação era recepcionado pelos atores sociais?
 8. Na sua opinião, havia resistências ao avanço do tema inovação na academia?
 9. Na sua opinião, havia resistências ao avanço do tema inovação na Câmara dos Deputados?
 10. Na sua opinião, quais as impressões sobre o PL 7282/2002?
 11. Na sua opinião, quais entidades se mostravam como resistência ao avanço do PL 7282/2002?
 12. O Congresso Nacional oferecia resistência ao avanço do tema inovação em 2002?
 13. Como o(a) senhor(a) avalia a gestão de Sardenberg e Pacheco (1999-2002)?
 14. O(A) senhor(a) se lembra qual expectativa da área de C&T&I de quando o Partido dos Trabalhadores venceu as eleições?
 15. O(A) senhor(a) se lembra qual expectativa da área de C&T&I quando Roberto Amaral foi escolhido Ministro?
 16. Qual a opinião do(a) senhor(a) sobre a gestão de Roberto Amaral e Wanderley de Souza?
 17. Na sua opinião, havia questões ideológicas sobre o andamento da pasta, durante o mandato de Roberto Amaral?
 18. Como o(a) senhor(a) analisa o tema da inovação na gestão Amaral? E o PL lei de Inovação?
 19. Como o(a) senhor(a) analisa a chegada de Eduardo Campos e Luis Fernandes no MCT, em 2004?

20. Na sua opinião, na gestão Campos & Fernandes, qual literatura influenciava os debates no MCT sobre inovação?
21. Como o(a) senhor(a) avalia a retomada do tema inovação pelo MCT, em 2004?
22. Qual o impacto que a PITCE teve no debate em torno da lei de inovação?
23. O(A) senhor(a) considera que a lei de inovação (PL 7282/2002) proposta pelo Governo Cardoso é diferente da lei de inovação (PL 3476/2004) proposta no Governo Lula?
24. Quais os pontos de resistência do PL 3476/2004?
25. Como o(a) senhor(a) enxerga o avanço do tema inovação em 2004 no MCT?
26. Quais entidades o(a) senhor(a) acredita que eram as principais resistências do avanço desta agenda?
27. O Congresso Nacional oferecia resistência ao avanço do tema inovação em 2004?
28. Como o senhor analisa a rápida aprovação do PL 3476/2004 no Congresso?

MATERIAL CONSULTADO

Para reconstruirmos os debates da área de C&T&I e identificarmos os principais personagens e mapearmos as relações entre os atores sociais do setor de C&T&I (1999-2004), consultamos o seguinte material:

- Acervo eletrônico do jornal O Estado de São Paulo
- Acervo eletrônico do Jornal Folha de São Paulo
- Acervo eletrônico da Revista Fapesp
- Acervo eletrônico da Revista Brasileira de Inovação
- Acervo eletrônico da Revista Parceria Estratégicas
- Acervo eletrônico da Revista ComCiência
- Acervo eletrônico do Jornal da Unicamp
- Acervo eletrônico do PL 7282/2002 – Site da Câmara dos Deputados
- Acervo eletrônico do PL 3476/2004, Comissão Especial/AUDIÊNCIAS PÚBLICAS – Site da Câmara dos Deputados
- Acervo eletrônico do MCT – PPA
- Acervo eletrônico da CCT
- Acervo eletrônico da CCTIC
- Tentativa de visita ao acervo físico de memórias da Câmara dos Deputados
- Acervo físico do setor de memórias da SBPC
- Acervo eletrônico da biblioteca da Finep
- Acervo eletrônico do boletim do INPI e ABPIT

ANEXO 2

JUSTIFICATIVA DO SENADOR ROBERTO FREIRE AO APRESENTAR O PL 257/2000 em 30/11/2000

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL nº 191, 01 DE DEZEMBRO DE 2000 p. 23662-23663

Sr. Presidente, Sras e Srs. Senadores,

Apresento hoje um projeto que considero revolucionário nas relações entre a pesquisa e o mercado. Sabemos que a maior parte dos pesquisadores de alta qualificação estão concentrados ou em universidades públicas ou em centros e institutos de pesquisa governamentais. Com as atuais leis em vigor, é extremamente difícil que as descobertas e evoluções promovidas por esses pesquisadores do setor público estejam rapidamente disponíveis para a sociedade.

Existem uma série de impedimentos para que o pesquisador se transforme em empreendedor. Nosso projeto procura mudar essa relação, permitindo a servidores da Administração Pública de caráter científico e tecnológico e a professores universitários receber ganhos econômicos resultantes da exploração da sua criação intelectual ou produção científica; colaborar, por tempo determinado, com empresa privada em projetos de pesquisa científica de alta relevância para o interesse nacional; e licenciar-se para desenvolver atividade empreendedora relativa à produção de bens decorrentes de sua produção científica.

De outro lado, permite às universidades e órgãos outros científicos da Administração Pública prestar serviços ou contratos de pesquisa, explorar patentes e licenças, criar serviços voltados para industrialização ou comercialização de produtos técnico-científicos. Tudo cercado de controles e garantindo a lisura e a defesa do interesse público e não de interesses corporativos ou particulares.

Alguns poderiam criticar essa proposta por permitir uma aproximação do mundo do saber científico com o mercado. Mas essa é justamente sua maior qualidade: muitos centros de pesquisa hoje vivem impasses porque, como as normas não permitem a exploração industrial ou comercial dos bens científicos produzidos, as instituições criam sistemas tortuosos para driblar a lei e explorar seu potencial, por meio de serviços e consultorias. É necessário tomar essas ações transparentes e controláveis, para que os centros e órgãos de pesquisa saiam de seus casulos e se tomem os principais fomentadores do desenvolvimento brasileiro.

Ao enviarmos o anteprojeto a diversas agências fomentadoras de pesquisa e universidades, percebemos que a ideia é bem-vinda e necessária, delas recebendo diversas contribuições, muitas incorporadas ao projeto. O debate continua. Outra forma de abordar o problema é pelo ângulo dos investimentos, sempre bem-vinda e da maior importância, e essa vem sendo parcialmente atacada com a criação dos fundos de pesquisa e fomento. Mas o desenvolvimento não é só um problema de recursos: é de gerenciamento e, especialmente, de liberdade para criar.

ANEXO 3

Diretrizes para a “Lei Nacional de Promoção de Ciência, Tecnologia e Inovação” (CALDAS, 2001, p. 24-25)

O desafio da flexibilidade de gestão de CT&I ‘per si’ não impulsionará a capacidade de inovação do país. Neste sentido, a tese que aqui se defende é a necessidade de construção de uma “Lei Nacional de Promoção de Ciência, Tecnologia e Inovação” que deveria, em hipótese, consolidar um arcabouço legal que dê condições ao país de, efetivamente, construir um modelo de desenvolvimento sócio-econômico sustentável.

Os objetivos de uma Lei desta natureza seriam:

- aumentar a velocidade de geração e da qualidade do avanço do conhecimento fundamental, como base para ampliar a capacidade de invenção do país;
- criar ambientes favoráveis para ampliar a capacidade de desenvolvimento tecnológico nas universidades, institutos de pesquisa e centros de P&D;
- promover e incentivar a inovação tecnológica no ambiente privado. O escopo da ação desta lei seria determinado a partir de um conjunto de critérios propostos para fortalecer a capacidade nacional de gerar conhecimento e transforma-lo em inovação.

Abaixo, serão enumerados alguns pontos relevantes:

- flexibilização da gestão de C&T nas universidades, centros de pesquisa e institutos governamentais de pesquisa;
- criar mecanismos legais de movimentação de cientistas, engenheiros, tecnólogos e gestores de C&T intra e inter-institucional, intra e interestadual (acabar com as barreiras legais que inviabilizam a movimentação de pessoal entre as instituições de ensino e pesquisa);
- eliminar as barreiras legais que impedem a absorção, nos quadros das instituições de C&T, de estrangeiros e criar mecanismos que possam atrair especialistas estrangeiros de alta qualificação e de importância estratégica para o país;
- eliminar as barreiras legais que impedem a extinção da isonomia e estabilidade de cientistas, engenheiros e tecnólogos dos serviços públicos federal e estadual, como forma de criar um sistema dinâmico que valoriza a competência e premia o desempenho;
- criar mecanismos para incentivar a movimentação de cientistas, engenheiros, tecnólogos e gestores de CT&I entre os ambientes público e privado (Lei Francesa de Inovação);
- criar mecanismos que estimulem os pesquisadores que desejem lançar-se no mundo empresarial (projeto do Senador Roberto Freire);
- propor forma de estimular a inovação tecnológica no ambiente privado, por exemplo, através de: a) apoio público à atividade de P&D nas empresas, respeitadas as limitações impostas pela OMC; b) incentivos fiscais e não fiscais; c) encomenda de pesquisa e desenvolvimento aos centros de P&D; d) participação privada em grandes projetos mobilizadores; e) poder de compra do Estado.
- estimular o surgimento de um parque empresarial, sobretudo à base de PME’s, intensivas em conhecimento, através de apoio público às diferentes estratégias de gestão (incubadoras, pólos e parques tecnológicos) e a criação da figura do seed money para incentivar as empresas do tipo startup

ANEXO 4 – HISTÓRICO – TRAMITAÇÃO DO PL 7282/2002

Situação: Arquivada

Origem: MSC 896/2002

Autor: Poder Executivo

Apresentação: 05/11/2002

Ementa: Dispõe sobre medidas de incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à inovação, altera o § 1º do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

Dados Complementares: Regulamenta o disposto nos artigos 218 e 219 da Constituição Federal de 1988.

Forma de Apreciação: Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD)

DATA	TRAMITAÇÃO
05/11/2002	PLENÁRIO (PLEN) <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Projeto de Lei
05/11/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) <ul style="list-style-type: none"> • Despacho à CTASP, CECD, CCTCI, CFT (Artigo 54 do RI) e CCJR (Artigo 54 do RI). ENTRADA NA CÂMARA: 1ª Sessão - 06 11 02. 2ª Sessão - 07 11 02. 3ª Sessão - 08 11 02. 4ª Sessão - 11 11 02. 5ª Sessão - 12 11 02. PRAZO NA CÂMARA: 20 02 03
06/11/2002	Comissão de Educação e de Cultura (CEC) <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento pela CECD. Comissão de Finanças e Tributação (CFT) <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento pela CFT. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento pela CCJR. COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) <ul style="list-style-type: none"> • Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD 07 11 02 PÁG 46516 COL 02. Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento pela CCTCI. Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento pela CTASP. • Designado Relator, Dep. Gerson Gabrielli
12/11/2002	Comissão de Educação e de Cultura (CEC) <ul style="list-style-type: none"> • Designada Relatora, Dep. Iara Bernardi
20/11/2002	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) <ul style="list-style-type: none"> • Designado Relator, Dep. Luiz Piauhyllino
28/11/2002	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) <ul style="list-style-type: none"> • Designado Relator, Dep. Vilmar Rocha
27/01/2003	Comissão de Educação e de Cultura (CEC) <ul style="list-style-type: none"> • Devolvida sem Manifestação.
31/01/2003	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) <ul style="list-style-type: none"> • Devolvido ao Relator, Dep. Gerson Gabrielli

07/02/2003	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Parecer Relator pelo Dep. Gerson Gabrielli Inteiro teor • Parecer do Relator, Dep. Gerson Gabrielli, pela aprovação deste, e da Emenda de Plenário nº 1, com substitutivo
20/02/2003	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) <ul style="list-style-type: none"> • Encaminhado à publicação. Pendente de pareceres da CTASP, da CECD, da CCTCI, da CFT e da CCJR. LETRA A.
24/02/2003	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) <ul style="list-style-type: none"> • Deferido Aviso 194 da Presidência da República, encaminhando a MSC000552003, solicitando o cancelamento da Urgência Constitucional para este projeto. DCD 07 03 02 PÁG 4909 COL 01.
27/02/2003	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) <ul style="list-style-type: none"> • Designado Relator, Dep. Aduino Pereira • Devolvida sem Manifestação.
11/02/2003	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) <ul style="list-style-type: none"> • Designada Relatora, Dep. Dra. Clair
30/04/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) <ul style="list-style-type: none"> • Deferido Aviso nº 435/04, da Presidência da República, encaminhando a MSC 192/04, solicitando a retirada deste Projeto. DCD 04 05 04 PÁG 19587 COL 01
16/11/2004	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) <ul style="list-style-type: none"> • Ao Arquivo - Mem. 305

ANEXO 5 – HISTÓRICO – TRAMITAÇÃO DO PL 3476/2004

Situação: Transformado na Lei Ordinária 10973/2004

Origem: MSC 194/2004

Ementa: Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências

Dados Complementares: Cria a modalidade de licitação denominada "chamada pública" a ser regulamentada; estabelece normas para estímulo ao inventor independente. Regulamenta os artigos 218 e 219 da Constituição Federal de 1988. Altera as Leis nºs 8.666, de 1991 e 8.745, de 1993. Projeto chamado de "Lei da Inovação"

DATA	TRAMITAÇÃO
05/05/2004	PLENÁRIO (PLEN) <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Projeto de Lei pelo Poder Executivo • Apresentação do Requerimento pelo Dep. Renato Casagrande • Apresentação da Mensagem pelo Poder Executivo
11/05/2004	PLENÁRIO (PLEN) <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação da Requerimento de Urgência (Art. 155 do RICD), REQ 1818/2004, pelo Líderes
05/05/2004	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) <ul style="list-style-type: none"> • Prazo de 45 dias para apreciação na Câmara dos Deputados (Art. 64 §2 da CF): 05/05/2004 a 19/06/2004. DCD 06/05/04 Pag 20646 Col 01. Republicado DCD 07/05/04 Pag 20893 Col 01
05/05/2004	Seção de Registro e Controle de Análise da Proposição/SGM (SECAP(SGM)) <ul style="list-style-type: none"> • À Comissão de o Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.476, de 2004, que "dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências". . (Novo Despacho) DCD 07 05 04 pág 20695 col 01.
05/05/2004	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) <ul style="list-style-type: none"> • Constitua-se Comissão Especial, nos termos do art. 34, II do Regimento Interno, a ser integrada pelas seguintes comissões: Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD)
06/05/2004	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) <ul style="list-style-type: none"> • Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 07/05/2004
06/05/2004	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) <ul style="list-style-type: none"> • Ato da Presidência : Cria Comissão Especial, nos termos do inciso II e § 1º do art. 34 do Regimento Interno
12/05/2004	PLENÁRIO (PLEN) <ul style="list-style-type: none"> • Alteração do Regime de Tramitação desta proposição em virtude da Aprovação da REQ 1818/2004 => PL 3476/2004. DCD 13 05 04 pág 21784 col 02
12/05/2004	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)

	<ul style="list-style-type: none"> • Prejudicado o Requerimento nº 1793/04, do Dep Renato Casagrande e Dep Beto Albuquerque, que solicita a constituição e Comissão Especial, pois no momento da distribuição da matéria, já atendida a solicitação.
08/06/2004	<p>Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.476, de 2004, que "dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências". (PL347604)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Requerimento, REQ 7/2004 PL347604, pela Dep. Luiza Erundina • Apresentação do Requerimento, REQ 6/2004 PL347604, pela Dep. Luiza Erundina • Apresentação do Requerimento, REQ 5/2004 PL347604, pela Dep. Luiza Erundina • Apresentação do Requerimento, REQ 4/2004 PL347604, pela Dep. Luiza Erundina • Apresentação do Requerimento, REQ 3/2004 PL347604, pela Dep. Luiza Erundina • Apresentação do Requerimento, REQ 2/2004 PL347604, pela Dep. Luiza Erundina
08/06/2004	<p>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ato da Presidência : Constitui Comissão Especial, nos termos do inciso II e § 1º do art. 34 do Regimento Interno.
08/06/200	<p>Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.476, de 2004, que "dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências". (PL347604)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento pela PL347604. • Designado Relator, Dep. Zarattini (PT-SP)
09/06/2004	<p>Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.476, de 2004, que "dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências". (PL347604)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação do Requerimento, REQ 29/2004 PL347604, pelo Dep. Ronaldo Dimas • Apresentação do Requerimento, REQ 25/2004 PL347604, pelo Dep. Zarattini • Apresentação do Requerimento, REQ 26/2004 PL347604, pelo Dep. Zarattini • Apresentação do Requerimento, REQ 27/2004 PL347604, pelo Dep. Julio Semeghini • Apresentação do Requerimento, REQ 28/2004 PL347604, pelo Dep. Renato Casagrande • Apresentação do Requerimento, REQ 30/2004 PL347604, pelo Dep. Ronaldo Dimas
18/06/2004	<p>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento de Mensagem do Poder Executivo solicitando o cancelamento da urgência pedida ao Projeto de Lei nº 3.476, de 2004.
19/06/2004	<p>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Encerramento automático do Prazo Urgência Constitucional - Art. 64 §2 CF.
07/07/2004	<p>PLENÁRIO (PLEN) - 20:05 Sessão - Deliberativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Discussão em turno único. • Retirado pelo autor, Dep. José Carlos Aleluia, Líder do PFL, o Requerimento que solicita a retirada de pauta deste Projeto. • Designado Relator, Dep. Zarattini (PT-SP), para proferir parecer pela Comissão Especial a este Projeto e às 22 Emendas a ele apresentadas. • Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Zarattini (PT-SP), pela Comissão Especial, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e pela adequação financeira e orçamentária deste Projeto e das Emendas de nºs 1 a 17 e 19 a 22, pela inconstitucionalidade da Emenda nº 18, e, no mérito, pela aprovação deste Projeto e das Emendas de nºs 8, 9, 11, 14 e 20, na forma do Substitutivo apresentado, e rejeição das Emendas de nºs 1 a 7, 10, 12, 13, 15 a 19, 21 e 22.

	<ul style="list-style-type: none"> • Discutiram a Matéria: Dep. Gilberto Nascimento (PMDB-SP) e Dep. Julio Semeghini (PSDB-SP). • Encerrada a discussão. • Votação em turno único. • Encaminhou a Votação o Dep. Julio Semeghini (PSDB-SP). • Aprovado o Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial, ressalvados os Destaques. • Em consequência ficam prejudicados este Projeto Inicial e as Emendas a ele apresentadas, ressalvados os Destaques. • Retirado pelo Dep. José Carlos Aleluia, Líder do PFL, o Requerimento de sua Bancada que solicita DVS para Emenda nº 17. • Votação da Emenda ° 10, objeto do Requerimento de DVS da Bancada do PFL. • Encaminhou a Votação o Dep. José Carlos Aleluia (PFL-BA). • Rejeitada a Emenda nº 10. • Votação da Redação Final. • Aprovada a Redação Final oferecida pela Sra. Dep. Laura Carneiro (PFL-RJ). • A Matéria vai ao Senado Federal. (PL 3.476-A/04) DCD 08 07 04 PÁG 31903 COL 01.
08/07/2004	<p>PLENÁRIO (PLEN)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declarada prejudicada, em face da aprovação do Substitutivo oferecido pelo Relator da Comissão Especial - SBT 1 => PL 3476/2004.
13/07/2004	<p>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remessa ao Senado Federal, através do of. ps-gse/924/04
01/12/2004	<p>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento do Ofício nº 2.332/04 (SF) comunicando inexatidão material e encaminhando novos autógrafos, para substituição.
02/12/2004	<p>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transformado na Lei 10973/04. DOFC 03 12 04 PAG 02 COL 03. Retificação: DOU 16 03 05 PÁG 01 COL 01.
15/12/2004	<p>Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recebimento do Ofício nº 2.514/04 (SF) encaminhando autógrafo sancionado.

ⁱ De acordo com ARAÚJO & RODRIGUES (2017, p. 19), a partir da formulação de Lasswell, uma série de outros estudos buscaram tentar entender quantos estágios se baseavam o modelo do Ciclo Político. Os diferentes autores identificam várias etapas, fases ou sequências no ciclo político, designando-as de formas diferentes, porém, de acordo com Araújo & Rodrigues (2017), quatro etapas são comuns a todas as propostas e podem ser sintetizadas da seguinte forma **definição do problema e agendamento**, relativos ao contexto e ao processo de emergência das políticas públicas e ao debate público sobre as suas causas e à entrada do problema na agenda política; **formulação das medidas de política e legitimação da decisão**, relativas ao processo de decisão e de elaboração de argumentos explicativos da ação política, de desenho de objetivos e de estratégias de solução do problema, de escolha de alternativas, bem como de mobilização das bases de apoio político; **implementação**, relativa aos processos de provisionamento de recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros para a concretização das medidas de política; **avaliação e mudança**, relativas aos processos de acompanhamento e avaliação dos programas de ação e das políticas públicas, com o objetivo de aferir os seus efeitos e impactos, a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública, os processos de modificação dos objetivos e dos meios políticos decorrentes de novas informações, de alterações no contexto de espaço e de tempo, a partir dos quais (por efeito de *feedback*) se inicia um novo ciclo político em que as etapas se repetem.

ⁱⁱ CAPELLA (2005), em importante trabalho, nomeou este item como “humor nacional”, o qual possibilita algo semelhante a um “solo fértil” para algumas idéias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas. A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, por outro lado, pode também desestimular outras idéias. O clima, como concebido pelo autor, é detectado por políticos em viagens, contatos com eleitores, cobertura jornalística e pelos relatos de seus assessores. Funcionários públicos também percebem o clima, por meio de palestras, conversas com ativistas, políticos e grupos de interesse, contato com o público e pela mídia.

ⁱⁱⁱ recursos que pertencem à categoria de custeio se destinam a cobrir despesas relacionadas à aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção, etc.) e contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc.).

^{iv} **Capital de risco (Venture capital)** é toda modalidade de investimento praticado por empresas, pessoas ou fundos de investimento (instituições bancárias ou não) no financiamento de empresas em formação ou recentemente iniciadas, de base tecnológica, que tenham boas perspectivas de desenvolvimento. O risco é o de investir em algo novo, muitas vezes ainda não testado no mercado, mas que, dando certo, os donos do dinheiro vão faturar muitas vezes, mais do que uma aplicação comum oferecida pelo mercado financeiro. O aporte de capital se dá com a aquisição de ações ou compra de parte da empresa, normalmente abaixo dos 40%, que propicia ao provedor do capital de risco a participação nos destinos da empresa, normalmente instalado formalmente no conselho diretivo. Em alguns casos esse tipo de acompanhamento não existe. O *venture capital* é sempre um financiamento de longo prazo, de dois a dez anos, geralmente recuperado após o desenvolvimento da empresa, quando é feita a venda total ou parcial do empreendimento, com a oferta de ações ao mercado aberto (REVISTA FAPESP, DEZEMBRO DE 2000, ed. 60).

^v De acordo com Mauro Marcondes, até a sua chegada (em 1999) a Finep nunca havia feito concursos públicos, pois ela foi criada antes da constituição de 1988 e, portanto, baseando-se em sua ótima relação com universidades e centros de pesquisa, o quadro técnico era composto por profissionais que ingressaram na Financiadora sem concurso público. Após 1988, além de haver grandes dificuldades orçamentárias para a realização de concursos, as regulamentações internas de carreiras estavam desarticuladas, porque os salários de entrada eram muito baixos, os valores não iriam atrair técnicos de alta competência. Em sua gestão, iniciou-se a contratação mediante certames públicos. Mas internamente, a organização das carreiras, gerou desconfiança entre os servidores da instituição, pois foi criado um Plano de Desligamento Voluntário e um novo plano de carreira (cargos e salários) para funcionários novos e antigos.

^{vi} ESTADO DE SÃO PAULO, 26 DE FEVEREIRO DE 1999, P. 06.

^{vii} A Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) é uma instância colegiada multidisciplinar, integrante do Ministério da Ciência e Tecnologia com a finalidade de prestar apoio técnico consultivo e de assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da Política Nacional de Biossegurança relativa aos OGMs, bem como no estabelecimento de normas técnicas de segurança e pareceres técnicos conclusivos referentes à

proteção da saúde humana, dos organismos vivos e do meio ambiente, para atividades que envolvam a construção, experimentação, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, armazenamento, liberação e descarte de OGM e derivados.

viii A posição do MCT também era contestada pelos 27 secretários estaduais de agricultura, que apontavam os altos custos de se emitir novas certificações. A decisão tomada em definitivo pelo MCT, em abril de 1999, frustrou ambientalistas e parte das sociedades científicas. A liberação do plantio gerou polêmica não só no meio acadêmico, mas no Poder Legislativo. Um importante colaborador do Governo, o presidente do Congresso Nacional, Antônio Carlos Magalhães, chamou essa liberação de “*desserviço ao país*”, já que de acordo com os especialistas daquele período, faltava ao Brasil estrutura e estudos de ponta que apoiassem a fiscalização desta produção.

ix Sob o cenário ilustrado pela célebre frase dita pelo então Presidente Collor: “*no país não se produzia Carros, mas carroças*”, para contrabalancear a abertura comercial, Collor lançou o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), em 1991. Em linhas gerais, o objetivo era apoiar o esforço de modernização da empresa brasileira, através da promoção da qualidade e produtividade, objetivando aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no País. No primeiro Governo Cardoso, em 1996, o PBQP foi alterado para Programa da Qualidade e Participação da Administração Pública (QPAP).

x Em linhas gerais, uma organização social é a qualificação jurídica dada a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, e que recebe a delegação do Poder Público, mediante contrato de gestão, para desempenhar serviço público de natureza social. As entidades qualificadas como OS são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais (DI PIETRO, 2014)

xi ESTADO DE SÃO PAULO, 15 DE JUNHO DE 1999, P.13

xii Além da saída de Bresser, mudaram: Casa Civil (Clovis Carvalho é substituído por Pedro Parente); Secretaria da Presidência (assumiu Aloysio Nunes, com status de Ministro, cargo extinto para o segundo mandato foi recriado); Orçamento (Transferiu-se Pedro Parente, assume o secretário-executivo da pasta Martus Tavares); Desenvolvimento (Clóvis Carvalho saiu da Casa Civil e substituiu Celso Lafer), Justiça (O criminalista José Carlos Dias assume no lugar de Renan Calheiros do PMDB-AL), Agricultura (Vinicius Pratini Moraes do PPB assume no lugar de Francisco Turra), Integração Nacional (o novo ministério ocupa a vaga da Secretaria de Políticas Regionais, extinta, assumirá para ser o ministro da pasta o senador Fernando Bezerra do PMDB-RN) Secretarias Especiais de Políticas Urbanas (nome novo da secretaria de desenvolvimento urbano, assume Sergio Cutolo, ligado ao PMDB). Foram Extintos: Ministério Extraordinários de Assuntos Especiais; as secretarias de relações institucionais; Administração e Patrimônio; Planejamento e Avaliação

xiii O Brasil conquistou espaços importantes na ciência mundial, principalmente com o Projeto Genoma - trabalho realizado conjuntamente por diversos países, com o objetivo de mapear o código genético de um organismo. Tem como marco inicial o Projeto Genoma Humano, fundado em 1990. O sequenciamento do código genético de uma bactéria responsável por uma praga agrícola deu projeção à pesquisa brasileira. De acordo com reportagem da revista FAPESP (edição 64), “em maio O caderno de Ciência de *The New York Times*, o jornal de maior prestígio e influência em todo o mundo, tinha estampada em sua capa um artigo do correspondente Larry Rohter louvando a ciência feita no Brasil. Na reportagem, o jornalista afirma que a FAPESP criou um modelo de pesquisa para os países em desenvolvimento e o Brasil tem, pelo menos em genômica, um eficiente sistema de apoio à investigação científica voltado para as necessidades do país”.

xiv Entre suas missões: propor planos, metas e prioridades para o governo federal, efetuar avaliações relativas à execução da política nacional de ciência e tecnologia e opinar sobre propostas, programas e atos normativos de regulamentação dessa área, originalmente eram seis Ministros de Estado, número acrescido para treze em 2007.

xv A gestão de cada Fundo (Petróleo e Gás, Energia, Transportes, Recursos Hídricos, Atividades Espaciais, Telecomunicações, Informática, Biotecnologia, Agronegócios e Saúde), estava de acordo com suas respectivas leis de criação, ficava a cargo de um Comitê Gestor coordenado pelo MCT, com presença do CNPq e da Finep, de representantes da comunidade científica e empresarial, mas sempre com participação do Ministério setorial e da Agência reguladora do setor, quando ela existisse. (PACHECO, 2018, p. 9)

^{xvi} Esta atuação multisetorial foi marcante no primeiro ano de Sardenberg. Em outubro de 1999, o MCT demonstrou estar na esteira da tecnologia aeroespacial, pois o Brasil lançou, em cooperação com a China, o satélite sino-brasileiro de recursos terrestres (CBERS-1)^{xvi}. Em órbita a partir de 14 de outubro, o objetivo era tirar fotos do planeta Terra e permitir mais controle do território nacional, tanto por questões relacionadas ao desmatamento como pela segurança (frágil) das fronteiras, sobretudo na Amazônia. Além deste projeto, o Brasil negociava com a Argentina um novo satélite (o SABIAAA) para monitorar temas relacionados ao ar, à água e à agricultura; as negociações estavam avançadas, o Presidente Cardoso aprovou a liberação de US\$ 120 milhões de dólares para compor o projeto, mas tudo ainda estava no papel. Outra novidade da gestão Sardenberg foi a negociação sobre a transposição do Rio São Francisco, prevista para os anos 2000. O satélite sino-brasileiro ofereceu sustentação aos estudos técnicos para a transposição, mesmo com os resultados positivos das análises^{xvi}, somente os Ministérios do Meio Ambiente e a Agência Nacional de Águas poderiam autorizar essa medida. O MCT ainda acionou o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais para a realização de novos estudos (sobre o clima, a existência de reservatórios subterrâneos e outras informações)

^{xvii} Havia um alto nível de inadimplência na Finep, em 1999 era de 13%. A gente foi olhar por dentro, as operações que não entravam foram feitas nos últimos 2 anos, ou seja, as mais antigas seriam liquidadas rapidamente e as mais novas não, nós tínhamos um gráfico que falava que a inadimplência iria bater 68% em breve... **O ministro Sardenberg nos perguntou: “o que vocês recomendam, fechar a Finep e fazer outra instituição de fomento à tecnologia e à inovação ou insistir na Finep, fortalecer o FNDCT?”** A conclusão que nós tomamos e **ele aceitou** foi: “fortalece”. Eu acho que o nosso argumento foi conservador: jamais...com as regras vigentes, pós-1988, pós-lei 8.666/93, pós-criação da CGEE se conseguiria fazer uma instituição com todos os graus de liberdade que a Finep tinha para desenvolver instrumentos de fomento à inovação. [Mexíamos com] dinheiro reembolsável, dinheiro não-reembolsável, capital de risco...a finep podia fazer tudo, tinha uma flexibilidade que seria difícil reproduzir em outra [instituição]. (JORGE ÁVILA EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, **GRIFOS NOSSOS**)

^{xviii} Segundo as diretrizes do *Manual Frascati* (OCED 1993), dados de P&D são coligidos através de pesquisas nacionais. Esses dados provaram-se valiosos em muitos estudos. Por exemplo, os efeitos da P&D na produtividade foram aferidos por técnicas econométricas nos níveis de país, setor e empresa. Esses dados têm duas limitações principais. A primeira delas é que P&D é um insumo. Embora tenha relação óbvia com mudança técnica, ela não é a medida desta. A segunda é que P&D não engloba todos os esforços das empresas e governos nesta área, já que há outras fontes de mudança técnica, como o aprendizado na prática, que escapam a esta definição restrita. (MANUAL DE OSLO, 2004 p.26-27 – traduzido pela Finep)

^{xix} De acordo com o texto assinado pelo Instituto de Inovação da Universidade de Pitsburgs: A Lei Bayh-Dole é uma lei federal promulgada em 1980. Essa legislação, patrocinada pelos senadores Birch Bayh e Robert Dole, permite que universidades, instituições de pesquisa sem fins lucrativos e pequenas empresas possuam, patenteiem e comercializem invenções desenvolvidas sob programas de pesquisa financiados pelo governo federal. suas organizações. O nome formal para o ato é o "*Patent and Trademark Act Amendments de 1980*", e criou uma política de patentes uniforme entre as agências federais que financiam a pesquisa. Críticas à política anterior provocaram essa mudança, o Congresso percebeu a necessidade de mecanismos confiáveis de transferência de tecnologia e de um conjunto uniforme de regras federais para fazer o processo funcionar. A incapacidade do governo federal de comercializar efetivamente tecnologias derivadas de pesquisas financiadas pelo governo federal resultou em centenas de patentes valiosas sem uso. Na época, o governo não estava disposto a conceder licenças para o setor privado. Disponível em: <https://www.innovation.pitt.edu/resource/bayh-dole-act-at-a-glance/> Acesso em 21 de março de 2003

^{xx} Lei N°99587 de 12 de julho de 1999

^{xxi} Conforme o acordo TRIPs (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio) especificamente, o Brasil adequou seu direito interno por meio da Lei nº 9.279, de 14/05/1996, Lei de Propriedade Industrial, conhecida como Lei de Patentes.

^{xxii} Uma nova cultivar de soja demora 8 anos para ser obtida, uma nova forrageira, demanda 20 anos; é um período muito longo, é muito dinheiro que você precisa para o capital de giro; a gente não tinha dinheiro e a pesquisa ficava sacrificada, com base na lei de proteção de cultivares a gente conseguiu proteger as cultivares e ratear a propriedade intelectual com o parceiro público e não ratear com o parceiro privado que aportasse dinheiro para pesquisa. Com o

parceiro público, tinha o Ministério da Agricultura, departamento próprio de proteção ao cultivares dava a coo-titularidade daquela cultivar ao parceiro público e quem explorasse a cultivar nova e quem explorasse comercialmente pagaria royalties. Sementes genéticas são distribuídas para os produtores de semente, forrageiras exportam para 40 países, essas pessoas que ganham dinheiro cultivando sementes, e essas sementes são vendidas pra quem? para o produtor rural. Produtor rural, produtor de semente, pesquisa. O produtor de sementes é quem paga *royalties* para quem é detentor das cultivares. Era estratégico para o Brasil naquele momento, em reunião com o FHC, na Casa Civil, não seria estratégico passar a coo-titularidade para a iniciativa privada, principalmente as multinacionais europeias e norte-americanas, quem estava comprando empresas pequenas nacionais de produção de semente. Foi decidido nessa reunião que não daríamos coo-titularidade dos materiais novos para as empresas privadas que aportassem dinheiro. **Tínhamos que bolar um outro jeito de conseguir dinheiro pra tocar a pesquisa**". (ELZA A. B. BRITO DA CUNHA, EM ENTREVISTA PARA ESTA TESE, GRIFOS NOSSOS)

^{xxiii} Na elaboração do Plano Plurianual, o diagnóstico deixava clara a necessidade do que foi identificado como “a construção de um novo padrão de financiamento”. Uma das diretrizes do PPA afirmava ser preciso “consolidar um conjunto de fundos setoriais, especialmente aqueles vinculados a concessões públicas e com significativos impactos sobre o processo de geração e difusão de novas tecnologias [...] A generalização dos Fundos Setoriais se inspirava na criação do CT-Petro, o Fundo Setorial criado em 1997, após a aprovação da Lei do Petróleo, e que iniciou sua operação em 1999. Entre 2000 e 2001 foram criados outros 12 Fundos Setoriais. (PACHECO, 2007, p. 191-192).

^{xxiv} Dados do Estado de São Paulo (janeiro, 1999) afirmavam que o Brasil via potencial nesse mercado, a Agência Espacial Brasileira calculou a possibilidade de 800 lançamentos de foguetes no mundo entre 2000 e 2004. Sanderberg esperava que a base rendesse US\$ 30 milhões de dólares anuais, a base realizaria 14 lançamentos ao ano., com a expectativa da criação de 2.500 novos empregos.

^{xxv} Em maio de 2000, cerca de 40 representantes de entidades da comunidade científica, reuniram-se na sede da FAPESP, em São Paulo, com diretores das principais FAPs e com o Ministro da C&T para garantir a aprovação dos novos Fundos setoriais pelo Congresso em junho. Pró-reitores de pesquisa e Reitores das universidades federais também marcaram reuniões com o ministro A expectativa da academia era de que os fundos dobrassem os recursos federais para a área. Alinhados com a Comunidade, os secretários estaduais reuniram cerca de 30 parlamentares para uma “*frente parlamentar da área de C&T*”. Nesta direção, atendendo aos pedidos da mobilização em torno da aprovação dos fundos setoriais, em junho, os Ministro da Ciência & Tecnologia e da Educação, Paulo Renato de Souza, foram defender a criação dos novos fundos (energia elétrica, recursos hídricos, transporte, mineração, espacial e de estímulo à interação universidade-empresa) na audiência pública da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia.

^{xxvi} O ovo foi jogado pelo vice-presidente da UNE (União Nacional dos Estudantes), Adriano de Oliveira, estudante de ciências sociais da Universidade Federal de Pelotas. O estudante se aproximou do ministro quando este recebia, de uma representante do comando nacional de greve dos funcionários das universidades federais, a pauta de reivindicações para ser encaminhada ao governo. As Universidades federais estavam em greve desde maio daquele ano.

^{xxvii} Secretários regionais da SBPC também lançaram uma nota: “reconhecemos os esforços do atual ministro de Ciência e Tecnologia que veio à SBPC debater e convocar a comunidade científica para se engajar em um projeto de convencimento da sociedade brasileira sobre a importância da C&T para o desenvolvimento do país” (FOLHA DE SÃO PAULO, 15 DE JULHO DE 2000)

^{xxviii} Conforme noticiado pela Folha de São Paulo, em 29 de dezembro de 2000: dos 64 senadores presentes à sessão, apenas Heloísa Helena (PT-AL) e Geraldo Cândido (PT-RJ) se abstiveram de votar. Os demais votaram a favor, apesar dos protestos do PPS e do PSB contra as medidas compensatórias concedidas pelo governo para minimizar as resistências do setor industrial. As empresas afetadas pelo tributo serão compensadas mediante redução da alíquota de impostos cobrados sobre os royalties. Os senadores Roberto Freire (PPS-PE) e Saturnino Braga (PSB-RJ) defenderam que o Congresso rejeite essas medidas compensatórias, incluídas pelo Executivo em medida provisória editada em novembro deste ano que trata de Imposto de Renda. “Vamos votar a favor do fundo porque somos a favor da ciência e da tecnologia, mas com desconforto devido ao arranjo feito pelo governo para agradar as empresas”, disse Freire. Segundo Saturnino Braga, o governo federal “está tirando (dinheiro) das empresas nacionais e dando para estrangeiras”. Isso porque o benefício fiscal está sendo concedido a empresas importadoras de tecnologia, que são

principalmente estrangeiras, de acordo com o senador. A alíquota de contribuição seria de 10% dos valores pagos a cada mês a residentes ou domiciliados no exterior por exploração de patentes ou de uso de marcas e os de fornecimento de tecnologia e prestação de assistência técnica. A CNI fez forte pressão contra o projeto. De acordo com carta da entidade enviada a senadores, o projeto “representa novo e importante obstáculo à capacidade competitiva do setor produtivo brasileiro” e “acrescenta mais um item ao chamado Custo Brasil”, criando uma barreira ao acesso às novas tecnologias. Acesso em 01 de fevereiro de 2019 < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2912200001.htm>

^{xxix} O que tem de ponto comum é a oportunidade e a decisão de aumentar o investimento em Ciência e Tecnologia no Brasil. Esse é o ponto comum. É por aí que começa, né? Que foi uma decisão tomada pelo presidente, em abril do ano passado. Em janeiro, o Paulo Renato [Ministro da Educação] e eu apresentamos ao presidente o problema. Um problema muito simples: recursos escassos, por um lado, e recursos instáveis por outro. Então, a maneira que se procurava agora era corrigir esses dois problemas. E nós, de janeiro a abril, nós imaginamos os fundos. Paulo Renato, especificamente, trabalhou comigo no Fundo de Infraestrutura de Pesquisas, que diz respeito diretamente à universidade. E eu procurei desenvolver os outros fundos, naturalmente em contato com outros ministros. O processo de decisão não é nada linear. E em junho, eles foram aprovados pelo Congresso. Em dezembro foi aprovado pelo Congresso o Fundo Verde-Amarelo, o Fundo Empresa-Escola. E agora nós estamos no caminho de mais quatro fundos (SARDENBERG, ABRIL DE 2001, EM ENTREVISTA PARA O PROGRAMA RODA VIVA)

^{xxx} Programa transmitido em 09/04/2001. Transcrição integral do programa disponível em: http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/796/entrevistados/ronaldo_sardenberg_2001.htm. Acesso em 14/02/2019.

^{xxxi} Entre outros destaques da lei, deduções de despesas de P&D do imposto de renda e isenção do imposto sobre produtos industrializados incidente sobre os equipamentos e instrumentos destinados a atividades de P&D, além da possibilidade de lançar mão da depreciação acelerada desses equipamentos e instrumentos. Para usufruir os benefícios as empresas estavam obrigadas a apresentar previamente programas de desenvolvimento tecnológico industrial (ou de desenvolvimento tecnológico agropecuário) – PDTI/PDTA para análise e aprovação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Entre 1995 e 1998, o total de subsídios concedidos pela Lei 8.661 tinha crescido quase 250%, a ponto de ampliar a participação dos investimentos em tecnologia de 0,8% para 1% do Produto Interno Bruto (PIB), de acordo com José Miguel Chaddad, diretor executivo da Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (Anpei). Em 1997, no entanto, os incentivos foram reduzidos para 4% do imposto de renda (IR) das empresas, e a lei passou a incorporar também subsídios do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os resultados, no período, somaram apenas R\$ 33,7 milhões.

^{xxxii} Na Conferência Regional, a Anpei propunha que se estabelecesse dedução de 15% do IR de todas as despesas com P&D, sendo 25% para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, além de isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre material destinado à pesquisa tecnológica nas empresas, isenção do imposto de importação e redução de outros impostos aplicados à importação de bens e serviços destinados à pesquisa tecnológica. Além disso, ressaltava a necessidade da criação de mecanismos de incentivos que estimulasse a inovação em empresas que não pagam imposto de renda, como é o caso da maior parte das organizações de pequeno porte, e o abatimento em dobro de despesas com cursos de mestrado e doutorado de empregados, entre outras medidas. Chaddad propôs ainda a simplificação do processo de concessão de incentivos; a certificação das empresas; abertura de linhas de financiamento para o financiamento da aquisição de máquinas, equipamentos e aparelhos para atividades de P&D; empréstimos a fundo perdido para projetos cooperativados; e a criação de uma agência nacional de tecnologia.

^{xxxiii} Se o contribuinte evita, reduz ou posterga o pagamento dos tributos por meio de condutas ilícitas, que implicam infração do ordenamento jurídico, tem-se o fenômeno que se designa genericamente com a expressão evasão tributária (IFA, 1983). Nesse caso, que no Brasil também pode ser denominado de sonegação tributária, o contribuinte pratica o fato gerador da obrigação e busca de maneira fraudulenta escapar do dever de recolher o tributo. Na evasão o que se busca é ocultar a realização do fato gerador do tributo (GODOI, 2012, p. 119-120) Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496582/000952689.pdf?sequence=1>, acesso em 25 de março de 2019.

^{xxxiv} Um Livro verde é, em tese, uma tentativa de construir um relatório *governamental* com uma proposta sem nenhum compromisso com alguma ação jurídica. Em geral, ele tem como objetivo, apresentar uma gama de ideias e, ao mesmo

tempo, convidar as principais partes interessas em contribuir com pontos de vista e informação. É, em suma, a primeira etapa para mudar um determinado quadro jurídico/institucional (LOPES, 2015, p. 85)

^{xxxv} Considerada um marco na produção de políticas públicas de C&T para nossos entrevistados, sobretudo pelo Ministro de C&T à época, de acordo com publicações do período, a 2º CNCTI contava com 1.200 convidados, entre pesquisadores, empresários, parlamentares, jornalistas, gestores e executivos de políticas de C&T federais e estaduais, representantes do MCT, de agências de fomento e outros órgãos do governo federal e dirigentes de fundações estaduais de amparo à pesquisa. Em cinco sessões plenárias e cinco simpósios, compostos por 30 mesas-redondas, 136 palestrantes revezaram-se na tarefa de mostrar diagnósticos e apresentar propostas relativas aos cinco grandes temas, apresentados anteriormente no Livro Verde, sobre os quais foi organizada a conferência: Avanço do Conhecimento, Qualidade de Vida, Desenvolvimento Econômico, Desafios Estratégicos e Desafios Institucionais.

^{xxxvi} Em outubro de 2002, Ministro Sardenberg pediu para o presidente do CNPq, Evando Mirra se desligar do cargo (que ocupava há dois anos) para assumir a presidência do CGEE. Em seu lugar assumiu o então presidente do CNT-Bio, o cientista neurocirurgião Esper Cavalheiro

^{xxxvii} Em publicação do jornal Folha, em março de 2001, de acordo com a pesquisa CNT/Sensus divulgada em 27 de março de 2002, o petista tem 28,2% das intenções de voto, contra 28,4% na pesquisa realizada em fevereiro de 2001

^{xxxviii} Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u33908.shtml> Acesso em 15 de março de 2019. Na época, a divulgação de pesquisas que apontavam o favoritismo de Lula era acompanhada de turbulências nos mercados de câmbio e de ações. De acordo com o Gloro (2014) “entre janeiro e outubro de 2002, quando as eleições ocorreram, a Bolsa despencou 31,8%. O mau humor crescia proporcionalmente ao avanço de Lula nas pesquisas. A cotação do dólar disparou 56,24% até a véspera do primeiro turno”. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/em-2002-dolar-chegou-r-399-14088329> . Acesso em: 15 de março de 2

^{xxxix} Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/184-pag10.pdf Acesso em 26 de março de 2019.

^{xl} “A percepção progressiva de que, por um lado, o Brasil alcançou uma produção científica compatível com sua economia e com os seus investimentos em pesquisas e, por outro, mostrou-se claramente atrasado no que diz respeito à inovação, ou melhor, no aproveitamento do conhecimento gerado para a produção de bens, vem atormentando não somente o mundo acadêmico nacional, mas certas esferas do empresariado e do governo brasileiros. Expressão manifesta dessa preocupação é a recentemente elaborada legislação sobre a inovação, hoje transitando no Congresso Nacional e de iniciativa do MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia) [...] Todavia a questão central não parece ter sido contemplada, ou percebida sequer. Se não há geração de inovação no Brasil na mesma medida em que há de ciência, é simplesmente porque não há demanda. Ora, dirão os nossos burocratas, como é que há demanda para ciência e não há para inovação? A resposta é simples: essas duas demandas são de natureza inteiramente distintas. A motivação fundamental para a realização de pesquisas que levem à inovação é de ordem financeira, enquanto o que promove a pesquisa científica é o prestígio que o resultado obtido traz para o pesquisador e a instituição. Eis por que há uma tal disparidade entre ciência e tecnologia, ou melhor, entre resultados científicos e inovação, no Brasil. É verdade que os atuais fundos setoriais exigem do setor produtivo investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Não obstante, com poucas exceções, as empresas multinacionais têm preferido fazer uma "doação" desses recursos a universidades e outras instituições a realizar pesquisas próprias, o que, em princípio, derrota o propósito mais abrangente desses fundos. E a maior ameaça é que venham as universidades e institutos a ser usados para, com esses recursos, realizar serviços de rotina ou pesquisas periféricas, que não se fariam na universidade não fosse pela remuneração. Por outro lado, também não seria razoável violentar a natureza das multinacionais, forçando-as a criar setores de pesquisa. A única solução é, portanto, transferir para a empresa cuja matriz é localizada em território nacional pelo menos parcela apreciável dos recursos dos fundos setoriais, para que implantem autênticos departamentos de pesquisas e desenvolvimento. A nova Lei da Inovação permite essa transação. Só falta coragem para enfrentar as multinacionais”.

^{xli} De acordo com a Folha de São Paulo, á época, na primeira semana de campanha Lula liderava (37%), seguido por Ciro Gomes (PPS), com 27%, e José Serra (PSDB), com 13%. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2008200629.htm> Acesso em 15 de março de 2019.

^{xliii} Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/node/5881>. Acesso em 18 de março de 2019.

^{xliiii} Para tramitar em regime de prioridade, a proposição deve ser de iniciativa do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de comissão permanente ou especial, do Senado ou dos cidadãos. Ainda tramitam nesse regime os projetos de lei complementar que regulamentam dispositivos constitucionais, de lei com prazo determinado, de regulamentação de eleições e de alteração do Regimento Interno.

^{xliiv} Disponível em: http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/fevereiro2003/ju204pg06.html Acesso em 03/04/2019.

^{xliv} Uma vez emitido parecer da CTNBio, os ministérios podem pedir esclarecimentos ou sugerir mudanças, mas a palavra final é sempre, pela legislação, da Comissão. A Comissão é formada por 18 membros, com 18 titulares e 18 suplentes, 8 técnicos e assentos de seis ministérios: MCT, Saúde, Meio Ambiente, Educação, Relações Exteriores e Agricultura e da sociedade civil (voltadas ao direito do consumidor) e do setor empresarial.

^{xlvi} Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2604200315.htm> Acesso em 01/04/20019.

^{xlvii} presidente Luiz Inácio Lula da Silva reinstalou, no dia 11 de setembro, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, uma instância criada em 1996 para assessorar o Planalto na definição de políticas de Ciência e Tecnologia. O conselho não se reunia desde março de 2001. A primeira reunião ocorreu logo depois da posse e a segunda, no dia 18 de setembro. Neste encontro, ficou decidido que o conselho vai operar com cinco comissões temáticas temporárias: de Coordenação; de Desenvolvimento Regional e Inclusão; de Prospectiva, Informação e Cooperação Internacional; de Interação com o Meio Acadêmico e Setor Empresarial; e de Acompanhamento e Articulação. (REVISTA FAPESP, ED. 92, OUTUBRO DE 2003)

^{xlviii} Folha de São Paulo, 16 de novembro de 2003, p. A5. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=15896&keyword=Amaral%2CRoberto&anchor=5171774&origem=busca&pd=713e1a2d6efe08a41102c2153c0dff52> Acesso em 11 de abril de 2019.

^{xlix} (1) “eu sou crítico, valorizo os fundos setoriais, mas sou crítico das dispersão que os caracterizou até aqui, então para assumir a função eu vou propor um novo modelo de gestão integrada desses fundos para poder focar mais os investimentos em apostas estratégicas, relacionadas a política nacional de desenvolvimento; (2) A temática da inovação tem que ser fortalecida mas vinculada da política nacional de desenvolvimento. No diálogo com o Sérgio, houve concordância imediata, não houve divergências”

¹ Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/coluna/contra-reforma-universitaria/21782> Acesso em 22 de abril de 2019.

li **REQ 1793/2004 => PL 3476/2004:** O Projeto de Lei nº 7.282/02, que será substituído por um novo texto, quando da sua distribuição pela Mesa, foi despachado para a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, para a Comissão de Educação, Cultura e Desporto e para a Comissão de Ciência e Tecnologia e Comunicação e Informática, sendo que essas Comissões ficaram responsáveis pela análise do mérito da referida proposição. O PL também foi distribuído para a Comissão de Finanças e Tributação para análise da adequação financeira e orçamentária, e para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para verificação da constitucionalidade ou juridicidade da matéria. O nosso pedido de constituição de Comissão Especial para a análise do Projeto de Lei, se baseia no fato de entendermos que tal Proposição deveria receber da Comissão de Finanças e Tributação não só uma análise da adequação financeira e orçamentária, mas também uma análise de mérito sobre a questão. Sendo assim, teríamos quatro comissões de mérito na apreciação do Projeto, o que suscitaria uma Comissão Especial. Dentro do Projeto de Lei de Inovação existem alguns dispositivos que tratam do pagamento de pessoal da Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) – órgão ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, bem como artigos determinando que os recursos financeiros e humanos para a manutenção do Instituto ficarão a cargo da União. Em outro artigo temos a determinação de que a Comissão de Valores Imobiliários ficará autorizada a disciplinar, fiscalizar e constituir o funcionamento e a administração dos fundos mútuos em empresas de base tecnológica. Entendemos que por abordar todos esses pontos a proposição deveria receber uma análise mais detalhada da Comissão de Finanças e Tributação, já que os temas acima citados fazem parte do rol de campos temáticos dessa Comissão. (RENATO CASAGRANDE, 05 DE MAIO DE 2004)

^{lii} O regime de urgência dispensa algumas formalidades regimentais. Para tramitar neste regime, a proposição deve tratar de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; tratar-se de providência para atender a calamidade pública; de Declaração de Guerra, Estado de Defesa, Estado de Sítio ou Intervenção Federal nos estados; acordos internacionais e fixação dos efetivos das Forças Armadas, entre outros casos. Uma proposição também pode tramitar com urgência, quando houver apresentação de requerimento nesse sentido. Caso a urgência seja aprovada, a proposição será colocada na Ordem do Dia da sessão deliberativa seguinte, mesmo que seja no mesmo dia.

^{liii} [...] Há poucos representantes da iniciativa privada. Um dos objetivos importantes dessa lei é fazer com que a pesquisa seja feita de forma mais ampla no Brasil e pelas empresas. Atualmente, apenas entidades governamentais, universidades e institutos de pesquisa têm acesso a essa área. Sugiro, então, que sejam convidados 1 ou 2 representantes da iniciativa privada, além do da CNI, proposto pela Dep. Luiza Erundina. Por exemplo, de empresas de softwares, não contempladas pela CNI hoje. Há uma grande expectativa de que esse pessoal invista mais em pesquisa. Essa lei deverá promover a aproximação do setor com as universidades. Encaminharei a V.Exa., Sr. Presidente, mais uma ou duas sugestões nesse sentido. (JULIO SEMEGHINI, NA SEGUNDA REUNIÃO DA COMISSÃO ESPECIAL, 09 DE EM JUNHO DE 2004)

^{liv} De acordo com a exposição de Francelino Grando: para que instituições de C&T sejam parceiras no processo de inovação, a primeira das autorizações, como disse anteriormente, é simples e eficaz: a autorização para que a cessão de direitos, sobre a propriedade intelectual seja feita de duas formas. Primeiro se for uso sem exclusividade, ou seja, por qualquer empresa que tenha interesse de desenvolver aquela tecnologia, isso é feito diretamente, mediante contratos e convênios firmados com a instituição detentora daquela patente. Essa, porém, não é regra geral quando a propriedade intelectual tem efetivamente muita importância. Normalmente o empresário precisará usar dela com exclusividade. E com exclusividade a regra deveria ser mediante licitação. É certo que a Lei de Licitações não é adequada para tratar desse patrimônio público que é a propriedade intelectual, porque ele só se realiza e justifica os esforços públicos investidos para a sua consecução se efetivamente servir à sociedade. Para isso é preciso desconsiderar essa propriedade um mero patrimônio. É preciso considerá-la instrumento de desenvolvimento nacional e superar essa dicotomia público-privado – para que possa prevalecer o interesse do país. A indicação do projeto é o mecanismo de chamada pública.

^{lv} Ennio Candotti (SBPC) se referiu ao documento de diretrizes de política produzido pelo Ministério de Integração Regional: “Ciência, Tecnologia e Inovação para um Brasil desigual – notas para uma Reflexão” (BRASIL, 2004)

^{lvi} “A idéia aqui embutida é a de que deve haver uma repartição tanto da propriedade intelectual quanto dos ganhos econômicos auferidos a partir da exploração comercial dessa inovação tecnológica, porque estamos estimulando a parceria, tentando envolver mais as empresas na atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Essa é a lógica, mas é um tema para debate. Digo isso porque enfrentamos esse problema várias vezes na FATERJ. Quer dizer, as empresas queriam participar, mas, na legislação vigente, a titularidade completa de qualquer inovação que contasse com o apoio de uma agência de fomento era da agência de fomento, o que não servia como estímulo. Por isso essa dimensão parece ser razoável, quer dizer, um compartilhamento. Como há um compartilhamento do risco, deve haver um compartilhamento dos ganhos oriundos de uma atividade de inovação tecnológica”.

^{lvii} “Também não queremos estimular o esvaziamento das ICTs, pois isso comprometeria a sua missão institucional. Por isso pensamos no mecanismo da licença. Mas, para que a ICT não seja prejudicada, ao conceder a licença para o pesquisador que vai montar uma empresa de base tecnológica, introduzimos a garantia de que a ICT possa imediatamente contratar um pesquisador substituto para ocupar o lugar daquele que se retirou. Isso é o que introduzimos como novidade na Lei das Inovações. (Pausa.) Essa é uma questão importante. Concordo, isso não está resolvido [...] Consta da lei, é claro. Quem vai contratar o substituto é a universidade; ela é quem paga. Agora, o que não está coberto pela lei e pode ser objeto de aprimoramento é um mecanismo de repasse automático de orçamento para as ICTs públicas a fim de cobrir essa necessidade quando se trata de licença [...] Estamos querendo fomentar isso. Esse é um ponto real, que pode ser melhor trabalhado na lei. Teríamos de ver a melhor forma, e os Deputados da Comissão podem nos ajudar nessa tarefa junto com a representação da sociedade civil e acadêmica aqui presentes”.

lviii “Penso que é fundamental que a redação seja adequada, porque corremos um risco sério de que, sendo aprovado o projeto de lei com os arts. 8º e 9º prevendo uma premiação, vamos dizer assim, uma bolsa ou uma participação na remuneração por parte dos servidores dos institutos, corremos o risco de ter essa bonificação, que é meritória e adequada como remuneração variável, mas não temos condição institucional de completar o pagamento da remuneração e, com isso, vamos perdendo as melhores competências para esse trabalho, que é o trabalho mais próximo ao setor empresaria”^l.

lix “Quero também fazer algumas observações em relação à universidade. Tenho a impressão que os ICTs e as universidades vão ter ganhos econômicos nesses acordos de parceria. E acho que vai haver meios econômicos para tal [...] O fato de dar uma licença não remunerada e ter de pagar o substituto não será considerado despesa que ocasionará muitos transtornos ao orçamento da universidade. Sabemos que nessa parte há sempre aquele caixa único do Tesouro a que todos os órgãos públicos estão obrigados, inclusive as universidades. [...] A coisa mais importante desse projeto está no art. 19. Ou seja, temos de fixar alguma coisa em torno da subvenção econômica e fixar uma responsabilidade para quem vai alocá-la. A alocação deve ser feita em regulamento pelo Poder Executivo. Gostaríamos de ter, em relação aos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, fixado no projeto, no mínimo um patamar de percentual. Uma das emendas propostas pelo Deputado Renato Casagrande diz respeito à fixação de um mínimo de 30%; o projeto enviado pelo Executivo diz que está assegurada a destinação de percentual mínimo dos recursos do FNDCT, cabendo ao Poder Executivo regulamentar. Em todo o caso, já vamos consultar o Governo sobre a possibilidade de darmos redação mais objetiva ao caso da subvenção econômica. Isso será vital, principalmente para a pequena e a média empresas. A grande empresa pode ser financiada, pode promover uma participação societária em certos casos, enfim, e existe o fundo mútuo que também pode ser utilizado como instrumento muito adequado”

lx “Nós admitíamos bolsa ao admitir remuneração pecuniária. A lei autoriza a remuneração pecuniária quando se presta serviço, mas não quando se faz pesquisa. São duas coisas de naturezas diferentes. Uma coisa é uma instituição prestar serviço a um ente exterior, e aí se admite a remuneração pecuniária; mas quando há um projeto de pesquisa, não se admite que o pesquisador possa ter uma complementação salarial na forma dessa remuneração pecuniária”.

lxi “Não só a pesquisa feita com recursos da instituição, mas também com recursos do FNDCT e do setor privado. Por que não aplicar o adicional variável também para pesquisa? Por que só para a prestação de serviço? Porque a lei, na versão atual, admite remuneração pecuniária por prestação de serviço, e bolsa inovação, quando é pesquisa. Mas esse tratamento diferente pode fazer com que seja mais vantajoso prestar serviço a fazer pesquisa. Então, aquilo que é uma coisa positiva, que a lei procura estimular, pode tornar-se uma coisa negativa: as instituições só venderem serviço, para ter remuneração pecuniária, e não incentivarem a atividade de pesquisa”.

lxii“ O segundo artigo é mais inofensivo e trata, na verdade, das instituições que praticam o ensino, mas é artigo que compromete a lei não no sentido de que a afeta de forma substantiva, mas no de que compromete a compreensão - isso porque as instituições devem aplicar essa lei, as ações de formação de recursos humanos sob sua responsabilidade.

lxiii Nas várias ocasiões em que estabelecemos incentivos ao setor privado - ao longo de 2001 e 2002 foram aprovadas pelo Congresso Nacional 2 leis importantes sobre isso, a de nº 10.332 e uma minirreforma tributária em dezembro de 2002 -, procuramos sempre evitar que houvesse contestação legal à Lei de Responsabilidade Fiscal. Acho que tem de haver duplo cuidado não só em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também à possibilidade de veto do Executivo, instruído pela área econômica. O que fizemos? Na Lei nº 10.332, fizemos menção ao regime hoje adotado pela Lei nº 8.661, que é uma legislação de incentivo específico à informática. Algumas emendas têm esse espírito. Gostei muito das Emendas nºs 12 e 13, que visam recuperar a Lei nº 8.661, e 14 e 15, que procuram reforçar a sistemática de equalização, subvenção e suporte à inovação. A lei não trata de recursos e incentivos diretos ao setor privado. [...] Particularmente, gosto muito dos arts. 14 e 15”.

lxiv “Essa escadinha é extremamente importante para o setor privado brasileiro. Chega em 4 ou 5 anos a 450 milhões de reais por ano. Isso está na Lei nº 10.332. Essa renúncia da informática tem de ser jogada no Fundo Verde-Amarelo para fazer equalização, subvenção e apoio ao capital de risco. Mas isso não vem sendo praticado. Virou uma dessas leis escritas que estabelecem um parâmetro para o Orçamento e não vem sendo praticada. No Orçamento de 2004 que está aqui, elaborado antes da gestão do Ministro Eduardo Campos, esse recurso de 61 milhões, em 2004, para fazer equalização e subvenção, está no FNDCT, mas para passar para o setor privado, que devia ter aumentado de 91 milhões - pelas minhas contas para 150 milhões em 2004, depois para quase 190 milhões em 2005, até chegar a 450 -, em vez de aumentar, diminuiu de um ano para outro. Não foi por conta da reserva de contingência”.

^{lxv} “Como o artigo 6º §1º. Quando se trata da celebração de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para a outorga de direito de uso ou de exploração de criação protegida, diz o texto que “a *chamada pública será feita, na forma do regulamento*” Qual regulamento? Cada instituição terá seu regulamento? Haverá uma regulamentação geral da lei? Isso ocorre em vários artigos do projeto”.

^{lxvi} “De toda forma, o que quero dizer é que essa lei disciplina a possibilidade de substituição por 2 anos, extensivos por mais 2 anos. Então, haverá 2 regimes diferentes de substituição. Trata-se de pequeno problema formal na proposição, porém, para a gestão, é um problema enorme”.