

ISSN 2236-0859

# DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

VOLUME 15 | NÚMERO 1 | 2024



**UNIPÊ**  
Centro Universitário  
de João Pessoa

# A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO E O REALINHAMENTO DAS REGRAS TRABALHISTAS NO ÂMBITO DO ESTADO NAÇÃO

## THE RESTRUCTURING OF CAPITALISM AND NATION-STATE REALIGNMENT IN LABOR REGULATION

Elia Denise Hammes<sup>119</sup>

Suzéte da Silva Reis<sup>120</sup>

### RESUMO

Pretende-se, com o presente artigo, analisar a relação entre a reestruturação do capitalismo e o realinhamento das regras trabalhistas no âmbito do estado nação. Sabe-se que a partir da Revolução Industrial o sistema produtivo mundial sofreu inúmeras transformações gerando impactos nas relações de trabalho e na legislação nacional dos diferentes países. Além disso, os avanços tecnológicos e a globalização dos mercados promoveram mudanças no conceito de território. Com isso, tanto o mercado de trabalho quanto a sua regulação sofreu alterações. Para responder ao problema de pesquisa: de que modo a reestruturação do capitalismo global impacta no realinhamento das regras trabalhistas no âmbito local?, adotou-se o método de abordagem dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica.

---

<sup>119</sup> Doutora em desenvolvimento Regional e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Professora de direito empresarial do curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: elia@unisc.br.

<sup>120</sup> Doutora em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Mestre em Direito - Área de Concentração: Políticas Públicas de Inclusão Social, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior, CAPES, pela UNISC. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Professora de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Relações de Trabalho na contemporaneidade", vinculado ao Grupo de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado, da UNISC. Professora em cursos de Especialização *Latu Sensu* na área de Direito do Trabalho, em diversas universidades. Graduada em Pedagogia, pelas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul. Email: sreis@unisc.br



**Palavras-chave:** Capitalismo. Flexibilização. Legislação Trabalhista. Reestruturação produtiva.

## **ABSTRACT**

This article aims to analyse the relation between capitalism and the realignment of labor regulation at national level. Since the onset of the Industrial Revolution, the global production system has suffered numerous transformations, impacting both labor relations and national laws in numerous countries. Additionally, technological change and markets globalization have promoted changes in the concept of territory. As a result, labor markets and regulations have been affected. This research aims to answer the following question: how did the restructuring of global capitalism impacts local labor regulations? In order to do so, we shall adopt a deductive method and a bibliographic research technique.

**Keywords:** Capitalism. Flexibilização. Legislação Trabalhista. Reestruturação produtiva.

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objetivo demonstrar como ações globais a partir da transformação do capitalismo global repercutem nas normas dos territórios nacionais, buscando moldar o direito interno dos Estados nação ao interesse do capital global, especialmente no que tange às normas formas de trabalho e a necessária regulamentação dos novos contratos de trabalho.

A complexa reestruturação do capitalismo global com a passagem do denominado fordismo para a acumulação flexível, ou seja, a passagem para outro modo de regulação do modo de produção capitalista, repercute na readequação das leis internas do país buscando um realinhamento com o capital. Uma das áreas do direito nacional que passa a ter significativas mudanças é o direito do trabalho.



A reestruturação do capital global afeta diretamente os sistemas produtivos dos estados nacionais e, por conseguinte, as relações de trabalho. Com o advento de mercados globais, o modo de produção dos Estados nacionais foi alterado, especialmente no que diz respeito à redução dos custos de produção e a capacidade de competitividade no mercado internacional. A exigência de novos trabalhadores e de novas formas de prestação de serviço foi talvez o efeito mais impactante.

Com isso, surge a necessidade de normas trabalhistas que deem conta das novas dinâmicas e das novas formas de trabalho. No caso brasileiro, as transformações oriundas da reestruturação produtiva impactaram diretamente no mundo do trabalho, como a terceirização, o teletrabalho, a prestação de serviços por autônomos e o trabalho intermitente. Essas novas formas de trabalho foram regulamentadas a partir do ano 2017, inicialmente pela Lei n. 13.429, de 31 de março, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Na sequência, a Lei n. 13.467, de 13 de julho do mesmo ano, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho a fim de adequá-la as novas relações de trabalho.

A par dessa reflexão, procuraremos demonstrar como a transformação político-econômica do capitalismo no final do século XX, com o processo de acumulação flexível e a globalização normam o território nacional, considerando a teoria de Milton Santos (2006), enfraquecendo a soberania do Estado nacional. A nova organização do capitalismo, por meio do processo de globalização, que, com as novas tecnologias, possibilita o deslocamento dos fluxos financeiros, em escala global e, em tempo real, desafiam a construção normativa interna do Estado nação. Os movimentos do capital na órbita global também interferem diretamente na normatização do território nacional,



seja por meio de normas informais impostas aos Estados nacionais, seja por meio da necessidade de adequação de suas normas formais para atender aos interesses do capital global.

Diante dessas considerações, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: de que modo a reestruturação do capitalismo global impacta no realinhamento das regras trabalhistas no âmbito local? Para responder ao questionamento, adotou-se o método de abordagem dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica.

## **2 A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO GLOBAL E O REALINHAMENTO DAS NORMAS NACIONAIS**

O modo de produção capitalista se apresenta, na esfera mundial, de diferentes formas em diferentes épocas. Atualmente, a globalização tem sido a grande âncora para o desenvolvimento de um modelo de produção capitalista mundial, mas nem sempre foi assim. Conforme atenta Harvey (2011, p.117), “são abundantes os sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado”.

Faz-se igualmente necessário que se estabeleça uma forma de materializar o regime de acumulação funcionando, o que pode se traduzir em “normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, entre outras formas, que de alguma maneira garantam a unidade do processo, isto é, ‘a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução<sup>121</sup> (LIPIETZ, 1991, p. 19), que para o mesmo autor,

---

<sup>121</sup> <sup>3</sup> Harvey utiliza a escola de pensamento da regulação para explicar a transformação da economia política do capitalismo, que, de acordo com Lipietz, “é uma combinação dos mecanismos que efetuam o ajuste dos comportamentos contraditórios, conflituosos, dos indivíduos, aos princípios coletivos do regime de



“esse corpo de regras e processos sociais interiorizados tem o nome de modo de regulamentação”. Harvey (1992) aponta ainda que há duas grandes áreas de dificuldade num sistema econômico capitalista que precisam ser negociadas com sucesso para que o modo de produção capitalista permaneça viável ou pelo menos, para que possa funcionar de modo coerente por um dado período de tempo: a) o primeiro deriva das qualidades anárquicas dos mercados de fixação de preços que devem permitir sinais que os produtos coordenem as decisões de produção com as necessidades, vontades e desejos dos consumidores. Em relação a fixação de preço lembra Harvey (1992) que a “celebrada ‘mão invisível’ do mercado, de Adam Smith, nunca se bastou por si mesma para garantir um crescimento estável ao capitalismo”, sendo de alguma maneira sempre importante a regulamentação e intervenção do Estado; b) a segunda dificuldade apontada por Harvey é em relação à “conversão da capacidade de homens e mulheres de realizarem um trabalho ativo num processo produtivo cujos frutos possam ser apropriados pelos capitalistas”<sup>122</sup> (HARVEY, 2011, p.118).

A partir dessas premissas, e em destaque a importância a regulamentação e a intervenção do Estado no sentido de provocar

---

acumulação. Essas formas de ajuste são, antes de tudo, apenas...o costume, a disponibilidade dos empresários, dos assalariados, de se conformar a esses princípios por reconhecê-los (mesmo a contragosto) como válidos ou lógicos. E há, sobretudo, formas institucionalizadas: as regras de mercado, a legislação social, a moeda, as redes financeiras. Essas formas institucionalizadas podem vir do Estado (leis, circulares, o orçamento público), ser privadas (as convenções coletivas) ou semipúblicas (a previdência social de tipo francês)” (LIPIETZ, 1991, p. 28).

<sup>122</sup> Segundo Harvey, nesse aspecto: “a socialização do trabalhador nas condições de produção capitalista envolve o controle social bem amplo das capacidades físicas e mentais. A educação, o treinamento, a persuasão, a mobilização de certos sentimentos sociais (a ética do trabalho, a lealdade aos companheiros, o orgulho local ou nacional) e propensões psicológicas (a busca da identidade através do trabalho, a iniciativa individual ou a solidariedade social) desempenham um papel e estão claramente presentes na formação de ideologias dominantes cultivadas pelos meios de comunicação de massa, pelas instituições religiosas e educacionais, pelos vários setores do aparelho do Estado, e afirmadas pela simples articulação de sua experiência por parte dos que fazemos trabalho.” (HARVEY, 2011, p.118).



mudanças nas leis internas do Estado nação, a fim de atender e se alinhar às necessidades do capitalismo, partimos da caracterização do modo de produção fordista para demonstrar a transformação do capitalismo para o modo de produção denominado de acumulação flexível.

O fordismo, de Henry Ford, marca uma época de mudanças no sistema de produção capitalista e conseqüentemente no cenário mundial. O exercício de uma única tarefa por cada trabalhador e a sua combinação numa linha de produção resultando na produção em série na fábrica de automóveis é a característica marcante desse regime de acumulação do capital que inicia por volta de 1914, embora a indústria tenha sido fundada em 1903 (HARVEY, 1992). Há que se destacar ainda, como característica desse período, a forte concentração e centralização do capital industrial, bancário e comercial em mercados nacionais, e de negociações coletivas realizadas no âmbito das regiões e Estados nacionais, além do desenvolvimento de grandes cidades industriais dominando regiões por meio do fornecimento de serviços centralizados.

O destaque à produção em massa caracteriza “um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e *populista*” (HARVEY, 1992, p. 121).

A fabricação dos produtos em série, entre eles os automóveis, era a característica principal do fordismo, buscando reduzir ao máximo os custos de produção, barateando o produto que se tornava desejo de consumo dos americanos. Cada funcionário operava apenas determinada função na esteira, o que significava pequena etapa na produção como um todo, o que não exigia mão de obra



altamente qualificada dos funcionários, que não tinham a visão do todo do processo de produção, além de se destacar na medida que melhor obedecia às diretrizes de seus superiores. A própria fábrica produzia grande parte das peças utilizadas na composição do automóvel, e eram produzidas em excesso para manter um estoque sempre abastecido. Tal forma de produção baseava-se na teoria criada pelo engenheiro Americano Frederick W. Taylor (1856-1915), denominada pela literatura de Taylorismo. De acordo com essa teoria, os trabalhadores deveriam ser organizados de forma hierarquizada, desenvolvendo uma atividade específica que deveria ser cumprida no menor tempo possível, além de que poderia ser transportada para outros setores produtivos além da fabricação de automóveis.

De acordo com Harvey (1992, p.123), “Ford usava quase exclusivamente a mão-de-obra imigrante no seu sistema de produção”, submetendo os trabalhadores às regras do país em que se estabelecem em busca de trabalho e se desligando das regras do país de origem.

Nesse cenário, o papel do Estado Keynesiano, nominado como *Welfare State*, se incumbia de oferecer diversos serviços públicos como habitação, transporte, saneamento, entre outras políticas públicas custeadas pelo Estado, contribuindo para o aumento da capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores, e como isso liberando “reservas de capital privado para investimentos e garantindo uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação.” (MEDEIROS, 2001, p. 07).

O Estado, no contexto da produção fordista, era caracterizado por assumir o ônus da socialização do bem-estar social com políticas públicas onerosas, além de ter um papel de forte regulamentação, rigidez, de promover a negociação coletiva, de buscar a estabilidade internacional por meio de acordos multilaterais, bem como de promover



a centralização, intervenção indireta em mercados por meio de políticas de renda e de preços, políticas regionais nacionais, pesquisa e desenvolvimento financiados pelas firmas, inovação liderada pela indústria (HARVEY, 1992).

Apesar de inúmeras políticas e iniciativas para manter o mercado aquecido, entre elas o aumento do salário de seus trabalhadores na expectativa que aumentasse a demanda efetiva para que pudessem consumir o próprio produto produzido, recuperasse o mercado e restaurasse a confiança nos negócios, a crise de 1929 se mostrou mais forte, e houve a demissão de trabalhadores e diminuição de salários, sob a alegação da falta de demanda efetiva (HARVEY, 1992).

Esse modo de produção alcançou e manteve intacto até por volta de 1973, quando inicia a transformação do capitalismo no século XX. No período de 1965 a 1973, ficou muito evidente que o fordismo e as políticas Keynesianas não eram mais capazes de conter as contradições do capitalismo. (HARVEY, 1992).

Marcado pela baixa intervenção de variáveis externas e do mundo global, o Estado-nação mantinha maior autonomia em relação à condução de sua soberania, permitindo que a normatização do seu território se desse de forma mais soberana, ou seja, havia melhores condições de normatização do território nacional sem a precarização da soberania, diante das poucas relações externas vivenciadas pelos Estados-nação. Outra questão que merece atenção é que a veiculação de informações não ocorria em tempo real, como ocorre atualmente. Consequentemente, os mercados financeiros também não operavam em tempo real. E é nesse cenário e condições que ocorria a normatização territorial inclusive das regras que balizavam o contrato de trabalho dos trabalhadores.

Na década de 1980, houve um conturbado período de



reestruturação econômica e de reajustamento social e político. Segundo Harvey (1992, p. 140), em meio às oscilações

uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para o regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta.

O novo modelo que passou a ganhar espaço e está apoiado na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, caracterizando-se ainda com o “surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados” e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1992).

O extrato da transformação do capitalismo ocorrida nesse período envolve a flexibilidade de contratos de trabalho dos empregados. As empresas passaram a se aproveitar das altas taxas de desemprego e passam a oferecer maior número de vagas temporárias, de carga horária parcial e também de trabalho subcontratado, o que lhes era mais benéfico sob o ponto de vista do lucro.

Esses arranjos flexíveis de trabalho, já utilizados no Japão, não dispensa a subcontratação de pequenas empresas, que agem como protetoras das grandes corporações do custo de flutuação do mercado. “A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores ‘centrais’ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins.” (HARVEY, 1992, p. 144).

A consequência direta dessa nova etapa do capitalismo, foi a abertura de inúmeros novos negócios de menor porte que subsidiam as



empresas de grande porte na linha de produção. A formação de novos negócios nos EUA disparou drasticamente, dobrando no período de 1975 e 1981 (HARVEY, 2011, p. 144)<sup>123</sup>.

A partir desse novo período do capitalismo, a exploração do setor de serviços ganha espaço, gerando forte movimento de empregos, movimentando também diferentes regiões geográficas para onde o capital migra, ou seja, o trabalhador não se desloca mais maciçamente para o espaço geográfico do capital, mas, sim, o capital vai em busca da mão de obra mais barata, instalando-se em locais antes ignorados pelos conjuntos industriais ( HARVEY, 2011),ou seja, o capital muda a lógica de organização da produção e, ao invés de atrair o trabalhador para os Estados nação com maior oferta de trabalho, o capital migra e se estabelece nos locais com menor custo da mão de obra.

A chamada acumulação flexível pode ser materializada e exemplificada por meio do chamado toyotismo, criado pelo engenheiro japonês Taiichi Ohno, cujo sistema foi aplicado na fábrica da Toyota no Japão e se mostrou como meio de “expansão e consolidação do capitalismo monopolista industrial”, e uma forma de organização do trabalho no Japão do pós-45 e que, muito rapidamente, propaga-se para as grandes companhias daquele país (ANTUNES, 2009, p. 08).

Podemos identificar as diferenças relacionadas por Antunes (2009, p. 08-09) entre o toyotismo e o fordismo para melhor compreendê-las: a) o toyotismo trata de “uma produção muito vinculada à demanda, visando atender às exigências mais individualizadas do mercado consumidor, diferenciando-se da produção em série e de massa do

---

<sup>123</sup> De acordo com Harvey (2011, p. 144) “na Inglaterra, os trabalhadores flexíveis aumentaram em 16 por cento, alcançando 8,1 milhões entre 1981 e 1985, enquanto os empregos permanentes caíram em 6 por cento, ficando em 15,6 milhões (financial Times, 27 de fevereiro de 1987). Mais ou menos no mesmo período, cerca de um terço dos dez milhões de novos empregos criados nos EUA estavam na categoria “temporário”. (New York Times, 17 de março de 1988).



taylorismo/fordismo", motivo pelo qual a produção com a organização do trabalho pelo sistema toyotista é variada e bastante heterogênea, ao contrário da homogeneidade fordista; b) o trabalho operário no toyotismo é em equipe, com grande variedade de funções assumidas pelo mesmo trabalhador, rompendo com a ideia de o trabalhador desenvolver a mesma função de caráter parcelar, típico do fordismo; c) no toyotismo "a produção se estrutura num processo produtivo flexível, que possibilita ao operário operar simultaneamente várias máquinas"; d) o toyotismo "tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção" e a produção funciona segundo o sistema de *kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque. No toyotismo, os estoques são mínimos quando comparados ao fordismo. Além dessas diferenças comparativas entre o toyotismo e o fordismo, Antunes (2009, p. 09) aponta que "as empresas do complexo produtivo toyotista, incluindo as terceirizadas, têm uma estrutura horizontalizada, ao contrário da verticalidade fordista."

Enquanto na fábrica fordista aproximadamente 75% da produção era realizada no seu interior, a fábrica toyotista é responsável por somente 25%, tendência que vem se intensificando ainda mais. Esta última prioriza o que é central em sua especialidade no processo produtivo (a chamada "teoria do foco") e transfere a "terceiros" grande parte do que anteriormente era produzido dentro de seu espaço produtivo. Essa horizontalização estende-se às subcontratadas, às firmas "terceirizadas", acarretando a expansão dos métodos e procedimentos para toda a rede de fornecedores. Desse modo, flexibilização, terceirização, subcontratação, CCQ, controle de qualidade total, *kanban*, *just in time*, *kaizen*, *team work*, eliminação do desperdício, "gerência participativa", sindicalismo de empresa, entre tantos outros pontos, são levados para um espaço ampliado do processo produtivo. (ANTUNES, 2009, p. 09).

Com o menor número de trabalhadores centrais, com a tendência de diminuição de estoque, a produção *just in time* e a



possibilidade de subcontratação com empresas normalmente de pequeno porte, que nascem ao redor do mundo para atender às grandes empresas, inicia-se um processo de domínio e absorção pelo capital de territórios antes subutilizados, gerando lucro para empresas estabelecidas em territórios diferentes da linha de montagem, ou seja, o mercado começa a se globalizar (ANTUNES, 2009).

Há, como mencionado por Chesnais (1996, p.13), uma “nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação” e segue afirmando que não é mais um Henry Ford ou um Carnegie<sup>124</sup> que configuram o capitalismo, “e sim o administrador praticamente anônimo (e que faz questão de permanecer anônimo) de um fundo de pensão com ativos financeiros de várias dezenas de bilhões de dólares, que personifica o “novo capitalismo” de fins do século XX” (CHESNAIS, 1996, p. 13).

E é nesse contexto econômico e social que Milton Santos (2006) bem demonstra a perda de identidade do capital com o território. Para ele, os avanços tecnológicos e a globalização dos mercados exigem uma revisão do conceito de território. Segundo Santos (2006, p. 115), “Hoje, o processo criativo de novos objetos, novas engrenagens, novos materiais, novas apropriações das virtualidades da natureza é poderosamente multiplicado, graças também, às associações cada vez mais íntimas entre ciência e técnica.”

Ainda, segundo Santos (2006, p. 131), “O dinheiro, em suas múltiplas formas, pode agora, fluir globalmente.” Agora tudo se mundializa: a produção, o produto, o dinheiro, o crédito, a dívida, o consumo, a política e a cultura, isso tudo somado merece o nome de

---

<sup>124</sup> Breckenridge Carnegie foi um escritor e orador norte-americano. Autor de best-sellers como Como Fazer Amigos e Influenciar Pessoas e Como Evitar Preocupações e Começar a Viver. Diante do grande sucesso de vendas de seus livros, tornou-se conselheiro de autoridades ao redor do mundo.



globalização. Nesse sentido as empresas também passam a exercer atividade global. Segundo Santos (2006, p. 134): “as maiores empresas não são, apenas, multinacionais, são empresas globais. Sua organização é bem diferente se as compararmos com as transnacionais que funcionam num âmbito geográfico mais restrito”.

Uma das diferenças entre firma multinacional e firma global, vem exatamente da mudança no conceito de autonomia operacional, esta devendo ser subordinada a uma estratégia de conjunto, adaptada às novas condições da concorrência. [...] as decisões, responsabilidade e recursos estratégicos descentralizados se submetem a um estreito controle que inclui a integração no nível mundial da concepção dos produtos, de sua fabricação e de sua distribuição.” (SANTOS, 2006, p. 134).

As empresas globais possuem a capacidade de terceirizar, subcontratar para outras empresas sua produção, comercialização ou prestação e serviços em diversas partes do globo, sem, no entanto, perder o controle do mercado.

A atuação das grandes empresas “por cima dos Estados” permite pensar que, presentemente, os mercados estão triunfando sobre as políticas dos governos, enquanto o controle do mercado está sendo apropriado pelas empresas que possuem tecnologias de ponta (SANTOS, 2006). “Trata-se de entidades que pelo seu tamanho, pelo seu faturamento e pela diversificação de suas atividades, atingiram e chegaram, em alguns casos, a ultrapassar a importância dos próprios Estados soberanos” (WALD, 2005, p. 10).

Portanto, o que caracteriza a acumulação flexível no cenário da globalização é o que Harvey (2011, p. 140) chama de um novo movimento com a “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista – “os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram”. Além disso, “a comunicação via satélite e a



queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado". Isso pode ser somado ao que Jameson (1997) destaca quando assinala que, além do surgimento das empresas transnacionais, uma nova divisão internacional do trabalho, tem-se também, uma nova dinâmica vertiginosa de transações bancárias internacionais e das bolsas de valores, novas formas de inter-relacionamento das mídias, computadores e automação e a crise do trabalho tradicional.

Essa transformação do capitalismo no século XX, com acumulação flexível do capital, exige um modelo de liberalismo econômico para que o capital possa "flutuar" sobre o território global, sem encontrar cláusulas de barreira na legislação nacional dos países que impeçam o capital global de escolher determinados territórios para explorar. O capital exige "livre trânsito" sobre e entre os territórios, verificando-se uma verdadeira erosão da soberania nacional, até porque muitas dessas empresas globais possuem orçamentos que superam a de muitos Estados-nação.

Esse cenário mostra uma sociedade cada vez mais diferenciada, fragmentada e conflitiva e de um Estado obrigado a desempenhar tarefas múltiplas e, na maioria das vezes, contraditórias, enfraquecendo os pilares do Estado nacional, que se vê compelido a inflacionar a normatização, criando leis circunstanciais e regulamentos de necessidade condicionados por conjunturas políticas, econômicas e sociais bastante específicas e transitórias, seguindo a velocidade e a intensidade da produção (FARIA, 2015).

Sarmiento (2001, p. 160) assinala que "os agentes econômicos vão criando um direito comum - a *Lex Mercatoria* permeado pela racionalidade própria do mercado, e que, formal ou informalmente, vai se impondo aos Estados." E segue afirmando que "A ideia do monopólio



da produção do direito pelo Estado distancia-se cada vez mais da realidade, e o ordenamento jurídico vai tornando-se policêntrico, acolhendo regras engendradas por atores privados ou parentidades supranacionais" (SARMENTO, 2001, p. 160).

Daí a expressão de Milton Santos quando afirma que "a ordem mundial é cada vez mais normativa" (SANTOS, 2006, p. 152). Num mundo globalizado, isso supõe, para entender o espaço, a necessidade de ir além da função localmente exercida pelas normas e de também considerar suas motivações, que podem ser distantes e ter até mesmo um fundamento planetário (SANTOS, 2006).

Porém, não se trata de privilégio do Brasil a intervenção global na normatização do seu território. Países da América Latina, como a Argentina, México, Colômbia, entre outros, também sofreram reformas constitucionais, a fim de alinhar as normas internas dos países para recepcionar a economia global de natureza neoliberal, permitindo franco trânsito do capital sobre os territórios. De acordo com Silva e Saliba (2015, não paginado) muitos países modificaram suas legislações domésticas para permitir o fluxo de investimentos estrangeiros diretos sem maiores percalços:

e no auge do projeto neoliberal (globalização econômica) impulsionado pela nova ordem econômica internacional do fim do século XX, [...] vários países modificaram suas legislações domésticas em relação ao Investimento Estrangeiro Direto (IED) nos anos 1990. O número saltou de 35 países, em 1991, para 76, em 1997, caindo para 63, em 1999. Sobre a direção da mudança, chama atenção a ampla predominância das reformas favoráveis ao capital estrangeiro no período. Por exemplo, das 140 alterações registradas, em 1999, 131 delas foram simpáticas ao capital estrangeiro. Analisando de outro modo, no período 1991-1999, 94% das mudanças legislativas favoreceram ao capital estrangeiro (desregulamentação dos mercados).

Inúmeras ações de intervenção do Estado nação são





desencadeadas em favor do capital, inclusive a adequação e realinhamento de sua legislação nacional aos preceitos estabelecidos pelas propostas neoliberais globais, como por exemplo a flexibilização das regras trabalhistas, como veremos a seguir, capitaneadas pelos estados nação para atrair investimentos estrangeiros e fomentar empreendedores nacionais.

## **2 A REESTRUTURAÇÃO DO CAPITAL E O REALINHAMENTO DAS REGRAS TRABALHISTAS**

O processo de reestruturação produtiva sustenta o desenvolvimento do modo de produção capitalista-industrial. Esse processo atinge o capitalismo moderno há mais de duzentos anos e altera a objetividade e a subjetividade do mundo do trabalho (ALVES, 2007, p. 155). E esse processo de reestruturação alcança praticamente todos os países, produzindo diferentes efeitos em cada um deles.

A nova ordem econômica, marcada pela reestruturação produtiva e pela internacionalização do mercado levou a um aumento dos custos de produção e a queda do lucro, fazendo com que as empresas passassem a reordenar as relações de produção. Nesse cenário, a flexibilização da regulação surge como alternativa para redução de custos diretos e indiretos. Como consequência, surge a necessidade de ajustar os custos do trabalho às novas formas de produção (DEDECCA, 2006).

O resultado desse processo pode ser observado a partir das reformas estruturais e trabalhistas. Nas primeiras, destaca-se o crescimento desordenado do setor terciário, o aumento dos níveis de desocupação e desemprego, o crescimento expressivo da informalidade nas relações de trabalho, a perda na qualidade dos



postos de trabalho formais e a estagnação dos rendimentos oriundos do trabalho (MARTINS; MOLINARO, 2013).

No grupo das reformas trabalhistas, o impulso para a concretização das mesmas é resultado das novas formas de organização do trabalho no cenário mundial que afetam a remuneração, o enxugamento das estruturas de cargos e salários, a redução dos salários e a institucionalização do trabalho aos domingos. Assim, surge a demanda pela flexibilização da regulação pública que se expressam em medidas legais que instituem novos tipos de contratos, como parcial ou temporário, a redução das contribuições sociais, a diminuição da fiscalização sobre os contratos e a contratação dos serviços através de pessoas jurídicas, o que amplia o leque de contratação formal de trabalho sem proteção social (MARTINS; MOLINARO, 2013). Além disso há outro fator importante a ser considerado. A dinâmica do capitalismo global, segundo Alves (2007, p. 179), tem como características essenciais a hegemonia do capital financeiro, que “representa aquela fração de capitalistas que buscam valorizar o capital-dinheiro sem passar pela esfera da produção de mercadorias, permanecendo, deste modo, no interior do mercado financeiro” e o sistema de mundialização do capital, que expõe a lógica destrutiva do capital, que se manifesta através do desemprego em massa e da financeirização da riqueza capitalista. Nessa ótica de financeirização, a produção perde sua capacidade sistêmica e, como “uma contradição insana, a lógica da produção de mercadorias e o mundo do trabalho abstrato continuam sendo o centro de gravidade da sociedade do capital” (ALVES, 2007, p. 180).

E esse é um cenário global que impacta no âmbito local. Como refere Ianni (1996), essa nova totalidade global exerce influência em tudo o que é local, regional ou nacional. Com isso, o contexto



globalizado atribui novos valores e significados aos contextos locais, inclusive no que diz respeito às relações de trabalho e as regras que regem essas relações. Por outro lado, aos poucos o estado social vai perdendo o domínio sobre as variáveis que influenciam a economia, assim como a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, comprometendo a efetiva garantia dos direitos sociais, especialmente com a flexibilização dos direitos sociais (MARTINS; BRAZ, 2018). E a flexibilização do trabalho e das normas trabalhistas, em boa parte das situações, conduz à precarização do trabalho, normalmente como aumento do número de horas de trabalho sem o correspondente aumento na remuneração.

No modo de produção capitalista, o tempo de vida social tende a ser consumido pelo tempo do trabalho. Assim, a produção do capital é produção destrutiva (ALVES, 2007). Originalmente, a flexibilidade de horas é invenção dos trabalhadores livres, camponeses e pequenos produtores rurais e urbanos que decidiam em que momentos trabalhar. No entanto, com o passar do tempo, a autonomia foi substituída pela heteronomia do trabalho, o que possibilitou o surgimento da escravidão e o trabalho assalariado moderno. Com isso, os trabalhadores perderam a autonomia sobre o seu trabalho e o controle passou para as mãos dos donos de escravos e empregadores (ROSSO, 2017).

A partir da Revolução Industrial consolidou-se essa prática e coube “à regulação social e política a responsabilidade de regulamentar o tempo e a distribuição das cargas laborais” (ROSSO, 2017, p. 22). Se inicialmente a flexibilização visava atender aos interesses e necessidades dos trabalhadores, a partir da produção industrial passou a atender aos interesses do próprio sistema produtivo, a tal ponto que demandou a regulamentação por parte do Estado. Portanto, a flexibilização não se confunde com a desregulamentação. A



flexibilização está diretamente associada com o modo de produção e a necessidade de determinado momento histórico e, especialmente econômico. Já a regulamentação é responsabilidade do ente estatal e visa assegurar as condições mínimas de proteção aos trabalhadores.

E é a partir desta perspectiva que o presente estudo analisará as últimas mudanças ocorridas no âmbito legislativo que dizem respeito as normas que regulamentam o trabalho. No Brasil, verifica-se uma maior flexibilização do trabalho a partir da edição da Lei n. 13.429, em 31 de março de 2017, que trata do trabalho temporário e do trabalho terceirizado. A principal modificação da referida lei foi a ampliação do prazo para contratação de empregados temporários, que é de 180 dias, podendo ser ampliado por mais 90 dias, totalizando até 270 dias. Essa modalidade visa suprir uma demanda complementar de serviços ou a necessidade de substituição temporária de pessoal.

Mas a alteração mais significativa promovida pela referida lei diz respeito ao trabalho terceirizado.

A Lei 13.429/2017 trouxe mudanças no trabalho temporário, e a regulamentação da terceirização sem a limitar a um tipo específico de atividade, o que ainda está causando um duplo sentido na Lei, primeiro, porque terceirizar é exceção que deve encontrar-se explícita na lei e segundo, porque deve ser considerado o contexto histórico da aprovação da lei, ou seja, se a mesma lei explicitou a atividade-fim para o trabalho temporário, fosse essa o intento do legislador, deveria ter mencionado também na regulamentação genérica de terceirização. Esse ponto ainda causa polêmica, entretanto, a nova lei aceita expressamente a subcontratação para atender ao contrato de fornecimento de mão-de-obra (DIAS; SILVA, 2017, p. 153)

A mais de uma década, Pastore (2008, p. 123) afirmava que a terceirização era um processo irreversível, pois era parte dessa nova divisão do trabalho, constituindo-se em peça essencial na formação de redes de produção. O autor afirmava, ainda, que a verdadeira



competição se dava entre as redes de produção e não entre as empresas. Uma nova forma de contratação, portanto, seria essencial para a manutenção das empresas e dos empregos.

Pastore (2008) defendia que diante desse cenário, a reformulação das leis trabalhistas seria uma das consequências inevitáveis, especialmente em vista da complexidade do mercado de trabalho e das relações triangulares e quadrangulares que se constituíram e que implicariam na revisão das formas de proteção do trabalho. Segundo o autor, as leis que regulavam o trabalho estavam em crise e que diante do crescimento do mercado informal e da proliferação dos novos modos de contratação, as regras trabalhistas de proteção estavam em xeque, afirmando que “há uma crescente demanda para se reformular as leis trabalhistas e para criar novas modalidades de proteção”. (PASTORE, 2008, p. 123).

No entanto, ao ser autorizada a terceirização em todas as atividades da empresa, inclusive na atividade-fim, passou-se a questionar se a regulamentação da nova modalidade de contratação atendia à garantia dos direitos dos trabalhadores terceirizados ou atendia somente aos interesses do sistema produtivo, com a possibilidade de redução de custos e aumento da competitividade.

Em um cenário de desafios estabelecidos pela economia brasileira e pela globalização, as empresas almejavam, antes de tudo, garantir seu lugar nos mercados nacional e internacional. Por esse motivo, as empresas brasileiras definiram estratégias que lhes permitiram ganhos de produtividade e diferenciais de competitividade. Algumas delas escolheram pela redução de custos por meio do enxugamento dos quadros funcionais das empresas e da precarização das relações de trabalho. Outras optaram por focalizar os esforços em seu produto final, terceirizando as chamadas atividades meio. Outras, ainda, combinaram essas duas estratégias. Entendido o surgimento da terceirização, no próximo item será explanado melhor seu conceito (DIAS; SILVA, 2017, p. 150).



Na terceirização, se estabelece uma relação triangular, na qual o trabalhador se torna o ponto de ligação entre a prestadora e a tomadora dos serviços, configurando uma exceção à relação típica de emprego bilateral. Nessa perspectiva, a terceirização altera os conceitos de empregado e empregador, previstos nos artigos 2º, caput, e 3º, caput, da Consolidação das Leis do Trabalho (SOUZA; ROXO, 2017). A característica principal da terceirização é a transferência de uma ou mais atividades para outra empresa. Com isso, a empresa tomadora dos serviços reduz os custos e economiza recursos, transferindo à prestadora de serviços a responsabilidade com os encargos trabalhistas e com a gestão de pessoal.

A empresa tomadora de serviços se desincumbe de boa parte dos custos de sua força de trabalho. Ao comprar os serviços dos trabalhadores negociando o preço por tarefa ou tempo ocupado, controla a possibilidade de fazer variar o volume de trabalho que lhes demanda sem se preocupar com a duração do trabalho, sem ter de conceder licenças, contratar, indenizar (GORZ, 2005). Com isso, reduz os custos de produção e, em tese, torna-se mais competitiva no mercado nacional e internacional.

A terceirização trabalhista foi, desde sempre, objeto de discussão da relação entre o capital e o trabalho, tendo em vista que se trata de modalidade de contratação de mão de obra cada vez mais consolidada no ambiente empresarial (SOUZA; ROXO, 2017). A principal justificativa para a flexibilização das relações de trabalho é viabilizar a competitividade da empresa em um mercado cada vez mais globalizado e concorrente. Para Dias e Silva (2017, p. 148), a terceirização “é uma das portas para combater a crise econômica, o desemprego e a informalidade, uma vez que permite especializar o trabalhador, colaborando para sua recolocação no mercado”.



Entretanto, as constantes e irreversíveis mudanças nas relações de trabalho decorrentes dos rearranjos produtivos não permitem que os trabalhadores se qualifiquem e tampouco se recolorem no mercado.

As críticas à terceirização encontram abrigo na proteção contra a mercantilização do ser humano e da sua força de trabalho. Ou melhor, na mercantilização jurídica do trabalho humano, pois na medida em que a relação se torna triangular, um terceiro – o que faz a intermediação entre o trabalho humano e a empresa – passa a integrar a relação jurídica que até então era constituída pelo empregado e pelo empregador. O tomador de serviços é aquele que produz e que emprega a força produtiva dos trabalhadores. E é a inconstância de ora estar prestando serviço aqui, ora acolá, que fragiliza o trabalhador e precariza as condições de trabalho.

Viana (2012, p. 201), retrata o trabalhador terceirizado da seguinte forma:

Quanto ao trabalhador terceirizado, não é diferente, sob alguns aspectos, do burro de carga ou do trator que o fazendeiro abastado aluga aos sitiantes vizinhos. Jogado daqui para ali, de lá para cá, é ele próprio – e não apenas a sua força de trabalho – que se torna objeto do contrato, ainda que dentro de certos limites. Num passe de mágica, e sem perder de todo sua condição humana, o trabalhador se vê transformado em mercadoria.

O trabalhador terceirizado, diferentemente daquele que é contratado diretamente por uma empresa, vive em situação de instabilidade. Hoje presta seus serviços em determinada empresa, já na próxima semana poderá laborar em outra empresa. No mês seguinte, em uma terceira empresa tomadora de serviços. Nesse sentido, a terceirização precariza porque move o trabalhador de um local a outro, conforme a necessidade ou demanda. Para Viana (2012) a



precarização é resultado da instabilidade, das condições de trabalho, dos baixos salários e das más condições de saúde e segurança.

A esse respeito, Pelatieri et al (2018), apontam dados que corroboram as preocupações com a precarização decorrente da terceirização: em 2014 havia 12,5 milhões de trabalhadores terceirizados e 35,6 milhões contratados diretamente. No primeiro grupo, os vínculos rompidos alcançaram a proporção de 80 para cada cem vínculos, enquanto no segundo grupo foram 40 para cada cem vínculos. Em relação a rotatividade, os vínculos nas atividades terceirizadas duravam em média 34,1 meses (dois anos e dez meses), enquanto nas contratações diretas a duração era de 70,3 (cinco anos e dez meses). Por fim, em relação a remuneração, os trabalhadores terceirizados recebiam entre 23% a 27% a menos do que os trabalhadores contratados diretamente.

Mas o ano de 2017 foi marcado por mais alterações no âmbito da legislação trabalhista. Em julho foi sancionada a Lei n. 13.467, que alterou dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho com a finalidade de adequá-la as novas relações de trabalho. Por certo é que “a nova realidade social, mais dinâmica, tecnológica e informal, tornou obsoletas e incompatíveis inúmeras normas jurídicas e institutos jurídicos contidos na legislação trabalhista vigente” (MARTINS; BRAZ, 2018, p. 108). Entretanto, algumas das alterações promovidas pela chamada Reforma Trabalhista não se ativeram somente às necessárias adequações e foram além, inclusive com perspectivas de redução ou supressão de direitos.

O período de crise econômica e a elevação das taxas de desemprego no âmbito nacional foram decisivos para as alterações promovidas pela reforma trabalhista. Porém, é preciso cautela porque é justamente nos períodos de crise que são “promovidas





desregulamentações das relações laborais, alterações de regimes negociais e implementação de formas laborais flexíveis tão profundamente que chegam a reintroduzir práticas já eliminadas do cenário laboral" (ROSSO, 2017, p.167). É o caso do trabalho intermitente que tem como principal característica a descontinuidade na prestação dos serviços.

O art. 452-A da Consolidação das Leis do Trabalho prevê a possibilidade de celebração de contrato de trabalho, por escrito e com registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), no qual ocorrerá a alternância entre períodos de prestação de serviços e de inatividade, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, excluindo-se apenas os aeronautas. Os períodos de inatividade não serão computados como tempo à disposição e, portanto, não serão remunerados e, inclusive, o empregado poderá ter contrato de trabalho com outros empregadores.

Em uma breve e sucinta análise pode parecer que a nova modalidade é benéfica para o trabalhador, que poderá inclusive ter mais de um contrato de trabalho, assemelhando-se à origem da flexibilização do trabalho, quando o próprio trabalhador determinava quando e como trabalharia. Entretanto, não é o que ocorre. A contratação do trabalho intermitente não está relacionada aos interesses ou necessidades do trabalhador, mas sim do sistema produtivo. É o empregador que terá a discricionariedade de chamar o empregado ou não para o trabalho, determinando o número de horas, dias ou semanas de prestação de serviços. O empregado, por sua vez, fica à disposição, aguardando ser chamado para prestar serviços.

Por outro lado, apesar de representar uma promessa para a flexibilidade dos negócios e a facilitação da contratação de novos trabalhadores, especialmente os jovens, o trabalho intermitente



representa um subemprego, porque, ainda que repercuta no aumento no número de contratações formais, não há garantia sequer de uma remuneração mínima aos trabalhadores contratados nessa modalidade. Nesse viés, o desemprego foi "integrado ao sistema empregatício sob a forma de modelos de subemprego e, também, conseqüentemente, substituído por uma generalização de incertezas ocupacionais, distante do velho sistema socioindustrial do pleno emprego unificado" (BECK, 2011, p. 209).

Além disso, "na sociedade capitalista, as horas laborais constituem a essência do valor. E sua distribuição no curso de horas, dias, meses e anos divide o tempo, em geral, em dois momentos: os tempos de trabalho e os tempos de não trabalho" (ROSSO, 2017, p. 09). Os tempos de trabalho, assim como o tempo à disposição do empregador, são remunerado. Os tempos de não trabalho são destinados à vida social e familiar, ao lazer e demais atividades. Ocorre que no trabalho intermitente não há determinação do tempo de trabalho, tampouco da remuneração, comprometendo inclusive a qualidade do tempo de não trabalho.

Essas incertezas promovem a precarização do trabalho e aproximam o trabalho intermitente do subemprego. A inconstância da prestação dos serviços e, em decorrência, da remuneração, desloca para a figura do trabalhador o risco da atividade econômica, contrariando o que prevê o art. 2º da Consolidação das Leis do Trabalho.

A precarização do trabalho decorrente da reestruturação produtiva é perceptível através dos processos de flexibilização, com a adoção de novos modelos de contratação e no agravamento das condições de trabalho. A precarização é um processo de diluição ou supressão "dos obstáculos constituídos pela luta de classe à voracidade do capital no decorrer do século XX. É a explicitação da precariedade



como condição ontológica da força de trabalho como mercadoria" (ALVES, 2007, p. 112).

A relação entre capital e trabalho continua sendo objeto de tensão. A superação da dicotomia e das contradições dessa relação permanecem em aberto. O avanço das tecnologias, a abertura dos mercados e a globalização do capital implicam na reestruturação do sistema produtivo. Consequentemente as relações de trabalho são afetadas e novas formas de contratação surgem para atender as necessidades do sistema produtivo.

Todavia, é preciso cautela ao analisar a questão. As novas formas de contratação revelam a desigualdade entre aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que dependem da sua força de trabalho. Silva, Silva e Cecato (2018, p. 78) alertam para o fato de que em "uma sociedade dividida em classes há profundas desigualdades substanciais entre quem detêm riqueza e poder e contraentes que não dispõem senão da sua força de trabalho". E nessa perspectiva destacam o papel intervencionista do Estado e sua importância para a garantia dos direitos trabalhistas.

No cenário internacional, o ajuste no custo de produção resultou na redução do seguro desemprego, na perda da estabilidade no emprego, na desvalorização e na redução do poder de compra do salário mínimo, na flexibilidade salarial e de jornada de trabalho, na flexibilização das estruturas ocupacionais na negociação coletiva (DEDECCA, 2006). Nos cenários nacionais não é diferente. No Brasil, as alterações legislativas comprovam que a flexibilização das relações de trabalho é uma realidade. Entretanto, não foi suficiente para garantir o pleno emprego.

Além das questões já referidas, no âmbito do mercado de trabalho, verifica-se que o modo de produção globalizado e organizado



a partir da reestruturação do capital contribui para o surgimento do chamado operário industrial periférico, que não consegue se inserir no sistema produtivo. Isso porque, as “novas indústrias que estão se implantando tendem a desenvolver um novo perfil produtivo em face da tecnologia adquirida, com um trabalhador qualificado e polivalente” (OLIVEIRA; ROSSIGNOLI, 2018, p. 285).

A situação somente tende a se agravar. A sociedade do século XXI, com a indústria 4.0, as novas tecnologias da informação, internet das coisas e internacionalização do mercado requer um profissional capaz de se adaptar as rápidas e profundas alterações do mercado de trabalho. Aqueles que não conseguirem, muito provavelmente ficarão à margem. Se o rompimento dos pressupostos do direito do trabalho ocasionado pelo novo modelo de desenvolvimento econômico provocou a flexibilização das condições de trabalho e impulsionou a desregulação, as novas formas de reestruturação do capital afetarão ainda mais a organização do trabalho no âmbito local.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A sociedade contemporânea tem vivenciado mudanças sem precedentes na história. As novas formas de organização econômica e o desenvolvimento tecnológico provocam impactos no sistema produtivo e nas relações de trabalho e emprego. Com isso, parte dos trabalhadores tem acesso ao emprego remunerado, enquanto outra parcela significativa encontra-se à margem do mundo do trabalho.

Todavia, esse processo não é recente. As transformações no mundo do trabalho que iniciaram com a primeira Revolução Industrial e resultaram em mudanças nas estruturas econômicas e sociais foram apenas o início de um longo processo de reorganização da produção



industrial, como o taylorismo, fordismo e toyotismo, utilizados durante a Segunda Revolução Industrial e que culminaram nos processos de flexibilização das normas trabalhistas.

A reestruturação do capital global impacta diretamente no âmbito do Estado nação, alcançando todas as áreas e, especialmente, o direito do trabalho. No Brasil, o ano de 2017 foi marcado por alterações legislativas no âmbito trabalhista que tinham como objetivos revisar a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, e promover o pleno emprego. Entretanto o que se constatou não foi a concretização da promessa de ampliação da proteção aos trabalhadores. A reestruturação dos modos de produção implicou na necessidade de realizar rearranjos produtivos e flexibilizar as condições de trabalho, inclusive algumas normas trabalhistas.

Além disso, a nova organização do sistema produtivo e as novas formas de contratação são uma realidade no cenário nacional e podem implicar na precarização do trabalho, a partir do rompimento dos pressupostos do direito do trabalho ocasionado pelo novo modelo de desenvolvimento econômico. Com a nova divisão do trabalho, mesmo aqueles que estão empregados, não tem assegurados todos os direitos elencados na legislação trabalhista.

Conclui-se, portanto, que a reestruturação do capital global impactou diretamente no cenário nacional, resultando na flexibilização das relações de trabalho, especialmente a partir da edição das Leis n. 13.429 e 13.467 que, respectivamente, autorizaram a terceirização irrestrita em todas as atividades empresariais e criaram novas formas de contratação, como o trabalho intermitente.



## REFERÊNCIAS

- ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2. ed. Bauru: Canal 6. Londrina: Práxis, 2007.
- ANTUNES, Ricardo L.C.. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. Boitempo: São Paulo, 2009.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2011. CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- DEDECCA, Claudio Salvadori. Flexibilidade e regulação de um mercado de trabalho precário: a experiência brasileira. In: **Colóquio Internacional Novas formas de trabalho e desemprego: Brasil, Japão e França numa perspectiva comparada**. São Paulo: USP, 2006.
- DIAS, Jeferson Aparecido; DIAS, Tiago Nunes de. A reforma trabalhista como mecanismo de reestruturação da economia Brasileira. **Meritum**. Belo Horizonte. vol. 12, n. 2, 2017, p. 146-157. Disponível em <http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/5313>. Acesso em: 08 jul. 2019.
- FARIA, José Eduardo. **Direito e Globalização Econômica**: implicações e perspectivas. Malheiros: São Paulo, 2015.
- GORZ, André. **O imaterial**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 21. ed. São Paulo: Loyola, 2011.
- HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992. Filme/documentário: Fordismo.



IANNI, Octávio. O mundo do trabalho. In: FREITAS, Marcos Cesar (org.). **Reinvenção do futuro**. São Paulo: Cortez, 1996.

JAMESON, Fredric. **Pós-Modernismo** – a lógica cultural do capitalismo tardio – trad. de Maria Cevasco. São Paulo: Ática, 1997.

LIPIETZ, Alain. **Audácia**: uma alternativa para o século 21. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Nobel, 1991.

MARTINS, Maria Inês Carsalade; MOLINARO, Alex. Reestruturação produtiva e seu impacto nas relações de trabalho nos serviços públicos de saúde no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**. Vol. 18. N. 6, 2013, p. 1667-1676. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1413-81232013000600018&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-81232013000600018&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 17 jul. 2019.

MARTINS, Thiago Penido; BRAZ, Virgínia Lara Bernardo. As transformações nas relações de trabalho, a reforma trabalhista e a proibição do retrocesso social. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, vol. 9, n. 2, ago/dez 2018, p. 95-117. Disponível em <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/675/557>. Acesso em: 10 jul. 2019.

OLIVEIRA, Lourival José De Oliveira; ROSSOGNOLI, Marisa. A reorganização produtiva, a reforma trabalhista e seus efeitos nos movimentos de trabalhadores no Brasil: o enfrentamento da fragmentação do coletivo. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE). Vol. 6, N. 1, 2018, p. 278-307.

PASTORE, José. Terceirização: uma realidade desamparada pela lei. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 74, nº4, 2008, p. 117-135. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/5386/006\\_pastore.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/5386/006_pastore.pdf?sequence=5&isAllowed=y). Acesso em: 10 jul. 2019.



PELATIERI, R. C. et al. Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. In: CAMPOS, André Gambier (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil : novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília : Ipea, 2018, p. 11-32. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8258/1/Terceiriza%C3%A7%C3%A3o%20do%20trabalho%20no%20Brasil\\_novas%20e%20distintas%20perspectivas%20para%20o%20debate.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8258/1/Terceiriza%C3%A7%C3%A3o%20do%20trabalho%20no%20Brasil_novas%20e%20distintas%20perspectivas%20para%20o%20debate.pdf). Acesso em: 18 ago. 2019.

ROSSO, Sadi Dal. **O ardil da flexibilidade**: os trabalhadores e a teoria do valor. São Paulo:Boitempo, 2017.SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço**. Técnica e tempo. Razão e Emoção. São Paulo:Hucitec, 2006. Disponível em: [http://files.leadt-ufal.webnode.com.br/200000026-4d5134e4ca/Milton\\_Santos\\_A\\_Natureza\\_do\\_Espaco.pdf](http://files.leadt-ufal.webnode.com.br/200000026-4d5134e4ca/Milton_Santos_A_Natureza_do_Espaco.pdf). Acesso em: 18 jul. 2019.

SARMENTO, 2001. **Direitos sociais e globalização**: limites éticos-jurídicos aorealinhamento constitucional. Disponível em <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rd/article/viewFile/48317/46511>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

SILVA, J. C.; SILVA, P. H. T; CECATO, M. A. B. Discurso neoliberal e precarização do mundo justrabalhistas: a necessária humanização das técnicas. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, vol. 9, n. 1, jan/jul 2018, p. 74-86. Disponível em <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/656/498>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SILVA, Mauri da; SALIBA, Maurício Gonçalves. Globalização e direito: perda de soberaniado estado e reforma constitucional na periferia do capitalismo. **Revista Brasileira de Direito**- Dez/15, v. 11, n. 2, 2015. Não paginado. Disponível em <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/974>>. Acesso em: 02 ago.2019.





SOUZA, Denise Ferreira de Oliveira de; ROXO, Tatiana Bhering.  
**Terceirização sem limite**:na contramão do sistema constitucional de proteção social ao trabalhador. Centro Universitário Newton Paiva. Letras Jurídicas, N. 4, 1/2015, ISSN 2358-2685. Disponível em: <http://npa.newtonpaiva.br/letrasjuridicas/wp-content/uploads/2016/05/LJ04-11.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

VIANA, Marco Túlio. Terceirização revisitada: algumas críticas e sugestões para um novo tratamento da matéria. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. Brasília, v. 78, n. 4, p. 198-224, out/dez 2012. Disponível em <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/35819>. Acesso em: 15 jul. 2019.

WALD, Arnoldo. **Comentário ao novo Código Civil**: direito de empresa. Rio de Janeiro,Forense, 2005.



# POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVOS FISCAIS PARA INOVAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

## PUBLIC POLICIES OF TAX INCENTIVES FOR INNOVATION IN THE FEDERAL DISTRICT

Marcos Aurélio Pereira Valadão<sup>125</sup>

Liziane Angelotti Meira<sup>126</sup>

Jeferson Teodorovicz<sup>127</sup>

João Marcos Moreira Teixeira<sup>128</sup>

Gabrielle Almeida Santos de Oliveira<sup>129</sup>

### RESUMO

O artigo se dedica ao exame das políticas públicas de incentivos e benefícios fiscais do Distrito Federal (Brasil) pela perspectiva da inovação, considerando a última década. Pretende-se compreender de que forma esses normativos impactaram o desenvolvimento e a efetividade dessas políticas. A pesquisa se baseia na identificação e análise das normas quanto aos valores e efetividade no setor de inovação distrital, com marco temporal inicial em 2013. Conclui-se, em decorrência da pouca robustez das informações viabilizadas pelos canais governamentais, que é inviável uma verificação direta da relação entre gastos tributários e o incremento de inovação no DF. Assim, a presente pesquisa contribui para o avanço dos debates sobre políticas públicas de incentivos e benefícios fiscais, em especial, aquelas que impactam a área de inovação.

**Palavras-chave:** Políticas públicas (D78). Benefícios Fiscais (K34). Incentivos fiscais (K34). Gastos tributários (K34). Inovação (O30).

---

<sup>125</sup> Pós-Doutor em Direito. Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV). E-mail: marcos.valadao@fgv.br

<sup>126</sup> Doutora em Direito. Professora da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV). E-mail: liziane.meira@fgv.br

<sup>127</sup> Pós-Doutor em Direito. Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV). E-mail: jeferson.teodorovicz@fgv.br

<sup>128</sup> Mestre em Políticas Públicas e Governo da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV). E-mail: jmmteixeira@hotmail.com

<sup>129</sup> Mestre em Políticas Públicas e Governo da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (EPPG/FGV). E-mail: gabrielle.asantos@gmail.com



## ABSTRACT

The article is dedicated to examining the public policies of incentives and tax benefits of the Federal District (Brazil) from the perspective of innovation, considering the last decade. It aims to understand how these regulations have impacted the development and effectiveness of these policies. The research is based on the identification and analysis of the norms as to values and effectiveness in the district innovation sector, with an initial time frame in 2013. It is concluded, as a result of the little robustness of the information made possible by governmental channels, it is not feasible to directly verify the relationship between tax expenditures and the increase in innovation in the DF. Thus, this research contributes to the advancement of debates on public policies of incentives and tax benefits, especially those that impact the area of innovation.

**Keywords:** Public Policies (D78). Fiscal Benefits (K34). Fiscal Incentives (K34). Tax expenditures (K34). Innovation (O30).

## 1 INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

A abordagem de políticas públicas pela perspectiva da inovação, como propulsor de desenvolvimento tomou impulso nas últimas duas décadas. A presente proposta se destina a estudar essas políticas, no âmbito do Distrito Federal (Brasil), sob o aspecto específico das renúncias fiscais ou gastos tributários (*tax expenditures*), em virtude das particularidades das quais tal forma de intervenção estatal se reveste.

O tema dos gastos tributários é de extrema relevância nas finanças públicas (que envolve direito financeiro e direito tributário), incluindo as receitas e as despesas do Estado. Destaque-se que há muitas políticas públicas que são implementadas no âmbito da inovação por meio de despesa pública (gastos diretos, subvenções, dentre outras), que não são objeto deste artigo, pois se concentra sobre os benefícios fiscais (gastos tributários) concedidos no âmbito da política de estímulo à inovação.



A área da inovação que abrange praticamente todos os setores de atividade vem recebendo cada vez mais atenção do governo, com instituição de benefícios e incentivos fiscais nos níveis federal e estadual, incluindo o Governo do Distrito Federal (GDF). Tal atenção se justifica em virtude da notória importância da inovação tanto no setor público quanto no setor privado, sendo propulsor do desenvolvimento econômico e social (FREEMAN, 1995; SANTANA *et al.*, 2019; SCHONS, PRADO FILHO, GALDINO, 2020).

Para Schumpeter (1984) há cinco tipos básicos de inovação: (1) novos produtos; (2) novos métodos de produção; (3) novas fontes de matéria-prima; (4) exploração de novos mercados; e (5) novas maneiras de organizar as empresas (SCHUMPETER, 1982). Já a Lei distrital nº 6.140/2018, em seu art. 2º, I, conceitua inovação da seguinte forma:

Art. 2º [...]

...

I- inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade, desempenho e sustentabilidade; (DISTRITO FEDERAL, 2018)

Neste sentido, este artigo se propõe a examinar o desenvolvimento e a efetividade das políticas públicas de incentivos e benefícios fiscais do Distrito Federal pela perspectiva da inovação, considerando a última década. Um aspecto importante a destacar é que no caso da inovação, as metodologias normalmente utilizadas, para análise de custo-benefício e de efetividade levam em consideração fatores como retorno sobre o investimento, crescimento de empresas em determinado setor, etc. (KRONFOL; STEENBERGEN, 2020). Essas metodologias não se prestam a avaliar o impacto da inovação mais especificamente, pois se reportam



a aspectos específicos de determinado setor da econômica (e.g, construção civil, indústria química, etc.), enquanto a inovação permeia praticamente todos os setores econômicos, e também o setor público. Daí que a metodologia adequada para o caso deve aferir o gasto efetivo, de forma específica, para avaliar o efeito no crescimento da inovação, a partir de indicadores adequados (IMF, 2022).

Cumpra observar que a literatura sustenta que quando se trata de financiamento à inovação, os principais instrumentos são: capital de risco, fontes de recursos públicos acessíveis ao setor privado e o autofinanciamento (especialmente grandes empresas para este último). Sendo que, no Brasil, os principais programas especificamente ao fomento de inovação são de financiamento não reembolsáveis, os reembolsáveis e de apoio governamental à utilização do capital de risco, havendo um forte distanciamento entre os sistemas de crédito produtivo e tecnológico, sendo que tanto crédito de curto prazo quanto de longo prazo, voltados à inovação são fornecidos pelo setor público (como o BNDES e FINEP), na esfera federal (FACÓ *et. al.*, 2020). Assim em virtude a estrutura de financiamento da inovação, com o de capital de risco ou subvenção ao investimento sob diversas formas, mas representando auxílio de capital, o uso de renúncia fiscal como forma de incentivo à inovação, tende a ser menos eficaz pois impõe maior risco ao investidor, já que ele deve aportar maior capital no início do investimento, só utilizando o benefício, efetivamente, na maioria das vezes, se inovação, objeto do investimento, teve efeito positivo na atividade da empresa (FACÓ *et. al.*, 2020; CORDER, SALLES FILHO, 2005). Além do que os tributos indiretos (que correspondem à maior carga tributária no Brasil, que são o ICMS, ISS, POIS/COFINS e o IPI) têm alguns impedimentos de ordem internacional para efeito de concessão de subsídios (FERIATO; LIONETTI, 2019).



De observar que âmbito do Distrito Federal, os benefícios fiscais com renúncia de receita se restringem aos tributos da alçada do Distrito Federal, que englobam os tributos estaduais e municipais, a saber; ISS, ITBI, IPTU, ICMS, ITCMD e IPVA. Os tributos sobre o patrimônio (ITBI, IPTU, ITCMD e IPVA), em geral, não são utilizados para concessão de benefícios fiscais, sob a forma de renúncia. Assim, no Distrito Federal, os benefícios fiscais são, em geral, concedidos com o ISS e o ICMS. A pesquisa evidenciou que apesar de constar no corpo de algumas normas o tipo de benefício faltou sua regulamentação e/ou efetiva demonstração de resultado no Anexo das Renúncias da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

Após verificar a forma como os benefícios e incentivos fiscais da inovação são implementados no Distrito Federal, será estudado se os benefícios concedidos atingem seus objetivos. Argumenta-se, aqui, que o ciclo dessas políticas produz dados capazes de evidenciar o impacto e a efetividade de cada programa de governo. Desse modo, pergunta-se neste artigo: as políticas públicas de incentivos e benefícios fiscais pela perspectiva da inovação têm um impacto positivo, em média, no desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal?

Tem-se como hipótese central que os incentivos e benefícios fiscais implementados pelo GDF no âmbito da inovação têm um impacto positivo, em média, no desenvolvimento econômico e social do DF. A hipótese secundária é de que o impacto não é uniforme, existindo setores específicos que não são beneficiados na prática, ou que em relação aos quais não há efetividade. Outra hipótese secundária é de que a ausência de mecanismos de controle e monitoramento adequados impedem a evolução eficiente das políticas de inovação.



## 2 METODOLOGIA

O estudo interdisciplinar de problemas a serem verificados na presente pesquisa é uma necessidade metodológica (POHLMANN; IUDÍCIBUS, 2006). A literatura recente tem enfrentado o tema da política fiscal no sentido que a promoção do desenvolvimento calcado em gastos tributários (benefícios e incentivos fiscais) deve ser feita de maneira mais eficiente, ou seja, não basta arrecadar, é preciso ter qualidade na forma de arrecadar e ter qualidade no gasto, o que inclui os gastos tributários (BID, 2013).

Contudo, é patente que mudanças em estruturas jurídico-financeiras fixadas a partir da Constituição demandam um alto custo político para sua implementação (HOLCOMBE, 1999) e, sob a perspectiva da análise da teoria das escolhas públicas é que se explica a concessão de benefícios fiscais claramente contrários aos ditames constitucionais (ALVES; MOREIRA, 2004).

Deve-se considerar que o uso de políticas de incentivos fiscais, no que diz respeito aos seus resultados, embora tenha uma farta literatura, não considera aspectos que são relevantes em políticas de desenvolvimento como a distribuição de renda e o desenvolvimento social (bem-estar) (COURANT, 1999). A intervenção do Estado na economia (CORREIA NETO, 2013; VALADÃO, 2000) necessita de ferramentas cada vez mais modernas e eficientes, suplantando as metodologias tradicionais (SCHAPIRO, 2010), neste sentido a utilização de benefícios e incentivos fiscais, ainda que válida em termos metodológicos, deve se adaptar à volátil economia dos tempos atuais, especialmente no que diz respeito às políticas de inovação.

A metodologia a ser aplicada na pesquisa, quanto aos aspectos normativos da questão, será exploratória feita por via de pesquisa



documental em fontes primárias e secundárias, a fim de coletar, analisar e discutir os dados obtidos, utilizando-se o método dedutivo. Para uma melhor assimilação da metodologia utilizada faz-se necessário distinguir os procedimentos adotados em cada um dos momentos encontrados durante a pesquisa.

No desenvolvimento da pesquisa foi realizado um levantamento bibliográfico e documental sobre a temática, selecionando as normas que dispunham sobre benefícios fiscais e inovação no Distrito Federal. Iniciou-se a pesquisa exploratória em sites de busca, especialmente o Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal – SINJ (DISTRITO FEDERAL, 2022), utilizando os termos “inovação”, “subsídio”, “benefício”, “subvenção”, além da expressão “pesquisa e desenvolvimento”, em inglês “*research and development*”, expressão comumente utilizada no mesmo sentido que “inovação”. Assim, cada termo foi analisado em separado em uma planilha, onde cada linha traz informação com o respectivo detalhamento das normas.

A pesquisa com o termo “inovação” gerou 1.348 (mil trezentos e quarenta e oito) registros, porém ao considerar a série histórica a partir de 2013 a primeira seleção obteve 1.049 (mil e quarenta e nove) normativos, que foram relacionados em uma planilha. Para tanto, foi utilizado o conceito mais amplo possível de inovação, com comentários e um breve resumo de cada legislação, bem como a indicação se daquela norma poderia resultar impacto em inovação, se é possível quantificar e se havia renúncia ou subsídio. Concomitantemente às pesquisas em sites de buscas foram feitas consultas de informações aos órgãos do GDF, solicitando dados de normas, de 2013 em diante, que concederam benefícios fiscais (de qualquer tipo, de qualquer tributo) ao setor de inovação.





Na sequência, após consolidadas todas as normas, foi realizado um trabalho minucioso de verificação de dados que poderiam estar duplicados em cada uma das linhas. A partir do arcabouço de normas que tratavam do tema inovação, subsídio, fomento, subvenção, renúncia, benefícios, “pesquisa e desenvolvimento” e toda matéria que poderia englobar, de maneira bem ampla, qualquer tipo de benefício fiscal, e assim foi feita a leitura de cada dispositivo e feita uma verificação de seu conteúdo.

A pesquisa partiu de um contexto com termos amplos a fim de observar o comportamento das renúncias, que é o objeto desse estudo. Assim, em cada avanço da metodologia a equipe buscou aplicar critérios para identificar quais normas efetivamente impactaram a inovação, em especial as de renúncia. Os resultados foram analisados e debatidos, filtrando as reais normas de renúncias com efeitos em inovações.

A planilha de informações básicas, que contém todas as normas relacionadas à inovação e aos benefícios fiscais à inovação (renúncia de receita ou subvenção), foi vasculhada, por via de leitura do texto, destacando aquelas normas que efetivamente correspondem à promoção da inovação no setor privado do DF. Neste momento, não se buscou separar as renúncias dos subsídios diretos. Assim, foi considerado o tipo de benefício que é dado (renúncia ou subsídio), bem como se é possível, pelo menos em tese, quantificar o volume do benefício concedido, o que será objeto de aprofundamento posterior.

A amostragem oriunda dessa fase resultou em 78 (setenta e oito) normas que abarcam o tema inovação, concessão de benefícios fiscais e “pesquisa e desenvolvimento” no Distrito Federal. A partir desta listagem foi feita uma nova filtragem detalhada, a fim de reavaliar as análises anteriores e verificar se as normas que trazem o tema “inovação” ao



Distrito Federal poderiam ter os benefícios e/ou subsídios de forma quantificada, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou pela Prestação de Contas Anuais do Governador do DF.

Os dados da nova análise foram discutidos e se estabeleceu que as normas deveriam ser identificadas por grupos que se vinculem pelos seguintes critérios gerais: a) tratem de renúncia fiscal contemplada na LDO; b) sejam identificadas como quantificáveis; e, c) tratem do mesmo assunto, isto é, que tenham o mesmo objeto o mesmo fundamento legal; sendo os critérios não excludentes. Observando que para efeito de corte temporal, analisou-se somente as normas editadas a partir de 2013.

O refinamento das normas em grupos, conforme os critérios mencionados gerou uma planilha com 25 (vinte e cinco) normas (Anexo Único). A partir deste ponto, adotou-se o critério de não considerar na amostragem norma que apesar de tratar de inovação e de estar contemplada na LDO, não tenha impacto direto na inovação no sentido utilizado neste artigo. Por exemplo, não entrou na análise desta fase normas de fomento as artes cênicas, danças e outras do gênero (como o financiamento de espetáculos, artísticos e shows, por exemplo). Resultou, então, uma terceira planilha com apenas 2 (duas) normas, que tratam Programa de Incentivo Fiscal à Industrialização e ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal, denominado EMPREGA-DF, que é tratado com mais detalhes adiante. Com esse resultado se buscou verificar a possibilidade de se fazer o estudo de eficácia e efetividade da política pública de incentivo à inovação.



### 3 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Como já mencionado, foi estabelecido o marco temporal de 2013 (inclusive). Porém algumas das normas que foram consolidadas algumas merecem especial destaque e que são sumarizadas adiante.

a) Programa PRO-DF, criado por meio da Lei distrital nº 2.427, de 14 de julho de 1999, nasceu com a promessa de promover o desenvolvimento econômico integrado e sustentável do Distrito Federal, mediante a implantação, expansão, modernização e reativação de empreendimentos produtivos dos setores econômicos. A segunda edição do Programa PRO-DF II, introduzida pela Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, teve como objetivo ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal, com última alteração dada pela Lei nº 6.035, de 21 de dezembro de 2017.

b) Posterior ao Programa PRO-DF II existe o Programa EMPREGA-DF, que consiste na adesão, por meio do Decreto distrital nº 39.803, de 02 de maio de 2019, do Distrito Federal aos benefícios fiscais previstos nas seguintes Leis do Estado do Mato Grosso do Sul: Lei Complementar nº 93, de 05/11/2001 e Lei nº 4.049, de 30/11/2011. O programa prevê a possibilidade de concessão de benefícios ou incentivos fiscais, financeiro-fiscais e extrafiscais, que possam ser utilizados como instrumento de política fiscal ou de fomento à industrialização do Distrito Federal e incentivo ao incremento na circulação de bens e serviço em seu território.



c) Lei de Inovação para Subvenção Econômica para Startups, Lei nº 5.869/2017. Ela atualiza o marco legal em relação ao financiamento da pesquisa e inovação no Distrito Federal, pelo qual o Governo distrital concede apoio à atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação por meio de subvenção econômica.

d) Lei da Inovação, Lei nº 10.973/2004, alterada pela Lei. nº 13.243/2016, que ampliou o processo de institucionalização de políticas de incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação em ambientes produtivos, incorporando a modalidade de subvenção econômica prevista na Lei de Inovação.

e) Lei 5.869/2017 vem ao encontro dos anseios da comunidade científica e empresarial interessada na inovação tecnológica do Distrito Federal, já que viabiliza projetos, consolidando mais uma forma de apoio preconizada para inovação.

f) Lei Complementar nº 160, de 2017, que homologa o Convênio ICMS nº 190, de 2017. Nasceu com o objetivo de acabar com a guerra fiscal entre as unidades da Federação do Centro Oeste, pois ao longo dos anos, houve concessão de benefícios a empresas de Estados vizinhos ao DF, fato que ocasionava um certo prejuízo à capital federal. Na prática, a convalidação permite que o DF conceda os mesmos benefícios as empresas, que as outras unidades da federação no centro-oeste já oferecem.

Importante destacar que a concessão de incentivos fiscais é uma das modalidades de intervenção na economia mais utilizadas pelos entes federativos, e ainda sim, é um instrumento que carece de muita



fiscalização dos entes concedentes. O texto constitucional, no artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, “a”, requer que a concessão de incentivos fiscais passe pelo crivo do Conselho Fazendário Nacional (CONFAZ), a fim de que se evite a chamada guerra fiscal.

A Constituição Federal e o Código Tributário Nacional estabelecem parâmetros para a concessão de benefícios fiscais e a Lei de Responsabilidade Fiscal traz dispositivos sobre a necessidade de se observar o impacto financeiro orçamentário a cada concessão de incentivos, uma vez que o ente deixará de arrecadar uma receita em potencial.

O Quadro a seguir trata das renúncias de receita em proporção a arrecadação como *proxy* dos gastos efetivos em estímulos à inovação. Assim, na seguinte Tabela consta as receitas (estimadas/realizadas) e as renúncias (estimadas/realizadas) do Distrito Federal, no período de 2005 a 2022.

**Quadro 1 – Receita e Renúncia tributária estimada e realizada (em R\$)**

Ano	Receita Estimada	Receita Realizada	Renúncia Estimada	Renúncia Realizada
2005	5.221.428.203,00	4.923.244.370,11	210.404.468,99	(*)
2006	6.088.798.720,00	5.698.459.439,51	375.617.711,00	(*)
2007	6.657.902.451,00	6.247.404.306,93	619.622.869,00	(*)
2008	7.414.257.500,00	7.309.216.374,73	512.183.600,48	805.236.958,66
2009	8.105.188.967,00	7.543.504.874,37	1.074.798.307,23	713.653.318,30
2010	8.988.895.347,00	8.564.562.635,74	1.139.146.306,55	1.151.019.723,43
2011	10.494.674.430,00	9.620.963.582,63	1.437.236.661,51	727.652.892,86
2012	11.188.641.278,00	10.597.952.108,57	1.608.606.001,08	858.972.466,37
2013	12.590.441.998,00	11.908.782.997,74	8.119.730.779,75	1.137.559.187,93
2014	13.749.935.464,00	13.082.073.830,69	2.377.412.829,01	2.813.940.184,60
2015	14.704.770.918,00	13.738.025.058,08	2.557.268.961,68	1.698.715.437,01
2016	15.505.504.275,00	14.919.563.723,95	1.810.354.657,83	1.814.923.750,68
2017	16.322.439.994,00	15.381.098.667,26	1.966.550.809,15	1.614.024.328,66
2018	16.853.613.494,00	16.461.421.291,69	1.599.758.675,57	1.523.876.300,68
2019	17.344.489.617,00	16.581.617.790,29	1.753.524.596,95	1.673.690.182,46
2020	17.570.886.766,00	17.324.345.159,49	3.792.690.496,71	3.283.061.890,93
2021	17.851.411.653,00	19.427.227.404,41	3.584.491.311,15	2.960.698.802,29
2022 (**)	19.763.129.676,00	14.236.161.104,72	4.678.694.443,02	(*)



**Fonte:** Elaboração SUAPOF/SEAE/SEEC-DF com dados extraídos do SIGGO para a receita realizada; sistemas da administração tributária para a renúncia realizada; e leis orçamentárias anuais e alterações para as estimativas de receita e de renúncia. Em que: (\*) é a realização da renúncia segue rotina de apuração anual, iniciada em 2009, tendo 2008 como referência. A renúncia de 2022 será objeto de apuração em 2023. (\*\*) é a receita estimada para o ano e realizada até agosto.

No entanto, como se verá, ao analisar as legislações que concedem benefícios fiscais no Distrito Federal, observou-se que apesar de existir vastas concessões de benefícios a fiscalização dos efeitos e a quantificação dos benefícios concedidos, ainda, carecem de estudos e informações claras.

Em função do escopo pouco pesquisável do tema das renúncias fiscais de maneira específica, como era a proposta inicial, verificou-se que as renúncias fiscais, de modo geral, não são bem detalhadas na LDO, na execução orçamentária, ou nas prestações de conta do governo, os resultados obtidos estão aquém do se esperava, justamente em razão da ausência dos dados. De toda, sorte, manteve-se a pesquisa conforme projetada, mesmo porque, podem resultar indicativos para pesquisa futura, e sugestões para a administração para que aperfeiçoe os mecanismos de acompanhamento de execução das renúncias fiscais.

No primeiro momento optou-se por ter um marco temporal de 2013 em diante, em virtude de que os dados anteriores a esse período, no âmbito do DF, são ainda mais escassos. Conforme a proposta de trabalho, a partir da identificação das normas de benefícios fiscais, na modalidade de renúncia de receita, identifica-se os valores dessas renúncias efetivas, e a partir destes dados, verifica-se a efetividade dos benéficos em termos de indicadores socioeconômicos, ou específicos em relação à inovação (como registro de patentes, por exemplo).

Conforme descrito na metodologia a primeira seleção contou com um total de 1.348 normas com o termo “inovação”, porém ao aplicar o refinamento dos critérios sobraram apenas 02 normas inerentes ao



Programa de Incentivo Fiscal à Industrialização e ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal, denominado EMPREGA-DF.

**Quadro 2** – Análise das Normas

	<b>1ª Seleção</b>	<b>2ª Seleção</b>	<b>3ª Seleção</b>	<b>4ª Seleção</b>	<b>5ª Seleção</b>
Quantidade de Normas	1.348	1.049	78	25	2

**Fonte:** Elaborado pelos autores

Com o objetivo de exemplificar o resultado da pesquisa, o Decreto 39.803/2019, que regulamentou o EMPREGA-DF, além de ter previsão no texto do Anexo das Renúncias de Receitas da LDO, define os benefícios ou incentivos, bem como as inovações a serem alcançadas pelo programa:

Art. 3º Às empresas beneficiadas pelo EMPREGA - DF são cabíveis os benefícios ou incentivos, fiscais, financeiro-fiscais ou extrafiscais, compreendidos neste Decreto, que possam ser utilizados como instrumentos de política fiscal ou de fomento à industrialização do Distrito Federal e à circulação de bens econômicos em seu território, visando ao atingimento dos seguintes objetivos governamentais:

...

VII - o fornecimento dos meios ao seu alcance para que as empresas locais possam tornar-se competitivas no mercado, tendo em vista, dentre outras causas, **os benefícios ou incentivos, fiscais ou financeiro-fiscais, inclusive as reduções indiretas da carga tributária**, atribuídos por outras Unidades da Federação às suas empresas, ou pela União nas hipóteses a que se refere o art. 151, I, parte final, da Constituição da República;

VIII - estímulo e fomento à instalação e desenvolvimento das micro e pequenas empresas instaladas no DF, por meio da concessão de financiamentos de projetos e de **benefícios ou incentivos fiscais, inclusive redução indireta de carga tributária**;

[...]

Art. 4º Para fins deste Decreto considera-se:

[...]

VI - projeto de modernização industrial: **aquele destinado a viabilizar a inovação** ou racionalização dos processos produtivos existentes na empresa, mediante a aquisição de máquinas ou equipamentos mais modernos, ou com adoção de novidades tecnológicas, que, de qualquer forma:

[...]



IX - **projeto** de novidade na matriz industrial produtiva: o que corresponda à instalação e operação de indústria que se dedique à produção de produto sem similar no DF, **com inovação tecnológica**. (grifo nosso)

Registra-se que este Programa de Incentivo Fiscal à Industrialização e ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal, denominado EMPREGA-DF, apesar de tratar de benefícios ou incentivos fiscais destinados a viabilizar, dentre outras metas, a inovação, deixou de dar transparência, de forma robusta, aos resultados dos objetivos governamentais quanto a sua efetividade como política pública.

Trata-se de matéria complexa. Primeiramente, nenhuma das normas pesquisadas traz detalhadamente o valor da renúncia, tampouco os anexos das leis orçamentárias que contemplam a previsão de renúncia fiscal trazem o detalhamento da renúncia e benefícios. Para este fim, a equipe de pesquisa se reuniu com funcionários da Secretaria de Economia, responsáveis pela área, na busca de subsídios, na forma de estudos, relatórios etc., que pudessem auxiliar na quantificação dos gastos fiscais relacionados à inovação. Contudo, não foram identificados documentos ou informações adicionais que pudessem auxiliar nesta quantificação.

Destaca-se, que foram verificados os seguintes documentos, considerando a primeira série histórica:

- a) o anexo da LDO que trata da renúncia tributária;
- b) o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD); e,
- c) o anexo que trata do Relatório de Gestão (Relatório de Atividades) e o anexo que dispõe sobre a renúncia de receita, os quais acompanham a Prestação de Contas Anual do Governador.





Em 03/05/2023, via LAI-006407/2023, foram feitas consultas aos seguintes órgãos do Distrito Federal: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração; Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa; e, Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação; com a finalidade de averiguar os gastos públicos com políticas de inovação e seus efeitos no âmbito da Administração local. Assim, foram requeridas as informações por meio do questionário abaixo:

(1) A dotação orçamentária programada e executada para cada uma das normas ou delas decorrentes a partir do ano de vigência até o presente momento.

(2) A efetiva execução orçamentária, diferenciando, por norma os montantes relativos a:

a) renúncia fiscal (base de cálculo reduzida, crédito fiscal, redução de alíquota, ou outro, se houver), por lei, ano e tributo; e

b) de subsídios/subvenções diretas ou financeiras, por lei e ano.

(3) Quais as empresas foram beneficiadas por essas normas desde sua implementação, e que montante por empresa.

(4) Há mecanismo de análise de impacto sobre a efetiva de dessas políticas. Caso haja, solicita-se que sejam disponibilizados os respectivos relatórios.

(5) Caso haja alguma norma que não conste da planilha anexa (Anexo Único) e cuja execução tenha impacto orçamentário, requer-se que seja

incluída na presente requisição, para efeito das solicitações constantes dos itens 1 a 4 acima.

A respeito do teor das respostas obtidas, verificou-se que os normativos não ensejaram a criação de fonte ou destinação de recurso específico que propiciasse o rastreamento do gasto efetivo, de forma individualizada, dos créditos disponibilizados em suas políticas públicas. De acordo com a consulta, não foi possível identificar a maneira como o crédito de cada normativo foi executado em sua respectiva unidade orçamentária. Assim, a situação retratada pelos órgãos corrobora com o já exposto nesta pesquisa de que tal análise não se faz factível.

Considerando o documento Prestação de Contas Anual do Governador foram identificados gastos tributários (renúncia) previstos para o EMPREGA-DF, no Programa Temático 6207 – Desenvolvimento Econômico, com o valor de R\$ 51.789.670, para 2020 e de R\$ 53.523.634 para o ano de 2021. Observando que os valores realizados foram exatamente os valores previstos, conforme consta nos Quadros 3 e 4 abaixo:

**Quadro 3 – Renúncia Fiscal Prevista**

Norma relacionada à inovação	Renúncia fiscal ou benefício governamental decorrente (inclusive subvenções) – Detalhamento	Valor (R\$)		
		2014 a 2019	2020	2021
Decreto 39.803, 02/05/2019	Dispõe sobre a adesão do Distrito Federal a benefício fiscal previsto na legislação do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos da Lei Complementar federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017. (Emprega – DF)	Não identificado	51.789.670	53.523.634

**Fonte:** Balanço Anual 2020, Anexo VI – Volume IV – RR 2020 – CGDF PCA GOV e Balanço Anual 2021, Anexo VI – Relatório – Renúncia de Receita Corrigido – 2021; disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador/>>



**Quadro 4 – Renúncia Fiscal Realizada**

Norma relacionada à inovação	Renúncia fiscal ou benefício governamental decorrente (inclusive subvenções) – Detalhamento	Valor (R\$)		
		2014 a 2019	2020	2021
Decreto 39.803, 02/05/2019	Dispõe sobre a adesão do Distrito Federal a benefício fiscal previsto na legislação do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos da Lei Complementar federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017. (Emprega – DF)	Não identificado	51.789.670	53.523.634

**Fonte:** Balanço Anual 2020, Anexo VI – Volume IV – RR 2020 – CGDF PCA GOV e Balanço Anual 2021, Anexo VI – Relatório – Renúncia de Receita Corrigido – 2021; disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador/>>

A partir das informações acima, que tratam da seleção das normas e identificação de seus respectivos valores gastos, voltou-se para constatar os resultados advindos da renúncia de receita vinculadas a inovação. Contudo, em consulta aos sites governamentais não foi possível identificar e nem mensurar tais resultados. Registra-se, como exemplo, as seguintes normas consultadas: a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO); o Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD); o anexo que trata do Relatório de Gestão (Relatório de Atividades) e o anexo que dispõe sobre a renúncia de receita, os quais acompanham a Prestação de Contas Anual do Governador.

Apesar de não ter dados quanto a correlação de benefícios fiscais com a temática inovação, o Relatório de Gestão – 2021, anexo a Prestação de Contas Anual do Governador, informa que o Programa EMPREGA-DF (Distrito Federal, 2021), instituído pelo Decreto nº 39.803/2019, conta com a participação de 23 (vinte e três) empreendimentos beneficiados (fls. 1061/1062) e traz os seguintes dados:



**Quadro 5** – Programa Emprega-DF - Resultados Obtidos

<b>Exercício</b>	<b>ICMS Normal (R\$ mil)</b>	<b>Empregos Diretos Prometidos</b>	<b>Empregos Indiretos Prometidos</b>
2019	218.416	-	-
2020	230.211	7.863	10.739
2021	242.644	9.089	10.970

**Fonte:** Relatório de Gestão – 2021, anexo a Prestação de Contas Anual do Governador, fls. 880;

O Decreto nº 39.803/2019, citado anteriormente, têm entre seus objetivos governamentais a ampliação e a modernização dos postos de trabalho. Assim, os dados acima apresentam os resultados estimados de impacto do Programa EMPREGA-DF na arrecadação do ICMS e na geração de empregos. Trata-se de informações obtidas nas fontes de pesquisa, que evidencia outros resultados alcançados pelo programa.

Considerando o exposto acima, restou comprometida a análise dos resultados proposto na pesquisa por falta de dados que vinculem o benefício fiscal do beneficiado com inovação.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A dimensão da base de dados sobre a qual serão aplicados os testes empíricos com vistas a validar e medir os efeitos das medidas de fomento à inovação implementadas é de extrema importância, bem como sua disponibilização. Para tanto, é necessário adotar uma base de dados robusta e representativa do cenário, embora a série histórica seja relativamente curta. O resultado da metodologia não foi suficiente para gerar robustez de dados a fim de garantir a análise proposta inicialmente, de modo que a equipe teve de ampliar seus critérios de pesquisa os quais serão objetos de outros estudos. De toda sorte, não se encontrou de maneira efetiva quantificação de renúncia de receita quantificável soba



a forma de redução de base cálculo, crédito fiscal presumido, redução de alíquota, ou formas semelhantes.

Contudo, a análise permitiu concluir a hipótese secundária de que a ausência de mecanismos de controle e monitoramento adequados impedem a avaliação eficiente das políticas de inovação no DF. Observa-se que há uma carência de dados tanto dos gastos quanto da quantificação dos efeitos, que conduzem ao entendimento de que em virtude da amplitude das informações disponíveis não é possível fazer uma correlação, de causa e efeito entre os benefícios fiscais, na forma renúncia, e sua efetividade no setor de inovação no Distrito Federal. Este aspecto, de qualquer forma, corrobora a literatura, no sentido de que os incentivos à inovação por meio de renúncia fiscal são menos procurados que os benefícios e incentivos por meio de subvenções diretas, em virtude do risco envolvido no desenvolvimento de inovação.

## REFERÊNCIAS

ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel. **O que é Escolha Pública. Para uma análise Econômica da Política**. Ed. Principia, 2004.  
BID. **Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo**. New York: BID, 2013.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Intervenção no domínio econômico: conceitos e instrumentos. **Revista do Mestrado em Direito da UCB**, v. 7, p. 19-50, 2013.

CORDER, Solange; SALLES FILHO, Sergio. Aspectos Conceituais do Financiamento à Inovação. **Revista Brasileira de Inovação**. V. 5., N. 1, Janeiro/Junho, 2006.



COURANT, Paul N. How would you know a good economic development policy if you tripped over one? Hint: don't just count jobs. In: SLEMROD, Joel (Org.) **Tax Policy in the Real World**. New York: Cambridge UP, 1999.

DISTRITO FEDERAL. **Sistema Integrado de Normas Jurídicas - SINJ-DF**, 2022. Disponível em: < <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/>>

DISTRITO FEDERAL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**, 2022. Disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/lido/>>.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.140, DE 3 DE MAIO DE 2018**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo do Distrito Federal, com fins a estimular a geração de riquezas, e dá outras providências, 2018. Disponível em <https://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-502220!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>

DISTRITO FEDERAL. **Prestação de Contas Anual do Governador**, 2022. Disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/prestacao-de-contas-anual-do-governador/>>.

FACÓ, Júlio Francisco Blumetti; DIAS, Érica da Cruz G., CHRISPAINO, Giovana Fidelis; LIMA, Rebeca Baraúna. **Incentivos & Inovação: Uso e Difusão de Políticas Públicas para Promoção de Inovação em Micro, Pequenas e Médias Empresas**. Porto Alegre; Simplíssimo, 2020.

FERIATO, Juliana Marteli Fais; LEONETTI, Carlos Araújo. Os Programas Automotivos do Brasil e as Regras de Proibição de Subsídio Da OMC. **Economic Analysis of Law Review**. V. 10, nº 1, p. 25-40, Jan-Abr., 2019.

FREEMAN, C. **The 'National System of Innovation' in Historical Perspective**. Cambridge, Cambridge Journal of Economics, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.



HOLCOMBE, Randall G. Tax Policy from a Public Choice Perspective. In: SLEMROD, Joel (Org.) **Tax Policy in the Real World**. New York: Cambridge UP, 1999.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **How to Evaluate Tax Expenditures**. Prepared by Sebastian Beer, Dora Benedek, Brian Erard, and Jan Loeprick. Washington, DC: International Monetary Fund, 2022.

KRONFOL, Hania; STEENBERGEN, Victor. Evaluating the Costs and Benefits of Corporate Tax Incentives: Methodological Approaches and Policy Considerations. **In Focus: Finance, Competitiveness & Innovation**. Washington: The World Bank Group, 2020.

POHLMANN, Marcelo Coletto; IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Tributação e Política Tributária: Uma Abordagem Interdisciplinar**. São Paulo: Atlas, 2006.

SANTANA, José Ricardo de; TEIXEIRA; André Luiz da Silva; RAPINI; Márcia Siqueira; ESPERIDIÃO, Fernanda. **Financiamento público à inovação no Brasil: contribuição para uma distribuição regional mais equilibrada?** Brasília, Rev. Planejamento e políticas públicas, n. 52 | jan./jun, 2019.

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Novos parâmetros para a intervenção do estado na economia**. São Paulo: Saraiva/FGV, 2010.

SCHONS, Décio Luís; PRADO FILHO, Hildo Vieira; GALDINA, Juraci Ferreira. **Política Nacional de Inovação: uma questão de crescimento econômico, desenvolvimento e soberania nacional**. Rio de Janeiro, Coleção Meira Mattos, v. 14, n. 49, p. 27-50, janeiro/abril, 2020. Disponível em <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/3063/2679>

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. Maria Sílvia Possas. Série: Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Intervenção no domínio econômico e tributação: extrafiscalidade - aspectos In: **Estudos de Direito Público**:



**homenagem aos 25 anos de Mestrado em Direito da UnB.** v.1., p. 223-248. 1. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2000.

**DIREITO & DESENVOLVIMENTO**

ISSN 2236-0859

VOLUME 15 | NÚMERO 1 | 2024

380





## ANEXO ÚNICO

Sequência	Norma	Data de Assinatura	Situação	Origem	Ementa	Link	Observação	Impacto em inovação?	É quantificável?	Renúncia?	Subsídio?
1	Instrução 31	01/07/2019	Revogado	FAPDF - Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal	Institui procedimentos para a celebração de parcerias e contratação com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=32536ab013f848958eff29060b76eb8f">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=32536ab013f848958eff29060b76eb8f</a>	Marco da Inovação - Lei Nacional nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, Lei Distrital nº 6.140, de 03 de maio de 2018, e Decreto nº 39.570, de 26 de dezembro de 2018; alterada pela Instrução Normativa nº 02, de 15/12/2020	Sim	Não	Não	Não
2	Lei 6140	03/05/2018	Sem Revogação Expressa	CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal	Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo do Distrito Federal, com fins a estimular a geração de riquezas, e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=9949d81d0a6e44e190494f3f999610de">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=9949d81d0a6e44e190494f3f999610de</a>	Inova Brasília - promover a ciência, a tecnologia e a inovação, e inclui-las na estratégia de desenvolvimento econômico sustentável	Sim	sim	Sim	Sim
3	Decreto 39570	26/12/2018	Sem Revogação Expressa	GOVERNADORIA - Governadoria	Regulamenta o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e suas alterações, recepcionada pela Lei Distrital nº 6.140, de 3 de maio de 2018, que [Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo do Distrito Federal, com fins a estimular a geração de riquezas, e dá outras providências].	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=c8be0249216b4235a9aff74440a5369">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=c8be0249216b4235a9aff74440a5369</a>		Sim	Não	Sim	Sim
4	Instrução Normativa 2	15/12/2020	Sem Revogação Expressa	FAPDF - Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal	Altera a Instrução Normativa 31 em relação aos procedimentos para a celebração de parcerias e contratação com a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=f41581557f724f24ba237ca5dd670ca5">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=f41581557f724f24ba237ca5dd670ca5</a>		Sim	Sim	Sim	Sim
5	Lei 6833	26/04/2021	Sem Revogação Expressa	CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal	Institui, no Distrito Federal, a Política Distrital de Incentivo à Economia Criativa e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=62f70c50027a448e804eabff0ac13a5e">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=62f70c50027a448e804eabff0ac13a5e</a>	Art. 4º.... III - inovação criativa;	Sim	Sim	Não	Sim



Sequência	Norma	Data de Assinatura	Situação	Origem	Ementa	Link	Observação	Impacto em inovação?	É quantificável?	Renúncia?	Subsídio?
6	Lei 6620	10/06/2020	Sem Revogação Expressa	CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal	Dispõe sobre mecanismos, medidas e projetos para estímulo ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à qualificação científica e tecnológica, à inovação e à economia criativa no Distrito Federal, cria a Política Distrital de Ciência, Tecnologia e Inovação, estabelece diretrizes ao Plano Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação da Cidade Humana, Inteligente, Sustentável e Criativa e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=2f476c9919c0485aa7e2373dac2977de">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=2f476c9919c0485aa7e2373dac2977de</a>		Sim	Sim	Sim	Sim
7	Portaria 146	19/05/2017	Revogado	SEC - Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal	Consolida as normas sobre os procedimentos de apoio e financiamento público da cultura no Distrito Federal no ano de 2017.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=1189d8401aff4b219975d8bb0ba6088c2">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=1189d8401aff4b219975d8bb0ba6088c2</a>	Revogada pela Portaria 381, 25/10/2018; III - investimento, mediante alocação de recursos próprios da incentivadora cultural em processo de incentivo fiscal, nos termos da Lei e Decreto LIC;	Sim	não	Não	SIM
8	Decreto 38019	21/02/2017	Sem Revogação Expressa	GOVERNADORIA - Governadoria	Regulamenta a Lei nº 4.738, de 29 de dezembro de 2011, para dispor sobre o Carnaval de Brasília como política pública de Estado.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=c729ae61ce8049528b2539d70a0cdd9f">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=c729ae61ce8049528b2539d70a0cdd9f</a>	II - estímulo à inovação artístico-cultural; V - aprovação de projetos culturais cuja realização deve ser financiada pelo mecanismo de incentivo fiscal de que trata a Lei Distrital no 5.021, de 22 de janeiro de 2013;	Sim	Sim	Sim	Sim
9	Portaria 250	29/08/2017	Alterado	SEC - Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal	Institui a Política de Estímulo e Valorização da Dança do Distrito Federal.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=779a63cb0679472eb5ffd2f6d5f5bd4f">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=779a63cb0679472eb5ffd2f6d5f5bd4f</a>	recursos provenientes de incentivo fiscal, conforme Lei Distrital no 5.021, de 22 de janeiro de 2013				



Sequência	Norma	Data de Assinatura	Situação	Origem	Ementa	Link	Observação	Impacto em inovação?	É quantificável?	Renúncia?	Subsídio?
10	Lei Complementar 934	07/12/2017	Alterado	CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal	Institui a Lei Orgânica da Cultura disposta sobre o Sistema de Arte e Cultura do Distrito Federal.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=d1b9c61283954b5e927d535e07e631f0">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=d1b9c61283954b5e927d535e07e631f0</a>	V - incentivo fiscal de que trata o art. 1º da Lei nº 5.021, de 22 de janeiro de 2013, por meio de renúncia fiscal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS;	Sim	Sim	Sim	Não
11	Decreto 42837	20/12/2021	Sem Revogação Expressa	GAG - Gabinete do Governador	Altera o Decreto nº 38.933, de 15 de março de 2018, que regulamenta o regime jurídico de fomento à cultura no Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017, que institui a Lei Orgânica da Cultura.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=82de0fc9dc9e4051a79d3f600f1dafec">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=82de0fc9dc9e4051a79d3f600f1dafec</a>	II - fomento à inovação ou experimentação artística." (NR)	Sim	Não	Não	Não
12	Decreto 38933	15/03/2018	Alterado	GOVERNADORIA - Governadoria	Regulamenta o regime jurídico de fomento à cultura no Distrito Federal, instituído pela Lei Complementar nº 934, de 7 de dezembro de 2017, que institui a Lei Orgânica da Cultura.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=42a92611cf2546cbb a714c9104f2224c">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=42a92611cf2546cbb a714c9104f2224c</a>	III - termo de compromisso de incentivo, como instrumento de fomento celebrado entre os agentes culturais e as incentivadoras no âmbito do Programa de Incentivo Fiscal.	Sim	Sim	Sim	Sim
13	Portaria 425	21/11/2018	Sem Revogação Expressa	SEC - Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal	Institui a Política de Artes Visuais do Distrito Federal	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=efaa05c19c4b45739f5aa018b8f42aadd">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=efaa05c19c4b45739f5aa018b8f42aadd</a>		Sim	Não	Sim	Sim
14	Portaria 90	03/04/2020	Sem Revogação Expressa	SECEC - Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa do Distrito Federal	Institui o Programa Conecta Cultura, no âmbito do Sistema de Arte e Cultura do Distrito Federal.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=45778500dd8540878d2f25cc0d450206">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=45778500dd8540878d2f25cc0d450206</a>		Sim	Não	Não	Sim



Sequência	Norma	Data de Assinatura	Situação	Origem	Ementa	Link	Observação	Impacto em inovação?	É quantificável?	Renúncia?	Subsídio?
15	Decreto 36494	13/05/2015	Revogado	GOVERNADORIA – GOVERNADORIA	Regulamenta os dispositivos da Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, [que Institui o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II e dá outras providências] e da Lei nº 3.266 de 30 de dezembro 2003 [que Complementa os dispositivos do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II].	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=7b4f7c1ad18a43f3b3173a838cdc6564">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=7b4f7c1ad18a43f3b3173a838cdc6564</a>	Revogado pelo Decreto nº 41.015, de 22/07/2020	Sim	Sim	Sim	Sim
16	Resolução Normativa 10	22/03/2018	Sem Revogação Expressa	COPEP-DF - Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal	Delega competência à Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia - SEDICT para analisar e deliberar a respeito de processos de incentivos fiscal e creditício no âmbito do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=f483cc1ea1664fc280cfb361668077ea">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=f483cc1ea1664fc280cfb361668077ea</a>		Sim	Não	Sim	Não
17	Portaria Normativa 7	22/03/2018	Sem Revogação Expressa	COPEP-DF - Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal	Delega competência à Secretaria de estado de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia para analisar e deliberar a respeito de processos de financiamento especial para o desenvolvimento - FIDE, no âmbito do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=f7deb6145e3243a7b2db1c4a8536c108">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=f7deb6145e3243a7b2db1c4a8536c108</a>		Sim	Não	Não	Não



Sequência	Norma	Data de Assinatura	Situação	Origem	Ementa	Link	Observação	Impacto em inovação?	É quantificável?	Renúncia?	Subsídio?
18	Portaria 32	12/07/2018	Sem Revogação Expressa	SEDICT - Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia	Estabelece normas para emissão dos Atestados de Implantação Provisório e Definitivo, Declaração de Cumprimento de Metas e realização de vistorias para os empreendimentos beneficiados pelo incentivo econômico do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ/DF II e programas anteriores vigentes e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=d9ba2a9bde984e46a75095c5c80b658e">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=d9ba2a9bde984e46a75095c5c80b658e</a>		Sim	sim	Não	Não
19	Decreto 41015	22/07/2020	Alterado	GAG - Gabinete do Governador	Regulamenta as Leis nºs 3.196, de 2003, 3.266, de 2003, 4.269, de 2008, 6.035, de 2017, 6.251, de 2018 e 6.468, de 2019, e demais normas referentes ao Programa PRÓ-DFII e do Desenvolve-DF, e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=531ef49ffb9d4dc99521ad9626c0f928">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=531ef49ffb9d4dc99521ad9626c0f928</a>	Revogou o Decreto nº 36.494, de 13/05/2015; Nomas correlatas: Resolução Normativa 10 COPEP-DF, 22/03/2018; Portaria Normativa 7 COPEP-DF, 22/03/2018; Portaria 32 SEDICT, 12/07/2018	Sim	Sim	Não	Sim
20	Portaria 251	30/08/2017	Revogado	SEC - Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal	Institui o Programa Território Criativo, para fortalecer cadeias e arranjos produtivos intensivos em economia criativa no Distrito Federal.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=6243097d05404c069fb64cca7aa8f72f">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=6243097d05404c069fb64cca7aa8f72f</a>	Revogada pela Portaria nº 197/2018	sim	não	não	não
21	Portaria 197	09/07/2018	Alterado	SEC - Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal	Institui o Programa Território Criativo, para fortalecer cadeias e arranjos produtivos intensivos em economia criativa no Distrito Federal.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=bf75e94088e54f8093bd58f6b40d17dc">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=bf75e94088e54f8093bd58f6b40d17dc</a>	Revogou a Portaria nº 251/2017; investimento, mediante alocação de recursos próprios da incentivadora cultural em processo de incentivo fiscal, nos termos da Lei Distrital no 5.021, de 22 de janeiro de 2013,	Sim	Não	Sim	Sim



Sequência	Norma	Data de Assinatura	Situação	Origem	Ementa	Link	Observação	Impacto em inovação?	É quantificável?	Renúncia?	Subsídio?
22	Decreto 39803	02/05/2019	Alterado	GAG - Gabinete do Governador	Dispõe sobre a adesão do Distrito Federal a benefício fiscal previsto na legislação do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos da Lei Complementar federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=2257f831264c4e06850f0248431427df">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=2257f831264c4e06850f0248431427df</a>	Norma correlata: Portaria Conjunta 3 SDE-SEFP, 04/06/2019;	Sim	sim	Sim	Sim
23	Portaria Conjunta 3	04/06/2019	Alterado	SDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal SEFP - Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal	Regulamenta os procedimentos relativos à fruição dos incentivos e benefícios fiscais no âmbito dos Programas instituídos pelo Decreto nº 39.803, de 2 de maio de 2019.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=bc498d0a49884547b4dcd1ebdca76df5">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=bc498d0a49884547b4dcd1ebdca76df5</a>		Sim	Sim	Sim	Sim
24	Lei 6370	05/09/2019	Sem Revogação Expressa	CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal	Dispõe sobre a política distrital de estímulo, incentivo e promoção ao desenvolvimento local de startups no Distrito Federal e dá outras providências.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=ba6e92c8925642ba832bfe71e7dc1cc5">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=ba6e92c8925642ba832bfe71e7dc1cc5</a>		Sim	Sim	Sim	Sim
25	Lei 6653	17/08/2020	Sem Revogação Expressa	CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal	Autoriza a criação de Zonas de Desenvolvimento de Inovação e Tecnologia e dispõe sobre a liberdade de testes de inovação no Distrito Federal.	<a href="http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=887ec28534bd4d0eb2942c1f24407a3d">http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetailsDeNorma.aspx?id_norma=887ec28534bd4d0eb2942c1f24407a3d</a>	O Poder Executivo pode propor, por meio de projeto de lei, regime diferenciado de tributação temporário para start-up, que se instalem nas áreas delimitadas referidas no art. 1º.	Sim	Sim	Sim	Não

Fonte: elaborada pelos autores

