
O Direito Contra a Inovação?

Diogo R. Coutinho (Faculdade de Direito da USP)

I Seminário Internacional “Fomento à Inovação - Reforma da Lei do Bem e Outros Temas”

Estrutura

1. Direito e Inovação

2. Gargalos jurídico-institucionais

3. Brasil

- Gargalos de coordenação
- Gargalos de sinergia nas relações público-privadas
- Gargalos de aprendizado e experimentação
- Gargalos de seletividade

4. Desafios de integração jurídica

Direito e Inovação

✓ A inovação depende da existência de políticas públicas consistentemente concebidas, estruturadas e a todo tempo aperfeiçoadas

✓ Essas ações, por sua vez, são em grande medida moldadas por estruturas e arranjos jurídico-institucionais passados e presentes

✓ Interpretação e aplicação do direito amalgamado nas políticas públicas importam

✓ podem catalisar, atrasar ou impedir a construção institucional de um Sistema Nacional de Inovação

Direito e Inovação

- Papéis do direito na inovação (Eifert, 2013)
 - ✓ mantém sociedade aberta à inovação
 - ✓ previne riscos inaceitáveis
 - ✓ induz inovação e mudanças institucionais
- Por meio de normas, processos, instituições e interpretações jurídicas são:
 - ✓ forjadas capacidades estatais para a governança da inovação
 - ✓ fomentadas competências privadas
 - ✓ estimuladas sinergias público-privadas
 - ✓ assegurados mecanismos de controle e legitimação

Direito contra a inovação

✓ "Gargalos" jurídicos-institucionais

Obstáculos à implementação de política da inovação associados à aplicação, regulamentação e interpretação das normas jurídicas

✓ Discrepâncias entre *objetivos* da política, atuação das empresas, ICTs e governo, de um lado, e *práticas* cotidianas, incentivos e contingências que moldam os comportamentos

Brasil

- Apesar dos avanços da última década, país enfrenta obstáculos para a consolidação de um Sistema Nacional de Inovação
- Legislação: camadas geológicas desarticuladas e com baixa interpenetração
- Cipoal legislativo representa custo de transação não desprezível

Problemas de:

- ✓ Fragmentação
- ✓ Regulamentação infralegal
- ✓ Interpretação restritiva
- ✓ Controles formalistas, adversariais e punitivos

Gargalos de coordenação

- Políticas concebidas e implementadas, simultaneamente, por diversos órgãos : MCTI e suas agências (Finep, CNPq, AEB), MDIC e suas instituições relacionadas (BNDES, ABDI, e outras), MEC, CAPES, Ministério da Defesa, Ministério da Saúde, Ministério das Comunicações, etc
- Insuficiente grau de sintonia e adequada divisão de tarefas
 - lacunas
 - redundâncias
 - disputas
 - vetos

Gargalos de coordenação

- “Metanormas” de orquestração das distintas agências, com delimitação clara de funções exclusivas e concorrentes, com procedimentos efetivos de solução de conflitos de competência
- Normas e pareceres técnicos podem (ou não) garantir sintonia às diferentes iniciativas, evitando incentivos ambíguos e contraditórios
- Promovem a integração no interior das agências que operacionalizam mais de um instrumento de apoio, combinam meios em função de fins

Exemplos

- Fragilidade de arenas de governança da política de inovação
- Entraves na gestão do FNDCT:
 - ✓ Recorrente contingenciamento
 - ✓ Desarticulação de instrumentos de fomento - crédito e subvenção econômica
- Desacordos entre gestores e controladores:
 - ✓ Rigidez no controle de procedimentos de importações de insumos, materiais e equipamentos destinados à pesquisa
 - ✓ Incerteza jurídica quanto à interpretação de dispositivos da Lei do Bem

Gargalos de sinergias nas relações público-privadas

- Ações estatais e empresariais: institucionalização incipiente de canais de comunicação
- Arranjos jurídicos capazes de sintonizar demandas e incentivos e aproximar agendas
 - ✓ Dificuldade de direcionar políticas de inovação diretamente às empresas
 - ✓ Fragilidades e "pontos cegos" na relação triangular entre Estado, empresas e universidades

Exemplos

- Marco regulatório é tido como “pouco amigável” pelas empresas
 - Persistência de um modelo linear de política de inovação
 - Entraves na formação profissional, estrutura de carreira e normas de trabalho de professores e pesquisadores
 - Problemas para constituição, transferência e licenciamento de propriedade intelectual
 - Virtual impossibilidade de importação de equipamentos

Gargalos de aprendizado e experimentação

- Inovação requer:
 - ✓ Esforço contínuo de revisão e aperfeiçoamento (*policy learning*)
 - ✓ Experimentalismo e iteração
 - ✓ Capacidade de e incorporação de aprendizado ao longo do tempo
 - ✓ Segurança jurídica, discricionariedade e adaptação

Exemplos

- Modelo de avaliação individual e apriorístico de projetos
- Ausência de acompanhamento e avaliação abrangente de ações estatais que possibilitem revisão de equívocos e replicação de bons resultados
- Descontinuidade das políticas públicas

Gargalos de seletividade

- Dificuldades de mapeamento, identificação e priorização de setores mais intensivos em inovação:
 - Entraves na utilização de instrumentos como a encomenda tecnológica
 - Pulverização de recursos
 - Setores tradicionais e grandes empresas ainda são os maiores beneficiados pelo fomento público
 - "Medo da discricionariedade" no direito administrativo

Exemplos

- Baixa sintonia entre políticas setoriais
- Pulverização de recursos do FNDCT
- Entraves e incertezas para a realização de compras públicas e encomendas tecnológicas

Desafios jurídicos

- Mapeamento dos gargalos
- Construção e manejo de um *regime jurídico integrado* da inovação
 - ✓ Papel integrador de decretos e atos normativos infralegais
 - ✓ Interlocução prévia com órgãos de controle para mitigar riscos de responsabilização
 - ✓ Foco em resolução de problemas e em resultados
- Mudança de cultura jurídica “pode” / “não pode”
- Carreiras públicas em gestão da inovação?
- Capacitação de gestores, controladores e juízes