

---

# ***Direito Contra a Inovação?***

*Diogo R. Coutinho (Faculdade de Direito da USP)  
com Pedro Mouallem*

SEMINÁRIO INTERNACIONAL FOMENTO À INOVAÇÃO – REFORMA DA LEI DO BEM E OUTROS TEMAS

30/11/18

# *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