

CONTRIBUIÇÃO À CONSULTA PÚBLICA SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AOS AMBIENTES INOVADORES (PNI)

Carolina Mota Mourão¹
Eduardo Altomare Ariento²
Gabriel Romitelli³
Maria Edelvacy Marinho⁴
Vitor Monteiro⁵

Pesquisadores do Núcleo Jurídico do
Observatório da Inovação e Competitividade (NJ-OIC) do
Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP)⁶

18.04.2019

O Núcleo Jurídico do Observatório da Inovação e Competitividade (NJ-OIC) é um grupo de pesquisa integrante do Núcleo de Apoio à Pesquisa do Observatório da Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - IEA/USP.

Trata-se de grupo multi-institucional que tem por objetivo a análise de instrumentos jurídicos e de políticas públicas voltados à promoção e regulação da inovação. O foco do Grupo de Pesquisa reside na resolução dos problemas jurídicos práticos que limitam o

¹ Pesquisadora do Núcleo Jurídico do OIC/IEA-USP. Mestra em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo com graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

² Pesquisador do Núcleo Jurídico do OIC/IEA-USP. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo; Professor de Direito do Consumidor, Direito Constitucional e Direito da Inovação na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Assessor do Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

³ Pesquisador do Núcleo Jurídico do OIC/IEA-USP. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, com graduação em Direito pela mesma instituição. Advogado com experiência profissional e acadêmica em propriedade intelectual, inovação e empreendedorismo.

⁴ Pesquisador e Coordenadora do Núcleo Jurídico do OIC/IEA-USP. Doutora em Direito Pela Universidade Paris 1 Panthéon Sorbonne, Mestra e Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Advogada e Professora de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

⁵ Pesquisador do Núcleo Jurídico do OIC/IEA-USP. Doutorando em Direito pela Universidade Paris 2 Panthéon-Assas e pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Graduado em Direito (2009) e Mestre em Direito do Estado (2014) pela FDUSP. Analista jurídico da Finep- Inovação e Pesquisa.

⁶As sugestões e recomendações aqui apresentadas refletem a opinião daqueles que subscrevem à proposta, acima listados. Nada do que aqui foi apresentado deve ser lido como posição da totalidade dos membros do Núcleo Jurídico nem do Observatório de Inovação e Competitividade tampouco do Instituto de Estudos Avançados.

sucesso das ações destinadas à inovação implementadas pelo setor público e privado no país.

Em resposta à consulta pública lançada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) através da Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (SEMPI) quanto à atualização do Programa Nacional de Apoio aos Ambientes Inovadores, os pesquisadores do NJ-OIC que subscrevem essa contribuição vêm apresentar suas recomendações à proposta.

As recomendações foram organizadas em duas partes: processo de consulta em si e o conteúdo.

I. O processo de Consulta Pública do PNI

Muito embora importantes entidades públicas e organizações da sociedade civil vinculadas ao tema da inovação tenham participado da elaboração do documento objeto desta Consulta Pública, o curto espaço de tempo para manifestação da sociedade e a ausência de outros documentos de apoio que detalhem a situação atual dos ambientes inovadores integrantes do Programa de Apoio que se pretende atualizar são um ponto que merece maior cuidado do Governo nas suas próximas consultas à sociedade civil.

Recomendação 1: Ampliação do período de tempo destinado à manifestação da sociedade civil e maior oferta de informações para subsidiar o envio de manifestações que possam expressar efetivas contribuições às propostas.

II. Conteúdo

Nessa proposta foram feitas recomendações sobre o conteúdo apresentado nos seguintes capítulos do PNI: propósitos e princípios, objetivos, estrutura de governança, elegibilidade e parcerias e formas de apoio.

A. PROPÓSITO E PRINCÍPIOS

Ao enfatizar o papel do desenvolvimento local e da necessidade de se atentar para suas características diferenciadoras e para a importância dos governos locais para a promoção dos ambientes de inovação, o PNI avança ao incluir nos seus princípios

norteadores o papel das municipalidades no processo de promoção da inovação. Estudos internacionais demonstram a importância de se pensar a cidade como lócus e objeto da inovação.⁷ Nesse sentido, a proposta se harmoniza com os exemplos de políticas públicas de sucesso observados internacionalmente. Para além da previsão de participação dos governos locais, entende-se ser fundamental uma adequada articulação entre todos os entes federativos (União, Estados e Municípios), uma vez que essa articulação é fundamental para a efetividade de políticas de inovação no país, considerando inclusive o regime constitucional de repartição de competências.

Recomendação 2: Inserir no item 3.2 referência à necessidade de articulação interfederativa e, desse modo, de participação de Estados e Municípios.

Importante destacar que determinadas iniciativas voltadas à criação de ambientes promotores de inovação também incluem em seus objetivos o desenvolvimento urbano - é o caso dos Distritos de Inovação que apresentam diferencial importante em relação a outras iniciativas voltadas à criação de ecossistemas de inovação. São áreas situadas dentro das cidades onde instituições-âncora (empresas líderes) e clusters de empresas tecnológicas conectam-se com startups, incubadoras e aceleradoras, caracterizando-se por serem áreas fisicamente definidas, com fácil acessibilidade por meio de transportes públicos, disponibilidade tecnológica, com oferta de espaços de uso misto (residenciais, escritório, varejo e lazer).

Recomendação 3: Inserir no item 3.2, bem como no item 4.2, que Ambientes Inovadores, notadamente Distritos de Inovação, também devem considerar a variável desenvolvimento urbano, além de desenvolvimento econômico e sustentável (expressamente citados no item 4.2). Isso porque tais distritos devem nascer integrados ao restante da cidade, estimulando políticas que garantam diversidade, inclusão social e desenvolvimento urbano.

B. OBJETIVOS

Nesse tópico consideramos que os avanços foram modestos. Não se observam diferenças expressivas entre os objetivos listados e os princípios apresentados. Tendo

⁷ Sobre os referidos estudos, ver : <https://www.brookings.edu/series/innovation-districts/>

em vista o conhecimento acumulado a partir de programas anteriores era de se esperar que os objetivos fossem mais precisos.

A lista de objetivos específicos detalhada no item 4.2 é genérica, e não oferece detalhamento suficiente sobre quais ações e projetos serão efetivamente executados no âmbito do PNI. Faltam indicativos de como o PNI pretende fomentar ações e projetos que visem a promoção dos ecossistemas de inovação e os mecanismos de geração de empreendimentos. Entende-se que o Comitê de Acompanhamento poderá traduzir tais objetivos em ações mais precisas, contudo o conhecimento acumulado (como aquele decorrente do Programa sobre Parques Tecnológicos) já poderia ter sido incorporado à atualização do programa de forma a sugerir um avanço em relação à proposta anterior.

Recomendação 4: Incluir indicativos de como o PNI pretende fomentar ações e projetos que visem a promoção dos ecossistemas de inovação e os mecanismos de geração de empreendimentos.

Os objetivos específicos listados nos itens 4.2 e 4.3 tampouco oferecem mecanismos de avaliação quanto ao seu cumprimento (metas, indicadores e resultados esperados). Além disso, o documento poderia indicar áreas geográficas prioritárias de atuação, tendo em vista as vocações e capacidades regionais do país, sem perder de vista a necessidade de desenvolvimento das regiões menos favorecidas do país, desde que conciliáveis com a densidade tecnológica necessária para a viabilidade dos projetos.

Recomendação 5: Levantar as vocações e capacidades regionais de cada localidade do país, construindo uma alternativa que concilie o imperativo de desenvolvimento regional com a necessária densidade tecnológica, de modo que o PNI forneça elementos para a estruturação de ambientes de inovações que tenham foco e possam se concentrar nas habilidades e oportunidades existentes em cada região do país - sem prejuízo de também apontar a lista de competências a serem adquiridas.

Também entende-se ser necessário destacar a importância da interação com agências de fomentos estaduais (as FAPs), na medida em que essas agências de fomento podem ser parceiras fundamentais para no estímulo à inovação, a exemplo do que ocorre nos EUA, Reino Unido e França.

Recomendação 6: Inserir de modo mais nítido a importância da articulação com as agências de fomento estaduais (FAPs) e municipais.

C. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

A estrutura de governança trazida pelo PNI deverá se adequar aos critérios trazidos pelo Decreto Federal nº 9.759/19, no que se refere à criação de colegiados na administração pública federal, e pelo Decreto nº 9.191/17. Na proposta já se identificam alguns requisitos do Decreto nº 9.191/17: a descrição da competência do colegiado, sua composição, o órgão encarregado de prestar apoio administrativo, a periodicidade das reuniões ordinárias. Não há menção, contudo, ao quórum de reunião e de votação (art. 36, III).

Recomendação 7: I. Em razão da atribuição do Comitê de Acompanhamento de “sugerir instrumentos e programas de apoio a ambientes promotores de inovação”, recomenda-se a inclusão de membro da AGU na composição do Comitê de modo a suprir a exigência do art. 36, § 2º, do Decreto nº 9.191/17 que obriga a participação de membro da AGU em colegiados criados com a finalidade de elaborar sugestões ou propostas de atos normativos de competência ou iniciativa do Presidente da República. II. Explicar de que modo serão exercidas as competências do Comitê de Acompanhamento, tendo em vista as recentes restrições trazidas pelo Decreto Federal nº 9.759/19.

Quando se discute a elaboração de uma política pública para promoção de ecossistemas de inovação a partir do modelo proposto pelo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Decreto 9.283/2018), deve-se compreender os novos desafios trazidos pela ampliação da escala dos espaços destinados à promoção da inovação. Até então o foco vinha sendo os parques tecnológicos. Nessa escala, importava incentivar o desenvolvimento e aprimoramento das estruturas de transferência de tecnologia entre as ICTs e o setor privado: os Núcleos de Inovação Tecnológica, as incubadoras e aceleradoras. Os Parques Tecnológicos seriam os espaços físicos onde essa interação

ocorreria. O Decreto 9.283/2018 traz uma proposta audaciosa: ampliar esses espaços como parte integrante das cidades (distritos de inovação) e até mesmo a cidade em si (cidades inteligentes). Nessa nova escala, gestores das cidades, especialistas nas áreas de urbanismo, representantes do setor imobiliário, de transportes e de tecnologia da informação e comunicação são relevantes para o desenho desses novos espaços. A proposta cumpre em parte essa necessidade através da inclusão dos CONSECTI e do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Ciência e Tecnologia. Contudo, identifica-se a ausência dos gestores na área de planejamento urbano, **sobretudo pela capacidade desses em aportar importantes contribuições à atividade de inovação, em termos de inclusão social e desenvolvimento urbano.**

Além destes atores, os responsáveis pela elaboração do orçamento e sua fiscalização também deveriam ter sido chamados para compor o Comitê de Acompanhamento. Isso poderia assegurar uma maior estabilidade ao programa, de modo que este não se identificasse como uma proposta de governo, mas de Estado. O investimento necessário para o desenvolvimento dos distritos de inovação ou das cidades inteligentes certamente ultrapassará o período de gestão de um ou mais governos, o que demanda previsão nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e Planos Plurianuais, **entre outros instrumentos de planejamento financeiro.**

Assim, na estrutura de governança do Programa, a Casa Civil da Presidência da República e o Congresso Nacional, por meio de representantes das Comissões Permanentes encarregadas por CT&I no Senado (CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática) e na Câmara Federal (CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática), deveriam participar do Comitê de Acompanhamento do Programa. Desse modo, não só a agenda de inovação passa ao cotidiano da classe política, como o programa ganha outros acessos de mobilização de recursos públicos para o financiamento dos seus objetivos.

Sugere-se também a inclusão de representante de órgão de controle como TCU de modo a minimizar o risco de que as estratégias adotadas para promoção dos ambientes sejam impactadas por futuros entendimentos diversos por parte de tais órgãos. Ao

participarem do processo, permite-se que tais órgãos possam compreender as peculiaridades das **estratégias de organização de ambientes inovadores, estando sensíveis às suas características diferenciadas em termos de** compras públicas e de outros incentivos estatais.

Recomendação 8: Inclusão na estrutura de governança do PNI de representantes da (i) Casa Civil da Presidência da República, (ii) do Congresso Nacional, por meio das Comissões Permanentes encarregadas da área de CT&I do Senado e da Câmara, (iii) da AGU, e (iv) do TCU.

D. ELEGIBILIDADE

O conteúdo incluído como “elegibilidade” é composto dos conceitos dos ambientes de inovação, destinatários dos benefícios do PNI, o cadastro dos ambientes inovadores e critérios de seleção e priorização.

Quanto aos beneficiários diretos do PNI, reconhece-se a importância das instituições/sujeitos ali listadas: a entidade gestora, empreendimentos inovadores, ICTs, e Estados e Municípios e da necessidade imposta de relação direta entre tais sujeitos e o ambiente de inovação.

Outro aspecto é a remissão do Programa à Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2016-2022) e o Plano Nacional de Internet das Coisas. Ainda que louvável a conexão proposta de apoio aos ambientes inovadores com as demais estratégias governamentais em curso, seria importante que o TR elencasse quais e como os temas constantes nessas políticas estatais se relacionam com o Programa. Ademais, está mais do que na hora do Governo escalonar, com medidas de curto, médio e longo prazo, suas ações para a política de inovação, podendo o TR servir a esta mobilização em matéria de apoio aos ecossistemas de inovação.

Ainda, falta o Governo apresentar um horizonte de gastos e a possível fonte dos recursos previstos para essa iniciativa. Em tempos de restrição fiscal, sabe-se que todas as decisões envolvendo recursos públicos são dificilmente enunciadas. Contudo, não há apoio à inovação sem a participação do Estado e a apresentação em números do

compromisso público – ainda que adequados à realidade econômica e social do país – poderia tanto servir à ativação de outros parceiros no setor privado, como engajar a sociedade na disputa de recursos em favor desses ambientes de inovação.

Recomendação 9: Indicação no TR das medidas de curto, médio e longo prazo das ações previstas para o PNI no apoio aos ecossistemas de inovação, indicando, inclusive, um horizonte de gastos para sustentar a iniciativa.

No que se refere ao cadastro dos ambientes inovadores, reconhece-se a importância da identificação e a construção de critérios de análise quanto à performance de tais ambientes. Entende-se também relevante que tal esforço seja acompanhado de medidas que garantam transparência do processo decisório.

Recomendação 10: Inclusão do dever de transparência na elaboração das métricas de avaliação dos ambientes promotores de inovação e dos critérios de seleção e priorização constantes nos itens 6.3 e 6.4 respectivamente.

E. PARCERIAS E FORMAS DE APOIO

Dentre os instrumentos de apoio listados no PNI, mereceria maior detalhamento o item 7.1 (VII) no que se refere à aplicação de recursos de obrigações contratuais previstos nas cláusulas de P&D junto às agências reguladoras, principalmente quanto à forma como se pretende que ocorra esse repasse.

Quanto aos itens apoiáveis (7.2), entende-se relevante que o Programa expressamente forneça suporte a projetos de infraestrutura. Tal possibilidade é relevante quando se visa incentivar o desenvolvimento de distritos de inovação em regiões que antes desempenhavam outras funções muitas vezes diversas e distantes daquelas relacionadas ao desenvolvimento da pesquisa e da inovação. Poderia ser considerado um requisito para acesso ao recurso o uso de técnicas ou tecnologias sustentáveis ou a especificação de desenvolvimento de novas soluções que visem atender as especificidades do local onde o distrito seria criado.

Recomendação 11: Fornecer maior detalhamento dos instrumentos de apoio listados, com a indicação expressa de apoio a projetos de infraestrutura.

Por fim, entendemos que a articulação entre os diferentes atores que constituem os ambientes de inovação é tão importante quanto as medidas legais para o desenvolvimento de tais espaços. Como recomendação final, sugerimos maior clareza quanto aos mecanismos de articulação entre as diferentes esferas do poder público entre si (federal, estadual e municipal) e entre o poder público e o setor privado.