

**CONSENSO DIFUSO, DISSENSO CONFUSO:
PARADOXOS DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO NO BRASIL***

Luiz Ricardo Cavalcante

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Neste trabalho, argumenta-se que o amplo reconhecimento da associação entre inovação e desenvolvimento econômico e social e da relevância das políticas públicas de inovação formou uma espécie de “consenso difuso” dificilmente contestado no Brasil. Contudo, as políticas de inovação adotadas no país carecem de uma estrutura institucional adequada a sua implementação, caracterizando o que se denominou neste estudo de “dissenso confuso”. Assim, o argumento fundamental deste trabalho é que as dificuldades apresentadas para que as políticas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) contribuam de forma mais efetiva para a ampliação dos esforços tecnológicos do setor produtivo no Brasil estão menos na natureza intrínseca dos instrumentos de apoio à inovação e mais em seu descolamento da estrutura institucional que os operacionaliza, uma vez que uma espécie de “dissenso confuso” emerge no momento da implementação das políticas.

Desse modo, demonstra-se que a estrutura institucional que implementa as políticas de inovação no Brasil:

- não é aderente à percepção da natureza sistêmica do processo de inovação, uma vez que foi concebido em um contexto em que prevalecia uma visão linear desse processo, o que explica a persistência da ênfase atribuída à ciência nas políticas de CT&I no Brasil;
- não cria incentivos suficientes para a alocação, pelos gestores e pelas instituições públicas, de recursos no setor produtivo, porque há mais legitimidade social na alocação de recursos em universidades e centros de pesquisa públicos que em empresas;

- incentiva a pulverização de recursos, com a consequente ausência de foco e escala que pode, em vários casos, reduzir a eficácia das políticas adotadas; e
- incentiva a reprodução de modelos e prioridades formatados em contextos distintos do brasileiro.

A modernização da estrutura institucional responsável pela operacionalização das políticas de CT&I buscando ajustá-la à visão sistêmica do processo de inovação é, portanto, um requisito fundamental para a superação destes obstáculos. Este processo de modernização envolve, entre outros aspectos, a criação de mais incentivos para que as instituições de suporte à inovação aloquem recursos no setor produtivo, sendo estabelecidas, ao mesmo tempo, sanções severas que permitam coibir eventuais desvios. Trata-se de um processo semelhante ao que se observou com a legislação referente aos incentivos fiscais para as atividades de P&D: a antes hermética Lei nº 8.661/1993 converteu-se no terceiro capítulo da Lei do Bem, mais ágil e adequado às necessidades do setor produtivo. Além disso, uma avaliação sistemática da aplicação dos recursos dirigidos ao setor produtivo – visando eliminar eventuais distorções – pode contribuir para uma melhor calibração dos instrumentos. Por último, para evitar a pulverização de recursos e estabelecer prioridades aderentes às necessidades do país, é preciso definir critérios transparentes que amparem as decisões adotadas. Algumas iniciativas adotadas pelo governo federal têm procurado, em alguma medida, enfrentar os problemas apontados neste documento. Esse é o caso, por exemplo, do Programa Inova Empresa,

* Este trabalho corresponde a uma versão revisada e ampliada do artigo homônimo publicado no boletim *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, n. 13, p. 23-32, abr. 2011. O autor agradece os comentários e sugestões dos colegas da Diset, com quem teve a oportunidade de debater o trabalho em reunião ocorrida em 27 de março de 2013. Os erros e omissões são de responsabilidade do autor.