Relações Governamentais e Inovação

Eduardo Ribeiro Galvão

Organizador



Ficha técnica

Relações Governamentais e Inovação.
Eduardo Ribeiro Galvão (Organizado)
Editora: Pensar RelGov
1ª edição. Copyright ©2018
Capa: Marco Túllio Guerra Corrêa
Registro: Samuel Duarte Marini

GALVÃO, Eduardo Ribeiro (org.). Relações Governamentais e Inovação. 1 ed. Brasília: Pensar RelGov, 2018.

Vários autores.

Inclui bibliografias.

ISBN 978-85-5697-706-9

1. Relações Governamentais. 2. Inovação. 3. Política. 4. Políticas públicas.

2018

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização do autor.

©Todos os direitos reservados.

Relações Governamentais e Inovação

Eduardo Ribeiro Galvão

Organizador



Brasília - 2018

Nota do organizador

Organizar uma obra como esta coletânea de *cases* sobre Relações Governamentais tem um propósito maior e social.

Sabemos que a percepção pública sobre a atividade de *lobby* está mudando, mas ainda remanesce o estigma social herdado de uma cultura que enxerga com receio as relações entre sociedade e Governo.

Portanto, o propósito desta obra é oferecer um conteúdo de referência para mostrar como a defesa de interesses feita pelos grupos sociais na definição de políticas públicas gera resultados capazes de transformar a realidade.

Foi nessa linha que, em 2016, escrevemos o livro Relações Governamentais e Investimentos, mostrando a atuação dos grupos de *lobby* em políticas públicas de investimento no Brasil.

Para essa nova empreitada, escolhemos o tema inovação, pois entendemos como, particularmente, relevante para este momento. Isso porque o tema está na agenda pública de discussões e é considerado hoje um dos principais vetores do desenvolvimento econômico e social das nações.

Nesta obra, Relações Governamentais e Inovação, trazemos uma coletânea de casos focada em dois eixos. O primeiro deles trata da inovação nos resultados da ação de defesa de interesses, ou seja, políticas públicas de inovação que foram criadas com a colaboração

de grupos sociais organizados, que contribuíram com os poderes políticos levando informações, análises e sugestões que pudessem melhorar o ambiente normativo.

O segundo eixo trata da inovação no processo de defesa de interesses: de que maneira a atividade de Relações Governamentais está se reinventando e se adequando aos novos desafios para acompanhar o crescente volume de normas e proposições legislativas apresentadas e o acelerado ritmo de trabalho dos órgãos governamentais, bem como o uso de estratégias digitais e o gerenciamento de um grande volume de dados.

Participar desta obra foi um trabalho agregador e transformador. Agregador porque pudemos reunir um grupo de intelectuais e especialistas de diferentes instituições e locais do mundo, trazendo suas experiências e reflexões. Transformador porque o trabalho feito em conjunto nos revelou novas fronteiras, novas perspectivas e novos desafios que a atividade de Relações Governamentais terá de encarar. Quanto mais avançamos em nossas pesquisas, mais percebemos o quanto ainda há a ser feito.

Essa obra é uma contribuição deste grupo à sociedade e às pessoas que lidam com Relações Governamentais e políticas públicas. Assim, esperamos que ela possa gerar inquietações e reflexões positivas para o nosso amadurecimento democrático.

Aos pesquisadores que dedicaram seu tempo e seu empenho, meu mais sincero agradecimento. Tantas pessoas que admiro, que reconheço. Gente que pensa as Relações Governamentais, que inova

as políticas públicas e transforma o mundo. Um prazer dividir com vocês tão gratificante tarefa.

Boa leitura!

Eduardo Galvão

Prefácio

Inovando a literatura sobre Relações Governamentais

Ruptura é a palavra-chave deste livro. Ele aborda o rompimento com formas tradicionais de organização do processo produtivo. Focaliza, também, o processo mais ou menos gradual, mas quase sempre conturbado, de abandono de velhos produtos e serviços em favor de substitutos novos e revolucionários. Acima de tudo, esta obra trata das transformações indispensáveis que precisam subverter as formas de ação política empresarial para que a inovação seja protegida como um valor e promovida por políticas públicas, bem como da transmutação que inovações de toda sorte – sobretudo novas descobertas científicas e tecnológicas – impõem ao próprio *lobbying* empresarial como instrumento de ação política. É, portanto, um livro que se debruça sobre a necessária renovação da atuação política dos empresários, e de seus times de Relações Governamentais, seja para permitir o desabrochamento do "espírito animal" dos empreendedores, seja para lidar com as constantes novidades trazidas por eles próprios.

O texto é composto por doze capítulos escritos por autores que compartilham duas características: de um lado, sólida formação

universitária e, de outro lado, rica experiência de trabalho nas áreas de defesa de interesses ou de gestão pública – seja como estudiosos do campo, ou como profissionais atuantes nele. É, portanto, uma obra escrita por pessoas que dialogam com a literatura acadêmica, mas que também conhecem por dentro as questões que enfrentam, justamente por lidarem diuturnamente com elas.

De forma muito inteligente, o livro é dividido em dois eixos. No primeiro eixo, oito capítulos apresentam valiosos estudos sobre o *lobbying* pela inovação no Brasil. Eles tratam, em geral, (i) da importância da ação dos empresários em defesa de políticas públicas de estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e às novas tecnologias (Frassão e Prates & Veiga), (ii) dos desafios para a atuação política de novos segmentos de negócios, tais como *startups* (Nybo & Costa), serviços audiovisuais por *streaming* (Pereira) e veículos autônomos (Galvão), e (iii) dos modos pelos quais as equipes de Relações Governamentais têm enfrentado questões novas e delicadas, colocadas para firmas de diversos setores econômicos, tais como a proteção de dados pessoais dos consumidores na internet (Carvalhido), a forma de contribuição previdenciária das empresas de economia digital (Stivelberg), e ou as inovações trazidas pela indústria 4.0 para a produção de materiais de construção (Navarro).

No segundo eixo, o foco vira para a inovação nas próprias práticas políticas ou de Relações Governamentais. Assim, os quatro capítulos restantes tratam (i) da revolução trazida para as empresas de *lobbying*, seja no Brasil (Ervolino & Oliveira), ou em países da América do Norte, como EUA e Canadá (Veiga), pelas novas tecnologias de obtenção, processamento e difusão de dados; (ii) da

enorme importância do *lobbying* baseado em evidências científicas sérias (Galvão & Zottele), algo extremamente relevante numa época marcada pela força das "*fake news*" e (iii) também de formas inovadoras de representação política, como o mandato compartilhado (Secchi e Cavalheiro).

Com o perdão do trocadilho, um livro original como este traz uma importante inovação para a crescente literatura brasileira sobre Relações Governamentais.

É um livro muito útil para quem estuda o *lobbying* e os lobistas. Em primeiro lugar, contém estudos de caso excelentes sobre diversos aspectos dos dilemas da atuação política dos mais diferentes segmentos empresariais que lidam com a questão da inovação. Em segundo lugar, reflete sobre os desafios enfrentados por quem defende os interesses de alguns setores mais dinâmicos e avançados de nossa economia. Com isso, permite aos estudiosos do assunto entender as questões que afligem os lobistas desses setores, e como estes as têm enfrentado. Não há dúvida que, neste livro, predomina o ponto de vista dos empreendedores e das equipes que os auxiliam na complicada relação com os Poderes do Estado. Sendo assim, as questões levantadas aqui podem ser retomadas por outros pesquisadores e colocadas num quadro analítico mais amplo, em que entrem, com a devida profundidade e atenção, as perspectivas de outros *stakeholders* igualmente importantes (Governo, trabalhadores, universidades, consumidores etc.).

É um livro útil também para quem pratica Relações Governamentais, pois sem dúvida seu trabalho poderá se enriquecer, e

se renovar, mediante o contato com as experiências tão ricas compartilhadas por seus colegas nesta obra.

Por todas essas razões, é muito bem vinda mais esta importante contribuição que o Pensar RelGov e Eduardo Galvão, organizador deste trabalho, ora trazem para o público leitor.

Wagner Pralon Mancuso

Professor de Ciência Política da USP

Sumário

EIXO 1 - INOVAÇÃO NOS RESULTADOS: POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas de inovação 15

A necessidade de Relações Governamentais para startups 43

Proteção de dados pessoais: conceitos em disputa e defesas de interesses 73

A desoneração da folha de pagamentos como política indutora para a economia digital 119

O case P&D Brasil na construção de políticas públicas para a indústria de tecnologia 139

Streaming: influência regulatória num mercado em disrupção 159

Políticas públicas, inovação e o papel das Relações Governamentais: o caso da Abramat e a indústria 4.0 185

Veículos autônomos: mudança de direção em políticas públicas 209

EIXO 2 - INOVAÇÃO NOS PROCESSOS: RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Representar e compartilhar: a utilização do mandato compartilhado no enfrentamento de crises de representação parlamentar 243

Going digital: innovation in advocacy and Government Relations 293

O impacto da tecnologia para o mundo de Relações Governamentais 329

Ciência e(m) lobby: a defesa de interesses baseada em evidências 351

Sobre os autores 375

EIXO 1 - INOVAÇÃO NOS RESULTADOS: POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas de inovação

Caroline de Souza Frassão

Introdução. 1. O Impacto da Inovação no desenvolvimento 2. P,D&I no mundo e no Brasil. 3. A governança de fomento à inovação no Brasil 4. A ação das instituições privadas nas políticas de inovação. 5. Os desafios das políticas de inovação.

Introdução

Políticas públicas de fomento à inovação bem estruturadas são fatores cruciais para o aumento de competitividade da indústria de um país. Dito isto, o capítulo explora qual é o cenário atual de políticas de incentivo à inovação no Brasil, tomando como comparativo outros países, além de explorar o papel fundamental das instituições privadas (empresas, associações de classe e consultorias) no desenho e aprimoramento dessas políticas, que aumentam a competitividade das próprias empresas, como veremos na sequência.

A primeira parte traz um panorama conceitual de como os investimentos públicos em inovação geram produtividade e, consequentemente, competitividade internacional. A segunda parte do

capítulo trará o contexto mundial de incentivos públicos à inovação, mostrando onde o Brasil está inserido e expondo as perdas que o país sofre por não ter políticas coesas e duradouras de incentivo à inovação. Na sequência, a fim de entender quais são as oportunidades de fomento disponíveis para a iniciativa privada, detalha-se a governança e as ferramentas para busca de fomento à inovação no Brasil. A quarta parte entrará mais adentro do jogo de forças que cooperam com o desenvolvimento das políticas de incentivo à inovação, focando especificamente nas instituições privadas que influenciam o Governo em tais decisões[1]. Nessa seção foi utilizada a metodologia de Survey para buscar entender a intensidade da ação dessas instituições, suas percepções e agendas sobre o tema. Por fim, a última parte amarra os conceitos de inovação como fator de competitividade, o papel das instituições privadas e os desafios para o próximo governo no Brasil, mostrando que há uma cultura de despriorização das políticas de incentivo à inovação, tanto por parte do governo quanto por parte da iniciativa privada.

1. O impacto da inovação no desenvolvimento

A definição de inovação é muito ampla e complexa. Considera-se neste capítulo o conceito de inovação aceito pela Organização para Desenvolvimento e Cooperação Econômica - OCDE (2010) e pela Associação Nacional de Pesquisa e

[1] Há diversos estudos (Cury, C. 2016) que focam em estudar o papel das Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica (ICTs) na formulação das políticas públicas, bem como na relação entre as próprias empresas privadas e tais ICTs. Este artigo não se aprofundará neste jogo específico de influência.

Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI). Inovação é a exploração de novas ideias com sucesso, gerando resultados econômicos (Schumpeter, 1942), como: aumento de faturamento, acesso a novos mercados, aumento das margens de lucro, entre outros benefícios. A inovação pode ser incremental (refletindo em melhorias contínuas e pontuais em produtos ou em linhas de produtos) ou disruptiva (representando uma mudança drástica na maneira que o produto ou serviço é consumido).

A inovação científica e tecnológica pode ser considerada como a transformação de uma ideia em um novo produto, um produto melhorado, um novo processo operacional ou um processo melhorado, a ser utilizado nas diversas atividades públicas e/ou privadas. Ainda segundo a OCDE, P&D, sigla para Pesquisa e Desenvolvimento, consiste em uma das atividades relacionadas ao processo de inovação.

Esses conceitos são importantes porque é através deles as instituições privadas e ICTs (Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação) conseguem classificar seus projetos dentro das políticas de inovação e obter apoio governamental para realizá-las. Ainda que projetos disruptivos aparentemente tenham mais chances de obter determinado fomento, é importante disseminar nas iniciativas privadas a cultura da valorização da inovação incremental, que também contribui para o desenvolvimento de um ambiente transformador.

No que diz respeito à inovação disruptiva, o mundo está caminhando atualmente para o desenvolvimento de tecnologias ligadas à Indústria 4.0, como internet das coisas (IoT), computação em nuvem (*cloud computing*), manufatura enxuta (*lean manufacturing*), inteligência artificial, análise de grandes volumes de dados (*big data*),

smart manufacturing e manufatura aditiva (impressão 3D) em suas fábricas.

Segundo apresentado pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), em 2017, apenas 1,6% das empresas brasileiras chegou à geração 4 (Indústria 4.0), enquanto 38,7% ainda estavam na geração 1 (tecnologia usada em funções administrativas, como contabilidade); 39,1%, na 2 (em diferentes departamentos, mas sem conexão entre eles); e 20,5%, na geração 3 (automação em todas as áreas).

Persistir com esse atraso na adoção de tecnologias como essas, implicará em uma maior defasagem na competitividade internacional das empresas brasileiras. Para permitir e impulsionar um ambiente pró-inovação, é essencial que haja investimento público. Diversos estudos[2] têm abordado a taxa de retorno do investimento público em pesquisa, rastreando as ligações entre pesquisa e inovações no mercado, considerando uma grande variedade de indústrias. Há consenso de que a taxa de retorno é alta: o valor global gerado pela pesquisa pública é entre três e oito vezes o investimento inicial ao longo de todo o ciclo de vida dos efeitos. Quando calculados em termos de taxas anuais de retorno, os valores medianos estão na faixa entre 20% e 50%.

Outros estudos investigaram a proporção de inovações que não poderiam ter sido introduzidas sem a contribuição da pesquisa pública e, novamente, encontraram que, entre 20% e 75% das inovações não poderiam ter sido desenvolvidas sem a contribuição da pesquisa pública. Deve-se notar que as taxas de retorno variam

[2] Georghiou, L. 2015.

consideravelmente entre as indústrias, entre os tipos de inovações e por tipo de patrocinador, porém a média demonstra de fato a importância do investimento público na multiplicação dos resultados.

Analisando impacto dos gastos públicos em inovação nos 19 países do G-20, Hanusch, Chakraborty e Khurana (2017) concluem que o gasto público em inovação tem um impacto significativo sobre o crescimento econômico nesses países. Os autores mostram que o coeficiente de inovação é muito maior do que os coeficientes de outras variáveis, resultando em implicações políticas notáveis: despesas públicas para PD&I (Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação) têm um impacto macroeconômico positivo significativo no crescimento econômico e que o investimento em PD&I é crucial para um crescimento econômico sustentável nos países do G20. Ainda segundo o estudo, para cada 1% de aumento nos gastos públicos nessas áreas, há um aumento de:

Áreas selecionadas	Impacto no crescimento econômico em pontos percentuais
Educação	0,25
Saúde	0,30
Defesa	0,03
Infraestrutura	0,01
Pesquisa e Desenvolvimento	9,92

Fonte: Hanusch, H, Chakraborty, L. S. and Khurana, S. 2017. Elaboração própria.

Este tipo de crescimento do PIB pode ser chamado de "impulsionado

pela inovação" e está em plena conformidade com a definição schumpeteriana de desenvolvimento econômico.

2. P,D&I no mundo e no Brasil

Conforme desenvolvido na seção anterior, toma-se como base a máxima de que “investimento público em inovação gera desenvolvimento”, vamos nos ater agora a uma comparação entre os investimentos realizados no Brasil *versus* outros países modelo na temática.

Tomando como exemplo a Coreia do Sul e a China, que em 1980 possuíam uma pauta exportadora muito parecida com a do Brasil - tanto em valores em dólares como no perfil de commodities - poderemos observar o que os três países fizeram nos últimos 30 anos: em 1980 Brasil, Coreia do Sul e China exportavam a quantia aproximada de U$ 20 bilhões de dólares (ROCHA. I. L ., 2015), enquanto em 2014 esses mesmos três países exportavam U$ 225 bilhões, U$ 573 bilhões, e U$ 2,34 trilhões, respectivamente.

O Brasil permaneceu investindo, desenvolvendo e exportando commodities. China e Coreia especializaram suas pautas de produção e exportação com investimentos maciços em P&D e inovando em manufaturados, gerando retornos crescentes de escala e alta sensibilidade ao aumento de renda da economia mundial - características opostas à dinâmica das commodities. De acordo com dados do *The Observatory of Economic Complexity* (OEC), os principais produtos exportados pelos referidos países foram os seguintes:

Brasil

- 1980: Café (13%); Minério de ferro e concentrado (10%); Bagaço e resíduos sólidos (6,9%); Açúcar refinado (3,9%), Grão de Soja (2%), Cana-de açúcar (2%), Calçados (1,9%), Soja (1,8%), Café em pó (1,8%); Cacau (1,5%) Carros (1,3%).

- 2014: Grão de Soja (10%); Minério de ferro (8,9%); Petróleo cru (7,3%); "Transações não classificadas"(4%); Bagaço e resíduos sólidos (3,1%); Cana-de açúcar (3,3%); Café (2,7%); Concentrado de Minério de ferro (2,6%) Milho (1,7%); Carros (1,4%).

China

- 1980: Petróleo cru (15%); Gasóleos (3%); Óleos leves (2,8%); Tecidos não tricotados (3,8%), Linho (2,7%); Tecido de algodão não tingido (2,1%), Tecido de algodão finalizado (1,8%); Cestaria (1,6%); Seda crua (1,2%) Calçados (1,1%).

- 2014: Transmissores de TV e rádio (5%); Computadores pessoais (4,8%); "Transações não classificadas" (3,5%); Microcircuitos eletrônicos (2,7%); Partes de produtos de telecomunicações (2,6%); Calçados (2,3%); Joalheria (2,2%); Partes e peças de automóveis (1,2%); Objetos de decoração (1,2%).

Coreia do Sul

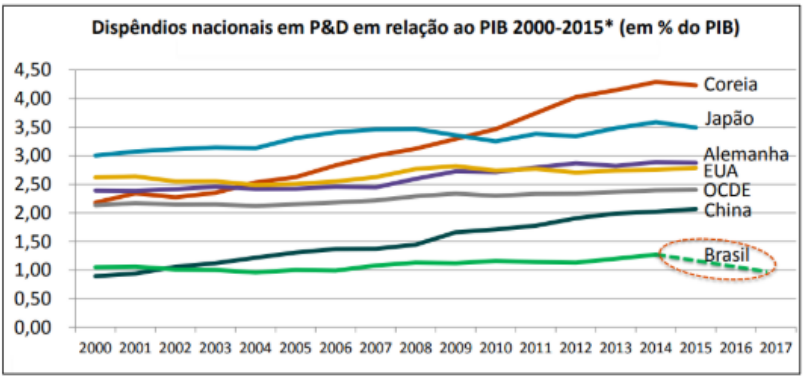
- 1980: Tecidos não tricotados (5,9%); Calçados (5,7%); Tecidos de fibras sintéticas (4,1%); Acessórios de vestuário de malha (3,2%), Acessórios de couro (2,2%); Peixe (1,8%); Malas (bagagem) (1,7%); Microcircuitos eletrônicos (1,5%); Fio de algodão (1,5%); Fio têxtil (1,4%); Crustáceos e Moluscos (1,2%).

- 2014: "Transações não classificadas" (9,4%); Microcircuitos eletrônicos (9%); Carros (7,8%); Instrumentos ópticos (4,4%); Partes e peças de veículos (4,2%); Navios e barcos (3,8%); Partes de produtos de telecomunicações (3,7%); Estruturas diversas de barcos e navios (2,9%); Transmissores de TV e rádio (2,2%); Máquinas eletrônicas (1,9%); Hidrocarbonetos cíclicos (1,9%); Máquinas para indústrias especializadas (1,7%).

Diversos fatores podem ser levados em conta para explicar essa mudança de perfil na China e Coreia. O primeiro deles diz respeito à cultura de investimento: a inovação como impulsionador do desenvolvimento tecnológico é parte de uma agenda econômica nacional dos governos chinês e coreano. Já no Brasil, a agenda de inovação e investimentos em P&D parece constituir uma agenda paralela, secundária, sem constituir-se de fato um componente estratégico da agenda econômica e da estratégia de inserção internacional diferenciada (LEITE, A., 2013).

Em segundo lugar, é necessário observar a velocidade das mudanças: segundo dados do Banco Mundial (2012), no período compreendido entre os anos de 2000 a 2015 tanto a China quanto a Coreia praticamente dobraram seus investimentos em P,D&I, ao passo que o Brasil cresceu pouco.

Hoje, o Brasil está na contramão dos investimentos em P&D. Enquanto Coreia do Sul e Japão lideram os dispêndios de seus PIBs em P&D (4,4% e 3,5%, respectivamente), o Brasil vem atrás da China (1,8%), com 1,2% de PIB investido por ano, com tendência de queda, conforme gráfico abaixo:



Fonte: IPEA, 2015. Elaboração própria.

Outro fator de importância na diferenciação dos países citados diz respeito aos pedidos e registros de patentes. Enquanto a China, no período 2000 a 2009 elevou seu número de registro de patentes (dados da WIPO[3]) de 43% do total dos países do BRICS para 83%, o Brasil

[3] World Intellectual Property Organization, 2011.

no mesmo período e segundo a mesma instituição caiu de 6% do total para 2%. Dos 22 mil pedidos de patente processados no Brasil em 2016, cerca de 15 mil – 68% do total – foram retirados ou abandonados.

Investimento público em P&D, aliado a políticas de fomento de à inovação geram, portanto, competitividade internacional. Um estudo do PINTEC com o IPEA (2016) demonstra que empresas inovadoras investem 23% mais do que empresas não inovadoras e que a produtividade do trabalhador - e, consequentemente, a competitividade desta empresa - é maior:

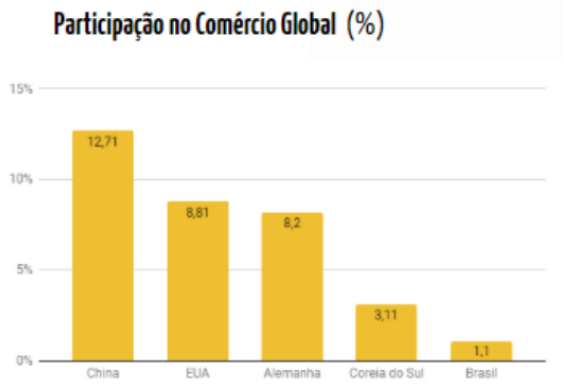
Tipo de Empresa	**Prod. Trabalhador (R$ mil)**
Não inovadoras	34,9
Empresas inovadoras	45,5

Fonte: PINTEC / IPEA. 2016. Elaboração própria.

Essa realidade é facilmente percebida através de rankings internacionais de competitividade: Brasil perdeu participação no comércio mundial (abaixo)[4] de 1,4% (2011) para 1,1% (2016); no

[4] Participação no Comércio Internacional (OMC, 2016): China (12,71%), Estados Unidos (8,81%), Alemanha (8,20%, Japão (3,71%), Holanda (3,65%) e Coreia do Sul (3,11%), Hong Kong (2,84%), Itália (2,87%), Reino Unido (2,75%), Rússia (2,70%), Canadá (2,57%), Bélgica (2,55%), Singapura (2,22%), México (2,16%), Emirados Árabes Unidos (1,95%), Arábia Saudita (1,92%), Espanha (1,75%), Índia (1,72%) Taiwan (1,70%), Suíça (1,30%), Malásia (1,27%) e Tailândia (1,24%).

ranking de Competitividade Digital, o Brasil está em 57° de 63 países (IMD, 2018); no Ranking de Competitividade Internacional, o Brasil está em 132° de 137 países.



Fonte: OMC, 2016. Elaboração própria.

3. A governança de fomento à inovação no Brasil

A gestão das políticas de fomento à inovação - fundamentais propulsoras do desenvolvimento de P&D nas empresas privadas passa por um arranjo complexo envolvendo Ministérios, Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), Empresas, Instituições de Fomento e Financiamento, e Institutos de Apoio.

A Lei 10.973/2004, que estabelece a gestão dos incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, deixa sob Governança dos Ministérios (em especial ao Ministério da Ciência e Tecnologia, mas também sob o Ministério da Educação e o Ministério da Indústria), a prerrogativa do fazer política pública de inovação: são eles que desenham as políticas públicas e recebem a prestação de informações das demais entidades executoras das mesmas.

A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as instituições de fomento (CNPQ, CAPES, BNDES, FINEP) estimulam e apoiam a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento.

Dada a estrutura de governança, o setor privado se vê diante de uma rede de oportunidades de fomento desenhadas pelo Governo pelas suas diversas esferas. Podemos dividir essas iniciativas em "apoio financeiro direto", "apoio financeiro indireto" e "outras formas de apoio" (ANPEI, 2018). No primeiro grupo, ficamos diante de diversos tipos de recursos diretos viabilizados, na maioria das vezes,, pelas instituições de fomento, como recursos reembolsáveis, não reembolsáveis, bolsas para recursos humanos, investimentos em capital de risco e outros investimentos diretos como renda variável, *equity crowdfunding* e *corporate venturing*.

No segundo grupo, de apoio financeiro indireto, as instituições podem fazer uso de incentivos fiscais como a Lei do Bem[5]

[5] Lei 11.196/05 que concede incentivos fiscais (Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica - IRPJ, Contribuição Sindical sobre o Lucro Líquido - CSLL,

, Rota 2030 (específico para o setor automobilístico) e a Lei de Informática[6] ou participando de programas provenientes dos investimentos obrigatórios das agências de geração de energia (Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Agência Nacional de Petróleo - ANP)[7]. Por fim, há diversas outras formas de apoio mais difusas, como apoio via compras governamentais, investimentos em infraestrutura, criação de redes de integração e cooperação (inclusive internacional), dentre outras.

Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e Imposto de Renda Retido na Fonte -IRRF) às pessoas jurídicas com regime de lucro real e que estejam em situação de lucro fiscal, que realizam Pesquisa e Desenvolvimento de Inovação Tecnológica (PD&I).

[6] A Lei de Informática (leis 8.248/91, 10.176/01, 11.077/04 e 13.023/14) concede redução de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para empresas do setor de tecnologia (áreas de hardware e automação), que invistam em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (PD&I).

[7] De acordo com a Lei 9.991/2000, as empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica são obrigadas a realizar investimento em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética. O investimento em P&D deve corresponder a 0,5% da Receita Operacional Líquida das referidas empresas.

Mapa de Oportunidades Governamentais - Fomento para Inovação



Fonte: ANPEI, 2018.

Diante da estrutura apresentada, empresas e ICTs trabalham ativamente para fazer o uso mais eficiente dos recursos disponibilizados. No entanto, a iniciativa privada acaba lidando na prática com diversos problemas de execução das políticas - como burocratização, demora nas respostas, falta de orçamento para efetivamente executar a política, dentre outros - e/ou identifica oportunidades de melhoria ou até mesmo de criação de novas oportunidades nesse meio.

Ao se deparar com essas oportunidades de melhoria, a iniciativa privada pode acabar por decidir organizar uma ação estruturada de influência (*lobbying*), tanto nos órgãos de gestão,

quanto nos órgãos executores. A próxima seção tratará justamente da dinâmica e da percepção desse tipo de ação.

4. As instituições privadas nas políticas de inovação

Partindo do pressuposto de que instituições, organizações e arranjos institucionais são fundamentais para que o Governo de um país possa construir e desenvolver sua agenda de políticas públicas, analisa-se aqui o papel das instituições privadas (empresas, associações de classe e consultorias especializadas) em influenciar os órgãos governamentais em temas de incentivo à inovação.

A atuação política empresarial organizada com o objetivo de influenciar mudanças nas políticas governamentais de inovação (ou a "atividade de *lobbying*") é realizada de duas formas: por ação direta das empresas privadas, geralmente individualmente ou amparadas por alguma consultoria política e/ou por entidades ligadas ao tema, tendo como destaque a maior entidade privada ligada à inovação: a ANPEI (Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras), que congrega mais de 250 associados, representando R$ 10 bilhões em investimento em PD&I no país e em 2018, possui seis comitês ativos temáticos: Interação ICT-Empresa (em atividade desde 2007); Gestão da Propriedade Intelectual (2010); Gestão da Inovação (2012); Fomento à Inovação (2013); GT Marco Legal (2017); GT Indústria Startup (2018).

A ANPEI atua junto às instâncias de governo, aos setores produtivos e aos formadores de opinião, disseminando o papel da inovação tecnológica para a competitividade das empresas e o desenvolvimento do Brasil. Além das empresas privadas, a ANPEI também é formada por entidades do Sistema Nacional de Inovação (SNI), como universidades, institutos de pesquisa públicos e privados, federações de indústrias e órgãos de governo, como secretarias de governo de ciência, tecnologia e inovação e fundações de amparo à pesquisa dos Estados.

A Associação participa ativamente dos debates que norteiam os incentivos fiscais à inovação, o sistema de proteção intelectual brasileiro e outros temas relevantes na agenda de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) nacional.

No final de 2017, a ANPEI divulgou a todos os candidatos à Presidência do Brasil para as eleições de 2018, um documento intitulado "Planos de Governo e Pauta Setorial de em Inovação. Nota Técnica"[8], congregando a agenda de inovação da Indústria naquele ano. O documento foi construído através de *inputs* de seus associados durante reuniões dos Comitês realizadas ao longo do ano de 2017.

[8] O documento apresentado pela ANPEI buscou trazer contribuições e propostas para os candidatos à presidência do Brasil, indicando a necessidade de adoção de políticas públicas que "organizem o Sistema de Inovação do Brasil considerando, no mínimo, as seguintes dimensões básicas de qualquer sistema: orientação estratégica: suas políticas, objetivos e formas de implementação; organização do sistema: articulação do sistema brasileiro de inovação, seus atores, procedimentos e recursos; resultados: a adoção inequívoca de foco prioritário na geração de resultados econômicos e socioambientais e sua constante avaliação e acompanhamento crítico."

Visando testar essa agenda e, ao mesmo tempo, entender a forma de atuação das entidades privadas nas políticas de inovação, criamos um Survey respondido de forma anônima por diversos atores. Um questionário desse tipo permite que a informação seja recolhida a partir de um público amplo, e ao mesmo tempo, o anonimato é fator essencial por se tratar de informações confidenciais e estratégicas das organizações.

O Survey foi divulgado entre as principais empresas que atuam nesse segmento, para associadas da ANPEI e em redes, a fim de manter o caráter aleatório e confidencial da pesquisa. Intitulado "Ação de influência em Políticas de Inovação", o questionário realizou as seguintes perguntas:

1. Você representa: Empresa; Associação de Classe; Terceiro Setor; Consultoria.
2. Qual o tamanho da sua instituição? Grande (acima de 250 funcionários); Média (50 a 249 funcionários); Pequena (10 a 49 funcionários); Micro (até 10 funcionários).
3. Qual a origem do capital da sua instituição? Nacional; Estrangeiro; Estatal.
4. Quantas reuniões sua empresa realizou nos últimos anos (2017-2018) para tratar exclusivamente de agendas de influência em políticas de inovação (melhoria nos processos de fomento e incentivos fiscais, no marco regulatório, desenho de parcerias com órgãos do Governo, ou qualquer outra agenda positiva de

melhoria das atuais políticas de apoio à inovação)? Zero; 1 a 5; 5 a 10; 10 a 15; 15 a 20; Mais de 20.

5. Quais órgãos foram visitados? Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); Outro (especifique).

6. Classifique os temas abaixo, de acordo com o grau de relevância que você considera que elas devem ser consideradas no próximo Governo[9]?

(I) Aumento do grau de integração entre os Ministérios para políticas de inovação;

(II) Maior estímulo ao investimento privado através de renúncias fiscais;

(III) Aprimoramentos nas regras Lei do Bem ou na Lei da Informática;

(IV) Melhorias em políticas educacionais;

(V) Melhoria na governança das instituições indutoras do Sistema de Inovação (FINEP, BNDES, INPI, dentre outras);

(VI) Maior integração e desburocratização para a cooperação internacional.

[9] Os temas explorados neste tópico refletem a agenda levantada pela ANPEI no documento "Planos de Governo e Pauta Setorial de em Inovação. Nota Técnica".

7. Você sentiu que a ação de influência realizada trouxe resultados positivos? Sim, totalmente; Sim, mas apenas parcialmente; Não.

Perfil

A pesquisa teve 20 respondentes, sendo dez representantes de empresas, cinco associações de classe e cinco consultorias. Das empresas, sete eram de grande porte (três capital estrangeiro, quatro nacional), uma média (capital nacional), uma pequena (capital nacional) e uma micro (capital nacional). Das associações, uma era de grande porte, duas médias, uma pequena e uma micro, todas nacionais. Das consultorias, três eram de médio porte e duas micro, sendo quatro de capital nacional e uma estrangeira.

Conforme o esperado, as empresas foram as maiores executoras de *lobbying* sobre políticas de inovação. Isso se explica pela necessidade particular das empresas em temas de inovação, considerando que a propriedade intelectual e produtos/processos produzidos pelo investimento em inovação ficam ligados à própria empresa. Concluímos então, nesse tópico, que as pautas em políticas de inovação são mais específicas que setoriais, diferentemente de outros temas[10].

[10] Diversos estudos (FRASSÃO, 2016. ENOMOTO, 2016. CONSENTINO, 2017) demonstram que o *lobbying* geralmente se dá de forma setorial, seja porque as políticas em questão afetam o setor como um todo, seja porque as empresas preferem não se expor e atuar em grupo, causando uma visão menos parcial das informações apresentadas ao Governo.

Intensidade e alvo do *lobbying*

Foi perguntado aos respondentes quantas reuniões haviam sido realizadas em órgãos governamentais entre 2017 e 2018 com o intuito de influenciar as agendas governamentais em políticas de inovação e quais foram os órgãos visitados. O intuito foi testar a intensidade do *lobbying*, além de entender se esse *lobbying* foi realizado em Ministérios (especialmente no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, que deveria congregar a gerência macro sobre a maioria das políticas de inovação), ou de forma mais burocrática sobre órgãos executores das políticas, como o INPI, por exemplo.

O *lobbying* apareceu, de maneira geral, pouco intenso: três respondentes mencionaram não terem realizado nenhuma reunião nos últimos dois anos, enquanto 13 respondentes ficaram na faixa de 1 a 15 reuniões, ainda considerada baixa para um período de dois anos de atuação. Apenas um respondente afirma ter realizado de 15 a 20 reuniões, enquanto três (15% dos respondentes) afirmam terem realizado acima de 20 reuniões.

Os resultados mostraram que, ao contrário do esperado, a ação de influência se deu de forma relativamente equilibrada entre diversos órgãos, com destaque ao MDIC (12 respondentes), em seguida o MCTIC (10 respondentes) empatado com a opção "Outro" - em texto livre, foram apontados: agências reguladoras (sem especificação, uma menção), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (três menções), Secretarias estaduais da Fazenda (uma menção), Congresso Nacional (duas menções), Agência Nacional de Vigilância Sanitária

(uma menção), Ministério da Educação (uma menção). O INPI aparece selecionado por 3 respondentes, mesmo número de respostas sobre a ABDI.

Agenda da Indústria

Tomando como base a agenda divulgada pela ANPEI em 2017, a pergunta relacionada à agenda de mudanças nas políticas governamentais pedia que os respondentes classificassem os temas de maior relevância para o próximo governo. O resultado foi o seguinte:

1. Aumento do grau de integração entre os Ministérios para políticas de inovação;
2. Aprimoramentos nas regras Lei do Bem ou na Lei da Informática;
3. Melhoria na governança das instituições indutoras do Sistema de Inovação (FINEP, BNDES, INPI, dentre outras);
4. Maior estímulo ao investimento privado através de renúncias fiscais;
5. Melhorias em políticas educacionais;
6. Maior integração e desburocratização para a cooperação internacional.

A priorização dos temas mostrada na pesquisa está em consonância com a agenda proposta pela ANPEI e também com discussões em outros fóruns (como a Câmara de Comércio Americana - AMCHAM, que possui uma Força Tarefa ligada à discussão de reformas no INPI, por exemplo). O que chama mais a atenção é a

importância dada à necessidade de integração entre os Ministérios para temas ligados à inovação, o que é confirmado com a pergunta anterior, que demonstra a fragmentação do tema dentro das instâncias governamentais federais.

Percepção dos resultados de ação de *lobbying*

Onze entrevistados (73% do total) responderam que sentiram que a ação de influência realizada gerou resultados positivos, porém apenas parcialmente. Apenas um respondeu que os resultados foram totalmente positivos, enquanto três afirmaram que sentiram que os resultados não foram atendidos. Essas respostas mostram que há relativa positividade quanto à receptividade do Governo às pautas colocadas pela Indústria nos últimos anos.

Resultados

Os resultados finais da pesquisa mostraram que, ao contrário de outros tipos de políticas (que, em geral, afetam diretamente o faturamento das empresas, na maioria das vezes identificados como risco) - como política comercial e tarifária, políticas regulatórias, incentivos fiscais, dentre outros - as políticas para inovação acabam ficando em segundo plano como agenda de *lobbying* dos grupos de pressão. Como consequência disso, essas políticas parecem emergir menos da iniciativa privada e mais de avaliações do próprio governo, considerando limitações orçamentárias, e outros interesses particulares dos Ministérios. A iniciativa privada, portanto, possui menos poder de *agenda setting* nesse tipo de política. As políticas de fomento e

incentivo à inovação no Brasil parecem, então, seguir uma lógica muito mais incremental.

5. Os desafios das políticas de inovação

A literatura focada em desvendar o universo das políticas públicas ligadas à inovação conclui que não existe inovação isolada, mas que bons resultados surgem da interação entre diferentes atores de um sistema. Nas ICTs, em especial nas universidades, estão o conhecimento, as habilidades e os recursos humanos para as indústrias que venham a se tornar inovadoras, essas indústrias, por sua vez, serão intensivas em conhecimento científico e tecnológico. A interação entre esse conhecimento e a indústria possibilita a produção de tecnologias de alto nível que, por sua vez, conduzem à inovação. Para incentivar e possibilitar tudo isso, o Governo deve estar preparado para desenvolver e manter uma estrutura sólida de investimentos em políticas públicas e fomentos para o ambiente da inovação. Já ficou provado nas seções anteriores que o investimento público é fundamental para incentivar o investimento privado e, consequentemente, melhorar a produtividade das indústrias para que as mesmas possam se tornar cada vez mais competitivas.

O funcionamento modelo desse sistema pode ser visto em casos como a experiência do Vale do Silício, nos EUA. É o encontro entre o conhecimento produzido nas universidades e os segmentos privados, aliados a um bom ambiente de políticas públicas, que abriu caminhos para um novo modelo de desenvolvimento. Foi o que ocorreu no desenvolvimento de inovações como o *touchscreen* na

indústria de celulares e é essa a lógica de grandes projetos como o *Mission Oriented* nos EUA, que promovem a interação entre o *National Health Service* e a indústria farmacêutica americana, por exemplo.

O que se percebe no Brasil, ao contrário, é que a agenda de inovação e investimentos em P&D parecem fazer parte de uma agenda secundária em políticas públicas, sem constituir-se de fato um componente estratégico macroeconômico do Estado. Isso pode ser observado tanto pela fragmentação da governança do tema entre os diferentes ministérios, quanto pelos consecutivos cortes de orçamento no Ministério de Ciência e Tecnologia. O orçamento movimentável do MCTIC, destinado a custeio e investimento (ou seja, excluídas as despesas obrigatórias e a reserva de contingência), aprovado para 2018 foi de R$ 4,6 bilhões, 25% a menos do que o aprovado para o orçamento de 2017. Com o novo corte, a pasta perdeu R$ 477 milhões com relação ao ano anterior, gerando enormes cortes em programas essenciais para a educação e para a inovação, como bolsas de estudo da CAPES, e comprometendo o orçamento de outras instituições importantantes para a manutenção dos investimentos no Brasil, como o INPI.

A ação dos grupos de influência frente a essas políticas parece seguir a mesma lógica: ainda que fundamental para o desenvolvimento das empresas, a ação de *lobbying* focada especificamente em mudar ou criar políticas públicas acaba ficando em segundo plano, se comparada a outras políticas (comerciais, tarifárias e regulatórias por exemplo). Isso se deve ao fato de que, em primeiro lugar, os resultados da mudança das políticas de inovação