

O DIREITO ENTRE AS CERTEZAS E INCERTEZAS DA INOVAÇÃO

O processo de inovação requer aprendizado com erros e investir recursos para retornos incertos. Mas as instituições jurídicas podem melhorar, e muito, esse cenário

Por Mario Gomes Schapiro
Foto Tiana Chinelli

Há cerca de 15 anos uma inovação científica encerrou uma contenda de dois séculos que envolvia as mais gabaritadas cozinheiras da culinária mineira: na produção de pão de queijo, deve-se utilizar polvilho doce ou azedo? A receita definitiva veio de um laboratório universitário e satisfez a necessidade empresarial de fabricar pão de queijo congelado para o consumo em larga escala. Até então, a baixas temperaturas, o fermento natural não resistia e o pãozinho de queijo assado perdia sabor e consistência. Pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais desenvolveram um tipo de fermento resistente às baixas temperaturas e assim deram origem a uma inovadora fórmula de pão de queijo, que combinava o novo fermento com as duas variedades de polvilho. Conseqüência? Um novo mercado, interno e de exportação, que permitiu a criação de 8 mil pontos-de-venda só no Brasil.

É com essa história prosaica que o sociólogo Glauco Arbix inicia sua tese de livre-docência, *Inovar ou Inovar: a Indústria Brasileira entre o Passado e o Futuro*, defendida no fim de 2006 na Universidade de São Paulo. O exemplo identifica um tipo exitoso de estratégia econômica: a conquista de mercados por meio da inovação de produtos e processos.

As trajetórias recentes dos países que pertencem à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam a constituição de uma economia baseada no conhecimento, condição-chave para a criação de novos produtos econômicos e processos produtivos. Somados, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em educação superior atingem cerca de 5% dos PIBs dos países mais ricos. Incluindo nessa conta os investimentos em educação em geral, a percentagem dobra para 10%. Convém lembrar que entre 1995 e 2001 as nações da OCDE ampliaram as despesas com pesquisa

a uma razão de 4,7% ao ano. Não há dúvida: a aposta no conhecimento tem sido uma grande vantagem comparativa das nações mais desenvolvidas.

Não é de agora que sabemos que a sede das descobertas tecnológicas situa-se nos centros da economia mundial e não em sua periferia. O que há de diferente é a abertura de uma fresta de oportunidades para que as empresas de países menos desenvolvidos concorram com algum sucesso no ambiente internacional. A difusão de uma economia baseada no conhecimento, em que a circulação de idéias atravessa fronteiras com facilidade, pode permitir trajetórias empresariais de sucesso. Os ingredientes básicos são a invenção e a criação de novos bens e utilizações econômicas. Idéias simples podem resultar em ganhos expressivos.

O otimismo que advém do exemplo do pão de queijo não é sem alguma razão. As pesquisas recentes do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) indicam a formação de uma elite industrial no Brasil. Trata-se de empresas que pautam sua disputa de mercado nas inovações, seja na criação de novos produtos, seja na organização de novas rotinas de produção, seja agregando valor imaterial aos seus bens, como as marcas. Os resultados obtidos são proeminentes. Essas empresas conseguem exportar os seus produtos com um preço-prêmio – valor agregado em relação ao preço cobrado pelo concorrente – de 30%. Além disso, as pesquisas mostram que entre 2002 e 2004 as firmas que mais cresceram foram as mais inovadoras. Essa elite industrial responde por mais de 25% do faturamento industrial brasileiro e é composta por um número diminuto de empresas: são menos de 1.500 firmas. Apesar disso, a imensa maioria das empresas brasileiras ainda privilegia outros atributos que não a inovação. Rebaixamento de preços e salários e adoção de parâmetros de qualidade como o ISO 9000 são artifícios comuns na disputa pelo consumidor.

Em comparação com empresas de países desenvolvidos, as firmas brasileiras investem pouco em atividades de criação. Enquanto as concorrentes alemãs têm revertido mais de 2% de seu faturamento para atividades de pesquisa e desenvolvimento, as brasileiras registram uma média de 0,6%. Dados do órgão americano que confere patentes indicam que o número de pedidos de patentes brasileiras nos Estados Unidos é desprezível. É notável que, em 1980, o Brasil registrava apenas 53 pedidos de patente e a Coréia do Sul, 33, ao passo que em 2000 o Brasil possuía apenas 220 protocolos e a Coréia já havia saltado para impressionantes 5.705 requisições. O número é bastante ilustrativo das diferentes trajetórias econômicas de Brasil e Coréia do Sul, antes condôminos no subdesenvolvimento.

Entre 2002 e 2004, as firmas que mais cresceram foram as mais inovadoras. Essa elite de 1.500 empresas responde por mais de 25% do faturamento industrial brasileiro

Instituições jurídicas que induzem inovação

A dificuldade para confirmar uma estratégia de crescimento sustentado na capacidade de inovação das firmas não é uma singularidade latino-americana, muito menos brasileira. Não há síndrome de jabuticaba. Em qualquer economia, inovar é um processo dispendioso, arriscado e nada trivial. Para começar, inovar requer conhecimento técnico e de mercado. A firma tem de ser capaz de entender intensamente os seus processos e os produtos de seu mercado e se dispor a investir em novas idéias e conceitos que tragam singularidade. Trata-se de uma atividade cumulativa, que não ocorre da noite para o dia. Inovar não é uma opção barata. Boa parte dos recursos é despendida em perdas, nas tentativas e diversos erros que ocorrem pelo caminho. Uma dimensão relevante da inovação é prática, é o chamado *learning by doing*. Ultrapassados os obstáculos e numerosos erros, nada garante que a solução encontrada seja tecnicamente viável. Ainda que o seja, pode não resultar em um sucesso comercial. O investimento em inovação é, portanto, particularmente incerto.

São essas dificuldades que demandam uma atuação mais pronunciada dos mecanismos jurídicos na redução das incertezas e na definição de incentivos. Mundo afora, o que se tem feito é incrementar os sinais de mercado com incentivos institucionais. Não se trata apenas de estabelecer as regras do jogo, mas também de induzir a resultados favoráveis.

Os exemplos concretos dessa atuação pró-ativa do desenho jurídico-institucional são variados. No início da década de 1980 o governo norte-americano definiu um pacote de medidas que estimulavam a cooperação tecnológica das pequenas e médias empresas. Fizeram parte desse marco regulador dois relevantes programas: o Small Business Innovation and Research (SBIR) e o National Cooperative Research Act (NCRA). O primeiro programa estimulava a participação governamental nos

investimentos de capital de risco, direcionados a empresas de base tecnológica. Dada a já comentada incerteza desse aporte de recursos, o capital de risco tem se mostrado uma alternativa para investimentos em inovação. Trata-se de fundos aplicados em participação acionária de uma razoável quantidade de empresas, de modo que o fracasso de alguns empreendimentos é mais do que compensado pelo sucesso dos outros.

Esse tipo de desenho regulatório incentivador da inovação, em que se verificam verdadeiros consórcios público-privados, pode ser identificado em alguns outros países, como a Finlândia, a Coréia do Sul e Taiwan. A regra tem sido uma participação mais efetiva dos governos, não necessariamente como ofertantes de tecnologia, mas como articuladores de parcerias entre as próprias empresas, os institutos de pesquisa e os órgãos de financiamento. São do mesmo estilo as regras de contratação de financiamentos do Korea Development Bank, que admitem ativos intangíveis (patentes, por exemplo) como garantia de operações de crédito para empresas inovadoras. É certo, portanto, que no rastro da economia da inovação, os *policy makers* têm procurado construir arranjos provedores de estabilidade e, ao mesmo tempo, flexíveis. Garantem segurança para os investimentos e mecanismos adequados para lidar com a fluidez e elevada contingência típicas de investimentos sustentados em idéias e conhecimentos.

Ambiente para a inovação no Brasil

Com algum atraso, os formuladores de políticas públicas no Brasil também parecem ter definido que a aposta nos segmentos inovadores é uma das chaves para destravar o desenvolvimento nacional. Em ordem crescente de importância, são dignas de registro duas primeiras iniciativas: a criação de fundos orçamentários setoriais, sob a gestão do Ministério de Ciência e Tecnologia, em 1999 e, finalmente, a definição de uma política industrial, em 2003, baseada no apoio a investimentos em inovação. Os fundos tiveram a meritória intenção de garantir um fluxo perene de recursos, ainda que passíveis de contingenciamento, para os empreendimentos de tecnologia, nas mais diferentes áreas industriais, desde a petrolífera até a de biotecnologia. Já a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior teve o acerto de fazer convergir as pautas industrial e tecnológica. Os mecanismos institucionais de apoio aos setores selecionados – semicondutores, software, bens de capital e fármacos – foram desenhados com a finalidade de fazer das atividades de pesquisa e desenvolvimento uma das vantagens comparativas da indústria nacional.

Não há receita única, mas um destino bem-sucedido passa seguramente pela capacidade do Direito em desenhar ambientes propícios a estratégias empresariais

É ainda cedo para afirmar que esses novos mecanismos de política industrial confirmam uma virada de página do desenvolvimento brasileiro, mas a seqüência de iniciativas legislativas e regulatórias indicam a constituição de uma nova agenda de instrumentos para a intervenção do Estado na economia. Na seqüência da política industrial, foi promulgada a Lei do Sistema Nacional de Inovação para favorecer as relações entre universidades e empresas e deu-se a criação por lei federal da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, responsável pela coordenação dos programas industriais. O BNDES, por sua vez, aprovou, em 2006, suas novas políticas operacionais, com a finalidade de tornar menos exigentes as regras das operações de colaboração financeira e assim mais adequadas à fragilidade das empresas de base tecnológica.

Entre as certezas de sucesso dessa trajetória de crescimento e as inerentes incertezas dos investimentos em inovação figura de maneira decisiva a credibilidade e a adequação dos respectivos desenhos institucionais. Será a capacidade de "amarrar as próprias botas do desenvolvimento", na metáfora empregada pelo professor da Columbia Law School Charles Sabel, com a criação de engrenagens jurídicas adequadas a cada contexto social e econômico, que definirá as próximas rodadas de crescimento nacional. As sucessivas tentativas de transplantar instituições para os países mais pobres, na velha fórmula do *one size fits all*, que marcaram as reformas econômicas da década de 1990, não apresentam resultados satisfatórios quando se trata de economia da inovação. As histórias recentes de sucesso nesse campo, como a dos Tigres Asiáticos, são também histórias de alguma rebeldia e muita altivez na definição das políticas.

Mario Gomes Schapiro, mestre e doutorando em direito econômico na USP, é Coordenador da Casoteca Direito GV e Coordenador e Professor da Especialização em Direito Econômico do GVlaw.