

No jardim da inovação

Maurício Canêdo Pinheiro

Pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE

No que diz respeito ao processo de inovação, alguns autores comparam o papel do governo ao de um jardineiro. Para que uma planta cresça é necessário: 1. preparar o solo; 2. adubar o solo; 3. regá-lo; 4. remover ervas daninhas. De modo análogo, no que diz respeito à inovação, o governo precisa: 1. prover educação e mão de obra treinada; 2. investir em pesquisa básica e compartilhá-la com as empresas; 3. colocar em prática políticas de financiamento e apoio à inovação; 4. garantir um ambiente econômico adequado e com competição entre as empresas.

Sendo assim, se o governo brasileiro fosse um jardineiro, seria possível dizer que nos últimos anos ele fez um trabalho razoável regando a planta e adubando o solo, mas fez muito pouco na preparação do solo e na remoção das ervas daninhas. O resultado final é que a planta cresceu muito pouco, menos do que a dos nossos vizinhos.

Nos últimos anos aumentou significativamente o alcance, o escopo e o volume de recursos públicos alocados em políticas de apoio à inovação. E a evidência existente indica que elas funcionaram relativamente bem, no sentido em que não representaram meramente uma troca de fonte de financiamento, mas genuinamente ele-



varam o esforço inovativo das empresas contempladas pelas políticas.

Sabe-se que nos próximos o espaço fiscal para aumentos de gasto será reduzido. Então é bastante improvável que o volume de recursos públicos voltados para apoio e financiamento à inovação possa aumentar significativamente. E, de todo modo, comparado com outros países, o esforço do governo brasileiro no financiamento às atividades de P&D (como proporção do PIB) já não é pequeno. Ou seja, não faltou água.

Então, a saída será obter mais resultados com os recursos que já estão mobilizados. Obviamente, a despeito das boas avaliações, há espaço para melhoras nas políticas públicas de financiamento à inovação nas empresas. A título de ilustração, os incentivos fiscais da Lei de Informática sabidamente não têm efeito significativo no esforço de inovação das empresas.¹ No entanto, ainda representam entre 60% e 70% do volume de recursos alocados pelo governo em renúncias fiscais ligadas à inovação. E, ademais, ainda são escassas as avaliações que contemplam o período mais recente, no qual o esforço público de apoio à inovação foi ainda mais intenso.² Mais do que nunca é preciso avaliar as políticas e interromper (ou modificar) aquelas que não obtêm o resultado esperado.

Também não faltou adubo. Os mecanismos de colaboração entre as empresas e as instituições de ciência e tecnologia foram melhorados. De novo, obviamente ainda há espaço para melhora.

E se não faltou água e adubo, a preparação do solo deixou muito a desejar. Vários indicadores apontam que a falta de profissionais qualificados tem se tornado um gargalo cada vez mais importante para a inovação nas empresas brasileiras. Esta constatação é

especialmente preocupante na medida em que mão de obra qualificada é um insumo essencial para a atividade de P&D e para absorção de tecnologia.

O mesmo pode ser dito sobre o controle das ervas daninhas. A burocracia e a complexidade associadas aos programas de apoio à inovação aparentemente diminuíram, mas ainda dificultam o acesso das empresas a estes instrumentos, principalmente das empresas menores. E, para além do ecossistema específico da inovação, o ambiente de negócios, que já não era bom, piorou a olhos vistos. Se o ambiente econômico é hostil para investimentos em capital físico no Brasil, o que dizer dos investimentos em inovação, mais arriscados e para o qual é mais difícil obter financiamento privado?

Além disso, várias políticas industriais recentes, ao restringir a competição por meio da proteção do mercado doméstico, têm jogado contra a inovação. A competição é uma das ferramentas mais poderosas de incentivo à inovação e é preciso gradativamente expor as empresas brasileiras à competição internacional. Em particular, as políticas industriais recentes têm reforçado um padrão de proteção que tem dificultado o acesso das empresas brasileiras a insumos intermediários e bens de capital importados, justamente a atividade inovativa mais disseminada entre as empresas brasileiras. A compra de máquinas e equipamentos tecnologicamente avançados tem desempenhado papel importante no acesso e na absorção de tecnologias, bem como é porta de entrada para atividades mais sofisticadas de inovação. Tanto que a relevância deste aspecto no desenvolvimento dos países do Leste Asiático, apontados como casos de sucesso de políticas industriais e de


As políticas industriais recentes têm reforçado um padrão de proteção que dificulta o acesso de empresas a insumos intermediários e bens de capital importados

apoio à inovação, é enfatizada por vários autores. E as políticas industriais recentes – por exemplo, as políticas de conteúdo local – têm apontado justamente na direção oposta.

Finalmente, cabe ressaltar outro aspecto a respeito da interação entre políticas industriais que restringem a competição e as políticas de financiamento à inovação. Alguns autores apontam que um dos problemas brasileiros é a concentração da economia em setores com baixa intensidade tecnológica. Estes setores seriam menos intensivos em P&D, o que contribuiria para reduzir a intensidade dessa atividade entre as empresas brasileiras. Em particular, alguns defendem que, para aumentar a incidência de inovação, as políticas industriais deveriam deslocar a economia na direção de setores ditos mais intensivos em tecnologia.

Dado o padrão de políticas industriais vigentes no Brasil, isso provavelmente desembocaria em mais proteção às empresas dos setores eleitos como prioridade. Os resultados em termos de aumento de produtividade

tenderiam a ser pífios. Aliás, a experiência com a Lei de Informática, mesmo em sua versão mais recente, ilustra bem este ponto. Os resultados de um artigo recente do economista Daron Acemoglu (e coautores) também confirmam este entendimento: quando o governo subsidia o investimento em P&D das empresas estabelecidas (como faz o Brasil e a maioria dos países) e não permite que as empresas estabelecidas menos eficientes saiam do mercado, os ganhos em termos de crescimento são pequenos.³

Ou seja, políticas que dão apoio às empresas estabelecidas grandes, ao não permitirem a liberação de recursos escassos (em especial capital humano qualificado) para potenciais entrantes mais eficientes, acabam sendo contraproducentes. Este ponto é particularmente relevante para o caso brasileiro, no qual a escassez de mão de obra qualificada é um problema sério, e no qual as políticas industriais, ao proteger indefinidamente o mercado doméstico e alocar recursos públicos para grandes grupos econômicos, tendem a manter em funcionamento empresas ineficientes. Definitivamente não precisamos de mais ervas daninhas. 

¹Para evidências a este respeito, ver KANNEY JR, S.; PORTO, G. Incentivos fiscais à pesquisa, desenvolvimento e inovação no Brasil: uma avaliação das políticas recentes. *Documento para Discussão IDB*, IDB-DP-236, 2012.

²Por exemplo, o BNDES aumentou bastante sua participação no financiamento à inovação no período mais recente. Entretanto, não há nenhuma avaliação específica a este respeito. A divulgação da Pesquisa de Inovação (Pintec) de 2014 vai abrir a possibilidade de avaliar estas políticas nos anos mais recentes.

³Para mais detalhes ver ACEMOGLU, D.; AKCIGIT, U.; BLOOM, N.; KERR, W.R. Innovation, reallocation and growth. *NBER Working Paper*, n. 18993, 2013.