

Emenda da Inovação é diretriz para novo paradigma de governança



Marco Marrafon
Advogado e professor

As pesquisas com apoio do Estado e a promoção de práticas públicas

inovadoras têm sofrido uma série de prejuízos em razão da cultura jurídica extremamente burocrática e seu excessivo formalismo. Na dúvida, é comum que os pareceres jurídicos digam “não” em vez de se esforçarem para contribuir para o novo. Inovar na área pública parece ter se tornado crime.

Como resultado, o Brasil não está bem colocado em matéria de inovação em rankings internacionais como o *World Competitiveness Yearbook* (56º lugar na lista de 2015^[1]), o que deixa mais evidente a importância da Emenda da Inovação e as novidades por ela trazidas.

Urge, então, que esse quadro seja radicalmente alterado. Os direitos sociais e a efetiva entrega de políticas públicas que melhorem a vida da população dependem do comprometimento dos agentes públicos combinados com forte espírito de empreendedorismo público/coletivo, ou seja, empreendedorismo com vistas a fazer com que o Estado cumpra suas promessas.

Um alento nesse contexto veio com a promulgação, no início do ano passado, da Emenda Constitucional 85/15, também conhecida como Emenda da Inovação, que representa para a ordem constitucional brasileira um marco no estreitamento das relações entre Estado, sociedade civil e um número maior de instituições de pesquisa.

Basicamente, o texto constitucional foi alterado com o propósito de ampliar as obrigações do poder público em fomentar o desenvolvimento nas áreas de pesquisa e inovação, de acordo com o novo modelo de Estado, desburocratizando a ação estatal em práticas públicas inovadoras.

Com essa finalidade, a Constituição da República foi alterada em 16 pontos:

1) Ampliação das competências materiais comuns contidas no artigo 23, V. O novo texto acrescentou os termos tecnologia, pesquisa e inovação à obrigação que a União, estados, municípios e o Distrito Federal têm em garantir o acesso, somando-se à cultura, à educação e à ciência. Desse modo,



esses entes competentes deverão criar políticas de incentivo e fomento a tais temas.

2) Novas matérias nas competências concorrentes do artigo 24, IX. A partir de agora a União, os estados e o Distrito Federal poderão legislar sobre ciência, tecnologia, desenvolvimento e inovação. Desse modo, é possível enxergar a proposta de uma descentralização da regulamentação desses temas. Em vez de uma única lei como a 10.973/2004 em âmbito nacional, será permitido a cada um dos estados ter uma lei específica, de modo a direcionar os estímulos às suas realidades.

3) Flexibilidade orçamentária. Esta alteração torna mais célere a realocação de recursos destinados para a pesquisa. A EC 85/2015 acrescentou o parágrafo 5º no artigo 167. Esse dispositivo excetua a necessidade de autorização legislativa (contida no inciso IV) para transposição, remanejamento ou transferência de uma categoria de programação para outra quando se tratar de atividades de ciência, tecnologia e inovação. Para esses temas, agora somente é necessário um ato do Poder Executivo do ente.

4) Ampliou a competência do SUS. O inciso V do artigo 200 foi alterado para incluir a inovação no âmbito do Sistema Único de Saúde, que pode/deve incrementar seu desenvolvimento científico e tecnológico.

5) Apoio financeiro do poder público. O parágrafo 2º do artigo 213 foi modificado, de modo que seja permitido ao poder público fomentar atividades de pesquisa, extensão e estímulo à inovação feitas por instituições de educação profissional e tecnológica. Essa alteração cria alternativas de desenvolvimento de novas práticas em espaços além das universidades, que continuam podendo fazer tais atividades em seu âmbito. Todavia, agora o Estado poderá apoiar pesquisas em instituições não universitárias.

6) Inovação na ordem social. A inovação foi acrescida aos temas que fazem parte do cânone da ordem social brasileira (título VIII), juntamente à ciência e tecnologia. Houve alterações no nome do capítulo IV desse título, passando a ser denominado “Da Ciência, Tecnologia e Inovação”, e em vários dispositivos do artigo 218, iniciando-se pela obrigação que agora o Estado brasileiro tem de promover a capacitação também em inovação (*caput*) e dar a este tema tratamento prioritário para seu progresso (parágrafo 1º). A inovação também será objeto de apoio do Estado em relação aos recursos humanos e às atividades de extensão (parágrafo 2º).

Os mecanismos de fomento, apoio e gestão adequados à internacionalização das ICTs públicas (parágrafo 7º) terão como objetivos, de acordo com a Lei 13.243/16: (i) o desenvolvimento da cooperação internacional no âmbito das ICTs, inclusive no exterior? (ii) a execução de atividades de ICTs nacionais no exterior? e (iii) a alocação de recursos humanos no exterior.

7) Parques tecnológicos. Ao artigo 219 foi acrescentado um parágrafo único que determina a obrigação do Estado de estimular a construção e manutenção de parques e polos tecnológicos, além de outros ambientes nos quais as ideias inovadoras possam ser desenvolvidas.

8) Cooperação para o desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação. O novo artigo 219-A estabelece que todos os entes da federação possam firmar acordos de cooperação com outros órgãos do poder público e com o setor privado, inclusive sobre compartilhamento de pessoal especializado, para atividades de pesquisa, podendo o beneficiário assumir os custos com a contrapartida financeira.



9) Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). Por fim, a EC 85 trouxe o artigo 219-B que criou o SNCTI, que, por sua vez, com o propósito de promover o desenvolvimento dessas áreas, deve ser organizado em regime de colaboração entre os entes público e privado. Todavia, necessita ter suas normas gerais prescritas em uma lei federal.

Apesar de somente em 2015 o dever de promoção da inovação ter sido inserido como obrigação constitucional, o tema já foi objeto da Lei 10.973/04, norma que teve o propósito de regulamentar os artigos 218 e 219 da Constituição. Em que pese a importância da formação conceitual dessa lei, era preciso atualizar o seu conteúdo à luz das diretrizes da nova emenda constitucional.

Para tanto, no dia 12 de janeiro de 2016 foi sancionada a Lei 13.243/16, que alterou substancialmente a Lei 10.973/04, sobretudo ao acrescentar ao seu artigo 1º o parágrafo único que trouxe alguns princípios ao sistema de estímulo para ciência, tecnologia e inovação. São alguns deles:

- i) a promoção das atividades científicas e tecnológicas devem ser estratégias para o desenvolvimento econômico e social. As inovações nessa área não devem ter fim em si mesmas; são caminhos para o cumprimento dos objetivos constitucionais de nosso Estado Democrático de Direito;
- ii) continuidade dos processos de desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação;
- iii) redução das desigualdades regionais, de modo a direcionar também o estímulo para projetos que tenham como finalidade encontrar soluções inovadoras (quaisquer que sejam suas áreas) para contribuir com o equilíbrio financeiro e social entre os entes da federação brasileira;
- iv) descentralização e desconcentração das atividades, em harmonia com as alterações de competência trazidas pela EC 85, que podem ser observadas nos artigos 3-B, 3-C e 3-D, os quais permitem aos entes federativos a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e interação entre as empresas e as ICTs, o estímulo à atração de centros de pesquisa estrangeiros e o apoio a micro e pequenas empresas por meio de programas de fomento específicos.
- v) cooperação com a sociedade civil: de acordo com esta que é uma das mais significativas alterações no paradigma de fomento à pesquisa no direito brasileiro, alguns princípios trazem a importância da integração entre o setor público e privado para os projetos envolvendo novas tecnologias, estímulos à ICTs e desburocratização dos procedimentos de liberação de fomento e gestão das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Com a nova legislação, o conceito legal de inovação foi modificado para “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho”



(nova redação do artigo 2º da Lei 10.973/04).

Outra inclusão conceitual importante foi a do inciso XX no artigo 6º da Lei de Licitações, que trouxe a noção de produtos para pesquisa e desenvolvimento, “bens, insumos, serviços e obras necessários para atividade de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia ou inovação tecnológica, discriminados em projeto de pesquisa aprovado pela instituição contratante”.

Essa inclusão terá relevância na dispensa da licitação prevista no artigo 24, que, a partir de agora, de acordo com a nova redação do inciso XX, será legal para aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a R\$ 300 mil.

Além disso, a inclusão do parágrafo 4º no artigo 24 atenua a proibição de participação na licitação ou execução de obra ou serviço e o fornecimento para realização do autor do projeto, básico ou executivo, seja pessoa física, seja pessoa jurídica. Tal vedação não se aplicará em relação a produtos de pesquisa e desenvolvimento.

O investimento em inovação e os planos para um planejamento estratégico dos governos, em qualquer ente federativo, são o caminho para que o Estado cumpra seus deveres de maneira adequada e promova a efetiva entrega de resultados, fomentando a cidadania.

Um Estado inovador encontra formas de aproximação entre sociedade civil e a administração pública. A obsolescência legalista e os procedimentos burocráticos devem dar espaço a um poder público mais ágil e que possa atender as exigências do cidadão do século XXI.

E aqui as palavras devem ser claras: se o Estado não compra bem, não desenvolve procedimentos seguros e ágeis e não faz políticas públicas, então o Estado mata!

Um caso complicado para os gestores atuais está na saúde: entraves burocráticos, legislação criminalizante, excessivo rigor formal sem resultados que efetivamente reduzem a corrupção, aliados ao enfrentamento de máfias e falta de compromisso com o espírito público, fazem com que os recursos de saúde nunca sejam suficientes, apesar do significativo percentual constitucional de 12% da receita de impostos.

Isso resulta em maior demanda judicial para dar conta das causas urgentes, prejudicando o planejamento e os projetos de políticas públicas. Com menos planejamento e projetos, a judicialização se torna ainda mais necessária. Eis o círculo vicioso que deixa agentes públicos desesperados.

Na saúde, uma decisão que não cumpra o formalismo exigido pode levar à acusação de improbidade administrativa, bloqueio de bens — em valores altíssimos, que acaba com a vida financeira do gestor — e, a depender do caso, até mesmo crime e prisão. Todavia, se a decisão é por aguardar o trâmite burocrático, o cidadão desassistido corre risco de vida e, não raro, vem a óbito.



É inaceitável que a rede pública de saúde demore meses para fazer procedimentos médicos, tais como exames e cirurgias; que os jovens cheguem ao início da idade adulta como analfabetos funcionais; que um processo demore anos para ser julgado; que o cidadão fique à mercê de jogatinas políticas de seus representantes etc.

O tempo da vida não é o tempo do Estado moderno e sua cultura jurídico-burocrática. A inovação precisa ser pensada nos campos do Estado, do Direito e da democracia^[2] como uma diretriz constitucional que deve irradiar e contaminar as práticas públicas e fomentar uma nova cultura jurídica. A tecnologia é um aliado importante.

Com coragem, criatividade e compromisso público, é possível construir soluções ágeis e seguras. É hora de promover uma mudança paradigmática, uma revolução epistemológica no sentido bachalerdiano do termo. E o Direito — especialmente o Direito Penal — não pode ser obstáculo a essas mudanças. Daí a importância da Emenda da Inovação como parâmetro normativo e interpretativo.

[1] O ranking pode ser conferido no sítio eletrônico: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>

[2] Conferir nos três capítulos de CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.274

Date Created

18/01/2016