

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA

ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES TO FOSTER INNOVATION: A COMPARATIVE ANALYSIS

Ricardo Rodrigues Ribeiro¹
Isaura Alberton de Lima²
Sónia P. Nogueira³

RESUMO

As pessoas têm suas vidas nas cidades e estas são as representações do Estado que estão mais próximas dos cidadãos, tendo o condão de melhor conduzir as políticas públicas necessárias para a formação de uma sociedade conectada, inteligente, sustentável e inclusiva. Considerando o fomento de políticas públicas no campo da inovação, como atividade essencial para o Estado impulsionar e encorajar o setor privado rumo ao desenvolvimento, este estudo tem por objetivo analisar as políticas públicas de incentivo à inovação sob a perspectiva da administração pública em nível local, além de traçar um quadro comparativo dos casos estudados. A pesquisa tem natureza aplicada e utiliza de uma abordagem qualitativa com foco na exploração das realidades locais de Curitiba (BR) e Bragança (PT), servindo-se de uma revisão bibliográfica e documental, aprofundada pelo procedimento de estudo de caso. O texto subdivide-se em quatro partes. A primeira, introdução com tema, contexto, relevância, objetivos e metodologia do estudo. A segunda apresenta o referencial teórico. A terceira seção apresenta os resultados do estudo de caso. Por fim, as considerações finais onde se correlaciona os objetivos e os resultados encontrados.

Palavras-chave: inovação; políticas públicas; governança pública.

ABSTRACT

People live their lives in cities and these are the representations of the State that are closest to the citizens, having the ability to better conduct the necessary public policies for the formation of a connected, intelligent, sustainable and inclusive society. Considering the promotion of public policies in the field of innovation as an essential activity for the State to boost and encourage the private sector towards development, this study aims to analyze public policies to encourage innovation from the perspective of public administration at the local level, and to draw a comparative picture of the cases studied. The research has an applied nature and uses a qualitative approach with a focus on exploring the local realities of Curitiba (BR) and Bragança (PT), using a bibliographic and documental review, deepened by the case study procedure. The text is subdivided into four parts. The first part is an introduction with the theme, context, relevance, objectives and methodology of the study. The second part presents the theoretical framework. The third section presents the results of the case study. Finally, the final considerations where the objectives and results are correlated.

Keywords: innovation; public policies; governance public.

¹ Auditor fiscal de Tributos Municipais de Curitiba. Mestre em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná e Mestre em Administração Autárquica, Instituto Politécnico de Bragança, Portugal.

² Doutora em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

³ Doutora em Economia da Empresa, Universidade Autónoma de Madrid, Espanha. Instituto Politécnico de Bragança, Centro de Investigação em Ciência Política Portugal.

1 INTRODUÇÃO

O desafio de fomentar práticas inovadoras para acompanhar o dinamismo imposto por um mundo globalizado e conectado está no cotidiano das organizações públicas e privadas e desperta a atenção de todos os cidadãos, demandando especial cautela do setor público para fomentar, facilitar, incentivar e ampliar ações inovadoras em uma comunidade, pois as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades e também explicita as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006).

A inovação, nas suas variadas dimensões, tem sido entendida como um elemento fundamental na definição de políticas de desenvolvimento dos territórios, independente de localização geográfica (TIGRE, 2014).

Nesse contexto, o incentivo à inovação contribui para diminuir as desigualdades regionais, implementar o desenvolvimento sustentável e determinar o nível de evolução de uma sociedade.

Em tempos de economia globalizada a preocupação com a ciência e, mais fortemente, com a tecnologia e a inovação vem merecendo crescente destaque e a inserção de políticas públicas de inovação, ciência e tecnologia nos municípios, além de incluir o poder público na cultura do desenvolvimento, é, também, uma forma eficiente de descentralizar as atribuições do Estado.

O grau de descentralização afeta a capacidade de conceber e implementar a, inovação e a ausência de estruturas administrativas regionais que já foi identificada pela Comissão Europeia, como um constrangimento para a realização de uma inovação regional eficaz (RODRÍGUEZ-POSE & DI-CATALDO, 2014).

No entanto, é essencial que a política formulada seja baseada no conhecimento, levando em consideração a realidade a qual o município está inserido, assegurando, desta forma, uma maior assertividade nas medidas propostas e nos resultados a serem obtidos, os quais deverão estar voltados para o desenvolvimento local (MARTIN & SPANO, 2019).

O estudo tem objetivo de analisar as políticas públicas de incentivo à inovação sob a perspectiva da administração pública em nível local, especificamente, nas realidades de Curitiba (BR) e Bragança (PT), além de desenvolver uma análise de similitudes e diferenças das políticas públicas de fomento à inovação adotados nos municípios estudados e verificar como estas políticas contribuíram para o avanço do conhecimento, fomentando uma sociedade inteligente, sustentável e inclusiva.

No caso, português o estudo consiste em analisar as políticas públicas de fomento à inovação existentes no município de Bragança, sob enfoque de um Estado Unitário.

O caso brasileiro abrange as políticas públicas de fomento à inovação, considerando o modelo federativo de Estado e seu desenvolvimento em âmbito municipal, especificamente a criação do ecossistema do Vale do Pinhão pelo município de Curitiba.

Quanto à metodologia, a presente pesquisa é de natureza aplicada (GIL, 2008) e utiliza de uma abordagem qualitativa (GODOY, 1995). Para alcançar os objetivos propostos, aplicará métodos exploratórios e descritivos. Fazendo uso, ainda, de uma pesquisa documental e bibliográfica (LIMA & MIOTO, 2007), além do estudo de caso das realidades de Bragança e Curitiba (YIN, 2015), culminado com uma compilação e apresentação dos resultados (BARDIN, 2016).

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À INOVAÇÃO

A existência das políticas públicas está diretamente vinculada à existência da sociedade. Trata-se de uma espécie de mecanismo governamental que tem por função resolver problemas e satisfazer necessidades de determinada faixa populacional.

As orientações políticas e ideológicas predominantes em um Estado interferem na concepção das políticas públicas e um governo é considerado operante conforme sua atuação em resolução de conflitos na medida que é provocado pela sociedade para solucionar seus problemas. O flagelo pandêmico causado pela Covid-19 exigiu uma grande atuação governamental, sendo um exemplo da necessidade de existirem políticas públicas em todas as searas de governo, especialmente, em nível local (MAZZUCATO, 2021).

As políticas públicas são o “que os governos escolhem fazer ou não fazer” e estão relacionadas à organização de prestação de serviço público, à regulação de comportamento, à distribuição de benefícios e à arrecadação de tributos. Assim, é determinante, seja como fonte basilar de sua estrutura ou fonte limitadora de seu poder (DYE, 2011).

A política pública está relacionada com o modelo de intervenção do Estado. Para Barbosa (2016, p. 25), políticas públicas são “conjuntos de ações desenvolvidas pelos governos (nacionais, estaduais ou municipais), que visam assegurar determinado direito de cidadania, de maneira geral ou para um grupo específico. Essas políticas buscam alcançar o bem-estar da sociedade em consonância com o interesse público.

Desta forma, o desenvolvimento impõe e, ao mesmo tempo, possibilita a implementação de novas políticas públicas, por meio de diferentes arranjos, seja para o atendimento de direitos ou para a organização das formas econômicas e sociais que articulam iniciativas dirigidas e coordenadas pelo Poder Público (BUCCI, 2021).

A inovação no campo das políticas públicas está relacionada à renovação das características e instrumentos no desenvolvimento dessas políticas, tais como objetivos, instrumentos, recursos, alianças e instituições. Os atores envolvidos nesse cenário devem ser capazes de fornecer justificativas de que a inovação é necessária para buscar o bem comum e a introdução das mudanças que a sociedade moderna exige (DUIJN, 2016).

O conceito de inovação foi, inicialmente, introduzido na literatura por Schumpeter (1934), que a entendia como uma nova combinação de conhecimento e competências preexistentes. No entanto, o conceito evoluiu ao longo do tempo e ganhou outras perspectivas, sem, contudo, deixar o viés de indutor do desenvolvimento econômico.

É importante lembrar que a inovação não é meramente criatividade ou ideias brilhantes. Ela envolve um processo de transformação de uma ideia em aplicação prática e comercial, na forma de um produto ou serviço, que adicione valor, atenda a uma demanda (existente ou potencial), assim como a requisitos de viabilidade técnica, econômica e comercial. Para que esse processo de transformação se realize, são necessárias uma base organizacional e uma boa gestão (FIGUEIREDO, 2015).

A questão da inovação é central no capitalismo moderno, estabelecendo nova forma de competição entre as organizações empresariais pelo mundo. Partindo da teoria schumpeteriana de desenvolvimento econômico, atualmente, o Manual de Oslo define inovação como um produto ou processo novo ou melhorado (ou uma combinação deles), que difere significativamente dos produtos ou

processos anteriores da unidade e que foi colocado à disposição dos usuários potenciais (produto) ou colocado em uso pela unidade (OECD, 2018, p. 20, tradução livre).

A inovação só produz impactos econômicos abrangentes quando se difunde amplamente e as estratégias nacionais de inovação são necessárias. Isso porque há uma crescente necessidade de se obter ganhos de produtividade para competirem no mercado global à base de produtos com maior valor agregado e grau de novidade. Ao mesmo tempo, forças de mercado, por si só, não garantem a implementação de inovações em nível das empresas (TIGRE, 2014).

A utilização da pesquisa e o desenvolvimento para distribuir inteligência entre academia, governo, empresas e sociedade civil está no cerne do propósito das políticas públicas de inovação, pois tem a virtude de criar benefícios tangíveis para os cidadãos e estabelecer metas que façam sentido para as pessoas e sejam motivadas pelo interesse público e não pelo lucro (MAZZUCATO, 2021).

Deste modo, é fundamental que a atuação do governo seja de liderança a ser seguido pelas empresas privadas, em uma abordagem protagonista e com a valorização do fazer em detrimento da terceirização, fomentando caminhos inovadores. Fazendo isso, o governo consegue desenvolver expertise gerando um dinamismo que, muitas vezes, é acusado de não ter (MAZZUCATO, 2021).

A inovação não é o principal papel do Estado, porém, a implementação de políticas de inovação é uma questão de estabelecer condições construtivas para um processo que é de difícil previsão, mas, ao contrário de outras incertezas, nenhum processo de aprendizagem se vale tanto da incerteza quanto a inovação (MAZZUCATO, 2021).

Contudo, os desafios para o desenvolvimento socioeconômico de um país, seus estados e municípios, surgem em diversas áreas e, em muitas circunstâncias, precisam da intervenção pública. Muitos destes desafios são decorrentes de uma mudança baseada em inovações de alta velocidade e em diversos setores, com o compartilhamento em redes, que são decorrentes da transição da “era industrial” para a “era de conhecimento” (MATTOS, 2017).

Para Fagerberg e Edler (2017), a política de inovação tem relevância quando os políticos são capazes de definir claramente os problemas que a inovação contribua para a solução, baseando em estudos e estimulando o conhecimento, pois, de acordo com Zhang (2009, p. 6), “os efeitos secundários do conhecimento levam à competitividade complementar entre as empresas locais e à formação de um ambiente inovador”.

As intervenções propostas pelo Estado podem assumir diferentes formatos, como, por exemplo, desonerações tributárias, financiamento de universidades e institutos de investigação, subvencionar a investigação em empresas privadas, inclusive, regulamentando os direitos de propriedade intelectual (FAGERBERG, 2017).

A discussão sobre políticas de inovação no nível municipal de governo é de extrema relevância, tornando-se essencial que a política formulada seja baseada no conhecimento, levando em consideração a realidade a qual o município está inserido, assegurando, desta forma, uma maior assertividade nas medidas propostas e nos resultados a serem obtidos, os quais deverão estar voltados para o desenvolvimento.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INOVAÇÃO

A descentralização política e administrativa tem subjacente uma relação de transferência de poderes para as administrações de nível subnacional, como os municípios. Por via da proximidade destas instituições com os cidadãos, estas promovem com eficiência e eficácia a desconcentração das tarefas,

otimizam a utilização dos recursos e serviços públicos, além de combater as assimetrias territoriais (TELES, 2021).

A inserção de políticas públicas de inovação, ciência e tecnologia nos municípios é uma forma de descentralizar as atribuições do Estado e o uso destas políticas como ações públicas deliberadas e orientadas para a promoção do desenvolvimento, um instrumento catalizador de riquezas para a região. Contudo, o impacto de qualquer instrumento de política de inovação, provavelmente, dependerá do funcionamento do sistema de inovação mais amplo no qual ele é introduzido (FAGERBERG, 2017).

Assim, para o desenvolvimento dos municípios não bastam apenas os investimentos em infraestrutura, melhoria dos serviços públicos e a redução de custos para negócios, por meio da simplificação da legislação e criação de incentivos. Se faz necessário a interação de um sistema de políticas públicas com foco na inovação e a forma como podem interagir para que seus efeitos sejam percebidos (MAZZUCATO, 2021).

Segundo os ensinamentos de Bittencourt (2014, p. 98) "...o desenvolvimento local não se refere ao território como um lugar com poucos recursos numa dada dimensão geográfica, mas um corpo em movimento no espaço e no tempo, que se alimenta de múltiplos genes que contribuem ou não a uma determinada dinâmica, coesão, consciência e poder".

Contudo, a atuação do Estado deve ser organizada e eficiente de forma a impulsionar e encorajar o setor privado, para que então façam as coisas acontecerem, propiciando que os setores público e privado realmente trabalhem juntos, investindo em soluções, adotando uma visão de longo prazo e governando o processo para garantir que as ações estão voltadas para o interesse público (MAZZUCATO, 2021).

Também, a Política de Coesão existente na União Europeia baseia-se na compreensão de que o crescimento impulsionado pelo conhecimento é um fenômeno sistêmico em que existem diferentes impulsionadores e inibidores em nível regional (SZERB *et al.*, 2020).

O argumento é que os agentes locais estão mais bem posicionados para buscar o conhecimento e identificar as características locais singulares, bem como descobrir os ativos e as vantagens competitivas de sua região, elencando as prioridades em relação aos seus recursos e capacidades de inovação que podem levar a novas oportunidades de mercado (SZERB *et al.*, 2020).

Desta forma, as políticas de hoje estão sendo mais inclusivas, pois tendem a se concentrar em aspectos locais e sociais, envolver atores do setor público e privado e engajar a sociedade por meio de ações participativas, possibilitando soluções mais rápidas, eficientes e equilibradas para antigos problemas, como geração de empregos qualificados e melhorando a qualidade de vida das pessoas.

2.3 OS INCENTIVOS FISCAIS COMO FOMENTO À INOVAÇÃO

Os incentivos fiscais são mecanismos para o desenvolvimento da inovação e estímulo a P&D, com capacidade de transformar as ferramentas de políticas públicas para direcionar apoio para determinados segmentos empresariais, pois a redução de carga tributária, dependendo do montante que representar para determinada empresa, faz com que os governos ajudem a cofinanciar a P&D privada (LARÉDO *et al.*, 2016).

Em uma política de extrafiscalidade, os incentivos fiscais são mecanismos do sistema tributário para estimular condutas relacionadas com os objetivos do Estado e não meros instrumentos para arrecadar tributos para custear as despesas (BUFFON & JACOB, 2015).

Ainda, os incentivos fiscais também podem ser usados para atingir outros objetivos políticos, como o apoio de pequenas empresas, o fortalecimento das ligações indústria-ciência e a promoção de P&D em certas áreas temáticas (LARÉDO *et al.*, 2016).

No entanto, a compreensão de que a concessão de subsídios deve ser equacionada no montante necessário para aumentar a P&D, sem criar distorções na economia (MENEZES FILHO *et al.*, 2014).

É importante observar que os incentivos fiscais aplicados devem estar de acordo com uma política estadual e nacional, desestimulando guerras fiscais, pois o objetivo é incentivar a competição e a concorrência, estimulando a inovação e o desenvolvimento (ZHANG, 2009).

Para o delineamento das políticas de inovação em nível municipal de governo, parte-se da premissa de que a responsabilidade por tais políticas precisa ser ampliada em diferentes níveis, possibilitando desta forma, a utilização de instrumentos de renúncia fiscal (FAGERBERG & EDLER, 2017).

3 EXPOSIÇÃO ANALÍTICA DOS DADOS COLETADOS

3.1 CASO PORTUGAL - MUNICÍPIO DE BRAGANÇA

Portugal está organizado sob a forma de Estado unitário e possui uma administração centralizada que está distribuída em vários organismos de alcance nacional sob a tutela do Governo Central (art. 6º, CRP).

Dentre os diversos órgãos que compõe o Governo Central está o Ministério da Coesão Territorial que contempla em sua estrutura a Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, esta inclusive, seguindo uma política de desenvolvimento regional descentralizada, está localizada no Município de Bragança, fora do centro do poder, Lisboa.

A Agência para o Desenvolvimento e Coesão - AD&C, instituto público de regime especial, integra a administração indireta do Estado e que, apesar de estar sob a superintendência do Ministério do Planejamento, também se subordina ao Ministério da Coesão Territorial em matérias exclusivamente referentes à política regional, à cooperação territorial europeia, aos programas regionais e aos programas de cooperação territorial europeu, em coordenação com a Ministério da Presidência e tem por principal missão coordenar a política de desenvolvimento regional e coordenação geral dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (AD&C, 2022).

Um acordo de parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia, reúne a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, quais são: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo de Coesão, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas, que desencadeiam os programas operacionais de Portugal, atualmente está em encerrando o Portugal 2020, que será renovado para o Portugal 2030, que, por sua vez, está previsto para se desenvolver no período de 2021 a 2027, e dará continuidade na política de desenvolvimento de forma muito similar ao atual, porém, com alguns ajustes administrativos para redução da burocracia. Estes programas se desdobram em programas regionais por todo o país, como o Programa Operacional Regional do Norte - Norte 2020 (PORTUGAL2020, 2022; PORTUGAL2030, 2022).

Para o desenvolvimento destes programas a AD&C tem incumbência de fazer as ligações com a Comissão Europeia em âmbito externo e internamente, mediante as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regionais - CCDRs, para apoiar com maior alcance as políticas de desenvolvimento

regional de forma sustentável, exercendo através destas comissões, o controle sobre a legalidade, contratação pública, administração financeira e os avisos de candidatura aos recursos dos fundos (AD&C, 2022).

Há, assim, uma estreita articulação entre o Ministério da Coesão Territorial e a AD&C, tendo sob a sua direção e tutela as CCDRs. Estas são divididas em cinco regiões: Norte, Centro, Alentejo, Algarve e Lisboa/Vale do Tejo e respondem pela autoridade de gestão de significativa parte dos fundos comunitários, que são nomeados Fundos dos Programas Operacionais Regionais.

Destaca-se que em relação a estas comissões regionais, com intuito de democratizar a governança territorial, a recente alteração da legislação que possibilitou a eleição dos presidentes destas entidades pelos representantes das autarquias locais, caracterizando um processo de busca da descentralização de competências, haja vista que em Portugal não há autonomia plena de governos locais, como há em outros países, como no Brasil.

O sistema de incentivos é organizado em uma grande rede nacional, dividido em diversos programas regionais e linhas de atuação, como desenvolvimento, turismo, sustentabilidade e inovação, entre outras. Os programas operacionais são, atualmente, os principais instrumentos e estão organizados em vários níveis, que inicia no primeiro escalão do governo e vai descendo aos programas operacionais regionais, possibilitando o desenvolvimento de uma série de políticas públicas regionais, uma vez que fração relevante dos incentivos disponibilizados são regionalizáveis (PORTUGAL2020, 2022; NORTE2020, 2022).

O Município de Bragança integra a região de Trás os Montes, nordeste de Portugal e desta forma se submete ao Programa Operacional do Norte - atualmente Norte 2020, que é gerido pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), entidade que abrange 86 autarquias e 1426 freguesias, sendo esta organização, fundamental para mobilização de recursos para o desenvolvimento e inovação, em termos regionais (CCDR-N, 2022).

É de ressaltar, que a região de Trás-os-Montes, é uma região um tanto quanto isolada do resto do país e da Europa, apesar de estar próxima da Espanha as ligações são precárias, o que a faz depender em muito de políticas públicas de incentivos, quer via fundos europeus ou recursos endógenos.

Essa realidade tem sido um problema, pois ao longo de décadas houve um desinvestimento nesta região e isso precisa ser revertido, não existem boas ligações ferroviárias e o oferecimento de empregos qualificados, o que facilitaria a mobilidade e, também, seria um fator determinante para que as pessoas se fixassem na região.

Em Portugal as autarquias locais são formadas por municípios e freguesias e são dotadas de órgãos representativos próprios, sendo as Câmaras Municipais e a Junta de Freguesia com atribuições executivas, respectivamente. As Assembleias Municipais e Assembleias de Freguesia representantes do poder deliberativo. As Câmaras Municipais são chefiadas pelo Presidente da Câmara (art. 235, 2, CRP).

No caso de Bragança, a Câmara Municipal é composta por 05 (cinco) vereadores em tempo integral e 03 (três) vereadores em tempo parcial, além do presidente (BRAGANÇA, 2022).

No que tange aos recursos próprios das autarquias, cabe lembrar que a arrecadação tributária em Portugal é centralizada pelo Governo Central e repassados a cada autarquia, conforme critérios especificados em lei e substanciados nos censos demográficos. O orçamento do município de Bragança para 2022 foi de aproximadamente 43 milhões de euros (PORDATA, 2020).

No município de Bragança existe uma política de mecanismos de inovação para o desenvolvimento de serviços internos totalmente às custas do município exigindo que todos os projetos desenvolvidos pelo município estão obrigados a incorporar entre 15 a 20% (quinze a vinte por cento), do orçamento do projeto em mecanismos de inovação.

O sistema de incentivos às empresas é organizado em uma grande rede nacional, articulada em vários níveis, que vão descendo e chegam aos Programas Operacionais Regionais, no caso de Bragança, o Programa Operacional Regional do Norte - Norte 2020.

O incentivo à inovação produtiva ligada as empresas privadas tem relevante destaque e o quadro Portugal 2020 dedica-se essencialmente ao apoio a inovação produtiva, ao empreendedorismo qualificado, a qualificação e a internacionalização de pequenas e médias empresas (PORTUGAL2020, 2022).

Os programas funcionam por meio de avisos específicos dedicados e com uma dotação financeira reservada aos territórios do interior, porém, esta definição não se trata de um indicador geográfico e sim um indicador socioeconômico.

A atuação de forma cooperada de diversos órgãos que administram os programas, envolvendo Estado, comunidade científica e setor privado, demonstra uma capacidade de articulação e equilíbrio para que as políticas consigam atingir seus objetivos de criar um ambiente propício à inovação. Além dessas medidas, tem-se também o apoio à contratação de recursos humanos altamente qualificados (mestres e doutores), porque em Portugal considera-se que as pessoas bem preparadas podem apresentar melhor estratégias para o desenvolvimento e a inovação.

Desta forma, a maioria dos financiamentos dos projetos regionais são realizados por meio dos programas operacionais regionais, mediante empresas privadas que fazem parcerias com instituições de ensino superior, laboratórios colaborativos, que são associações privadas, sem fins lucrativos, especializadas em transferência de tecnologia, inovação e desenvolvimento e captação de investimentos. Posteriormente, também ocorre o cofinanciamento por meio dos próprios serviços prestados pelas empresas beneficiadas, formando-se um círculo virtuoso.

Destaca-se que a diminuta participação das autarquias está corroborada pela dificuldade das Câmaras Municipais em alcançar sozinhas as linhas de financiamento dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento - FEEL. Para acesso a estas linhas demandam elaboração de projetos, que muitas vezes, os municípios não estão aptos. Nestes casos, as instituições de ensino superior, laboratórios colaborativos e polos de pesquisas científicas, são fundamentais para a captação destes recursos.

O município de Bragança, atualmente, não tem nenhuma linha de financiamento para inovação, via fundos de financiamento, sendo que, já houve várias candidaturas e Bragança não conseguiu ter aprovação de financiamento nessa área. Porém, ressalte-se que esta realidade também está presente na maioria dos municípios portugueses.

A aposta na publicidade dos projetos que contemplam aspectos de inovação, é um instrumento utilizado com frequência pelos municípios com intuito de aproveitar a captação de informação jornalística diária realizada por organizações europeias e nacionais que utilizam sistemas de inteligência artificial que captam algumas palavras chaves para obter informações sobre determinadas regiões e temáticas (EUROPEAN COMMISSION, 2013).

Destaca-se que em Portugal, em termos de políticas públicas com foco na inovação e nos apoios direcionados à ciência, tecnologia e inovação, há uma governança multinível de políticas que iniciam no Governo Central e contemplam a participação de empresas privadas e comunidade científica,

alcançando as autarquias locais. Assim, quando os programas chegam mais consistentes aos níveis regionais, tem-se maior impacto sobre o território e possibilita a criação de um ecossistema de inovação. Isso acontece em Bragança, por exemplo, com parceria Instituto Politécnico de Bragança.

Nos casos de projetos que englobam mais de uma região, já não cabe a utilização dos programas operacionais regionais. Tem-se, nestas situações o Compete, tutelado pelo Ministério da Economia, programa responsável por financiamentos a projetos de maior investimento ou de abrangência pluri-regionais (PORTUGAL, 2014).

A atuação de forma cooperada de diversos órgãos responsáveis pela implementação, acompanhamento, administração e avaliação dos diversos programas, envolvendo Estado, comunidade científica e setor privado, possibilita a interação destas vertentes alavancando a economia local e melhorando o desempenho da economia como um todo.

3.2 CASO BRASILEIRO - MUNICÍPIO DE CURITIBA

O Brasil está organizado sob a forma de Federação, composta por 26 estados-membros, mais o Distrito Federal e 5570 municípios, todos autônomos da forma da Constituição Federal de 1988.

Em Curitiba, a preocupação com políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e à inovação remonta a algumas décadas. Atualmente, a Agência Curitiba de Desenvolvimento e Inovação S/A, constituída sob a forma de Sociedade Anônima é o braço da Prefeitura de Curitiba para a cuidar dos temas do empreendedorismo e da inovação.

A Agência Curitiba transita entre todos os segmentos que participam do processo de inovação, então está conectada com os ambientes como aceleradoras, incubadoras, universidades, laboratórios, empresas e fundos de investimentos (CURITIBA, 2022).

Esta vertente de aproximação dos atores, capitaneada pela Agência Curitiba contribui muito para a evolução do segmento tecnológico na cidade, perfazendo a expansão das políticas públicas do município, de forma inteligente, tanto voltadas para o benefício da cidade com a criação de empregos qualificados e desenvolvimento sustentável, como, também, introduzindo uma mudança de comportamento do cidadão que tende a completar esse “círculo vicioso” de inovação.

Aproveitando de seu destaque internacional por suas soluções urbanísticas, transporte público, áreas verdes e qualidade de vida proporcionada aos seus habitantes, o que lhe coloca como uma das cidades mais inteligentes e inovadoras do Brasil. Curitiba, cumprindo um papel de protagonista no quesito de geração de políticas inovadoras, criou o Programa Curitiba Tecnoparque, um programa de incentivo fiscal, que instituiu um regime de benefícios fiscais.

Desenvolvido no âmbito da Agência Curitiba, como uma evolução do antigo Programa do Parque de Software, o Programa Curitiba Tecnoparque surgiu, inicialmente, com intuito de fomentar as empresas de base tecnológica, localizadas em alguns locais específicos da cidade, facilitando as conexões com as instituições de ciência e tecnologia para difundir a cultura do conhecimento e inovação de setores estratégicos.

Para dar suporte ao Programa foi criado junto à Agência Curitiba, o Conselho de Desenvolvimento do Programa Curitiba Tecnoparque - CONTEC, órgão consultivo superior, composto por representantes da Prefeitura de Curitiba, Poder Legislativo Municipal, Governo do Estado do Paraná, comunidade acadêmica e iniciativa privada.

No entanto, o requisito geográfico para que as empresas conseguissem participar programa tornou-se um impeditivo, porque o preço da terra sofreu elevada valorização e a dificuldade de encontrar áreas apropriadas também se transformou num fator retrógrado. Após a identificação deste problema, houve por bem a retirada da limitação geográfica e a expansão para toda a cidade, bastando que, as empresas estivessem instaladas no perímetro urbano para se utilizarem da benesse.

O Programa Curitiba Tecnoparque é o principal instrumento de incentivo a inovação da Prefeitura de Curitiba e institui um programa de renúncia fiscal. Os benefícios ofertados têm sido um grande atrativo para as empresas, sendo que o programa, após um período de pouco movimento, foi reavivado a partir de 2018 e desde lá, já recebeu cerca de 30 (trinta) empresas novas, e mesmo com algumas baixas por não mais satisfazerem os requisitos de permanência ou por mudança de ramo de atividade, ou, ainda, por saírem do perímetro do município, aumentou em muito o seu portfólio (CURITIBA, 2022).

Um sistema de inovação pode ser entendido como um círculo virtuoso, com incentivos que propiciem investimentos e culminam com a geração de riquezas. E, partindo desta experiência, Curitiba preocupa-se com a criação e a facilitação de conexões entre os diversos atores interessados no desenvolvimento em um ecossistema de inovação.

Para promover ações neste sentido, a Prefeitura de Curitiba, por meio da Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A, criou o projeto “Vale do Pinhão”. Um ecossistema que envolve toda a cidade e está constituído numa visão de tríplice hélice, ligando academia, setor empresarial e setor público, reunidos em volta dos temas da ciência, tecnologia, inovação e empreendedorismo.

Um movimento sólido e espontâneo com foco em inovação que se espalhou pela capital com ações públicas e privadas, de tecnologia, *smart city*, mobilidade elétrica, *startups*, economia criativa e empreendedorismo.

Fato interessante é que o Vale do Pinhão não tem uma sede e não é um programa e nem pertence à Prefeitura. Deve-se, a uma iniciativa do atual prefeito Rafael Greca, com escopo de oferecer à cidade uma marca que conectasse o ecossistema de inovação existente com a cidade de Curitiba, sendo inspirado no exemplo do Vale do Silício, na Califórnia, e homenageou o fruto da terra que é o pinhão, fruto da araucária, árvore símbolo da cidade.

O ecossistema do Vale do Pinhão está orientado atualmente sob a perspectiva de cinco pilares principais, quais sejam: reurbanização e sustentabilidade, educação e empreendedorismo, tecnologia, legislação e incentivos fiscais e integração e articulação.

Com o pilar da reurbanização e desenvolvimento a cidade se transforma de maneira sustentável com a revitalização de espaços abandonados e a utilização de novas energias, oferecendo oportunidades e possibilidades de uma cidade viva.

No pilar da educação e empreendedorismo estão contempladas as soluções do desenvolvimento social e econômico, destacando-se os Faróis do Saber e Inovação.

No mesmo pilar, também estão contemplados os Espaços do empreendedor, uma rede de prestação de serviços gratuitos ao Microempreendedor Individual (MEI), onde é possível obter todas as orientações e capacitação para gerir os empreendimentos. Ainda conta com uma assessoria e consultoria empresarial, objetivando fortalecer a base empresarial existente e estimular novas iniciativas.

Já o Worktiba é o primeiro *coworking* público do Brasil, oferece um local de trabalho compartilhado, criado para que ideias inovadoras tenham incentivo, se desenvolvam, ganhem visão de negócio e resultem em renda, trabalho e novos investimentos por toda cidade, em médio e longo prazo.

Nestes espaços os empreendedores contam com mentorias focadas no desenvolvimento dos negócios e possibilitam diversas conexões entre os participantes do ecossistema.

Para desburocratizar e incentivar as atividades, o pilar de legislação e incentivos fiscais tem a promulgação da Lei de Inovação Municipal (Lei n.º 15.324/2018) como um de seus marcos, mas o principal avanço se deu mesmo com o ressurgimento do Programa Curitiba Tecnoparque comentado acima.

Além de permear todos os demais pilares, o pilar da tecnologia possibilita o desenvolvimento de diversos aplicativos, disponíveis nas plataformas Android e IOS, sobre serviços prestados pela Prefeitura Municipal de Curitiba e disponibilizado para facilitar a vida dos cidadãos, como Nota Curitibaana, App Curitiba 156, Curitiba App e Saúde-já.

O último pilar é o da integração e articulação, base do ecossistema de inovação de Curitiba, fomenta as conexões entre universidades, entidades de classe, órgãos públicos, iniciativa privada e sobretudo as empresas com foco em inovação. Cabendo destaque neste eixo o Paiol Digital, que seguindo tendências mundiais de palestras no formato TED e TEDx, apresenta conteúdo diversificado ao público, além de fomentar ações de *networking* voltadas ao desenvolvimento da cidade.

Todas essas ações desenvolvidas sob a égide do ecossistema de inovação, tem proporcionado à Curitiba figurar com destaque, pelo Brasil e pelo mundo, como uma cidade inovadora, empreendedora e inteligente (INTELLIGENTCOMMUNITY, 2022).

Enfim, todo o esforço empreendido pelos diversos atores integrantes do ecossistema implementado na cidade tem gerado efeitos positivos com a criação de empregos, facilitando a vida dos empreendedores e transformando a vida das pessoas. Afirmado-se, assim, a importância da existência de políticas públicas de dimensão local, focadas no desenvolvimento e na inovação, com força para agregar diversos componentes que se conectam e desenvolvem em conjunto, formando um complexo ecossistema que cria condições para o avanço do conhecimento.

3.3 SIMILITUDES E DIFERENÇAS ENTRE OS CASOS ESTUDADOS

Acerca das semelhanças e diferenças dos casos constata-se, além das singularidades de organização das estruturas administrativas dos dois casos, tem-se as diferenças geográficas e demográficas, onde Bragança situa-se em uma região um tanto isolada e sem boas ligações com o restante do país e da Europa, além de ser prejudicada com um êxodo populacional, que buscam novas oportunidades nos grandes centros, conforme último censo (PORDATA, 2022).

Já em Curitiba, uma cidade com estimativa de quase dois milhões de habitantes e rodeada por uma Região Metropolitana que praticamente dobra esta estimativa. Situada no centro-sul do país com um a economia dinâmica e diversificada.

Ainda no campo das diferenças e devido a organização e o funcionamento das políticas públicas em Portugal, um país com forte nível de centralização, com desproporção de poder entre a administração local e administração central, os municípios detêm poucos recursos e limitada competência para a implementação de uma política de incentivos ao desenvolvimento e à inovação, de forma individualizada (TELES, 2021).

Portugal, possui um sistema de governança multinível de incentivos à inovação sob o controle do Governo Central e apoiado pelos FEEL provenientes da União Europeia. Desta forma, a política de inovação está, sistematicamente, organizada em uma grande rede nacional, dividida em diversos

programas regionais e linhas de atuação bem diversificada compreendendo todas as políticas que tenha impacto sobre a inovação como desenvolvimento, turismo, sustentabilidade, entre outras. Há uma atuação transversal com a intenção de afetar a inovação.

Em Curitiba, o ecossistema do Vale do Pinhão, totalmente desenvolvido em âmbito municipal, sustentado por pilares inter-relacionados e em harmonia, denota especial atenção aos processos de cooperação e de interação, bem como aos mecanismos que estimulam as relações entre os atores envolvidos no esforço para construção de um ambiente sustentável.

Portanto, as comparações entre as duas realidades estudadas refletem as diferenças político-administrativas dos países objeto do estudo, demonstrando, por um lado, uma maior amplitude da autonomia municipal no cenário brasileiro, com maior liberdade no desenvolvimento de políticas públicas próprias do município, e, por outro lado, no contexto português, uma política multinível de desconcentração das atividades do Governo Central para níveis regionais.

A efetiva interação entre entidades de pesquisa e ensino superior, empresas privadas e órgãos públicos se mostrou marcante nas duas realidades, criando uma relação de reciprocidade com foco no avanço do conhecimento e fomentando uma sociedade inteligente, sustentável e inclusiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou realizar uma análise das políticas públicas de incentivo à inovação, considerando a dimensão local das cidades de Curitiba, no Brasil e Bragança em Portugal.

O estudo reforçou a importância da existência de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e à inovação, com aplicação em âmbito local, servindo de ponte para alcançar o bem-estar da sociedade em consonância com o interesse público.

A recolha de subsídios para a realização deste estudo envolveu uma revisão bibliográfica, onde as políticas públicas de fomento à inovação, descentralização de políticas públicas de incentivo à inovação e aspectos da renúncia fiscal foram elencados como fatores significativos para o atingimento dos objetivos.

Conforme os resultados encontrados nos estudos de caso de Curitiba e Bragança, permitem considerar que os objetivos deste estudo foram alcançados, sendo identificados os principais instrumentos de fomento à inovação e a comparação entre as duas realidades estudadas.

Guardadas as diferenças já reconhecidas entre os estudos de caso realizados, a análise comparativa demonstrou, por um lado, que a política de financiamentos ao desenvolvimento e a inovação em Portugal é exercida de acordo com um sistema de governança multinível de forma desconcentrada com o envolvimento da comunidade científica, de empresas privadas e capitaneadas pelo Governo Central, tendo as autarquias locais pouca participação.

Por outro lado, no Brasil, especificamente em Curitiba, a maior autonomia municipal permitiu a criação de um ecossistema voltado as atividades de desenvolvimento e inovação, possibilitando o surgimento de novas ideias.

A análise comparativa realizada pelo estudo entre dois países com estruturas administrativas diversas contribuiu para a compreensão do tema sob enfoques diferentes e possibilita que outros estudos sejam realizados.

E, por derradeiro, tendo o estudo focado em políticas públicas e inovação e tendo esta como um processo de transformação, a continuidade dos estudos se apresenta como um caminho sem volta e sem fim, e, também, uma nova forma de caminhar e sempre com novas demandas para que haja o aprimoramento do conhecimento e novas descobertas que possam contribuir para a melhoria da vida das pessoas.

REFERÊNCIAS

AD&C. **Agência de Desenvolvimento e Coesão**. 2022. Disponível em: <https://www.adcoesao.pt/quem-somos/visao-missao-e-valores/>. Acesso em: 28 jan. 2022.

AGENCIA CURITIBA. **Agência Curitiba de Desenvolvimento e Inovação S/A**. 2022. Disponível em: <http://www.agenciacuritiba.com.br/>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BARBOSA, S. **Políticas públicas de apoio à inovação**. Curitiba. Appris, 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 70 ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

BITTENCOURT, B. **Políticas de desenvolvimento local sustentável e o terceiro setor**: estudo de caso na região de Aveiro. Tese (Doutorado em Sociologia Econômica e das Organizações) - Universidade de Lisboa. Lisboa, 716p., 2014.

BRAGANÇA. **Câmara Municipal de Bragança**. 2022. Disponível em: <https://www.cm-braganca.pt/pages/87>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2 ed. São Paulo. Saraiva, 2021.

BUFFON, M.; JACOB, L. **Os incentivos fiscais no ramo tecnológico como instrumento do desenvolvimento nacional**. Direito e Desenvolvimento, v. 6, nº 12, p.121-144, João Pessoa, 2015.

CCDR-N. **Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte**. 2022. Disponível em: <https://www.ccdr-n.pt/pagina/servicos/administracao-local/apresentacao>. Acesso em: 25 mai. 2022.

DUIJN, M. The value of reflection on the evolving individual and collective practice of public policy innovation in water management: An action science approach. **Journal of Cleaner Production**, v. 171, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.09.193>. Acesso em: dia mês ano.

DYE, T. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

EUROPEAN COMMISSION. **Guide to social innovation**. 2013. Disponível em: https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/en/w/guide-to-social-innovation?p_l_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dinona%25C3%25A7%25C3%25A3o%2Bsocial. Acesso em: 25 jan. 2022.

FAGERBERG, J. Innovation Policy: Rationales, Lessons and Challenges. **Journal of Economic Surveys**, v. 31(2), p. 497-512, 2017.

FAGERBERG, J.; EDLER, J. **Innovation policy**: what, why, and how. Oxford Review of Economic Policy. v. 33(1), p. 2-23, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx001>. Acesso em: dia mês ano.

FIGUEIREDO, P. N. **Gestão da inovação**: conceitos, métricas e experiências de empresas no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro. LTC, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 35(2), p. 57-63, 1995.

INTELLIGENTCOMMUNITY. **Fórum da Comunidade Inteligente**. 2022. Disponível em: https://www.intelligentcommunity.org/the_intelligent_community_forum_names_the_global_top7_intelligent_communities_of_2022. Acesso em: 22 jun. 2022.

LARÉDO, P.; KÖHLER, C.; RAMMER, C. The impact and Effectiveness of Fiscal Incentives for R&D. In: Edler, J.; Cunningham, P.; Gök, A.; Shapira, P. (ed.), **Handbook of Innovation Policy Impact**, Capítulo 2, p. 18-53, Edward Elgar Publishing. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781784711856.00009>. Acesso em: dia mês ano.

LIMA, T. C. S. L.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, v. 10, Florianópolis, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>. Acesso em: dia mês ano.

MARTIN, J. F.; SPANO, A. Innovation in Local Government: a framework for analysis. **International Public Management Review**. v. 19(1), p. 39-55, 2019. Disponível em: <https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/346>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MATTOS, T. **Vai lá e faz**: como empreender na era digital e tirar ideias do papel. Caxias do Sul. Belas Letras, 2017.

MAZZUCATO, M. **Mission Economy**: A moonshot Guide to Chanping Capitalism. Penguin. Reino Unido, 2021.

MENEZES FILHO, N.; KOMATSU, B.; LUCCHESI, A.; FERRARIO, M. Políticas de Inovação no Brasil. In: *Policy Paper*, 11. Políticas de Inovação no Brasil. Insper - Centro de Políticas Públicas. São Paulo, 2014.

NORTE 2020. **Programa Operacional Regional do Norte**. Disponível em: <https://www.norte2020.pt/programa/enquadramento>. Acesso em: 25 abr. 2022.

OECD. **Manual de Oslo**, 4 ed. Paris, 2018.

PORTUGAL 2020. **Programa Operacional Portugal 2020**. 2022. Disponível em: <https://portugal2020.pt/portugal-2020/o-que-e-o-portugal-2020/>. Acesso em: 28 jan. 2022.

PORTUGAL 2030. **Programa Operacional Portugal 2030**. 2022. Disponível em: https://portugal2030.pt/?doing_wp_cron=1657937562.3676359653472900390625. Acesso em: 28 jan. 2022.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Constituição da República Portuguesa**. VII Revisão Constitucional. Lisboa, Portugal: 2005. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaorepublicaportuguesa.aspx>. Acesso em: dia mês ano.

_____. **Programa de Valorização do Interior**. 2020. Resolução do Conselho de Ministros nº 18/2020. Disponível em: [Revisao-do-programa-de-valorizacao-do-interior-pdf.aspx](https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/Revisao-do-programa-de-valorizacao-do-interior-pdf.aspx). Acesso em: 27 jan. 2022.

_____. **Resolução do Conselho de Ministros nº 73-B/2014**. 2014. Disponível em: <https://www.compete2020.gov.pt/regulamentacao/detalhe/RCM-73-B-2014>. Acesso em: 27 jan. 2022.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; DI-CATALDO, M. **Quality of government and innovative performance in the regions of Europe**. Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG), 1406. Utrecht University. Department of Human Geography and Spatial Planning. 2014. Disponível em: <http://econ.geo.uu.nl/peeg/peeg1406.pdf>. Acesso em: dia mês ano.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. 1934. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo. Nova Cultural, 1997.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, nº 16, p. 20-45, 2006.

SZERB, L.; ORTEGA-ARGILÉS, R.; ACS, Z. J.; KOMLÓSI, É. Optimization of business development processes for smart specialization in the European Union. **Papers in regional science**, 99(5), p. 1413-1457, 2020.

TELES, F. **Descentralização e poder local em Portugal**. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2021.

TIGRE, P. B. **Gestão da inovação**: A economia da tecnologia no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5 ed. Porto Alegre. Bookman, 2015.

ZHANG, M. What Can Cities Do to Enhance Competitiveness? Local Policies and Actions for Innovation. In: ZHANG, M. (Ed.) **Competitiveness and Growth in Brazilian Cities**: local policies and actions for innovation. World Bank Publications. Washington, D.C., p. 55-92, 2009.

