



MAZZUCATO, Mariana. *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector Myths*. London: Anthem Press, 2014.

Teorias da inovação e o 'Estado Empreendedor': uma resenha

Alexandre Favaro Lucchesi ¹

Diego Angelico ²

O livro é um compêndio de argumentos em torno da defesa de uma atuação diferenciada do Estado no processo de inovação. O principal atributo desta instituição seria sua capacidade de angariar recursos, coordená-los e aplicá-los, ou seja, uma força que ultrapassa a somatória da atuação pública – pensando-a como restrita à regulação – juntamente com o esforço coordenado de firmas.

O caso que está no foco das preocupações da autora é o do Reino Unido, exemplo para se avaliar um comportamento do governo contra a intervenção atuante, não obstante favorável à mediação. Tal postura busca deixar claro que, tomando o exemplo britânico, há: a) uma crítica quanto à ausência de instrumentos de intervenção; b) uma oposição à renúncia do Estado em atuar; e c) como decorrência dessa interpretação, a identificação de equívocos na política de inovação.

Os Estados Unidos são abordados como o exemplo contrário. Não porque sejam defensores de políticas interventoras, sabe-se muito bem que não o são, e é apontado no livro que, ao longo da História, raramente o foram, na verdade defenderam o livre mercado com entusiasmo crescente. Os campos da informação, de medicamentos e farmácia, de nanotecnologia e de tecnologia verde exemplificam discrepância entre teoria e prática por parte dos norte-americanos.

(1) Doutorando do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: al-lucchesi@uol.com.br.

(2) Doutorando do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: diego_angelico@hotmail.com.

É o tratamento do risco que orienta a desconstrução, pela autora, dos chamados mitos inculcados por uma visão liberal defendida na lógica anglo-saxônica. Basicamente, a interpretação a favor do Estado liberal ou ‘não interventor’ atribuí, pelo menos teoricamente, o risco ao setor privado, e o embate da autora é contra esta crença na garantia de eficiência do processo de inovação com base na livre articulação do capital privado. As evidências levantadas no livro apontam que o capital de risco frequentemente não faz jus ao nome.

Quando se coloca que deixar a criação e o desenvolvimento de novos padrões técnicos à livre iniciativa é a melhor solução, surgem pendências em relação quanto à eficiência de tais políticas liberalizantes, por exemplo, o problema da contradição entre a busca por retornos (em grande parte relacionada ao curto prazo) e o surgimento de trajetórias tecnológicas propriamente ditas. A autora contesta a convenção quanto à existência da “mão invisível” de Adam Smith e aponta que o que de fato ocorreu, ao longo da formação de padrões técnicos na história da humanidade, foi uma atuação decisiva e, antes de tudo, seminal das instituições públicas na concepção e condução de processos de inovação nos casos bem-sucedidos de revolução tecnológica.

O primeiro mito discutido e contestado, “P&D não é o suficiente”, refere-se à usual atribuição de uma relação direta entre investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como fonte de inovação, e desta última como fonte de crescimento de produção. Entretanto, se as empresas não tiverem ativos específicos e/ou complementares a fim de tornar produtíveis e comercializáveis suas descobertas, os investimentos em P&D serão apenas custos.

O segundo mito, “o pequeno não é necessariamente belo”, diz respeito ao tamanho das firmas. No caso do Reino Unido, haveria favorecimento e incentivos, tanto por consenso político como por controle fiscal, à atuação de pequenas firmas, aquelas muitas vezes familiares e que seriam capazes de gerar inovações e contribuir mais para o crescimento econômico. Contudo, uma pequena empresa não terá, necessariamente, um alto nível de crescimento se

receber incentivos fiscais, pois isso depende da maneira como aplicará esses recursos.

No terceiro mito, “o capital de risco não ama o risco tanto assim”, a autora realiza uma crítica ao valor sobrestimado que muitos dão aos fundos de *venture capital*. A maior parte das inovações recebe fundos públicos em seu estágio inicial, algo que pode levar até 10 anos, para então depois serem capitalizados pelos fundos privados, já em uma fase de teste comercial, quando o risco é inferior. Esse capital pode gerar altos retornos por meio de instrumentos financeiros mesmo que não gere grandes inovações, e isso pode estar acontecendo atualmente no setor de biotecnologias.

O quarto mito, “uma patente não necessariamente significa progresso tecnológico”, trata as patentes não como motor da inovação, mas como uma provável fonte de acomodação por parte das empresas, até mesmo um elemento viciado, pelo qual são produzidos direitos comerciais não necessariamente fecundos. A crítica à política do Reino Unido, a “caixa de patentes” (*Patent Box*), concentra-se na renúncia fiscal dita imprudente, porque a simples produção de patentes não garante a geração de um setor inovador, mas pode acarretar o surgimento de um custo econômico morto em função de ganhos de monopólio pelo uso dessas patentes pelas empresas.

O argumento clássico de que o Estado deve apenas corrigir “falhas de mercado” recomenda a geração de *funding* de natureza pública e os incentivos em estágios iniciais do processo, de maneira a caracterizar uma estabilização com suporte estatal. Mas a autora levanta evidências de que o Estado participou ativamente da criação de novos mercados a partir de inovações, implantando novas trajetórias, e não apenas provendo fundos para pesquisas de alto risco. Isto é o que se verifica quando se trata de tecnologias de “propósito geral”, isto é, inovações que adentram vários setores, que se tornam melhores com o tempo, reduzindo custos e facilitando a produção de novas inovações. Como avaliação geral do setor fármaco dos EUA, de 1993 a 2004, nota-se que a maior parte da produção de novos medicamentos, algo em torno de 75% se analisados os produtos com alto teor de inovação, surgiu de instituições estatais de saúde ou de laboratórios financiados diretamente pelo Estado norte-americano.

Sobre os sistemas nacionais de inovação, o exemplo do Japão é adequado para consolidar a pertinência desse modelo. Com desempenho eficiente, percebe-se que a política industrial japonesa no pós-guerra foi além da “escolha de vencedores” e coordenou com sucesso companhias, setores e, de maneira geral, o capital público e o privado com resultados satisfatórios de crescimento econômico, seguindo uma lógica holística e com a vantagem de haver proximidade institucional.

Em particular, o caso japonês guarda relação com a tese de Chang (2004), para quem os países desenvolvidos, após acionarem constantemente instituições e recursos estatais em suas estratégias de industrialização, tomam a atitude contraditória de recomendar a não intervenção para economias emergentes, algo que é, atualmente, parte do Consenso de Washington em relação à entrada de países na OMC.

Para autora, os EUA, maiores entusiastas do livre mercado, foram aqueles que melhor e mais pragmaticamente utilizaram a intervenção estatal. A criação da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa (DARPA), que é resultado de uma iniciativa do Pentágono em 1958, conduziu iniciativas críticas de progresso tecnológico. Com o apoio do governo dos EUA, o campo da informática tornou-se um paradigma para a política tecnológica. A DARPA logrou financiar os pesquisadores responsáveis pelo desenho do computador pessoal. Posteriormente, firmas novas (as chamadas “*start-ups*”) e grandes empresas, como a IBM, foram impulsionadas a romper barreiras no campo da tecnologia da informação, sendo que a DARPA liderou esse processo conectando-se a universidades e laboratórios mantidos pelo governo.

Já a Iniciativa Nacional para a Nanotecnologia foi alçada pelo governo federal nos anos 1990. Apesar de ser hoje um campo produtivo e rentável, foi essencial que os investimentos iniciais fossem estatais e o projeto fosse interligado a atores públicos (como universidades, laboratórios e agências) e privados para que se consolidasse uma revolução em escala bilionária. Como mostra a autora, houve o interesse do setor público em convencer as administrações de Clinton e de Bush de que investimentos em nanotecnologia teriam caráter “*bottom-up*” (de “trazer de baixo” e não de “escolher vencedores”), assim como de ressaltar a importância tanto estratégica quanto

militar do projeto. Foi assim que o governo estudou riscos e o lançou, assumindo o papel de maior investidor e determinando a descentralização das atividades da Iniciativa entre as agências estatais.

Para Mazzucato, o Estado americano tem praticado uma política industrial escondida, o que se vê pela grande importância de seus programas e investimentos e pelas constantes reivindicações de empresários por cortes nos impostos. Foi realizada pela autora uma comparação entre fontes de financiamento nos EUA para P&D no ano de 2008. O setor privado respondeu por 67%, enquanto que fundos federais, por 26%. Entretanto, para P&D em pesquisa básica, as fontes federais responderam por 57%, as universidades por 15% e o setor privado, por apenas 18%.

Em relação ao caso britânico, as transferências governamentais, por meio de subsídios, deram-se mais no sentido de recompensar pequenas e grandes empresas de sucesso do que realmente fomentar a inovação. Assim, de acordo com a autora, o Programa Britânico de Patentes seria um gargalo de recursos do governo. Tal programa partiria do princípio de que regimes especiais de tributação de empresas com alta produção de patentes favorece a inovação, algo que não se verifica necessariamente. Inclusive, o Instituto de Pesquisas Fiscais britânico é contra esse programa, pois tais empresas visam antes de tudo à renda criada pelas novas patentes e não à pesquisa em si, em que pesa o fato de muitas dessas empresas serem pouco ou nada inovadoras.

No que diz respeito à tecnologia verde, segundo Mazzucato, o Reino Unido tem um grande potencial de liderar o processo – vide as iniciativas do governo de reduzir emissões de carbono e os investimentos em infraestrutura de tecnologia limpa nos anos 1990 – mas corre o risco de ser ultrapassado, pois o governo prometeu pacotes de estímulo bem inferiores aos de outros países. A proposta do Governo de Coalizão Britânico é a de que um banco forneça o *funding*, dado que o Estado deveria incentivar o setor privado. A falha consistiria em o Estado ausentar-se da condução ativa de investimentos em uma área (a do progresso tecnológico de fronteira) na qual não houve sucesso de nenhuma outra forma, em nenhum outro episódio da história. A título de ilustração, entre 2007 e 2010, bancos de desenvolvimento na China

emprestaram cerca de US\$ 50 bilhões para projetos de energia eólica, solar e biomassa.

Contudo, cabe ressaltar que Mazzucato aponta para algumas políticas de inovação financiadas por bancos de desenvolvimento da China e do Brasil sem realizar uma devida mediação entre essas economias e os países cuja industrialização ocorrera há décadas, como é o caso dos EUA e Reino Unido. Por se tratarem de “capitalismos tardios”, cuja industrialização ocorre em uma ordem econômica internacional caracterizada pela liberalização dos mercados e das finanças, a atuação do Estado Empreendedor nessas economias “emergentes” deveria ser tratada com maiores especificidades.

As considerações finais da Mazzucato apontam para o fato de que o crescimento baseado no investimento envolve o risco da inovação, ou seja, a especulação inerente à destruição criadora. Quando se trata de o Estado guiar estes investimentos, teria como retornos apenas benefícios indiretos. No máximo, teria maiores receitas tributárias decorrentes do aquecimento da atividade econômica. O esforço é coletivo no sentido geral, e os retornos são privados, com o risco de que os próprios contribuintes não sejam capazes de adquirir os produtos finais dos investimentos inovadores conduzidos pelo Estado.

Ainda segundo a autora, é necessário superar a “visão de agência”, sob a qual se interpreta que qualquer atividade, inclusive de fronteira tecnológica, visa apenas dar retornos ao acionista, retornos esses não garantidos no caso da inovação, sendo o “resíduo” – os ganhos efetivos em tecnologia e conhecimento – parte da mecânica de simples aquisição e liquidação de portfólio. No caso da inovação, deve haver instituições sociais que garantam que os recursos públicos e o esforço de trabalhadores sejam recompensados quando se logrem resultados.

Segundo Mazzucato, algo que deveria ser mais incisivamente perseguido é a participação do Estado nas recompensas do processo de inovação, pois os casos bem-sucedidos não são poucos. O fato de essa participação consistir na tributação dos lucros do setor privado gera críticas, como, por exemplo, a da existência de recrudescimento fiscal. Não necessariamente o sistema vigente é eficiente se houver incongruências do ponto de vista regional. Pode haver disparidades, ao colher os retornos, nos

locais onde são realizados os investimentos e aonde efetivamente dão resultados. Como exemplo emblemático tem-se a Apple, cujas tecnologias mais inovadoras foram desenvolvidas com financiamento estatal norte-americano. Desde os projetos como o Programa de Pesquisa e Inovação para Pequenos Negócios, e, principalmente, no momento de geração de resultados, a empresa adotou programas próprios de P&D de maneira a perseguir, em todo o mundo, a configuração tributária mais rentável. Esse modelo de negócio, portanto, contribui muito menos ao fisco dos EUA do que deveria, considerando-se o volume de financiamento estatal realizado no estágio inicial da empresa em questão.

As propostas para que o Estado também possa usufruir desses ganhos apontam para instrumentos mais pragmáticos e apropriados ao contexto atual. Segundo a autora, deveria haver um financiamento nacional de inovação, formado a partir de *royalties* a taxas mais substanciais e voltado para reinvestimentos em futuras inovações, sendo que para isso melhorar-se-ia a transparência do setor público de modo a garantir a idoneidade das despesas estatais, sem expulsar ou praticar desincentivos ao setor privado.

Outra proposta pragmática da autora seria a de estabelecer empréstimos condicionados a recompensas, conforme um limiar da renda auferida com as inovações conquistadas. Ou seja, se empresas recebem créditos para o processo de inovação, é cabível taxar os retornos se estes superarem um nível pré-estabelecido. O Google, por exemplo, lucrou muito acima do que pagou para um fundo público financiar o descobrimento de seu algoritmo de busca. Da mesma forma, o Estado pode adquirir ativos das empresas às quais fornece esses créditos, algo, entretanto, malvisto em países de tradição anglo-saxônica.

Não obstante, nota-se que a autora parece subestimar o aumento de bem-estar na vida dos cidadãos decorrente da inovação promovida por empresas privadas. Apesar de ter razão quanto à insuficiência na tributação dos lucros dessas empresas – que, por sua vez, possibilitariam o aumento de gastos públicos – a elevação no padrão de consumo e a possibilidade de novas atividades produtivas virem a existir, devido à capacidade de articulação e comercialização de novas tecnologias pelo setor privado, não recebem muito destaque na análise de Mazzucato.

Referências bibliográficas

CHANG, H. J. Chutando a escada – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Trad. Luiz Antonio de Oliveira Araujo. São Paulo: Unesp, 2004.

MAZZUCATO, Mariana. *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector Myths*. London: Anthem Press, 2014.