

RESENHA

O ESTADO EMPREENDEDOR: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado

THE ENTREPRENEURIAL STATE: Debunking the myth of the public sector vs. private sector

Lauri Paulus

Douglas Schmidt

Vinícius Amaral Piegas

O livro *O ESTADO EMPREENDEDOR: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*, da professora Mariana Mazzucato, tem por objetivo desafiar a ideia de que o Estado é um fardo, de que é burocrático e que não se presta ao empreendedorismo. O livro está dividido em três partes: a introdução, o desenvolvimento (em nove capítulos) e a conclusão. Ela é professora de Economia da Inovação e Valor Público na University College London, onde é a diretora fundadora do UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Ela é autora também dos livros “O Valor de Tudo: Fazendo e absorvendo a economia global” e, o mais recente, “Economia da Missão: Um guia instantâneo para mudar o capitalismo”.

A introdução traz como título “Faça Algo Diferente”. Com a imagem de que o Estado é uma força paralisante, burocrático e pesado, ele tem sido desmontado e sua necessidade justifica-se apenas para o atendimento do básico. Para a autora, o empreendedorismo não se resume a start-ups, capital de risco e gênios de fundo de quintal, e sim a capacidade de os agentes assumirem riscos. E os riscos estão ligados à inovação e, geralmente, custam mais do que oferecem como retorno. Citando Steve Jobs, que diz que os inovadores devem continuar “ávidos e loucos”, a autora argumenta que poucos admitem o quanto de loucura há na “onda das inovações financiadas e dirigidas pelo Estado”.

“A maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo — das ferrovias à internet, até a nanotecnologia e farmacêutica modernas — aponta para o Estado na origem dos investimentos ‘empreendedores’ mais corajosos, incipientes e de capital intensivo” (p. 26). Esse trecho traz o cerne do pensamento que a autora defende no livro. Ela argumenta que isso não se trata apenas de correção das falhas de mercado, como é pregado por economistas da teoria econômica convencional. Dos Estados Unidos vêm os exemplos mais citados no livro, propositalmente para defender sua ideia de

que, no país visto como um símbolo do mercado livre, ele é um dos que mais têm participação do governo na questão da inovação.

A crítica ao pensamento de que o Estado é ineficiente e também a falta de crédito ao Estado pelo seu papel na inovação, faz-se presente em todo o livro. Enquanto o setor privado leva o crédito e o Estado é visto como coadjuvante ou mesmo empecilho das ações empreendedoras, os grupos de interesse buscam, além dos lucros obtidos pela exploração das inovações patrocinadas pelo Estado, doações, privilégios e cortes de impostos. A ênfase está na busca de parcerias público-privadas com grupos de interesse que realmente possam trabalhar de forma dinâmica e simbiótica na busca de crescimento e evolução tecnológica.

A questão da revolução verde vem ganhando destaque, em função da crise energética, mas os investimentos estatais são mais antigos. Como nas revoluções tecnológicas da internet, biotecnologia e nanotecnologia, na tecnologia verde é o governo quem assume a liderança e ousa, pois a maioria dos investidores prefere financiar inovações incrementais e de baixo risco. Nesse momento a autora cita o caso da Pfizer, que saiu de Sandwich, Kent (Reino Unido) e se mudou para Boston, nos Estados Unidos, e provoca com um questionamento se a mudança deu-se em função da legislação e carga tributária ou em função de o National Institutes of Health (NIH), do setor público, ter desembolsado cerca de 30,9 bilhões de dólares por ano nos Estados Unidos no financiamento da base de conhecimento farmacêutico.

O livro traz a discussão e leva à reflexão do papel do Estado como vetor de atividades e investimentos arriscados na busca de inovação e evolução tecnológica, âncoras do desenvolvimento econômico. Também mostra outra visão, além daquela tradicional que nega ao governo o protagonismo na inovação e minimiza o seu ativismo e pioneirismo nas questões tecnológicas, além de trazer o Estado como um problema nessas questões. “Do desenvolvimento da aviação, energia nuclear, computadores, internet, biotecnologia até a tecnologia verde atual, foi o Estado — e não o setor privado — quem deu o pontapé inicial e construiu o motor do crescimento devido à sua disposição de assumir riscos em áreas onde o setor privado se mostrou avesso ao risco.” (p. 39)

O Capítulo 1 – Da ideologia da crise à divisão do trabalho inovador – confronta a imagem do Estado burocrático com uma de empreendedor, em que assume os investimentos de maior risco e não age como mero agente alocador de recursos. A autora faz uma crítica de que a mídia, os empresários e os políticos aproveitam do fato de o Estado não ser proativo em marketing e não se preocupar em assumir o seu verdadeiro papel para angariar para o setor privado a imagem de inovador, dinâmico, capaz de revolucionar, enquanto que o setor público é inerte, burocrático e um empecilho ao mercado.

Como exemplo de poder da ideologia descrita, as pessoas foram levadas a acreditar que a crise financeira de 2007 teve como causa o endividamento público, quando na verdade foi causada pelo excesso de endividamento privado, com destaque para o mercado imobiliário americano. Para contraste, citam-se os exemplos de Canadá, Nova Zelândia e Austrália que tinham dívida alta, mas que cresceram de forma estável. O mais importante é que a austeridade não é condição necessária e nem suficiente para trazer o crescimento, e sim no que o Estado está gastando.

Outra questão é que os retornos dos capitais de risco são comparados como se fossem iguais, quando são diferentes. O capital de risco público é investido em áreas com risco muito mais alto, tem mais paciência e menos expectativas, enquanto que o privado não tem essa disposição. A justificativa para o alto preço dos medicamentos, por exemplo, é o custo alto em P&D, quando na verdade a indústria vem diminuindo esses investimentos enquanto o Estado vem aumentando.

Além disso, há o lobby da indústria do capital de risco, que busca diminuir os impostos pagos, alegando investimentos em inovação, quando a maior parte foi assumida pelo governo. Assim, conseguem aproveitar-se da tecnologia gerada pelos investimentos públicos e diminuir os impostos, causando, no fim das contas, uma redução na possibilidade de novos financiamentos públicos em inovação.

Ainda em relação à visão tida do Estado, este é visto como intrometido, enquanto que setores, como o farmacêutico, são os verdadeiros inovadores. O que falta é o conhecimento e a conscientização sobre a verdadeira participação do setor público por trás da inovação criada.

Para ilustrar o que está falando, a autora faz algumas perguntas retóricas: “Mas quantas pessoas sabem que o algoritmo que levou ao sucesso do Google foi financiado por um subsídio de uma agência do setor público, a Fundação Nacional de Ciência (NSF)? Ou que os anticorpos moleculares, que forneceram as bases para a biotecnologia antes da entrada do capital de risco no setor, foram descobertos em laboratórios públicos, do Conselho de Pesquisa Médica (MRC), no Reino Unido? Quantas pessoas percebem que muitas das mais jovens e inovadoras empresas americanas foram financiadas não pelo capital de risco privado, mas pelo capital de risco público, como o que é oferecido pelo programa de Pesquisa para a Inovação em Pequenas Empresas (SBIR)?” (p. 48)

Não se despreza a participação do setor privado, do seu investimento e dinamismo, mas o que se destaca é que essa não é a única história que deve ser contada. Além do papel empreendedor do Estado na introdução das novas tecnologias, ele também precisou apoiar a

comercialização de algumas, como a internet. O livro destaca alguns “mitos”, os quais são analisados pela autora.

A importância de entender tudo isso é para que não se estabeleça um sistema parasitário, no qual o setor privado se recusa a investir, mas aproveita-se dos benefícios financiados pelo Estado. Esse sistema deve dar-se sim de forma simbiótica, com benefícios para ambos os setores. Não deve acontecer uma socialização do risco e a privatização dos benefícios. Destaque para o que a autora chama de “financeirização do setor privado”. Enquanto as empresas diminuem os gastos com P&D, aumentam a recompra de suas próprias ações, estratégia usada para aumentar o preço das ações, facilitando a extração de valor.

O Capítulo 2 – Tecnologia, inovação e crescimento – traz duas abordagens de estruturas necessárias para a compreensão do papel do Estado no desempenho econômico. Uma é a denominada falha de mercado e a outra se relaciona com a inovação, que apesar de ser uma espécie de correção de falha, acaba difundindo o conhecimento por todo o sistema.

A autora faz uma relação entre Keynes e Schumpeter para dizer que a redistribuição de riqueza não é suficiente para gerar o crescimento, embora seja fundamental para garantir resultados mais justos, sendo necessária uma conexão entre as despesas fiscais keynesianas e os investimentos em inovação schumpeterianos. Mesmo que a conexão exista, pode estar faltando direcionamento.

O gasto puro em P&D também não gera desenvolvimento por si só, mas sim o desenvolvimento de sistemas de informação. Foi o que fizeram países como os Estados Unidos e a Alemanha. O exemplo da União Soviética e do Japão, na década de 70, corrobora esse pensamento. Enquanto o Japão gastou 2,5% de seu PIB em P&D, a União Soviética gastou mais de 4%, mas foi o primeiro que cresceu mais, porque o investimento se estendeu por vários setores e não se concentrou nas áreas militar e espacial, como os soviéticos.

O livro detalha mais alguns mitos, discorrendo sobre eles. Entre esses mitos estão o de que inovação é sinônimo de P&D, que o que é pequeno é melhor, que o capital de risco adora o risco, que vivemos em uma economia do conhecimento (baseado na quantidade de patentes) e de que o investimento empresarial exige menos impostos e burocracia.

No Capítulo 3 – O Estado arrojado: da “redução de risco” ao “manda ver!” – é apresentada e defendida a visão de que o Estado é empreendedor e age como principal investidor e formador do mercado. O financiamento do setor público age geralmente para fazer muito mais do que apenas corrigir falhas de mercado, criando novos produtos e novos mercados, a exemplo da internet e da nanotecnologia. Ao considerar a pesquisa básica como

falha de mercado, não se dá à questão a devida atenção, que é a de considerar a criação de mercado por parte do governo, quando da criação das inovações mais radicais e pioneiras.

O Vale do Silício é lembrado como um exemplo de que o capital de risco fez revolução, mas não se lembra que o lugar foi moldado por inovações advindas de gastos governamentais, os quais tinham por objetivo políticas de defesa da Guerra Fria. Da mesma forma na indústria farmacêutica, onde os fármacos mais radicais são patrocinados por instituições públicas, sendo que as empresas privadas acabam “arriscando” mais nos medicamentos similares e que apresentam apenas variações em relação aos que já existem.

Sobre uma declaração feita por Andrew Witty, CEO da GlaxoSmithKline, de que a indústria farmacêutica é extremamente inovadora e de que os governos deveriam apoiar e não conter a inovação, a autora cita que são os laboratórios do Estado que produzem 75% dos novos fármacos, enquanto que investidores como Witty passam a maior parte do tempo pensando em como aumentar seus lucros através de recompra de ações.

No Reino Unido e nos Estados Unidos o desenvolvimento da indústria farmacêutica deu-se por investimentos estatais e não por financiamento empresarial. A autora traz dados dos investimentos estatais em conhecimento para a inovação na área, principalmente na biotecnologia, mostrando que o financiamento estatal cresceu ano a ano, desde 1970, ao contrário dos investimentos do capital de risco e do mercado de ações nessa área.

No Capítulo 4 – O Estado empreendedor dos Estados Unidos – como o nome diz, refere-se à história da indústria americana e mostra a participação proativa e empreendedora do Estado. Quatro exemplos são destacados: a criação da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa (DARPA), o programa de Pesquisa para a Inovação em Pequenas Empresas (SBIR), a aprovação da lei Orphan Drug Act (ODA) de 1983 e a National Nanotechnology Initiative.

Os Estados Unidos sempre foram exemplos de riqueza a partir da liderança do setor privado. No entanto, foi o Estado que promoveu o desenvolvimento assumindo os riscos para estimular a inovação e atuando como disseminador das novas ideias. A característica das intervenções americanas patrocinadas pela DARPA, SBIR e ODA é o fato de que não houve patrocínio a uma empresa específica, mas objetivos mais amplos de políticas públicas. Ainda, além do financiamento básico, o governo criou as redes necessárias entre as agências públicas e o setor privado para facilitar o desenvolvimento comercial.

A autora deixa uma pergunta no final do capítulo, para reflexão: “Se o governo tem de fazer a pesquisa, custear os principais investimentos em infraestrutura e assumir também o esforço de comercialização, qual é exatamente o papel do setor privado?” (p. 124).

O Capítulo 5 – O Estado por trás do iPhone – se dedica à Apple, trazendo uma análise de como a empresa se utilizou do apoio estatal para se tornar a empresa que é. De forma resumida, todas as tecnologias que fizeram do iPhone um instrumento inteligente foram financiadas pelo governo (internet, GPS, telas sensíveis ao toque [touch-screen] e o comando de voz [SIRI]). Os investimentos radicais e de grande incerteza em inovações não foram feitos por investidores capitalistas ou “gênios de fundo de quintal”, mas sim pela “mão visível” do Estado.

A Apple é usada como exemplo de um mercado revolucionário e como referência do poder de destruição criativa schumpeteriana. No entanto, ela recebeu recursos financeiros estatais desde o início e usou de forma criativa as tecnologias desenvolvidas com dinheiro público para criar produtos inovadores e inteligentes. Todas as tecnologias usadas pelo iPhone foram financiadas pelo Estado. Mesmo o debate em torno da evasão fiscal da Apple não conseguiu fazer com que esse fato fosse conhecido e dado o crédito necessário ao Estado. Os impostos não devem ser pagos só porque é o correto, mas para que o Estado possa continuar a investir em inovação.

A autora refaz perguntas como o fato de o Estado ser prontamente responsabilizado por investimentos fracassados, ao passo que não é elogiado pelos investimentos bem-sucedidos, os quais empresas como a Apple se aproveitam. Também o porquê de o Estado não ser recompensado pelos mesmos investimentos em pesquisa que trouxeram as inovações utilizadas em produtos comercializados com sucesso, como os produtos iOS da Apple, resultados de anos de investimento público.

Além dos investimentos públicos em pesquisa, as corporações americanas se beneficiam da proteção do governo na defesa dos seus mercados, apoio tributário e contratos públicos, estes beneficiando, inclusive, a Apple. Fazendo uma alusão crítica a Steve Jobs, a autora diz: “Em suma, ‘descobrir o que você gosta’ enquanto continua sendo ‘louco’ é muito mais fácil em um país em que o Estado desempenha um papel fundamental, assumindo o desenvolvimento das tecnologias de alto risco, fazendo os investimentos iniciais, maiores, mais arriscados e depois sustentando-os até que os atores do setor privado, em um estágio mais adiantado, apareçam ‘para brincar e se divertir’”. (p. 156)

O Capítulo 6 – Empurrão vs. empurrãozinho para a revolução industrial verde – trata de uma tecnologia que começa a ganhar mais atenção e o livro fala das estratégias e das ações de vários países no que se refere ao tema. A autora afirma que não basta um empurrãozinho por parte do Estado para que aconteça o desenvolvimento da revolução verde. Os investimentos privados, como aconteceu em experiências anteriores, só entram depois de

consolidada a tecnologia ou os riscos estiverem “aceitáveis” para os padrões do imediatismo dos retornos financeiros.

Como destaque cita-se o exemplo da China, que anunciou em 2012 uma meta de produção de 1000 GWs de energia eólica até 2050. Para se ter ideia do que isso significa, é o mesmo que substituir quase a totalidade da infraestrutura de energia elétrica dos Estados Unidos por turbinas eólicas. A Alemanha também é um dos destaques nesse setor. Já os Estados Unidos não possui uma política sólida, mesmo o Estado investimento fortemente em tecnologias verdes. O BNDES é citado como um incentivador da tecnologia limpa com investimentos na ordem de 4,23 bilhões de dólares, em 2011. Já o Reino Unido criou um banco de investimento verde para financiar o setor empresarial, indo na contramão do que as revoluções tecnológicas anteriores ensinaram.

O Capítulo 7 – Energia eólica e solar: histórias de sucesso do governo e tecnologia em crise – fala do impulso inicial dado pelo Estado no financiamento das tecnologias limpas de turbinas eólicas e de painéis solares. Nesse aspecto destacam-se países como a Alemanha, a Dinamarca e a China, onde o Estado tem papel ativo no desenvolvimento de novas tecnologias. A diferença entre os países não se deve aos aspectos naturais, no caso vento e sol, mas sim nas políticas governamentais incentivando essas ações.

A formação dos mercados para a energia limpa, com empresas empreendedoras agindo nesse sentido, não tem a ver muito com a preocupação com as mudanças climáticas e o futuro do planeta, mas sim com o aproveitamento de novas tecnologias e obtenção de lucros com base em políticas de investimentos públicos nesse setor. Novamente, é o governo quem vai ter que assumir esses investimentos pesados até que o mercado vislumbre lucros nos seus investimentos.

O Capítulo 8 – Riscos e recompensas: das maçãs podres aos ecossistemas simbióticos – analisa a relação risco-recompensa do Estado no papel de investidor. Muitos investimentos públicos geraram negócios para indivíduos e empresas que lucram às custas do dinheiro público e não geram retorno para o Estado. Pior: como no caso de medicamentos, muitos contribuintes que ajudaram a pagar as pesquisas não possuem condições de comprar esses remédios porque são caros demais, até vinte vezes mais do que realmente custam. Soma-se a isso a proteção aos impostos que alguns produtos recebem, produtos estes que foram estimulados por investimentos de alto risco patrocinados pelo Estado.

A relação entre risco e retorno não acontece quanto à inovação, já que os riscos estão sendo assumidos coletivamente, enquanto os retornos têm sido privados. Nem sempre o retorno fiscal reflete os reais lucros. As brechas existentes no sistema tributário corroboram o

retorno ineficaz dos investimentos estatais, que poderiam vir através dos impostos. Novamente a Apple é citada como exemplo, só que agora pelas manobras para evitar o pagamento de impostos. Na verdade, a Apple é só um exemplo do que ocorre em nível global, onde as empresas utilizam-se de subsidiárias em paraísos fiscais para conseguir benefícios. Estima-se que a Apple deixou de pagar 4,8 bilhões de dólares em 2011, caso tivesse declarado 70% de seus lucros nos Estados Unidos, que é onde a maior parte do valor dos seus produtos é criada.

Além disso, empresas como Apple, Google, Amazon e Microsoft também conseguem redução ou abatimento de impostos, que se calcula em torno de 79 bilhões de dólares ao longo da década. Assim, as corporações “esquecem” o quê ou quem tornou o seu sucesso possível. E como o Estado não consegue medir a conexão exata entre as suas atividades e o desempenho proporcionado por elas nos resultados das empresas, a guerra do discurso permanece a favor do setor privado.

No Capítulo 9 – Socialização do risco e privatização das recompensas: o Estado empreendedor também pode ter a sua fatia do bolo? – a autora chega ao ponto central da discussão. Com os orçamentos apertados e déficits recorrentes, o Estado precisa fazer os investimentos certos para que os retornos aconteçam. Todo o investimento de risco pode falhar, mas ao dar certo, os benefícios não podem ser privatizados. Essa é a principal crítica ao capitalismo moderno, em que o setor financeiro, que ao mesmo tempo em que causa a crise, recorre ao governo, socializando o risco através de resgates.

Na indústria farmacêutica, na tecnologia limpa, na “nova economia”, empresas e acionistas ganham milhões em lucros colhendo os frutos de tecnologias financiadas pelo Estado e ainda mal pagam os impostos ou usam de artimanhas para evitá-los. Esses recursos poderiam ser usados para financiar outros investimentos em novas tecnologias. Assumir os riscos tem sido papel principal do Estado e, assim, acaba sendo um esforço coletivo, o que não acontece com os resultados, cada vez menos social. “Qual o futuro desse sistema de risco socializado e recompensa privatizada?” (p. 245)

O sistema econômico possui a lógica de que os acionistas só recebem o residual, depois que os custos foram pagos e os outros atores recebem sua parte e, assim, acabam assumindo os maiores riscos. Esse pensamento, no entanto, não leva em consideração de que o retorno dos outros atores não é garantido também. E mais, o Estado, e por consequência os contribuintes, também são investidores e não têm garantia nenhuma de que os investimentos em tecnologia darão certo; e muitas vezes não dão. A crítica é a relação que se estabelece

entre àqueles que contribuem diretamente para o processo de inovação e àqueles que só se apropriam dos resultados. O desafio é o equilíbrio dessa relação.

Se a relação deve ser dada entre risco e benefício, conforme o próprio sistema financeiro diz, então o Estado, como principal financiador da inovação e aquele que mais corre risco, deveria ter um retorno proporcional. Só assim seria possível continuar investindo em projetos arriscados e cobrir as perdas que inevitavelmente acontecem. “Se o Estado tivesse recebido de volta apenas 1% dos investimentos feitos na internet, hoje haveria muito mais para investir em tecnologia verde.” (p. 250)

Argumento em contrário é o fato de o Estado já obter o seu retorno através de impostos. Entretanto, para que isso fosse verdadeiro, o sistema tributário deveria estar configurado para evitar as falhas exploradas com o intuito de evasão e redução dos impostos. Além disso, o sistema tributário não leva em consideração o investimento em inovação, o qual leva muito tempo para possibilitar retornos.

Algumas ideias de solução desse problema são dadas pela autora, como a retenção de uma espécie de royalty sobre a inovação explorada, destinados a um “fundo de inovação”. Outra, que os empréstimos e subvenções sejam feitos com a assunção de compromissos, ao estilo dos programas de crédito estudantil. Assim, quando e se a empresa tiver lucros maiores que determinado valor, precisaria reembolsar o financiador com uma parte. Ainda, reter ganhos das empresas que apoia, como a Finlândia faz. Essas ideias, principalmente a última, são vistas por alguns países como um modelo ao estilo comunismo. A autora defende que isso é sim “puro e simples capitalismo: as economias capitalistas mais bem-sucedidas tiveram Estados ativos, fazendo esses investimentos arriscados, mas nos apressamos a criticar quando as coisas dão errado (como o Concorde) e demoramos demais a recompensá-los quando as coisas dão certo (como a internet)”. (p. 254)

O Capítulo 10 traz a conclusão, onde a autora reflete a ideia central do livro: um Estado empreendedor, ativo, que não tem medo do risco, e que não é recompensado pelo papel que exerce no processo de inovação e criação de tecnologia. O Estado deve ser visto e deve ver-se como ator principal desse processo e deve atrair talentos capazes e com conhecimento para liderar esse processo.

A não consideração do papel empreendedor do Estado e a crença de que deve somente incentivar (dar um “empurrãozinho”) no setor privado através de subsídios, reduções fiscais etc, tem causado impacto nas parcerias público-privadas, em que a relação está mais para parasitária do que simbiótica e, conseqüentemente, reduzindo o poder de investimento do governo. Já que o Estado precisa assumir os riscos que o setor privado não está disposto,

então ele também precisa colher os resultados. Só assim poderá continuar financiando e sustentando as próximas e necessárias rodadas de inovação.

No apêndice, a autora traz uma lista feita em 2011 com recomendações de políticas econômicas para a economia do Reino Unido.

Vimos que o investimento privado, ou o capital de risco, louvado como grande incentivador da inovação, não se faz presente nas pesquisas, especialmente as básicas, que exigem longo prazo, sendo este possível somente com a intervenção estatal. O capital de risco entra depois que a incerteza já não existe, assumindo um risco “mais aceitável”, pois visa o imediatismo e retorno financeiros rápidos, sem correr o “risco” da incerteza.

É mais fácil, mais prático e menos visível que o Estado faça esses investimentos e corra os riscos. Sendo dinheiro público, a ênfase não é a mesma de quando é dinheiro particular. Mas dinheiro público é do contribuinte, é de todos, e deveria ser administrado como o próprio. Então, pergunta-se: em se tratando de investimentos de risco, você investiria o seu dinheiro sem ter garantia de retorno ou sem uma expectativa de retorno proporcional ao risco? Se particularmente você quer obter o máximo de rendimento, seja em juros ou em participação nos lucros, por que indiretamente aceitamos que o Estado assumira os principais riscos sem obter o proporcional retorno dos resultados positivos desses investimentos?