

O Estado criativo

Por Mariana Mazzucato

Valor Econômico, 17.4.2015

O investimento governamental teve papel fundamental em quase todas as tecnologias que tornam o iPhone um smartphone: a internet, o Sistema de Posicionamento Global, a tela sensível ao toque e os avanços em reconhecimento de voz que sustentam o Siri.

O ponto de vista convencional na economia atual é o de que os governos têm pouca capacidade para estimular inovações. O Estado deve desempenhar o menor papel possível, de acordo com essa forma de pensar, e intervir apenas em casos de "falha de mercado". Isso está longe de ser verdade.

Na realidade, os governos não só podem como de fato desempenham papel crucial no incentivo à inovação - criando ativamente novos mercados e não apenas consertando-os. É verdade que os defensores de um papel econômico limitado para o governo acreditam que as falhas de mercado justificam certo financiamento a obras de infraestrutura e à ciência básica. Essas intervenções limitadas, no entanto, dificilmente são suficientes para explicar os bilhões de dólares do setor público que fluíram para pesquisas aplicadas em fases produtivas finais e até para o financiamento de empresas no chamado "estágio inicial".

Aliás, em alguns dos centros de inovação mais famosos do mundo, o Estado desempenhou um papel "empreendedor" fundamental, concebendo e financiando a criação de campos inteiramente novos, desde a tecnologia da informação à biotecnologia, nanotecnologia e tecnologias "verdes". No Vale do Silício, por exemplo, o governo dos Estados Unidos atuou como investidor estratégico, por meio de uma rede descentralizada de instituições públicas: a Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa, a Nasa, o programa Pesquisa em Inovação de Pequenas Empresas (SBIR, na sigla em inglês) e a Fundação Ciência Nacional.

As somas envolvidas são incríveis e não apenas em tecnologia da informação; grandes volumes de recursos também foram canalizados para as ciências da vida e energia. Em 2011, por exemplo, o Instituto Nacional de Saúde (NIH), agência federal de apoio à pesquisa médica nos EUA, investiu US\$ 31 bilhões em pesquisas biomédicas. Marcia Angell, professora na Harvard Medical School, mostrou como esse financiamento desempenhou papel crucial no desenvolvimento de alguns dos remédios mais revolucionários das últimas décadas. Da mesma forma, para algumas das empresas mais inovadoras dos EUA, o financiamento do SBIR mostrou ser mais importante do que os recursos de capital de risco privado.

Fora dos EUA, há exemplos como o de Israel, em que o fundo de capital de risco público Yozma forneceu financiamento de estágio inicial para algumas das empresas mais dinâmicas do país, e o da Finlândia, onde a Sitra, um fundo público para inovações, forneceu o financiamento inicial da Nokia. Na China, o banco de desenvolvimento estatal oferece bilhões de dólares em créditos para algumas das empresas mais inovadoras do país, como a Huawei e a Yingli Solar.

Esses tipos de investimentos públicos são cruciais para criar e modelar novos mercados. De fato, o investimento governamental desempenhou papel fundamental em quase todas as tecnologias que tornam o iPhone um smartphone: a internet, o Sistema de Posicionamento Global, a tela sensível ao toque e os avanços em reconhecimento de voz que sustentam o Siri. Da mesma forma, em muitos países, é o setor público que lidera o caminho para tornar possíveis as tecnologias verdes.

Reconhecer a importância do investimento do governo na promoção da inovação e do crescimento implica a necessidade de repensar a noção predominante sobre a intervenção do Estado. Em vez de selecionar tecnologias ou firmas específicas, as organizações públicas devem agir como investidores, apostando em uma "carteira" diversificada de opções.

Assim como qualquer outro investidor, o Estado nem sempre vai ser bem-sucedido. Na realidade, há mais probabilidade de fracasso, porque as agências governamentais muitas vezes investem em áreas de altíssima incerteza, onde o capital privado reluta em entrar. Isso significa que as organizações públicas precisam ser capazes de assumir riscos e de aprender a partir da tentativa e erro.

Se o fracasso é uma parte inevitável do jogo da inovação e se o governo é crucial na inovação, a sociedade precisa ser mais tolerante com os "fracassos do governo". A realidade, entretanto, é que há indignação pública quando o governo erra -- e silêncio quando é bem-sucedido.

Por exemplo, a quebra da firma americana de energia solar Solyndra, que recebeu US\$ 500 milhões em créditos garantidos pelo governo, provocou protestos e discussões partidárias. Poucos, contudo, pararam para pensar que o governo forneceu quase a mesma quantia para ajudar a Tesla a desenvolver o carro Tesla S, um produto considerado arquétipo da inovação no Vale do Silício.

O que, então, poderia tornar o público mais compreensivo com as falhas do governo?

Investidores privados em capital de risco cobrem as perdas em investimentos malsucedidos com os lucros dos êxitos; mas os programas governamentais raramente são criados para gerar retornos significativos. Embora alguns argumentem que o retorno do governo se dá na forma de impostos, o atual sistema tributário não está funcionando, o que se deve não apenas a brechas, mas também a reduções tributárias. Quando a Nasa foi fundada, a alíquota máxima marginal do imposto era de mais de 90%. E o imposto sobre ganhos de capital caiu mais de 50% desde os anos 80.

Para poder arregimentar apoio aos investimentos públicos em inovação de alto risco, talvez os contribuintes devessem receber um retorno mais direto, por meio da canalização dos lucros a um fundo público de inovação, para financiar a próxima onda de tecnologias. Quando os investimentos vão para pesquisas básicas iniciais, o efeito de disseminação por meio das empresas e setores algumas vezes funciona como uma recompensa social suficiente. Em outros casos, contudo, isso pode exigir criar incentivos alternativos.

Por exemplo, parte dos lucros do investimento do governo na Tesla poderia ser recuperada por meio de ações (ou royalties) e usada para cobrir as perdas em seu investimento na Solyndra. O pagamento dos créditos públicos concedidos a

empresas poderia depender da renda futura, como acontece com os créditos estudantis. E os preços dos medicamentos que são criados em grande parte com financiamento do NIH poderiam ser limitados, para que o contribuinte não pagasse em dobro.

Uma coisa é certa: a atual abordagem sofre de sérias deficiências, em grande parte porque socializa os riscos e privatiza as recompensas. Isso prejudica não apenas as oportunidades de inovação futura, mas também a capacidade do governo de comunicar seu papel ao público. Reconhecer o papel que o Estado desempenhou - e deveria continuar a desempenhar - para modelar a inovação nos permite começar a debater a questão mais importante: quais são os novos investimentos públicos visionários necessários para guiar o crescimento econômico futuro? **(Tradução de Sabino Ahumada).**