

Resenha do livro “O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, de Mariana Mazzucato, tradução de Elvira Serapicos, primeira edição (Portfolio-Penguin, 2014)



Caetano C.R. Penna

Pós-doutorando do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador associado de Science Policy Research Unit (SPRU), Universidade de Sussex, Reino Unido.

Qual a força motriz que cria o dinamismo das economias capitalistas através do desenvolvimento tecnológico: mercado ou Estado? Setor público ou privado? Para o senso comum, a dinâmica capitalista está intimamente ligada ao livre funcionamento dos mercados e ao caráter empreendedor dos indivíduos. *Isto é um mito*, defende a economista Mariana Mazzucato¹, professora de economia da inovação da *Science Policy Research Unit*, da Universidade de Sussex, em seu livro “O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, publicado em 2013 na Inglaterra (Anthem Press) e traduzido em 2014 no Brasil.

1 N.B.: Durante dois anos (2013-2014), tive a oportunidade de trabalhar em dois projetos de pesquisa liderados por Mariana Mazzucato; e, atualmente, continuo a colaborar com a Professora.

Tão logo foi publicado, o livro recebeu resenhas críticas positivas de veículos de mídia tanto à esquerda como também à direita do espectro político, tornando-se *best-seller* mundial. Mesmo a revista *The Economist*, conhecida por sua árdua defesa do papel dos livre-mercados e sua crítica às ‘intervensões’ estatais, concedeu que “Mazzucato está certa ao afirmar que o Estado desempenhou um papel fundamental na produção de avanços para a mudança do jogo, e que sua contribuição para o sucesso dos negócios baseados em tecnologia não deve ser subestimada.” Como foi que a Professora Mariana Mazzucato conseguiu convencer mesmo os críticos do intervencionismo estatal de que o setor público teve e tem um papel fundamental a desempenhar na economia, para além da mera “correção de falhas de mercado”?

A receita de Mazzucato é simples: apresentar de forma direta e em linguagem agradável² as mais gritantes evidências de que ‘não foi você, mercado, que inventou isso!’ Dos nove capítulos principais do livro (sem contar o inspirado prefácio da Professora Carlota Perez, a introdução e a conclusão), apenas os três primeiros têm um caráter mais teórico ou conceitual – mas de fácil compreensão para o leitor leigo. Nestes, a autora apresenta a visão conceitual dominante, da economia neoclássica, sobre os papéis relativos do mercado (setor privado) e do Estado (setor público): o primeiro seria a mais eficiente maneira de alocar recursos escassos e promover o desenvolvimento econômico, fonte das inovações tecnológicas e do dinamismo das economias capitalistas. Já ao Estado restaria apenas o papel de corrigir as chamadas ‘falhas de mercado’ – situações em que o mercado não é capaz de alocar eficientemente recursos (o que pode ser causado, por exemplo, por externalidades negativas, como no caso de poluição ambiental, ou de assimetrias de informação, como no caso em que investimentos produtivos não conseguem obter recurso por falta de dados a respeito do tomador do empréstimo). Tal papel passivo limitaria a atuação do setor público no processo de pesquisa, desenvolvimento e inovação ao financiamento da pesquisa básica, onde é gerado novo conhecimento – que possui características de um ‘bem público’ (outro fator que leva à falha de mercado)³.

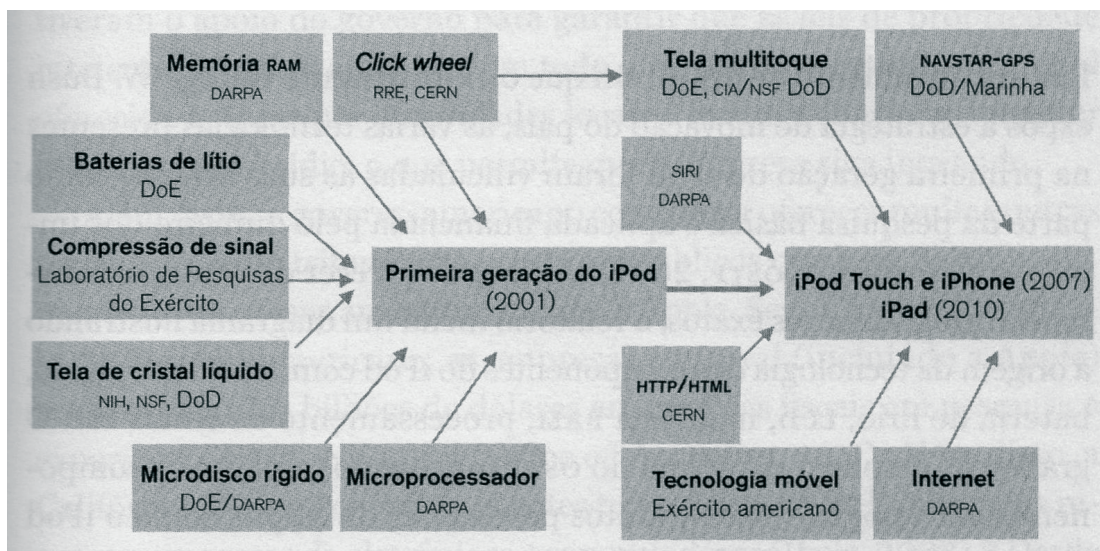
A Professora Mazzucato contrapõe ainda a teoria das falhas de mercado à abordagem dos sistemas de inovação, desenvolvida por economistas da linha Neo-Schumpeteriana⁴. Mesmo reconhecendo a maior pertinência da abordagem dos sistemas de inovação na caracterização do processo de mudança tecnológica, Mazzucato crítica a visão associada de que o papel do Estado seria ainda de corrigir falhas: no caso, “falhas de sistema”, normalmente associadas à inexistência ou ineficácia de instituições. Os capítulos que seguem aos três primeiros se prestam a demonstrar empiricamente que mesmo esta visão é limitada: o Estado fez e faz muito mais do que corrigir falhas, sejam de mercado, sejam sistêmicas.

- 2 A tradução brasileira parece apresentar algumas incongruências em relação ao original em inglês, que se espera sejam corrigidas numa futura edição, mas que não interferem de modo significativo no argumento da autora.
- 3 Um bem público possui características de não-exclusão e não-apropriação: não se pode excluir outros de consumirem conhecimento, nem se pode de forma direta se apropriar do valor associado ao novo conhecimento, mesmo na existência de um sistema de propriedade intelectual funcional.
- 4 O economista austríaco Joseph A. Schumpeter foi um dos primeiros a teorizar sobre a importância da mudança tecnológica para o desenvolvimento econômico capitalista.

Através da articulação de visões ousadas, o Estado estabelece missões tecno-econômicas executadas através dos mais diferentes instrumentos de políticas públicas. Estas *políticas públicas orientadas por missões*⁵ é o que tornam um Estado empreendedor; e os capítulos 4 e 5 retratam em detalhe o caso dos Estados Unidos. Primeiro, de modo geral (capítulo 4), a autora descreve algumas das principais agências orientadas por missões dos EUA: a DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), a agência do departamento de defesa responsável pelos projetos de pesquisa avançados, que concebeu, encomendou, e supervisionou o desenvolvimento de tecnologias tais como a Internet; os Institutos Nacionais de Saúde (NIH, na sigla em inglês), que são responsáveis pela pesquisa médica de ponta e pelo desenvolvimento dos principais e mais radicais princípios ativos em medicamentos; e as agências responsáveis pelo Programa de Pesquisa para Inovação em Pequenas Empresas (SBIR, na sigla em inglês) e pela Iniciativa Nacional de Nanotecnologia.

O capítulo 5 – “O Estado por trás do iPhone” – talvez seja o mais iconoclasta de todo o livro: nele, a Professora Mazzucato demonstra como cada tecnologia por detrás do iPhone (e de qualquer outro *smartphone*) foi concebida, financiada e/ou desenvolvida por diferentes agências estatais dos EUA e da Europa – e não por Steve Jobs (fundador da Apple), como muitos fãs da empresa talvez imaginem. Internet, GPS, telas de cristal líquido e sensíveis ao toque, baterias, microprocessadores, discos rígidos, tecnologia de comunicação celular... mesmo o assistente pessoal ativado por voz (*SIRI*) – todas estas tecnologias nasceram não no setor privado, mas no seio do Estado (Figura 1).

Figura 1: Origem dos produtos populares da Apple



Fonte: Gráfico 13 de Mazzucato (2014, p. 153)

Conforme decreta a autora:

5 Sobre políticas públicas orientadas por missões, ver: Mazzucato, M. & Penna, C. C. R. (eds.) 2015. Mission-Oriented Finance for Innovation: New Ideas for Investment-Led Growth, London: Rowman & Littlefield. Disponível livremente em: <http://www.policy-network.net/publications/4860/Mission-Oriented-Finance-for-Innovation> (Acessado em 9/11/2015).

O sucesso organizacional da empresa na integração de tecnologias complexas em dispositivos atraentes e de fácil manuseio complementadas por softwares potentes não deve ser minimizado, no entanto é incontestável o fato de que a maioria das melhores tecnologias da Apple existe devido aos esforços coletivos e cumulativos conduzidos anteriormente pelo Estado, mesmo em face da incerteza e muitas vezes em nome, se não da segurança nacional, da competitividade econômica. (Mazzucato, 2014, p. 156-7)

A leitura deste capítulo deveria ser obrigatória para todos aqueles que se mostram céticos a respeito do papel fundamental que o Estado pode desempenhar para o desenvolvimento econômico de um país e que são críticos a ‘políticas de seleção de vencedores’ – pois os EUA selecionaram não só aquelas diferentes tecnologias como a própria Apple (que recebeu aporte financeiro através do programa SBIR). Junto com o capítulo anterior, ele desmistifica algo que para muitos é incontestável: de que os Estados Unidos da América são um país onde o Estado não intervém na economia, e onde o mercado é o responsável pelo dinamismo e liderança industrial do país. Muito pelo contrário, os EUA possuem agências estatais que contribuem decisivamente para o dinamismo e competitividade econômica do país. Nos EUA, a retórica do livre-mercado é para exportação: em casa, o que se consome é intervenção estatal através de políticas públicas orientadas por missões.

Com um foco na “economia verde” e nas energias renováveis, os capítulos seguintes (6 e 7, respectivamente) movem-se para além do âmbito estadunidense. Neles, a autora analisa as diferentes formas de atuação – com diferentes graus de sucesso – dos Estados nacionais na promoção da revolução industrial verde, em geral, e das energias solar e eólica, em particular. Mazzucato mostra que são os países mais ousados – como Alemanha, China e Coréia do Sul – que estão avançando mais na promoção de um paradigma industrial ambientalmente sustentável. Além disso, a história das tecnologias de energia renovável mais uma vez demonstra que é o Estado quem primeiro absorve e mitiga os riscos e incertezas – sejam estas de natureza técnica ou econômica – e que só depois o setor privado tem coragem suficiente para agir na direção vislumbrada.

O capítulo seguinte segue a retratar este sistema de “socialização dos riscos”, e revela sua outra face: o da “privatização dos retornos” que advém dos ousados empreendimentos estatal. Muitos críticos do capitalismo acreditam que uma reforma do sistema tributário, com criação/aumento de impostos sobre grandes fortunas e sobre ganhos de capital, seria eficaz na diminuição das desigualdades socioeconômicas (vem à mente o nome do economista francês Thomas Piketty). A Professora Mazzucato argumenta que, no entanto, o sistema tributário da maioria dos países é incapaz de promover um reequilíbrio de tal sorte, pois as grandes corporações cada vez mais se especializam em esquemas contábeis de sonegação ‘legal’ de impostos (e o exemplo dado pela autora é novamente o das pedaladas perpetradas pela Apple). E mais: a maioria das grandes empresas investe ainda em artimanhas financeiras para ‘maximizar o valor do acionista’ em detrimento de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Para Mazzucato, tal sistema não é sustentável no longo prazo, pois não remunera o Estado (nem outros agentes que contribuem diretamente para o processo

inovador, como os trabalhadores), principalmente quando o prato do dia das políticas econômicas é a austeridade fiscal.

Dado este quadro de socialização dos riscos e privatização dos retornos, cabe a pergunta, levantada por Mazzucato no capítulo 8: uma vez que os riscos do desenvolvimento tecno-econômico são absorvidos pelo Estado, não seria justo que o mesmo fosse proporcionalmente recompensado? Em outras palavras, como no título do capítulo: “O Estado empreendedor também pode ter sua fatia do bolo?” Para a autora, a resposta é ‘sim’; ela indica algumas sugestões de políticas para remuneração direta do Estado: *Golden shares* sobre propriedade intelectual e um fundo nacional de inovação; empréstimos contingentes (como em créditos estudantil que só são pagos quando o estudante é ‘bem sucedido’ e obtém um certo nível salarial); participação em empresas que utilizam as tecnologias estatais; e, por fim, bancos de desenvolvimento (Mazzucato cita explicitamente os bancos alemão, chinês, e o brasileiro BNDES como exemplos de relativo sucesso a serem emulados). Uma lacuna do livro é que a autora não detalha como tais políticas tomariam forma, nem quais as possíveis implicações para, por exemplo, a atuação das agências estatais (se o objetivo passa a ser a obtenção de sucesso financeiro, talvez as agências estatais diminuam seu apetite de risco, de modo a assegurar o retorno). A formulação detalhada de tais sugestões de políticas públicas configura, no entanto, uma rica agenda de pesquisa.

A conclusão do livro é um chamado à reflexão sobre os papéis relativos do setor público e privado na economia. Longe de uma defesa estatista, em que se diminui a importância do setor privado e dos mercados, o que Mazzucato clama é por um *reequilíbrio* na forma como vemos, conceituamos e construímos as relações entre ambos os setores. Três implicações derivam do exposto nos capítulos anteriores: (a) não basta reconhecer o papel empreendedor do Estado, é preciso saber como construí-lo – o que requer o desenvolvimento de um arcabouço teórico (alternativo ao das falhas de mercado e de sistema) que dê sustento a políticas públicas orientadas por missões (tal arcabouço é algo ainda por se fazer e se soma, portanto, à agenda de pesquisa citada acima); (b) é preciso se repensar a distribuição dos ganhos do esforço inovador, para se criar um sistema mais simbiótico do que este em que riscos são socializados e ganhos privatizados; e (c) é preciso por a mão na massa e criar políticas públicas mais ousadas para se avançar no desenvolvimento econômico global.

O Estado Empreendedor de Mariana Mazzucato é um livro importantíssimo para o momento atual do Brasil, quando o ajuste fiscal leva a uma diminuição da máquina pública sem que se considerem importantes questões de eficiência, eficácia e dinamismo do Estado frente a um projeto de desenvolvimento socioeconômico nacional ainda incompleto. Pode-se dizer que um Estado empreendedor executa, sim, “políticas desenvolvimentistas”: são as políticas públicas orientadas por missões. Não se trata aqui de *copiar* o que se fez e se faz nos EUA, Europa ou China. Não há uma receita que se possa seguir passo a passo; o que se pode é *emular* princípios e políticas associadas aos casos de sucesso dos Estados empreendedores, adaptando-os para as potencialidades e limitações do contexto brasileiro. E uma coisa é certa: é preciso ousadia e visão na formulação de tais políticas. Na capa da

edição brasileira, há as figuras de um leão selvagem e de um gato doméstico. Na atualidade, o Estado brasileiro está feito à imagem de um gatinho, com suas covardes políticas de austeridade. Quando ele se tornará o leão empreendedor? Eis a questão.