

MAZZUCATO, M. O ESTADO EMPREENDEDOR: DESMASCARANDO O MITO DO SETOR PÚBLICO X SETOR PRIVADO. SÃO PAULO: PORTFOLIO-PENGUIN, 2014

Autoria: Ana Carolina de Lima*
Angelo Rodrigues de Carvalho Ferreira*

É fácil notar que as economias capitalistas mantêm-se dinâmicas por meio do progresso tecnológico. A discussão relevante, então, gira em torno do precursor desse dinamismo. Nesse sentido, a economista Mariana Mazzucato, professora de economia da inovação na Universidade de Sussex, chama de mito a ideia neoclássica muito difundida de que o livre mercado é o precursor desse dinamismo. Não apenas este, mas vários outros mitos são desconstruídos em seu livro "O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado", publicado em 2013 e traduzido em 2014 para o Brasil. Neste livro, ela apresenta de maneira direta que o papel do Estado vai muito além de corrigir falhas de mercado, sendo fundamental para promover o crescimento dos países. Para corroborar com seu argumento, a autora se vale de inúmeros exemplos históricos, principalmente da economia americana, que mostram a grande participação do setor público no desenvolvimento de inovações.

A autora inicia sua argumentação apresentando sua percepção de como o Estado é visto pela maioria, dada a predominância da visão conceitual neoclássica. Segundo esta visão, o Estado deveria diminuir sua atuação e deixar o espírito empreendedor para a iniciativa privada. Assume-se que para o Estado restaria atuar no básico e nas "falhas de mercado". Assim, no processo de inovação, por exemplo, o Estado investiria em pesquisa básica, cujo resultado tem características de um bem público. Mesmo que esse espírito revolucionário exista em observações pontuais no setor privado, como destacado por Steve Jobs em sua palestra em Stanford, na maioria das vezes cabe ao Estado assumir as áreas de maior risco e incerteza, atitude que traz ao Estado a característica de

empreendedor que a autora busca ressaltar.

Nesse contexto, a autora enuncia um dos grandes resultados que condenaria uma relação simbiótica entre o Estado e o setor privado, o efeito crowding out. Mas, para Mazzucato, o Estado investe em setores e momentos nos quais o setor privado não investiria, já que em relação a estes investimentos existiria incerteza knightiana. Para a autora, o papel do Estado não é só criar as bases para o processo, mas criar o mercado e assumir o risco - como ele já vem fazendo. Logo, a discussão deve ser menos sobre crowding out e mais sobre o estabelecimento de um relacionamento onde ambos, o Estado e o setor privado, se relacionem e invistam.

Essa ideia é apresentada e desdobrada nos três primeiros capítulos do livro, mais teóricos, mas ainda assim acessíveis aos leitores leigos. Os seis capítulos seguintes buscam comprovar empiricamente como a intervenção do Estado apenas sobre as falhas de mercado é insuficiente, ao limitar sua área de atuação e assim, seu caráter visionário. Partindo dos produtos inovadores da Apple até a energia e as tecnologias "limpas", considerando também a indústria farmacêutica, Mazzucato mostra que as apostas do setor privado emergem apenas depois de o Estado empreendedor ter ousado em seus investimentos. Embora a discussão sobre se o Estado deve ou não intervir na inovação (e se sim, em qual escala) ainda seja uma discussão muito política, é um fato de acordo com a análise histórica que os ganhos de um Estado como protagonista são muito grandes. Dessa maneira é válido considerar que, caso o Estado tenha que se colocar no processo de inovação este deve, por meio de planejamento fundamentado, se colocar em papel de líder e propiciar a minimização do risco

*Estudantes de Ciências Econômicas da FACE/UFMG.

enquanto aponta o caminho a ser seguido.

Tendo essa discussão em mente, ao tomar a liderança o Estado estabelece missões (tecnológicas e econômicas) e busca executá-las por meio de diferentes instrumentos de políticas públicas. O elo entre essas duas ações, missões e políticas, é que torna um Estado empreendedor. Tendo isso em vista, os capítulos 4 e 5 tratam do caso americano, apresentando as principais agências lideradas por missões, por meio das quais o Estado liderou as inovações nesse ambiente, até transformar a incerteza em risco. Dentre estas podemos citar os NIH, institutos nacionais de saúde, responsáveis pelo desenvolvimento de inúmeros medicamentos totalmente novos, sobretudo aqueles focados em doenças raras. A autora também descreve como as tecnologias por trás do Iphone e de grande parte da tecnologia de ponta foram financiadas ou desenvolvidas por agências estatais europeias e americanas.

Saindo do âmbito dos Estados Unidos, nos capítulos 6 e 7 a autora trata das energias renováveis. Tendo em vista o importante papel de liderança que o Estado precisa apresentar, fica clara sua participação também promovendo novas tecnologias “verdes”, ao criar o ambiente institucional necessário para que estas sejam implementadas. Em todos os processos de desenvolvimento dessas tecnologias o Estado atuou de forma determinante, mostrando que um processo como esse não se dá somente através do mercado. A autora apresenta vários exemplos de países que atuaram no setor como a Dinamarca, China, EUA e Alemanha. Muitos destes direcionaram capital para P&D, grande parte através de suas agências como os EUA com a NASA. Entretanto, somente a Dinamarca conseguiu realmente transformar a inovação em um sucesso comercial. Isso ocorreu principalmente devido a capacidade de empresas dinamarquesas, como Bonus e Vestas, de serem capazes de adquirir patentes e assim conciliar essas descobertas com suas capacidades já consolidadas. Mazzucato ressalta que o governo está sujeito a falhas, já que abraça riscos não imagináveis no setor privado. No entanto, sem essa atitude não há chance de também haver sucesso. Para ela, exemplos

como o da Alemanha que mesmo frente ao fracasso prosseguiram como agente de liderança interagindo diretamente com o processo são importantes formas de aproveitar uma possível mudança estrutural. A atuação do governo não deve se limitar apenas a P&D, mas também deve buscar relacioná-lo com o ambiente comercial. Para isso é muito louvável a participação de grandes empresas. São elas as que mais possuem arcabouço de atuação capaz de integrar o sistema.

Quanto ao capital, fica perceptível que os capitalistas de riscos buscam socializar os riscos e privatizar os ganhos. Dessa maneira, o Estado atuaria como fonte dos recursos para realizar investimentos que possam ser mais arriscados. Entretanto, nada disso será possível sem a elaboração de um plano de longo prazo que saiba interligar financiamento e intervenção. O Estado deve utilizar de sua imponência para liderar o processo por meio de sua institucionalidade, utilizando suas agências e direcionando recursos. Para querer chegar em algum lugar é preciso saber para onde se está indo.

Dessa forma, nos próximos capítulos, a autora explora essa questão da socialização dos riscos, também abordando a privatização dos retornos - advindos dos empreendimentos do Estado. A atuação do Estado desenvolve uma socialização de risco, mas poucas vezes faz o mesmo com os retornos. A privatização das “descobertas” é fundamental para que essas consigam entrar de forma mais competitiva no mercado e assim se consolidar como uma mudança significativa. Entretanto, as empresas não costumam utilizar dos seus ganhos para se recolocar no ciclo de investimento em inovação, criando e perpetuando uma dependência muito forte em relação ao Estado. E essa dependência por parte das empresas não é conhecida pela sociedade que não compreende a importância do Estado com essa participação. Com isso os créditos pelas inovações vão para o mercado e para alguns indivíduos. É isto o que toma por socialização dos retornos.

O Estado é o que primeiro assumiu os riscos tão inerentes para a inovação. Estes retornos para o Estado ou para a sociedade são muitas vezes apresen-

tados como a criação de empregos e, ou ao de pagamento de impostos. No entanto, a autora é descrente de que o sistema tributário da maioria dos países conseguiria diminuir as desigualdades socioeconômicas, com o grande aumento dos “esquemas contábeis” que permitem sonegar impostos legalmente. As empresas focam muitas vezes em redução de custos, dentro dos quais se esquadram os impostos. Assim, para minimizar seus gastos a empresa realoca seus recursos e ativos e atua em cima de falhas nas legislações para conseguir maximizar sua atuação. Esse tipo de comportamento faz com que as empresas consigam atingir grandes margens de lucro, representado pelas metas esticadas de Ebitda. Esse capital disponível poderia ser realocado para incentivar novas descobertas, entretanto, na grande maioria das vezes é destinado à recompra de ações ou ao pagamento de dividendos, seguindo o crescente favorecimento dos retornos dos acionistas em detrimento dos “retornos tecnológicos”. O sistema torna-se insustentável, de forma que para Mazzucato o Estado, assim como os trabalhadores, também deve ser propriamente remunerado.

Mazzucato apresenta como solução a construção de um ecossistema simbiótico onde as empresas e o Estado trabalhariam juntos no processo. Ela indica algumas políticas para a remuneração direta do Estado, como participação em empresas que usam tecnologias estatais e bancos de desenvolvimento como o BNDES. Entretanto, a autora pouco fundamenta em termos práticos quais seriam as ações para construir esse ecossistema, como ele de fato tomaria forma. Além disso, Mazzucato não descreve quais as possíveis implicações dessa atuação estatal nas suas prioridades – de inovação para lucro, por exemplo. Nesse sentido, torna-se fundamental argumentarmos sobre a necessidade de se reformular a estrutura de impostos sobre as empresas, modernizando-a e preparando-a para o novo modelo de economia. Os países devem buscar consolidar seus ecossistemas de inovação, preservando-os e buscando os tornar mais dinâmicos e mais seguros de si.

Portanto, podemos dizer que Mazzucato questiona fundamentalmente os papéis relativos e os

limites do setor público e do setor privado. Chamando atenção para a importância do Estado, a autora tem como objetivo final ressaltar a necessidade de uma equalização dos dois âmbitos, formando novas relações entre estes. A influência do livro não é apenas dada pelos grandes números de vendas no mundo, mas pela imediata atualidade e aplicabilidade de sua discussão. Isso é visto no momento brasileiro em que a questão dos projetos de austeridade fiscal mostra um Estado com medo de tomar atitudes com orientações claras e inovadoras, se distanciando do Estado empreendedor descrito. A questão é impulsionar o dinamismo deste Estado, coordenando-o com as missões mais adequadas para o país – as quais não são uniformes entre países. Assim, conseguir-se-ia formular as políticas empreendedoras adequadas e, sobretudo, ousadas para enfrentar os problemas brasileiros.