

Uma crítica ao argumento do “Estado empreendedor”

Março 2023

Insper

Uma crítica ao argumento do “Estado empreendedor”

Marcos Mendes

| | |
|---|----|
| I - A defesa do Estado empreendedor | 2 |
| II – Críticas | 5 |
| II.1 – Não existe “retirada massiva do Estado da economia” | 5 |
| II.2 – O livro não mostra evidências quantitativas para respaldar suas teses..... | 7 |
| II.3 – Há confusão entre os conceitos de inovação e P&D | 8 |
| II.4 – Erros factuais e “escolha a dedo” dos casos analisados..... | 9 |
| II.5 – Ignora custos fiscais e de oportunidade..... | 10 |
| II.6 – Ignora argumentos de economia política e escolha pública | 11 |
| II.7 – Visão distorcida do empreendimento privado | 13 |
| II.8 – Governança importa..... | 14 |
| II.9 – E a China? | 15 |
| II.10 – As falhas de mercado | 17 |
| II.11 – A crença no controle da economia..... | 17 |
| III – Conclusões..... | 19 |

Existe um debate internacional, especialmente intenso no Brasil, sobre o papel do Estado na economia e sua capacidade de indução do crescimento econômico. Um livro considerado referência na defesa de uma ação mais ampla e incisiva do Estado é “O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado”, de Mariana Mazzucato (2014). Este texto apresenta um resumo dos argumentos de Mazzucato e os submete a uma análise crítica.

I - A defesa do Estado empreendedor

De acordo com a autora, “em muitas regiões do mundo estamos testemunhando uma retirada massiva do Estado [da economia], que foi justificada em termos da redução do débito e (...) como forma de tornar a economia mais ‘dinâmica’, ‘competitiva’ e ‘inovadora’” (p. 23). O livro se dedica a combater essa ideia, focando na importância da ação estatal em prol da inovação.

Assume, desde a primeira página, que a obra é uma “batalha discursiva”, que “procura mudar a forma como falamos do Estado a fim de ampliar nossa visão do que ele pode fazer (...) de levitâ burocrático inativo a novo catalizador de investimentos empresariais; de ‘ajustador’ a formador e criador de mercados (...)” (p. 33).

Sendo a inovação um elemento central para o crescimento de longo prazo, propõe um papel ativo para o Estado em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), bem como na difusão e até na comercialização de novas tecnologias. Essa seria “a maneira mais eficiente de defender sua [do Estado] existência, e tamanho, de maneira proativa.” (p. 23-4)

Seu argumento é de que as empresas privadas são impacientes e querem lucro rápido sem se aventurarem em empreendimentos arriscados: “(...) você precisa ser um pouco ‘louco’ para se envolver com inovação...Em geral, custa mais do que oferece como retorno, fazendo com que a tradicional análise de custo-benefíciobreque seu desenvolvimento logo de cara” (p. 25). O Estado pode “elevar o ‘espírito animal’ do empresariado – para fazer com que ele pare de acumular dinheiro e o gaste em novas áreas pioneiras” (p. 31)

“Os grandes projetos visionários – como colocar ‘um homem na lua’ ou criar a ideia por trás da internet – exigiram muito mais do que o cálculo do retorno social ou privado. Esses desafios exigiram visão, a ideia de missão e acima de tudo confiança em relação ao papel do Estado na economia” (p. 26-7). O Estado seria mais “paciente” e disposto a gastar mais tempo com “investimentos ‘catalizadores, precoces e arriscados” (p. 37), visando o longo prazo, do que o mercado que busca lucro imediato.

Por isso, “a maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentam 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 (...) todas as tecnologias que tornaram o iPhone de Jobs tão ‘inteligente’ foram financiadas pelo governo (internet, GPS, telas sensíveis ao toque e até o recente comando de voz conhecido como SIRI). Tais investimentos radicais – que embutiam uma grande incerteza – não aconteceram graças a investidores capitalistas ou ‘gênios de fundo de quintal’. Foi a mão visível do Estado que fez essas inovações acontecerem. Inovações que não teriam ocorrido se ficássemos esperando que o ‘mercado’ e o setor comercial fizessem isso sozinhos – ou que o governo simplesmente ficasse de lado e fornecesse o básico”. (p. 26)

Mazzucato argumenta que é preciso ver o papel do Estado além da simples correção de falhas de mercado. Estudosos das ações do setor público usualmente baseiam a explicação da necessidade de intervenção do Estado na economia a partir do conceito de “falha de mercado”. Sempre que o tradicional sistema de preços enfrenta dificuldades para induzir comportamentos que aumentem o bem-estar da sociedade, haveria espaço para atuação estatal.

O caso clássico é o dos “bens públicos”, que são “não-excludentes”: o consumo por uma pessoa não exclui a possibilidade de consumo por outra. Nesse caso, não haveria como garantir o consumo só pelas pessoas que pagam por esse bem, de modo que o setor privado não teria incentivos a provê-lo. É o caso, por exemplo, da defesa nacional, pesquisa científica básica não patenteável ou a manutenção da boa qualidade do ar.

Outro caso corriqueiro é o das externalidades, definidas como efeitos positivos ou negativos sobre terceiros, decorrentes da ação de uma pessoa ou empresa. A poluição gerada por uma indústria é uma externalidade negativa. O aumento da imunidade coletiva decorrente do ato de vacinar-se é uma externalidade positiva. Em geral, as pessoas não consideram integralmente os benefícios e custos das externalidades que geram. Caberia ao Estado entrar subsidiando, tributando, oferecendo bens e serviços ou regulando atividades geradoras de externalidades.

O conjunto de “falhas de mercado” e a necessidade de intervenção estatal varia de autor para autor, desde os menos intervencionistas, que vêm necessidade de intervenção apenas em casos extremos, até aqueles que enxergam falhas em todos os mercados.

Mazzucato afirma que a sua visão vai além de apenas corrigir falhas de mercado. Para ela, nessa abordagem “o Estado está simplesmente remediando a diferença entre o retorno social e

o privado” (p. 34). Seria necessário mais do que isso: um “Estado empreendedor agindo como principal investidor e formador de mercado” (p. 35). No livro, “é introduzido o conceito de empreendedorismo de risco do Estado (...) ele assume riscos, formando e criando novos mercados.” “O Estado não é nem um ‘intruso’ nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado – e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem.” (p. 29).

O Estado deve “empurrar e dirigir” (p. 38) a inovação no sentido de criar mercados. Para tanto, seria fundamental o papel dos bancos estatais de desenvolvimento. Nesse ponto a autora usa o caso brasileiro como exemplo de sucesso: “investimentos visionários estão sendo feitos atualmente por bancos de investimento estatais em países como Brasil e China – não apenas fornecendo empréstimos contracíclicos, como também dirigindo esses empréstimos para áreas novas e cheias de incertezas, que os bancos privados e os investidores capitalistas temem. (...) No Brasil não é coincidência o fato de o BNDES, banco estatal de investimentos, ser dirigido por dois indivíduos com conhecimento em economia da inovação schumpeteriana – e foi sua equipe de especialistas que possibilitou decisões ousadas e arriscadas em setores-chave, como biotecnologia e tecnologia limpa. O banco hoje tem recordes de retorno em investimentos produtivos, em vez de puramente especulativos: em 2010, o retorno sobre seu patrimônio líquido foi de espantosos 21,2% (reinvestidos pelo Tesouro brasileiro em áreas como saúde e educação)” (p. 27-28).

A autora defende que o Estado deve “escolher vencedores”, para fazer a inovação avançar: “preocupações habituais sobre a incapacidade do Estado de ‘escolher vencedores’ são confrontadas logo de cara (...) a história da mudança tecnológica nos ensina que a escolha de determinados setores nesse processo é absolutamente crucial. A internet jamais teria acontecido se não tivesse sido ‘escolhida’ pela DARPA¹, e o mesmo vale para a nanotecnologia, que foi escolhida pela NSF² e depois pelo programa National Nanotech Initiative. E, o que é mais importante, a revolução verde não decolará até que seja escolhida e apoiada pelo Estado.” (p. 25 e 57)

A despeito de falar em parceria entre Estado e setor privado, o livro é bastante crítico em relação às empresas privadas, vistas como organizações que tendem a um comportamento parasitário ou oportunista. De acordo com a autora, as empresas lucram com a tecnologia criada e financiada pelo Estado, fazem *lobby* para pagar menos impostos e ter menos regulação, além de focarem sua atenção na “financeirização”, ou seja, nos ganhos privados e de curto prazo, em detrimento do reinvestimento do seu capital em mais inovação.

Por exemplo, a autora questiona: “a Pfizer saiu de Sandwich, Kent (Reino Unido), e se mudou para Boston, nos Estados Unidos, devido à redução da carga tributária e à legislação mais flexível? Ou isso ocorreu porque o National Institute of Health (NIH), do setor público, tem desembolsado cerca de 30,9 bilhões de dólares por ano nos Estados Unidos no financiamento da base de conhecimento sobre a qual empresas farmacêuticas prosperam?” (p. 32). “A Apple está longe de ser o exemplo de ‘mercado’ ao qual costuma estar associada. É uma empresa que não apenas recebeu financiamento do governo desde o início (através do programa SBIC³,...) como também usou ‘engenhosamente’ tecnologias desenvolvidas com financiamento público

¹ Agência de Projetos de Pesquisa Avançada de Defesa dos EUA.

² Fundação Nacional de Ciências dos EUA

³ Small Business Investment Company – programa de incentivos dos EUA a pequenas empresas

para criar produtos ‘inteligentes’. De fato, não há uma única tecnologia significativa por trás do Iphone que não tenha sido financiada pelo Estado” (p. 36).

“Em muitos casos, investimentos públicos se transformaram em entrega de negócios, enriquecendo indivíduos e suas empresas mas oferecendo pequeno (direto ou indireto) retorno para a economia e para o Estado. Isso fica mais evidente no caso da indústria farmacêutica, em que medicamentos financiados com dinheiro público acabam ficando caros demais para os contribuintes (que os financiaram). Isso também se aplica ao caso da TI, em que os investimentos de alto risco do Estado alimentaram os lucros privados, que depois ficam protegidos e deixam de pagar impostos ao governo que o estimulou”. (p. 37)

Quanto à “financeirização”, “(...) ao mesmo tempo em que têm reduzido o volume de pesquisa, as empresas farmacêuticas têm aumentado o volume de recursos usados para recomprar suas próprias ações, (...) [o que] torna esse ecossistema de inovação específico muito mais parasitário do que simbótico. (...) Os esquemas de recompra de ações fazem a cotação disparar, beneficiando altos executivos, administradores e investidores que detêm a maioria das ações da empresa. O aumento do valor das ações não gera valor (a questão da inovação), mas facilita a sua extração. Os acionistas e os executivos acabam sendo ‘recompensados’ por pegar carona na onda da inovação criada pelo Estado. (...) ‘retornos’ da inovação deveriam ser devolvidos para os funcionários e o Estado, que também são elementos fundamentais e acionistas no processo de inovação” (p. 54-5).

O livro ilustra seus argumentos usando exemplo de políticas públicas dos Estados Unidos. Segundo a autora, isso se faz “exatamente para mostrar de que modo o país que costuma ser apontado como o mais representativo dos benefícios do ‘sistema de mercado livre’ tem um dos governos mais intervencionistas no que diz respeito à inovação” (p. 27).

A mensagem principal da autora pode ser resumida no seguinte trecho: “moral da história: quando o Estado é organizado eficientemente, sua mão é firme mas não pesada, proporcionando a visão e o impulso dinâmico (...), acontecem coisas que de outra forma não aconteceriam.” (p. 28)

II – Críticas

II.1 – Não existe “retirada massiva do Estado da economia”

O ponto de partida da autora está na afirmação de que em muitos lugares do mundo está havendo uma retirada massiva do Estado da economia, e que o livro tem por objetivo principal ser uma “batalha discursiva” contra essa tendência de encolhimento do Estado. Encolhimento esse justificado pelo objetivo de reduzir a dívida pública e tornar a economia mais dinâmica, competitiva e inovadora.

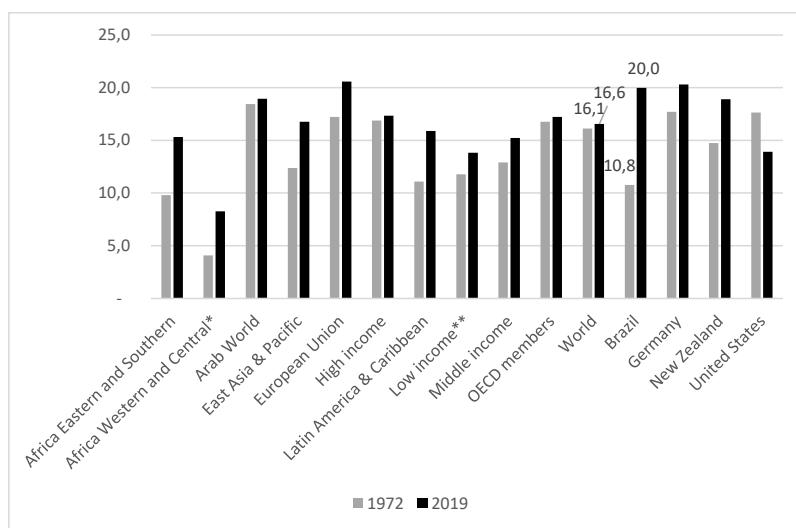
Contudo, ela não apresenta qualquer evidência quantitativa de que estaria, de fato, ocorrendo esse encolhimento do Estado. Se formos olhar os dados, não veremos tal encolhimento.

O Gráfico 1 apresenta estatísticas do Banco Mundial para o consumo final do governo como proporção do PIB (o famoso “G” da equação básica da macroeconomia: $Y=C+I+G+X-M$). Essa estatística não inclui as despesas públicas considerada como transferências às famílias, como o pagamento de benefícios previdenciários, juros ou seguro-desemprego. É, portanto, um conceito mais restrito que o de despesa pública total.

Ao comparar o consumo do governo em 2019 (dado mais recente antes da explosão de gastos públicos decorrente da Covid-19) com o que ocorria quase meio século atrás (1972), o que o Gráfico 1 mostra é que nas diferentes regiões do mundo e para diferentes grupos de países a tendência é de aumento e não de redução do consumo do governo. Mesmo na Nova Zelândia, país famoso por ter feito intensa reforma liberalizante, o consumo do governo aumentou. No Brasil, praticamente dobrou como proporção do PIB.

Os EUA, país que a autora utiliza como exemplo, aparecem com uma redução do consumo do governo, mas isso está longe de sinalizar uma tendência mundial. Dos 88 países para os quais há dados disponíveis desde 1972, 64% aumentaram o consumo do governo desde então. Se encurtarmos o período de comparação para 1990-2019, o número de países com dados disponíveis sobe para 133 e o percentual dos que aumentaram o consumo fica em 60%.

Gráfico 1 - Despesa de consumo final do governo geral: 1972 vs. 2019 (% do PIB)

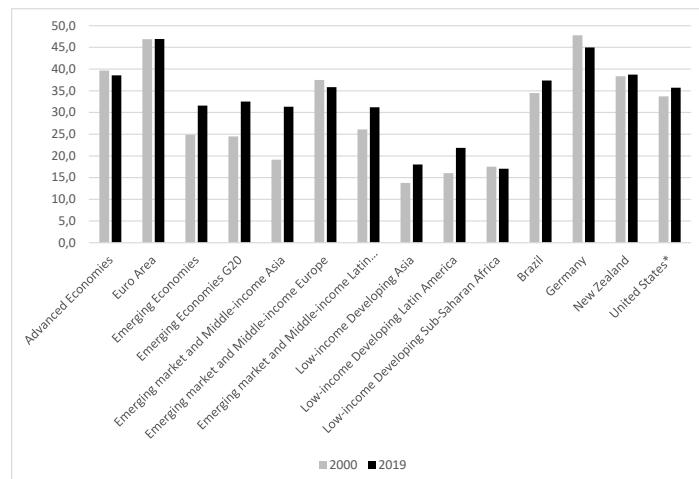


Fonte: Banco Mundial (World Bank Open Data – World Development Indicators)

Notas: (*) Ano inicial 1981 (**) Ano inicial 1991

O Gráfico 2, por sua vez, usa um conceito mais amplo de participação do governo na economia, computando toda a despesa pública, inclusive juros sobre a dívida pública. Os dados, providos pelo FMI, cobrem um período mais curto que o do Gráfico 1. A conclusão qualitativa é a mesma: predomina o aumento do gasto, e não a sua redução. De 142 países com dados disponíveis, 68% aumentaram o gasto entre 2000 e 2019.

Gráfico 2 - Despesa pública total: 2000 vs. 2019 (% do PIB)



Fonte: FMI (IMF Fiscal Monitor)

Notas: (*) Ano inicial 2003

Portanto, o ponto de partida da autora, a uma afirmação de que estaria havendo a “retirada massiva do Estado [da economia]”, não corresponde à realidade.

II.2 – O livro não mostra evidências quantitativas para respaldar suas teses

A não apresentação de respaldo quantitativo para as afirmações feitas no livro é uma constante em toda a obra. Nas 271 páginas do livro são apresentados apenas 12 gráficos e 4 tabelas. Não há qualquer esforço estatístico ou econômétrico para respaldar as teses defendidas. Como se verá adiante, muitas afirmações também não encontram respaldo factual.

Quando os poucos dados apresentados conflitam com a tese da autora, ela não faz qualquer comentário a respeito. Por exemplo, à página 95 o Gráfico 3 mostra que o setor privado é responsável por 67% do financiamento de P&D nos EUA, ficando o governo com 26%. Um livro que argumenta que o governo é o motor da pesquisa científica, e que as empresas apenas se apropriam dessa pesquisa, deveria se esforçar para explicar por que, então, as empresas gastam 2,6 vezes mais que o governo em P&D. A autora se limita a argumentar que, no caso da pesquisa básica, a proporção é inversa (57% governo e 18% empresas) o que não é novidade, pois pesquisa básica é um bem público, que tende a ser provido pelo Estado.

Por outro lado, abundam os adjetivos. Afinal, se trata de fazer uma “batalha discursiva”. Como explica a autora, “se quisermos descrever algo **positivo** e **visionário**, deveríamos usar uma palavra mais **ousada** e **ofensiva**, não **defensiva**” (p. 32-3). Somente consultando a introdução do livro nos deparamos com o abundante uso de adjetivos, como:

- **grandes** projetos **visionários**
- visão **entusiástica** do papel do Estado
- investimentos **visionários** estão sendo feitos atualmente por bancos de investimento estatais
- decisões **ousadas** e **arriscadas** em setores-chave
- assumindo a liderança com **ousadia**, com uma visão **clara** e **corajosa**
- Um Estado empreendedor (...) opera **corajosa** e **eficientemente**
- **tecnologia verde** **radical**
- a **tecnologia verde** precisa de um governo **ousado**

- Estado como um ator **corajoso** do sistema econômico
- investimentos **catalizadores, precoces e arriscados**

Essa linguagem empolga o leitor. Os mais desavisados embarcam nos argumentos e deixam de perceber que não há evidências substantivas respaldando a profusão de adjetivos. Como afirma Sandström (2015, s/p): *“a base empírica para a tese de Mazzucato também deve ser descrita como deficiente (...) o tom é consistentemente empolado, às vezes extravagante e ocasionalmente irrelevante de uma forma que não convém a um pesquisador Quando isso é combinado com uma compreensão teórica deficiente da política de inovação e um empirismo que pode, na melhor das hipóteses, ser escrito como anedótico, torna-se difícil levar a sério o livro de Mariana Mazzucato”*⁴.

II.3 – Há confusão entre os conceitos de inovação e P&D

Inovação é muito mais que pesquisa e desenvolvimento (P&D). P&D se concentra na criação de novas tecnologias. Já as inovações ocorrem cotidianamente, com melhorias de processos produtivos, identificação de novas demandas de mercado, novos usos para produtos já existentes.

Empreendedores privados, em busca de novas oportunidades de ganho, se esforçam para encontrar novos meios de atender as necessidades de potenciais clientes. Como argumentam McCloskey e Mingardi (2020, p. 44-8): “[there is an] astounding scale of little, bottom-up innovations. (...) [a] myriad of small improvements, and often enough pretty big ones (...) coming to the market daily (...) about 20.000 new food products are introduced in the US in a year. Most of them fail (...) Innovation is a bottom-up evolution deriving from knowledge dispersed among millions of people (...)”.

De modo similar, Alvarez et al. (2022, s/p) argumentam que “inovação diz respeito à capacidade de criar valor, empresas e novos setores da economia. Uma economia é inovadora quando o padrão de competição dominante é baseado na introdução nos mercados de produtos, soluções e modelos de negócios que se diferenciam do que já existe. Inovação é, primeiro, um problema de negócios, economia, instituições, não apenas de ciência e tecnologia”.

Não é possível imaginar que o Estado seja capaz de substituir o mercado nesse processo “bottom-up” de buscar novos produtos, aperfeiçoamento contínuo de processos, novos usos para tecnologias já existentes.

O Estado pode sim gerar ou financiar inovações muito úteis através de P&D. Afinal, dedica volumes elevados de recursos a isso, e algum resultado é esperado que ocorra. Mazzucato concentra sua atenção em grandes invenções saídas dos laboratórios científicos estatais ou financiados pelo Estado. Por isso, usa como sinônimo de inovação as invenções gestadas na Agência de Projetos de Pesquisa Avançada dos EUA (DARPA), nanotecnologia, novos produtos farmacêuticos, biotecnologia, novas fontes de energia, internet. Algumas dessas invenções certamente contribuem para o ecossistema de empreendedores e inovadores que levam a novos produtos e revolucionam a forma como as pessoas produzem e vivem no seu cotidiano.

Mas daí a dizer que o Estado é o ator principal nesse processo e é capaz de comandar e direcionar a inovação em uma economia de mercado vai uma grande distância. Uma coisa é

⁴ Traduzido do original em Sueco para português pelo Google Tradutor.

viabilizar, dentro de laboratórios governamentais, uma tecnologia que permita a ligação de computadores em rede. Outra coisa é criar tecnologias que permitam que essa ligação ganhe escala global, dar viabilidade comercial a isso, seja expandindo a capacidade e velocidade de comunicação, seja encontrando usos comerciais para internet.

A criação de valor pela internet, seja pelo seu uso comercial, seja pelas diferentes possibilidades de cooperação que proporciona, não foi planejado nem induzido pelo Estado. Milhões de empreendedores foram, no dia a dia, encontrando e aperfeiçoando formas de usar a tecnologia. Por exemplo, os sites que inicialmente se concentravam em leilões de produtos usados se transformaram em grandes e diversificados portais de vendas de produtos novos e usados. A melhoria das qualidades de vídeo viabilizou os cursos online e videoconferências, entre outros produtos.

Como argumenta Sandström (2015, s/p), “o mercado possibilita um processo de busca onde atores com informações insuficientes aprendem e se desenvolvem gradativamente por meio de um processo de descoberta. De acordo com tal raciocínio, é difícil para o Estado tomar as decisões corretas em relação às inovações, mesmo que tenha apenas boas intenções”.

Nesse sentido, a autora exagera ao dizer que o Estado foi “visionário” ao desenvolver pesquisas que levaram à internet, e que a internet foi uma inovação “escolhida pela DARPA”. Conforme McCloskey e Mingardi (2020, p. 71-72) : “the question is whether the American government envisioned anything like the internet. The answer is obvious: of course it didn’t. There was no ‘mission-oriented directionality’(...) for the government to have ‘invented’ the internet, a minimal prerequisite would seem to be for the government to have an anticipation of the internet (...) the military funding contributed spillover benefits to the development of the commercial internet (...) but there is a big difference between unintended consequences and ‘directionality’, between happenstance and plan. (...) Bob Kahn, a leading developer of the ARPANET and the internet, observed that DARPA ‘would never have funded a computer network in order to facilitate email’ because the telephone already served person-to-person communications perfectly well.”

II.4 – Erros factuais e “escolha a dedo” dos casos analisados

Mazzucato simplesmente exagera ao fazer afirmações como a de que “não há uma única tecnologia significativa por trás do iPhone que não tenha sido financiada pelo Estado” (p. 36). Sandström (2015, s/p) questiona “por que não há menção ao transistor (1947) ou ao circuito integrado (1959), ambos desenvolvidos por empresas e que constituem talvez os mais importantes blocos de construção da sociedade da informação? A tecnologia de imagem digital foi desenvolvida no Kodak Research Labs (...) Foi a RCA que desenvolveu o LCD, não o governo. A tecnologia celular foi criada na Bell Labs em 1947, enquanto o microprocessador é produto de uma colaboração entre Intel e várias empresas japonesas”.

Dizer que o empreendedorismo do Estado está por trás da grande expansão das ferrovias nos EUA também parece um erro histórico, visto que “railroads as an innovation—or, better to say, railroads when they were an innovation—were largely a creation of the private sector...When the railroads stopped innovating, and became in many cases net deductions from national income, the State stepped in.” (McCloskey e Mingardi, 2020, p. 56)

A referência feita ao Banco de Desenvolvimento brasileiro (BNDES) como capaz de financiar inovações e ainda gerar lucro para o Estado, reinvestido em saúde e educação não tem respaldo factual. A atuação do BNDES no período retratado pela autora se concentrou em conceder

financiamentos subsidiados a empresas maiores, mais velhas e menos arriscadas (Bonomo, Brito e Martins, 2015 e Lazzarini et al., 2015). Não há evidência de impacto relevante da ação do banco sobre a produtividade da economia brasileira (Carrasco e Freitas, 2022) ou sobre o investimento total (CMAP, 2021). Os lucros foram obtidos a partir de prejuízo para o Tesouro Nacional, pois o *funding* principal das operações do BNDES foram empréstimos subsidiados pelo Tesouro, que superaram 9% do PIB (Kawal, 2022). Portanto, os lucros do Banco se davam em prejuízo da disponibilidade de recursos para outras políticas públicas, como saúde e educação, ao contrário do que afirmou a autora.

O uso do BNDES como instrumento de indução do crescimento econômico é hoje reconhecido como um dos maiores erros de política econômica recente. O custo fiscal foi substancial (CMAP, 2021), houve a indução de alocação ineficiente de capital (Carrasco e Freitas, 2022), concentrou renda (Kawal, 2022), subsidiou ditaduras como as de Venezuela, Cuba e Angola (Mendes, 2014), teve efeitos colaterais negativos sobre a política monetária e controle da inflação (Bonomo et al, 2022), promoveu o crowding-out de fontes privadas de financiamento de longo prazo (Kawal, 2022).

Ao selecionar seus exemplos, para chamar atenção à participação do Estado no processo de inovação, Mazzucato não permite que se tenha uma ideia de qual é a relevância do Estado em todo o processo de inovação. Não apresenta qualquer evidência quantitativa de que os casos por ela selecionados, sempre focados nos EUA, têm impacto decisivo no crescimento econômico daquele país.

Um autor que quisesse argumentar na direção contrária poderia simplesmente ignorar as contribuições vindas do Estado e focar apenas nas inovações feitas pelo mercado, tais como a invenção do container que revolucionou o comércio internacional, os elevadores que viabilizaram a verticalização e aumento de densidade nas cidades, a expansão de negócios via franquias, etc.

Dado o crescimento da participação do Estado na economia, ao longo do século XX, seria estranho que não houvesse casos de sucesso em pesquisa universitária financiada pelo governo ou de inovações militares que tenham ganhado utilidade em aplicações de mercado, assim como muitos fracassos também ocorreram. Quando o gasto público chega a 35% do PIB, algum produto inovador ou benefício surgirá. Seria muita ineficiência que todo esse dinheiro gasto não gerasse um caso de sucesso sequer. Colocar holofotes apenas nos casos de sucesso não são uma forma científicamente neutra de analisar o papel do Estado na inovação.

Em suma, selecionar os casos que são favoráveis à sua tese, exagerar na contribuição estatal, apresentar informações incorretas ou superficiais e não prover evidências quantitativas tiram credibilidade da argumentação.

II.5 – Ignora custos fiscais e de oportunidade

Quando elogia a capacidade do Estado de prover “financiamento paciente” para inovações “corajosas” que requerem mais tempo para maturação, em contraste com empresas privadas que desejariam retorno rápido, Mazzucato esquece-se de registrar quem está pagando a conta: o custo fiscal e de oportunidade dessa “paciente”. Apresenta apenas os benefícios, ignorando os custos.

O financiamento dos empreendimentos estatais requer tributos mais altos, o que destrói atividades econômicas que seriam viáveis com tributação mais baixa, mas deixam de sê-lo com

tributos mais altos. De forma similar, a poupança que financia os empreendimentos estatais deixa de estar disponível para financiar empreendimentos privados.

Mazzucato simplesmente não acredita que exista esse efeito *crowding out*: “a hipótese de *crowding out* é usada para analisar a possibilidade de a elevação nos gastos do Estado reduzir os investimentos no setor privado (...) [mas] existem na prática muitas partes do cenário de risco em que os negócios privados temem colocar os pés e o governo indica o caminho”. (p. 32)

Ou seja, na sua opinião, o empreendedor privado covarde e focado nos ganhos fáceis de curto prazo (ver item II.7, adiante) não iria investir em setores arriscados mesmo com tributação baixa ou abundante poupança disponível. Portanto, os recursos ficariam ociosos e não haveria custo de oportunidade no seu uso pelo Estado. Posição baseada em premissas questionáveis e não fundamentada em evidências pela autora.

A autora também rejeita o procedimento básico de orientação das decisões públicas com base no cálculo de custo-benefício social: “a teoria econômica convencional justifica a intervenção do Estado quando o retorno social do investimento é maior do que o retorno privado – o que reduz a probabilidade de investimento de uma empresa do setor privado (...) [mas] os grandes projetos visionários – como colocar ‘um homem na lua’ ou criar a ideia por trás da internet – exigiram muito mais do que o cálculo de retorno social ou privado” (p. 26).

Ora, se os projetos são “visionários”, seus autores sabem quais são as externalidades que eles vão gerar e, portanto, podem colocá-las no cálculo de retorno social. Se as externalidades são desconhecidas, então a autora está basicamente propondo que se coloque dinheiro em qualquer aventura à espera de que um ganho social inesperado (como um novo produto ou uma tecnologia útil) venha a surgir.

Outro argumento de Mazzucato é de que muitas inovações privadas falham, e as pessoas não vêm problema nisso. Mas basta uma iniciativa estatal falhar para que o Estado seja acusado de incompetente.

O problema desse argumento é que o custo do fracasso privado é todo do empreendedor e de seus financiadores. Já o fracasso estatal é pago pelos contribuintes. Experimentar e falhar sem arcar com os custos gera incentivos incorretos.

Gastos em pesquisa científica são elevados, e países de menor renda que gastarem com isso terão menos recursos para educação, saúde e saneamento básico, que são essenciais para sua população. Vale a pena incorrer no custo de oportunidade, no risco e o no tempo de espera?

Como argumentam Aghion, Antonin e Bunel (2021), países que estão longe da fronteira tecnológica provavelmente se beneficiarão mais, com menor custo, se adotarem uma estratégia de copiar tecnologias bem-sucedidas desenvolvidas em outros países, em vez de se aventurarem na fronteira da inovação.

Portanto, a ideia de Estado empreendedor, que já é questionável mesmo nos países de maior renda, torna-se ainda mais inadequada na grande maioria das nações, que têm níveis de renda médio ou baixo.

II.6 – Ignora argumentos de economia política e escolha pública

A autora parte do princípio de que o Estado é formado por políticos e servidores públicos benevolentes e bem-informados, capazes de fazer e executar planos de longo prazo com missão e objetivos claros. Com isso, ignora toda a literatura de economia política e escolha pública na

qual são apresentados obstáculos a decisões públicas eficientes, e os políticos têm agenda própria e são guiados por interesses eleitorais, corporativos ou individuais, não necessariamente alinhados com o interesse coletivo e difuso, bem como há significativo espaço para lobby de interesses privados nas decisões públicas. (Buchanan e Tullock, 1962; Krueger, 1974; Olson, 1999)

Nesse sentido, é até curioso que a autora sustente que o Estado tem capacidade de se dedicar a projetos de longo prazo, enquanto o mercado privado estaria muito focado no lucro imediato, não tendo paciência para esperar pela maturação de projetos.

O que se vê na literatura de economia política é justamente uma miopia de curto prazo por parte do setor público, em que políticos querem ter resultados imediatos, a ponto de usá-los como ativo na próxima campanha eleitoral. A autora ignora um ponto intensamente pesquisado e debatido em economia e ciência política: os ciclos políticos orçamentários (*political budget cycles* ou *political business cycles*; ver, por exemplo, Drazen, 2000)

Já o capital privado, se enxergar a possibilidade de lucro no longo prazo, e conseguir criar a estrutura financeira para viabilizar o fluxo de caixa e gerar um valor presente positivo, não terá dificuldade em fazê-lo, e regularmente o faz. Empresas que não encararem o desafio podem ser deslocadas do mercado por concorrentes que o façam.

Ao adotar a visão maniqueísta de um setor público bom e técnico e um setor privado egoísta e que só pensa em lucro imediato, Mazzucato passa a criticar lucros extraordinários, “financeirização”, recompras de ações e acúmulo de lucros em detrimento do reinvestimento dos ganhos em mais inovação. Parte dessas afirmações decorrem de incompREENSÃO dos mecanismos de funcionamento e financiamento de empresas de capital aberto, conforme comentado adiante, no item II.7.

Porém, outra parte vem do fato de que o Estado é passível de influência por interesses privados, de modo que leis e programas públicos podem ser desenhados para garantir monopólios e ganhos extraordinários a empresas que são bem-sucedidas em seus lobbies. Algumas empresas podem ser focadas nos ganhos fáceis de curto prazo porque regulações estatais as protegem da concorrência, de modo que não precisam se envolver em projetos mais trabalhosos e arriscados (Rajan e Zingales, 2004).

Quanto maior o envolvimento do Estado em atividades empresariais ou regulatórias, no estilo do Estado empresário advogado pela autora, maiores as oportunidades e vantagens em tentar influenciar suas decisões via lobby, propina ou pressões políticas. Até mesmo para uma substituição de atividades de pesquisa que poderiam ser feitas por empresas privadas. O Estado empreendedor pode ser, em parte, resultado de sua captura, e não de uma liderança “visionária”, “radical”, “eficiente”.

Em contextos institucionais em que há muito espaço para a captura de decisões públicas por interesses privados, a expansão da ação estatal proposta pela autora – seja na inovação, seja em qualquer outra área – tenderá a gerar mais dos resultados que ela condena (empresas pagando poucos impostos, recebendo altos subsídios, inovando pouco) e menos dos resultados que ela exalta (inovações produtivas e úteis ao crescimento econômico).

Em termos históricos, quem tem o poder político do Estado teme as inovações. O Estado não seria empreendedor e visionário, e sim favorável ao *status quo* e avesso a novidades. Como ressaltam Acemoglu e Robinson (2012, p. 183): “technological innovation makes human

societies prosperous, but also involves the replacement of the old with the new, and the destruction of the economic privileges and political power of certain people (...) the process of creative destruction that it [innovation] initiates threatens the livelihood of those who work with old technologies [and] (...) also threaten to reshape political power".

A despeito de muitos eventos históricos quebrarem essa resistência e abrirem espaço para inovações, como registram os autores na mesma obra (e que é o caso da China a partir de dos anos 1970, tratado no item II.9 adiante), não há por que esperar que quem se beneficia do *status quo* e controla o Estado estará de braços abertos a inovações, menos ainda que as induzirá de forma consciente, "ousada" e "visionária".

Pelo contrário, o que se viu nas últimas décadas foi um cenário de globalização e inovação induzido por iniciativa empresarial e políticas protecionistas emanando dos governos, em atendimento a grupos de pressão internos em busca de proteção, sejam eles empresas ou sindicatos de trabalhadores, tanto em países desenvolvidos, como os EUA e na União Europeia, quanto no Brasil e outros países de renda média.

A receita de Mazzucato para evitar problemas é um tanto inocente: "o Estado não pode e não deve se curvar facilmente a grupos de interesse que se aproximam dele em busca de doações, rendas, e privilégios desnecessários, como cortes de impostos. Em vez disso, deve procurar grupos de interesse com os quais possa trabalhar dinamicamente em sua busca por crescimento e evolução tecnológica." (p. 29). Mais uma vez, temos governantes e burocratas benevolentes, técnicos e íntegros, que são capazes de discriminar quais são as empresas parasitárias e quais podem efetivamente produzir inovações, e conseguem se afastar das primeiras e buscar acordos com as demais.

Mesmo nos países com instituições capazes de limitar a captura do Estado, há sérias limitações ao processo de escolha pública. Enquanto no mercado privado o sistema de preços transmite informações para agentes que atuam com base em suas próprias escolhas e preferências, no setor público: (a) as decisões não são feitas diretamente por quem usará o serviço público, e sim por representantes eleitos; (b) esses representantes não conhecem perfeitamente a preferência do seu eleitorado; (c) o eleitorado não tem preferência uniforme; (d) os eleitores não têm incentivos para revelar suas reais preferências; (e) os serviços públicos serão providos por servidores públicos e não pelos políticos que decidiram quais serviços prover, abrindo espaço para que os primeiros o façam de forma a buscar o benefício próprio e não os objetivos da política (problema de principal-agente). (Stiglitz, 2000)

Frente a todas essas dificuldades inerentes ao processo político e à escolha pública, parece uma profissão de fé argumentar que o Estado estaria mais bem posicionado que o setor privado para tomar decisões estratégicas inovadoras, com visão de longo prazo. Ainda mais distante da realidade seria esperar que ele escolha vencedores por critérios técnicos, selecionando no setor privado quem são os bem intencionados inovadores.

II.7 – Visão distorcida do empreendimento privado

As empresas privadas são caricaturalmente descritas no livro como grupos de pessoas vorazes, que têm por objetivo central o lucro alto e imediato e não investem o suficiente em inovação, para aumentar os excedentes a serem pagos aos seus executivos e acionistas.

Na verdade, empreendedores privados e seus acionistas são indivíduos que se sujeitam a risco e ficam por último na fila da remuneração. Antes de obterem lucro, precisam projetar,

financiar e oferecer ao mercado algo que seja de interesse dos consumidores. Só assim terão alguma receita. Uma vez que a receita entra no caixa, precisam pagar seus fornecedores, financiadores e empregados. Ficam com o que sobra, são os “*residual claimants*”. O mesmo ocorre em caso de falência: ficam no fim da fila de credores.

Portanto, estratégias de recompras de ações, distribuição de dividendos ou decisões quanto à alocação de novos recursos em inovação são tomadas com base em estratégias competitivas e de sobrevivência das empresas: remunerar os acionistas para manter a atratividade da empresa a novos acionistas, ponderar os riscos das inovações com atividades que garantem receitas consolidadas, descontinuar projetos e produtos fracassados, etc. Não se trata de manipulações voltadas a enriquecer alguns poucos privilegiados no comando de empresas.

A possibilidade de obter lucros altos, em uma economia competitiva, são uma sinalização de mercado que induz a inovação. Os lucros extraordinários não duram muito, pois concorrentes entram e erodem esse ganho. O cenário descrito por Mazzucato, de empresas parasitárias beneficiadas por lucros excessivos é muito mais provável em contextos em que a ação ou omissão estatal, bloqueando a entrada de competidores ou não regulando oligopólios e monopólios, viabiliza comportamentos não-competitivos. Como já afirmado acima, a ação estatal, louvada pela autora, pode estar na base dos problemas que ela atribui a empresas privadas.

Certamente há problemas de principal-agente entre gestores e financiadores de empresas, como, por exemplo, em remunerações excessivas de executivos. Mas essas são questões *interna corporis* das empresas e serão resolvidas por elas ou pelo mercado, que acabará as eliminando ou fazendo-as encolher. Quando necessário, regulação estatal também pode ser usada.

Empresas privadas não acertam sempre. Mas quando erram, são penalizadas pelo mercado. Um processo darwiniano de seleção faz com que projetos malsucedidos sejam interrompidos. Produtos que não vendem ou empresas que não agregam valor saem do mercado.

Já o Estado pode sustentar por muitos anos iniciativas fracassadas, pois não está competindo em mercado e obtém financiamento pela extração compulsória de impostos dos contribuintes. Como exemplificam McCloskey e Mingardi (2020, p. 120), o avião supersônico Concorde, produzido por um consórcio estatal anglo-francês, fracassou comercialmente, mesmo assim voou por 27 anos, de 1976 a 2003, em contraste com fracassos do mercado privado como o Google Glass, que ficou apenas 3 anos no mercado, o computador NeXT's da Apple (1 ano) ou a mudança da fórmula da Coca Cola para um sabor mais doce – New Coke (3 meses).

II.8 – Governança importa

Quando a autora afirma que “quando o Estado é organizado eficientemente (...), acontecem coisas que de outra forma não aconteceriam” fica a impressão de que ter um Estado eficiente é só uma questão de “vontade política”. Ocorre que as dificuldades de economia política e escolha pública, descritas no item II.6 acima, tornam bastante improvável que se alcance um Estado eficiente.

Ao concentrar os seus exemplos selecionados nos EUA, um país desenvolvido e com boa governança pública, Mazzucato pressupõe que qualquer país conseguiria ter organizações de

pesquisa e financiamento no padrão “primeiro mundo”. Ocorre que boa governança no setor público é mais exceção do que regra.

A Tabela 1 apresenta os 30 países mais bem colocados no “*Chandler Good Government Index*”⁵. Neles vivem apenas 13% dos habitantes do mundo. São países de renda alta, em média três vezes maior que a média mundial.

Tabela 1 – 30 países no topo do ranking do índice Chander de boa governança, suas populações e renda per capita

| País | População 2021 (milhões hab.) | Renda per capita 2021 (US\$ mil de 2017 - PPP) | Ranking gov 2022 |
|----------------------|-------------------------------|--|------------------|
| Finland | 5,5 | 49 | 1 |
| Switzerland | 8,7 | 71 | 2 |
| Singapore | 5,5 | 106 | 3 |
| Denmark | 5,9 | 58 | 4 |
| Netherlands | 17,5 | 57 | 5 |
| Norway | 5,4 | 66 | 6 |
| Sweden | 10,4 | 54 | 7 |
| Germany | 83,2 | 53 | 8 |
| New Zealand | 5,1 | 43 | 9 |
| United Kingdom | 67,3 | 45 | 10 |
| Ireland | 5,0 | 102 | 11 |
| Austria | 9,0 | 54 | 12 |
| Canada | 38,2 | 48 | 13 |
| Estonia | 1,3 | 39 | 14 |
| Japan | 125,7 | 41 | 15 |
| France | 67,7 | 45 | 16 |
| Australia | 25,7 | 50 | 17 |
| United States | 331,9 | 64 | 18 |
| Korea, Rep. | 51,7 | 44 | 19 |
| Iceland | 0,4 | 54 | 20 |
| Belgium | 11,6 | 52 | 21 |
| Czechia | 10,5 | 41 | 22 |
| Slovenia | 2,1 | 40 | 23 |
| United Arab Emirates | 9,4 | 70 | 24 |
| Portugal | 10,3 | 34 | 25 |
| Spain | 47,4 | 38 | 26 |
| Israel | 9,4 | 42 | 27 |
| Poland | 37,7 | 35 | 28 |
| Lithuania | 2,8 | 39 | 29 |
| Latvia | 1,9 | 32 | 30 |
| TOTAL (A) | 1.014 | | |
| MÉDIA (B) | | 52 | |
| World (C) | 7.888 | 17 | |
| (A)/(C) | 13% | | |
| (B)/(C) | | 3,1 | |

Fontes: Chandler Good Government Index e Banco Mundial (World Bank Open Data – World Development Indicators)

Se aumentarmos a lista até chegarmos à populosa China (40^a colocada no ranking), mesmo assim teríamos apenas 1/3 da população mundial sob governos de qualidade aceitável. Essa extensão, contudo, já incluiria casos clássicos de governos disfuncionais, como o da Itália (34^a no ranking).

Portanto, a grande maioria das pessoas vive sob governos que não conseguem “se organizar eficientemente”. Depender deles para liderar a inovação é, no mínimo, temerário.

II.9 – E a China?

A China é um exemplo muito utilizado quando se busca exaltar a capacidade do Estado empreendedor. Afinal, o crescimento assombroso do país nas últimas quatro décadas, sob um Estado forte, seria um bom exemplo para a defesa da tese.

⁵ <https://chandlergovernmentindex.com/country-rankings/>

Mazzucato cita diversas vezes aquele país: “A China também se envolveu em uma estratégia de industrialização direcionada e só entrou para a Organização Mundial do Comércio (OMC) quando suas indústrias estavam preparadas para competir, e não como parte de uma estratégia de industrialização apoiada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A estratégia chinesa expôs a fraqueza do Consenso de Washington sobre desenvolvimento, que negou ao Estado o papel ativo que ele desempenhou no desenvolvimento dos principais países industrializados.” (p. 72)

Mais adiante, lemos que “o 12º plano quinquenal chinês (2011-5) é visionário e ambicioso, e seu objetivo é investir 1,5 trilhão de dólares (ou 5% do PIB) em várias indústrias: tecnologias eficientes e ecológicas, biotecnologia, nova geração de TIS, produção avançada, novos materiais e carros elétricos (...) a estratégia de ‘desenvolvimento verde’ chinês está redefinindo a noção de como o desenvolvimento econômico ‘ideal’ transcorre com medidas agressivas do lado da demanda e da oferta” (p. 171). Odes ao subsídio público às indústrias chinesas de painéis fotovoltaicos e geradores de energia eólica também são encontrados ao longo do texto.

Contudo, se analisarmos em uma perspectiva histórica, o que permitiu à China deslanchar foi justamente a redução da mão forte do Estado e a autorização para que empreendedores privados se apropriassem dos lucros das suas atividades. O milagre econômico ocorreu quando Deng Xiao Ping lançou a política de portas abertas, atraindo investimento estrangeiro privado para o país.

Enquanto agricultores foram obrigados a entregar sua produção ao Estado, o que o “Estado visionário” chinês colheu foi a grande fome de 1958 a 1962, com um número estimado de 45 milhões de mortos (Dikkoter, 2011). A eliminação gradual da coletivização da produção agrícola ao longo dos anos 1970 e a criação de zonas especiais em que se garantiam os direitos de propriedade foram a condição necessária para o forte crescimento econômico posterior. Menos imposição estatal e mais espaço para o funcionamento de mercado.

É evidente que em uma economia socialista essa abertura para o investimento privado veio acompanhada de direcionamentos, subsídios, planos quinquenais, investimentos públicos em P&D e educação. Mas até que ponto eles foram a fonte do sucesso? Seriam capazes de se sustentar sozinhos sem a inovação e busca de mercados feita pelos empreendedores privados?

Alguns fatos recentes jogam luz sobre essa questão. A perseguição do Estado chinês a empresários que comandam conglomerados, posta em prática nos últimos anos, e medidas que restringem a liberdade de escolha das empresas em seus investimentos, coincidem com a perda de dinamismo econômico do país. Cenas de centenas de prédios residenciais sendo demolidos, sem nunca terem sido habitados, ilustram o desequilíbrio de oferta de habitações, decorrente de incentivos públicos à construção civil.

O “Estado visionário” falhou em uma função estatal básica: a fiscalização sanitária em seus mercados de alimentos, o que originou uma pandemia mortal que afetou todo o mundo.

Em 2022, quando boa parte da humanidade já havia virado a página da pandemia de Covid-19, a China continuava lutando com alto risco de contaminação, pois o governo se recusou a usar vacinas estrangeiras, mais eficazes que a sua, e não enfatizou a imunização em massa, em especial de idosos. Preferiu a tática autoritária de manter a população confinada ainda em 2022, o que também fez cair a atividade econômica.

O caso da China é uma ilustração do poder da liberalização econômica para transformar um país. Como registra Kissinger (2022, p. 307-9) a abertura ao capital privado foi um caminho inevitável para evitar o barril de pólvora que se tornaria o país após o fracasso e o empobrecimento das políticas de Mao Tse Tung. Em 1989, após dez anos de abertura e crescimento, os protestos estudantis na praça Tiananmen trouxeram novamente o risco de convulsão sociais. Após forte repressão estatal, que manteve o controle da sociedade no curto prazo, redobrou-se a aposta na abertura econômica e reformas, para que a estabilidade social fosse garantida pelo crescimento econômico.

II.10 – As falhas de mercado

O discurso da autora é de que ela rejeita o conceito de “falha de mercado” e vai além, propondo que não cabe ao Estado apenas corrigir defeitos do funcionamento do mercado. Ela propõe um “Estado empreendedor agindo como principal investidor e formador de mercado”.

No entanto, os principais exemplos selecionados a dedo pela autora provêm de ações estatais plenamente explicáveis pelo conceito de falhas de mercado. O DARPA e todo investimento militar dos EUA cumprem, primordialmente, a função de defesa nacional, um caso típico de bem público. Se a pesquisa científica ali desenvolvida acaba tendo utilidade não-militar, essa é uma externalidade e não uma “missão orientada e escolhida pelo programa”.

O fato de os EUA terem um grande papel na geopolítica mundial, com grande ênfase na ação militar, acaba levando a grandes investimentos na área, o que aumenta a probabilidade de a P&D militar gerar produtos de utilidade no uso civil.

O financiamento de pesquisa científica básica em universidades e centros de pesquisa é igualmente um bem público. Toda a agenda ambiental, que leva a esforços públicos nas áreas de geração de energia limpa, trata do caso clássico de externalidades negativas. O incentivo a pequenas empresas inovadoras, como no caso programa SBIC dos EUA, é também uma forma de induzir a criação de externalidades para sociedade sob a forma de inovação e emprego gerado por novas empresas sem acesso ao mercado de capitais.

Portanto, mesmo selecionando a dedo os exemplos que respaldariam sua tese, a autora não consegue sair de áreas de atuação em que os livros de introdução à economia do setor público afirma que há espaço para a atuação pública.

II.11 – A crença no controle da economia

Desde que Keynes propôs, em sua Teoria Geral, que o Estado poderia retirar a economia de uma situação de depressão, por meio de expansão fiscal ou monetária, criou-se a ilusão de que *policymakers* são capazes de manejá-la, mexendo alavancas como os gastos públicos, juros, subsídios e tributação e outros instrumentos.

Porém, uma coisa é lidar com uma situação grave, como uma depressão econômica ou uma paralização da sociedade devido a uma pandemia, como a Covid-19. Outra é fazer sintonia fina para suavizar os ciclos econômicos.

No primeiro caso, temos uma situação semelhante a um grande sinistro para o qual não há seguro contratado. O Estado entra como segurador de última instância, transferindo renda aos milhões de desempregados ou aqueles impedidos de trabalhar pela pandemia. É uma intervenção temporária e, nos casos de choques inesperados, de desenho pouco elaborado, pois

o mais importante é atender os desassistidos rapidamente. Trata-se de minimizar o custo do choque do curto prazo, pagando-o no longo prazo, via aumento da dívida pública.

No segundo caso, de tentativa de suavizar flutuações naturais e menos pronunciada do ciclo econômico, é muito maior a chance de erros. Há dificuldade para atuar na sintonia fina. Os instrumentos de que dispõem os economistas para medir a situação da economia são, no mínimo, imprecisos: estimativas de taxa de desemprego neutra (que não afeta a inflação), de crescimento potencial do PIB ou de limiar de risco da dívida pública são como bússola, velocímetro, volante ou freio defeituosos.

Não convém dirigir de forma audaz, acelerando e freandoativamente, fazendo curvas no limite, quando o carro tem grandes folgas na direção, freios deficientes e sequer se sabe a exata velocidade em que se está andando. Por isso, a gestão macroeconômica prudente muitas vezes prefere regras a decisões discricionárias: bancos centrais independentes com metas de inflação, regras fiscais, câmbio flutuante com intervenções apenas em casos extremos.

Há um terceiro caso ainda mais difícil para os *policymakers*: tentar adivinhar o futuro e conduzir ou orientar o processo de inovação tecnológica. Este não tem direção predefinida e é incerto. Não há volante ou alavanca que possa ser acionada pelo governo para “conduzir” esse processo. O ambiente é sempre mutável: há empresas buscando novos produtos e maiores margens de lucro, pesquisadores e inventores criando novas soluções, consumidores com novas demandas, transformações no meio-ambiente, no tamanho e composição etária da população. A globalização e a urbanização ampliaram o fluxo e o conjunto de produtos, ideias e instrumentos financeiros, tornando os mercados mais amplos e complexos para trabalhadores e empresários (Jones e Romer, 2010). Saltos tecnológicos deixam muitos produtos ultrapassados de uma hora para outra.

Algumas inovações dão certo, outras promissoras fracassam. Apenas para ficar em exemplos conhecidos de nós consumidores, o Blue Ray era uma tecnologia promissora que foi inviabilizada pelo CD e este teve vida curta, sendo substituído pelo streaming de áudio e vídeo. O Segway, que prometia ser uma revolução no transporte individual nas cidades, virou um trambolho restrito ao uso de vigilantes de shopping centers. Mas é inspiração para uma nova leva de veículos mais práticos de deslocamento, como patinetes e outros veículos compactos, que estão cotidianamente sendo experimentados por consumidores e projetistas. O economista Larry Summers, Presidente Emérito da Universidade de Harvard, com treinamento suficiente para prospectar tendências econômicas futuras, quando informado sobre o projeto de criação do Facebook, o descartou como ideia que não iria muito longe.

O argumento central de Mazzucato é de que o Estado é mais capaz que o setor privado para “empurrar e conduzir” esse processo caótico. A autora leva ao extremo a ideia keynesiana de capacidade do Estado para manejar a economia.

O Estado seria perfeitamente competente para vislumbrar quais serão as tecnologias do futuro e induzir o setor privado a segui-lo, fazendo os investimentos “ousados” antecipadamente, sustentando tecnologias que não são comercialmente viáveis, mas que no futuro certamente o serão, e treinando mão de obra para operá-las. Só não fica claro quais são as bússolas e radares de que dispõe o Estado e que não estão acessíveis aos empreendedores privados. Como o Estado sabe antes que os investidores comerciais quais serão as tecnologias viáveis.

Obviamente há grandes temas, problemas a resolver e pistas trazidas por inovações promissoras: impacto ambiental de combustíveis fósseis, perspectivas de cura de determinadas doenças, avanços em biotecnologia, etc. Institutos de pesquisa públicos ou financiados pelo Estado, assim como inovadores privados, estudam esses grandes temas e as tendências da inovação. Mas há uma grande diferença entre isso e acreditar que o Estado é capaz de mexer as alavancas corretas para conduzir o processo de inovação, microgerenciando e decidindo quais empresas, produtos e soluções devem ser priorizados com incentivos e proteção estatal.

Mais uma vez recorrendo a McCloskey e Mingardi (2020, p. 23): “very few people understand just how complex the economy actually is. The assumption seems to be that the economy is no more complex than are the words, graphs, and columns of data that are commonly used to describe it. This assumption is wildly mistaken. It’s the equivalent of assuming that anyone can (...) do as well as Chagall by looking at his paintings, or easily run a large company by reading its balance sheets”. Os mesmos autores argumentam que a visão de Mazzucato é de que a inovação pode ser criada através de “desenho inteligente”, quando a realidade é a de um processo darwiniano de evolução por seleção natural.

III – Conclusões

Este texto apresentou críticas ao argumento de que o Estado é e deve continuar sendo o condutor central do processo de inovação econômica. Foram analisados os argumentos apresentados por Mariana Mazzucato em seu livro o “Estado empreendedor”.

Mostrou-se que a autora não fundamenta seus argumentos em evidências quantitativas e factuais convincentes. Há diversas afirmações incorretas e exageradas, bem como um uso excessivo de adjetivos, que buscam mais uma “batalha discursiva” que um debate lógico e racional de ideias. Há imprecisão conceitual, confundindo-se inovação com P&D.

É feita uma seleção a dedo de casos considerados de sucesso ignorando-se fracassos. São ressaltados os benefícios e desconsiderados os custos. Não são levados em conta problemas de economia política e dificuldades no processo de escolha pública que resultam em problemas como corrupção, captura das políticas públicas, resistência a mudanças e ineficiência decisória. Há uma visão distorcida dos mecanismos de mercado, desconsiderando os sinais de preços e lucro como indutores de inovações. Tampouco se considera a importância da capacidade de governança pública, e o fato de que mais de 90% da população vive em países com governos de baixa capacidade técnica e operacional.

Por fim, há uma crença excessiva na capacidade do Estado para antecipar qual o caminho futuro da inovação e nos instrumentos de política pública para “conduzir” a inovação, quando este é um processo sujeito a alta incerteza.

Tais críticas, contudo, não devem ser entendidas como um posicionamento no extremo ideológico oposto, segundo o qual não haveria qualquer espaço para o Estado na economia e que os mercados tudo resolveriam. Certamente há um espaço para o Estado, mas que não seria o de líder e comandante do processo econômico e de inovação.

Cabem ao Estado funções já bastante estudadas em teoria econômica, como a de garantir estabilidade contratual, segurança jurídica, provisão de bens públicos, correção de externalidades, atuação como segurador de última instância em crises econômicas ou calamidades. Nesse escopo cabe a participação do Estado no financiamento e estímulo a pesquisa, à mitigação de externalidades climáticas, à pesquisa tecnológica voltada para

finalidades de defesa nacional. Sempre com o cuidado de se pesar até que ponto a ação estatal está gerando mais correção de falhas de mercado do que criando falhas de governo, e avaliando o peso que a capacidade institucional, a economia política e os incentivos têm sobre os resultados almejados da ação estatal.

Esses limitadores certamente recomendam um envolvimento do Estado muito menor que o Estado empresário proposto por Mazzucato.

A bem-sucedida cooperação público-privada que levou ao rápido desenvolvimento das vacinas contra a Covid-19 não teria ocorrido se o Estado fosse o líder do processo e decidisse desenvolver vacinas sem utilizar as tecnologias desenvolvidas dentro das empresas. Vale notar que apenas alguns países desenvolvidos, nos quais há “ciência empresarial” (ligada a aplicações lucrativas do conhecimento científico) e não “Estado empresarial” lograram sucesso no rápido desenvolvimento de vacinas, testes e metodologias de controle da Covid-19.

Referências bibliográficas

- Acemoglu, D., Robinson, J. (2012) *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. Profile Books Ltda.
- Aghion, F., Antonin, C., Bunel, S. (2021) *The power of creative destruction: economic upheaval and the wealth of nations*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Alvarez, R. et al. (2022) Inovação para construir o futuro. Folha de S. Paulo, 15/12/2022.
- Bonomo, M., Brito, R.D., Martins, B. (2015) The after-crisis government-driven credit expansion in Brazil: a firm level analysis. *Journal of International Monetary and Finance*, 55, 111-134
- Bonomo, M. et al. (2021) Crédito direcionado e seus efeitos sobre a transmissão da política monetária. In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Insper e Fundação Brava. Ed. Autografia.
- Buchanan, J., Tullock, G. (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Liberty Fund, 1999. Disponível em: http://files.libertyfund.org/files/1063/Buchanan_0102-03_EBK_v6.0.pdf
- Carrasco, V., Freitas, G.V.M. (2021) Crédito direcionado e produtividade: o PSI como exemplo. In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Insper e Fundação Brava. Ed. Autografia.
- CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2022) *Relatório de avaliação – Empréstimos da União ao BNDES*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/eubndes-relatorio-de-avaliacao.pdf>
- Dikkoter, F. (2011) *Mao's great famine: the history of China's most devastating catastrophe*: 1958-62. Bloomsbury, 2011.
- Dranzen, A. (2000) *The political business cycle after 25 years*. NBER Macroeconomics Annual 2000, v. 15.
- Jones, C.I., Romer, P.M. (2010) The new Kaldor facts: ideas, institutions, population, and human capital. *American Economic Journal: Macroeconomics* 2:1, 224-245
- Kawal, C. (2022) *O BNDES voltará a pedalar?* Agência Broadcast, 13/12/2022.
- Kissinger, H. (2022) *Leadership: six studies in world strategy*. Penguin Press.
- Krueger, A. (1974) The political economy of rent seeking society. *The American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303.
- Lazzarini, S.G. et al. (2015) What do state-owned development banks do? Evidence from BNDES, 2002-09. *World Development*, 66, 237-253.
- Mazzucato, M. (2014) *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Portifolio/Penguin.
- McCloskey, D., Mingardi, A. (2020) *The myth of the entrepreneurial state*. American Institute for Economic Research. Adam Smith Institute.

- Mendes, M. (2014) *Faz sentido o BNDES financiar investimento em infraestrutura em outros países?* Brasil, Economia e Governo. Disponível em: <https://www.brasil-economia-governo.com.br/?p=2208>
- Olson, M. (1999) *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria de grupos sociais.* Edusp.
- Rajan, R., Zingales, L. (2004) *Salvando o capitalismo dos capitalistas.* Elsevier/Campus.
- Sandström, C. (2015) *Book review: The entrepreneurial state,* Ekonomisk Debatt, n. 3, p. 92-94. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/275462440>
- Stiglitz, J. (2000) *Economics of the public sector.* W.W. Norton & Company. 3rd Edition.