

## ENTREVISTA

Estado e iniciativa privada, cada qual em seu papel, escrevem juntos a história da inovação, diz Mariana Mazzucato. Por **Diego Viana**, para o Valor, de São Paulo

# O leão, o gato e os mercados

**A** analogia do mundo animal que mais se associa com o discurso sobre o Estado, entre economistas, é a do paquiderme: lento, pesado e incômodo. Ao escrever sobre a relação entre governos e o dinamismo da inovação nos mercados, a economista italiana Mariana Mazzucato, professora da Universidade de Sussex, no Reino Unido, preferiu as imagens de um leão e um gato. Os dois felinos estão estampados na capa de "O Estado Empreendedor" (Portfolio Penguin, 304 págs., R\$ 44,90), justificando as perguntas da introdução: "Qual deles tem um 'espírito animal' e qual é domesticado e 'fica para trás', contido na passividade? Qual é o Estado? Qual é o setor privado?"

Os capítulos seguintes são dedicados a demonstrar como exemplos de inovação, dinamismo e revolução tecnológica na história do capitalismo tiveram a participação indispensável do Estado, seja por meio do financiamento direto de pesquisas, seja por meio de laboratórios públicos e bancos estatais — Mariana é entusiasta de instituições brasileiras como BNDES, Finep e Fiocruz.

O livro está recheado de exemplos recentes, como a Apple e o Google. As próximas revoluções tecnológicas, na argumentação de Mariana, seguem o mesmo caminho, a começar pelas

energias renováveis e as tecnologias limpas, que poderão evitar o colapso climático que se aproxima. Segundo a autora, só uma entidade como o Estado consegue operar o financiamento paciente e ousado que esses setores, caracterizados por tantos riscos e incertezas, exigem. Governos são, também, indispensáveis para formatar novos mercados e torná-los eficientes.

A primeira versão do trabalho sobre o papel do Estado na inovação tinha ares de "panfleto político do século XIX", segundo Mariana. Em 2011, ela publicou sua pesquisa, sob a forma de relatório, para o centro de pesquisas inglês Demos. O estudo foi citado pelos ministros britânicos Vince Cable ("Negócios e Inovação") e David Willetts (da Ciência e das Universidades), e influenciou políticas públicas no Reino Unido. A principal é o ambicioso projeto das "Oito Grandes Tecnologias", que financia centros de pesquisa capazes de garantir o lugar do país na ponta da criação de tecnologias.

A seguir, a entrevista que Mariana concedeu ao Valor.

**Valor:** A senhora menciona na introdução que a primeira versão do texto saiu com ares de panfleto político do século XIX. A senhora enxerga seu trabalho sob essa luz política?

**Mariana Mazzucato:** Político no sentido aristotélico: fortalecer a cidadania. Desde os anos 1980, em nome da inovação, do crescimento, do dinamismo, estamos reduzindo os governos. Dissemos aos nossos governos para sair do caminho baseados numa história falsa. Se queremos inovação, vamos ver como a inovação aconteceu de fato. Se queremos dinamismo, vamos ver as áreas mais dinâmicas e quem as financiou em diferentes épocas e lugares. Vamos ser um pouco mais adultos e menos ideológicos. Muito do que é considerado política objetiva não passa de ideologia e ainda fomenta a desigualdade. É o caso do mito do governo grande, que seria um impedimento inercial à inovação. O problema não é o tamanho do governo. É sua capacidade de formatar mercados. Toda vez que houve crescimento rápido e inovador, havia governos extremamente ativos. É uma questão de aprender as lições e criar governos que consigam construir, com o setor privado, um ecossistema dinâmico e inovador.

**Valor:** A senhora cita muito o exemplo americano, um país onde a retórica anti-Estado é fortíssima, argumentando que a prática é outra.

**Mariana:** Embora gostem de falar como se fosse tudo conduzido pelo mercado, os EUA tiveram um físico ganhador do Prêmio Nobel di-



DIVULGAÇÃO

**Mariana:** "Se queremos inovação, vamos ver como a inovação aconteceu de fato. Se queremos dinamismo, vamos ver as áreas mais dinâmicas e quem as financiou em diferentes épocas e lugares"



rigindo o Departamento de Energia [Steven Chu, secretário de Energia entre 2009 e 2013, ganhou o prêmio Nobel de física em 1997]. Eles também investem no Arpa-e, que está para a energia renovável como a Darpa, do Departamento de Defesa, para a internet [a rede de computadores foi desenvolvida, nos primórdios, pela agência militar americana]. Essa agência atraiu pessoas realmente inteligentes, como Arun Majumdar [que dirigiu a Arpa-e até 2012 e hoje colabora com as iniciativas verdes do Google]. Esse tipo de construção de equipes com pessoas muito competentes no interior do governo, em diversos tipos de instituição, é fundamental. Não estou falando do Estado em termos de vigilância, como aquele Grande Irmão dizendo a todo mundo o que deve fazer. É uma rede descentralizada de agências públicas ativas. Seu país tem o BNDES, a Finep, a Fiocruz e outras instituições descentralizadas, mas ativas. Quanto mais essas agências são orientadas para suas missões, em vez de simplesmente ter o papel de consertar pequenas falhas do mercado, mais o profissional qualificado sente que é uma honra trabalhar nessas agências.

**Valor:** A campanha eleitoral brasileira tem incluído uma discussão sobre o papel dos bancos públicos, a começar pelo BNDES, que a senhora citou. Qual é esse papel?

**Mariana:** Vivemos num período em que a finança privada recuou da economia. Quem vai preencher esse buraco? Não é qualquer tipo de finança que permite inovação e desenvolvimento econômico, especialmente em novas áreas. É a finança paciente e comprometida com o longo prazo. Nos EUA, existe o “venture capital”, mas ele está cada vez mais focado no curto prazo. Isso funciona para “gadgets”, mas não vai trazer nanotecnologia, biotecnologia ou tecnologia limpa. Um banco público com uma missão, capaz de atrair os melhores cérebros e financiar pacientemente as áreas de fronteira, é uma coisa boa. Precisa ter formas de avaliar o investimento e entender que não se trata de trabalhar simplesmente em mercados preexistentes, mas criar mercados, empurrar as fronteiras de novas áreas. Nessa perspectiva, o modo de avaliar o sucesso do investimento é outro.

**Valor:** O livro também associa essa questão à distribuição justa de propriedade acionária.

**Mariana:** Nessas áreas em que o sucesso é tão difícil e raro, quando uma iniciativa finalmente é bem-sucedida não há razão para que o empresário não pague de volta uma parte do que recebeu dos investimentos públicos. Nos EUA, a empresa Tesla, do setor de energia renovável, recebeu US\$ 465 milhões do governo. A Solyndra recebeu US\$ 500 milhões. A Solyndra falhou, a Tesla é extremamente bem-sucedida. Ninguém sabe da Tesla, mas



DIVULGAÇÃO

“É questão de aprender e criar governos que consigam construir, com o setor privado, um ecossistema dinâmico e inovador”

todo mundo conhece o caso Solyndra nos EUA, porque foi usado para atacar [o presidente Barack] Obama. Mas para cada Tesla há oito Solyndras. Então, por que não guardar [para o Estado] alguns direitos e ações da Tesla, para cobrir as perdas da Solyndra?

**Valor:** A ideia de que o mercado existe por si só e o governo age de fora deveria ser abandonada? Os mercados precisam ser criados por alguém — um governo, por exemplo?

**Mariana:** Os mercados são resultados, não pontos de partida. Expressam a interação entre diferentes tipos de negócios, pequenos e grandes, diferentes instituições governamentais e diferentes tipos de famílias. O verdadeiro objetivo da política pública tem que ser produzir um efeito nessas organizações. Há escolhas a fazer, e as escolhas feitas pelas companhias afetam o resultado de mercado. O mesmo vale para as instituições do governo. Se tiverem uma visão estratégica, ativa, inteligente, capaz de atrair pessoas de nível muito alto, podem empurrar as fronteiras nessas áreas em que o setor privado ainda tem muita aversão ao risco. O Estado não só é um ator importante no mercado, mas, literalmente, forma e dá sentido a um mercado, que não é algo predefinido: é a atividade de investimento que define as fronteiras. Gosto muito de [Karl] Polanyi, cuja análise his-

tórica dos mercados deixa claro como o mercado capitalista é um fenômeno recente e foi essencialmente promovido por governos. Vejo isso especialmente no que podemos chamar de uma economia da inovação e da tecnologia. Não é como se houvesse um setor existente e as empresas estivessem com uma enorme vontade de fazer nanotecnologia, então vão até o governo para pedir uma pequena ajuda. A visão sobre nanotecnologia veio do governo. A visão da internet veio do governo. Ao redor do mundo, hoje, a visão para a energia renovável veio dos governos. Não é um caso de definir quem é o mocinho e o vilão. É só um fato histórico. Nós, economistas, precisamos nos adaptar a isso em nossas discussões do tema.

**Valor:** Como a senhora disse, a narrativa hoje é oposta e enxerga o governo como um estorvo. Qual é o efeito disso?

**Mariana:** Hoje, quando governos precisam realmente criar políticas concretas, mesmo se tiverem grandes coisas na cabeça, às vezes o que sai são políticas fracas, porque têm medo de fazer coisas grandes. Serão sempre acusados de causar a fuga do capital privado, escolher vencedores, todas essas acusações clássicas. Eles mesmos acabam abafando qualquer ambição que tenham, além de ser criticados por qualquer falha. É uma profecia que se autorrealiza: nos países onde só se critica o governo, é mesmo difícil atrair as melhores mentes.

**Valor:** Os fracassos são um tema tão importante no livro quanto os sucessos...

**Mariana:** Quando se tenta inovar, seja no setor privado ou no público, haverá muitos, muitos casos de insucesso. E depois, de repente, um sucesso. O que sabemos sobre investimentos governamentais em lugares como os EUA, Israel ou Alemanha é que esses sucessos podem trazer décadas de crescimento. As falhas são parte do processo. A inovação é assim. Envolve incerteza extrema, muito risco. A questão não é se o Estado deve ou não escolher a direção da mudança, mas como. Aprender com o sucesso de outros países. Ver como as agências públicas atraem profissionais especializados.

**Valor:** Hoje, as maiores corporações conseguem passar por cima dos governos de várias maneiras. Por exemplo, recorrendo a paraísos fiscais. Isso enfraquece a capacidade dos governos de empreender? E isso significa que teríamos de criar algo como um imposto ou um governo transnacional?

**Mariana:** Os paraísos fiscais causam uma corrida para o fundo. O Reino Unido, por exemplo, introduziu vários esquemas de tributação para atrair capital. A China está atraindo empresas porque é um grande núcleo de inovação. Há muitas coisas boas acontecendo na economia verde. Estão empregando US\$ 1,7 trilhão em novos setores e isso atrai capital. Não é preciso

reduzir impostos para atrair capital. Algumas das áreas que requerem ações mais urgentes, como a da mudança climática, exigem muito dinheiro para as inovações necessárias. Então, juntar recursos de diversos países é mais premente do que em qualquer outro momento.

**Valor:** Isso não é dificultado por evasão fiscal?

**Mariana:** Existem empresas que conseguem dominar o sistema, o que dificulta a situação de países que fazem investimentos arriscados e com paciência. Um país que não investe em nada, só tenta atrair capital baixando impostos, sente-se confortável, aconteça o que acontecer. No caso dos EUA, que gastam US\$ 32 bilhões por ano só em biotecnologia e fármacos, é diferente. Se as empresas que se beneficiam, como a Tesla, a Apple ou o Google — aliás o algoritmo do Google foi financiado pelo governo —, simplesmente saem do país, é um insulto aos contribuintes. É difícil ver um país que tenha continuado a crescer por mais que alguns anos só por ter atraído capital com cortes de impostos, ou seja, por redução de custos.

**Valor:** Existe um papel nisso tudo, também, para os gastos sociais?

**Mariana:** Áreas de bens públicos, como educação, infraestrutura, saúde, exigem muito investimento do governo. O setor privado não investe em saúde para todos, só para uma pequena parcela da população. Esses gastos estão sob ataque: no Reino Unido, onde vivo, a educação foi amplamente privatizada, o que é um problema enorme, porque cria um sistema de duas velocidades. O que produz desigualdade e tantos outros problemas. A educação deveria ser o “melting pot”, não deveria criar diferenças. Mas acho que há algo na questão que é ainda mais profundo. Ter um país mais saudável, menos desigual, mais educado, onde as oportunidades são distribuídas mais igualmente, também fomenta inovação, porque abre um leque de possibilidades para muito mais pessoas entrarem no jogo da inovação. Se só uma parte da população, seja a elite, seja os homens, o que for, tiver acesso à boa educação, o repositório de possíveis inovadores é muito mais restrito. Uma sociedade em bom funcionamento, em que as pessoas são saudáveis, educadas, felizes, no longo prazo também reduz a dívida do governo, porque é muito caro manter as pessoas nas prisões ou pagar seguro-desemprego, em vez de receber impostos daquilo que as pessoas produzem.

**Valor:** Quais questões a senhora destacaria na área de patentes, hoje?

**Mariana:** Tínhamos um sistema, em tese, aberto de ciência, depois da Idade Média, em que o cientista ficava conhecido à medida que outras pessoas o citavam. Isso nos tirou da Idade Média: pessoas aprendendo umas com as

“Vamos ser um pouco mais adultos e menos ideológicos. (...) O problema não é o tamanho do governo. É sua capacidade de formatar mercados”

outras, em vez de manter tudo secreto. Agora estamos voltando para a Idade Média. Antes só se patenteava o produto; hoje, patenteamos ferramentas para fazer a pesquisa. Estamos fechando o processo científico, porque barramos entrada de outras pessoas, impedidas de explorar as ferramentas. Além disso, grandes empre-

sas estão criando patentes irrelevantes, só para delinear estrategicamente seu espaço, como cães que urinam nos postes para demarcar território. O grau em que isso corrói a ciência é um problema sério.

**Valor:** Isso também envolve um problema de financiamento público.

**Mariana:** Nos EUA, existe a lei Bayh-Dole, que permitiu o patenteamento de pesquisas financiadas pelo setor público, para facilitar a comercialização de invenções. Nas áreas em que o governo financiou a pesquisa, os preços dos produtos, como medicamentos, devem ser controlados pela política pública, de modo que o contribuinte não pague duas vezes, primeiro pela pesquisa e depois por esses preços altíssimos de medicamentos. A lei foi mal administrada. Hoje, temos dinheiro indo para a pesquisa pública e sendo privatizada sem formatação desse processo, produzindo medicamentos caros demais. E isso é justificado pelas empresas com o argumento do custo da pesquisa. ■

