

## Ideias do Milênio: Mariana Mazzucato, economista ítalo-americana

*Entrevista concedida pela economista **Marina Mazzucato**, da Universidade de Sussex na Inglaterra, ao jornalista **Silio Boccanera**, para o programa **Milênio**, da Globo News. O **Milênio** é um programa de entrevistas, que vai ao ar pelo canal de televisão por assinatura Globo News às 23h30 de segunda-feira, com repetições às 3h30, 11h30 e 17h30.*

### Reprodução

O Estado é apontado com frequência como bicho-papão da economia. Aparece como um interventor equivocados do mercado, agente de uma burocracia letárgica que só serve para atrapalhar o dinamismo do setor privado e a suposta eficiência das forças de mercado. Pelo menos é esta a visão liberal ortodoxa e clássica do capitalismo, refratária à participação do Estado ou do governo na economia. Puro mito, contrapõem os que destacam o papel fundamental do Estado na economia capitalista. Não só como regulador do mercado, mas como parte atuante e inovadora de avanços, que o setor privado depois aproveita como se fosse iniciativa sua, sem dar crédito e sem pagar royalties. Exemplos internacionais vão da internet ao celular, do GPS ao genoma, da rede WWW a muitos dos remédios nossos de cada dia, criados pelo Estado, ou com fundos públicos, correndo riscos e depois comercializados pelo setor privado, que fica com os lucros. Isso ocorre não só nos Estados Unidos, palco da reverência quase divina ao mercado, mas com fartos exemplos no Japão, na Coreia do Sul, e, claro, na China do capitalismo envergonhado da fase pós Mao Tsé-Tung, e não exclui o Brasil. Nesta linha de defesa do papel do Estado na inovação e no dinamismo da economia capitalista, provocando arripes neoliberais, está a economista ítalo-americana Mariana Mazzucato da Universidade de Sussex, na Inglaterra. É autora do recém-lançado livro “O Estado Empreendedor”, ainda sem versão no Brasil.



**Silio Boccanera — Muitos economistas e políticos dizem que o Estado é um agente burocrático, incompetente e letárgico que só atrapalha o dinâmico setor privado. Você diz que isso é um mito. É mesmo?**

**Mariana Mazzucato** — É um mito, e ele não é novo, eu diria que ele existe há uns 30 a 40 anos. O que ele pressupõe é que a única coisa que o Estado precisa fazer é facilitar a atividade do setor privado. Ou seja, ele não deve ser muito ativo. Economistas dizem que o Estado deve consertar falhas do mercado. Mas ao analisarmos o que o Estado já fez em países que cresceram através de tipos específicos de investimentos estratégico, vemos Estados muito inovadores e que os economistas não tem uma predisposição para entender.

**Silio Boccanera — O Estado também é bom em inovar, não só o setor privado?**

**Mariana Mazzucato** — O Estado não apenas é bom em inovar como tem sido um dos principais agentes inovadores. Ao pensar em inovação, a primeira coisa que percebemos é como ela é incerta e assustadora. A maioria das inovações falha. E a maioria das inovações leva muito tempo, não só três a



cinco anos como é, por exemplo, o que o capital de risco pode esperar. Inovações geralmente levam 20 anos. O que vemos é que os agentes que se dispuseram a oferecer paciência e um comprometimento financeiro de longo prazo têm sido, com frequência, agentes públicos. Sejam agências específicas de inovação, como a Darpa, nos EUA, ou bancos de investimentos federais como a KFW, na Alemanha, ou o BNDES, no Brasil. Muitas vezes são agentes públicos que fazem as coisas assustadoras e esperam pacientemente pelos resultados.

**Silio Boccanera — E quanto ao papel do capital de risco? São eles que têm dinheiro. É claro que querem lucro, mas há muito dinheiro nessa área.**

**Mariana Mazzucato** — Há. A razão pela qual precisamos, ou achávamos que precisávamos, é que bancos tradicionais são muito cautelosos, e inovações são tão arriscadas que eles não querem financiá-las. Então, teoricamente, o capital de risco serve para fornecer esse investimento inicial arriscado que os investidores tradicionais não se dispõem a fazer. Em vez disso, vemos que ele é bom para coisas como aparelhos, mas para áreas como biotecnologia, nanotecnologia, tecnologia verde, ou para a internet, ele não é muito bom. Porque ele também tem muito medo. Em áreas como a biotecnologia, o capital de risco entrou 14 a 20 anos depois de o Estado ter feito a parte mais difícil. O problema é que, porque a inovação é tão cumulativa, a inovação de agora cresce a partir da inovação do passado. A questão é que, enquanto o capital de risco consegue retorno para cobrir suas despesas, nesses casos únicos de sucesso a cada dez tentativas, o Estado não tem conseguido.

**Silio Boccanera — Outra crítica comum à intervenção estatal na economia é a política industrial e o hábito de escolher vencedores. O que você acha disso?**

**Mariana Mazzucato** — Nos exemplos que analisei, falei de Estados escolhendo vencedores, mas, sempre que se tenta inovar, é preciso procurar tecnologias e setores específicos e, também, empresas específicas, e muitas vezes se falha. De certa forma, a Apple foi uma empresa que o governo americano escolheu. Ele deu US\$ 500 mil por meio do SBIC, iniciativa de investimento em pequenas empresas. Mas a própria Apple se beneficiou de investimentos enormes em tecnologias específicas. Essas tecnologias foram escolhidas e isso foi a base do sucesso do iPhone e do iPad. A tela *touchscreen*, a internet, o GPS e o Siri — sistema ativado por comando de voz — foram financiados diretamente pelo governo. O governo escolheu essas tecnologias. O problema é que, quando o capital de risco faz diferentes tipos de investimento, ele também só tem sucesso em algumas áreas. Um em cada dez é a estatística da taxa de sucesso comum. Mas, diferentemente do capital de risco, o Estado não pensou em como conseguir uma recompensa daquele único investimento, como a internet, por exemplo. Então ele não tem recursos para cobrir as despesas dos outros nove. Esse sistema de recompensa do risco é fundamental para dar certo se quisermos que o Estado seja empreendedor, assuma riscos, e aceite bem falhas — o que é necessário para inovar.

**Silio Boccanera — Pelos exemplos que você deu, o Estado investiu em todas essas tecnologias em empresas que, como a Apple, agora se beneficiam disso, enquanto o Estado não pensou em tirar proveito próprio.**

**Mariana Mazzucato** — Exatamente. Às vezes, falo provocando que, se o governo americano, que sempre dizem que é guiado pelo mercado, mas que, de acordo com os exemplos, é na verdade muito intervencionista. Se o governo tivesse pensado nessa questão de forma mais prática, ele teria, talvez, pensado em ganhar ao menos 1% de retorno de, por exemplo, investimentos na internet. Haveria mais



dinheiro nos cofres públicos dos EUA para incentivar a indústria de tecnologia verde e sua revolução, que muitos esperam ser a próxima revolução tecnológica. Mas não há. Nós socializamos os riscos e privatizamos as recompensas.

**Silio Boccanera — Deveriam cobrar parte do lucro dessas empresas.**

**Mariana Mazzucato** — Considerando os riscos e o acesso a recompensas, há diversas opções. Temos empréstimos contingentes à renda para estudantes, por que não para bancos? O algoritmo da Google foi financiado pela Fundação Nacional de Ciência (NSF, na sigla em inglês). Deveria haver algo nesse empréstimo dado aos futuros donos da Google que dissesse: “Tomem este dinheiro, façam o que quiserem, sejam loucos. Se falharem, não se preocupem. Mas se fizerem bilhões de dólares, um pouco deve retornar para a NSF”. Se somássemos esses “um pouco” de cada um dessas empresas que lucraram bilhões com esses investimentos, teríamos muito mais hoje para inovação no setor público para o próximo passo. Também poderíamos ter equidade. Aliás, na Finlândia, por exemplo, a Sitra, uma agência de investimento público que ajudou a Nokia em suas inovações, conseguiu equidade com a Nokia. Quando a Nokia ganhou muito dinheiro, a Sitra também lucrou muito para investir em novos negócios. Podemos pensar também no governo reter uma “ação de ouro” das patentes, da propriedade intelectual, em vez de abrir mão de tudo como é atualmente — ou num banco de investimento estatal que, por definição, retém equidade de seus investimentos. No Brasil, o BNDES lucrou, nos últimos anos, por volta de 21% a 22% de retorno de equidade em seus investimentos, e o Tesouro Nacional leva a maior parte disso. Teoricamente, esse dinheiro é reinvestido na economia, em educação, na infraestrutura do sistema de saúde... Então se tem um mecanismo para fazer o que a Europa fala em fazer sem ter o mecanismo apropriado, que é ter um crescimento não só inteligente de forma inovadora, mas também inclusivo e sustentável.

**Silio Boccanera — E o argumento de que, se o setor privado já está em certa área, o Estado não deve se envolver?**

**Mariana Mazzucato** — Para começar, esse argumentos se baseiam mais em ideologias do que em evidências. Então são duas questões diferentes. Um governo bem-sucedido faz o que Keynes diz: em vez de fazer as coisas serem um pouco melhores ou piores do que agentes privados, deve fazer as coisas que ainda não foram feitas. Então, considerando os investimentos que mencionei, seja financiando a internet ou a biotecnologia antes da revolução biotecnológica acontecer, temos muito pouco investimento privado nessa áreas. Justamente por causa do alto risco, da incerteza, dessas áreas. Um Estado confiante e bem-sucedido estará mais disposto a se aventurar em certas áreas onde o capital privado não está. Por exemplo, atualmente, a indústria farmacêutica é muito direcionada a remédios. Todas as pesquisas são sobre novos medicamentos. Há muito pouca pesquisa em diagnósticos, em tratamentos cirúrgicos, em estilo de vida. O que se pode dizer é que, quando o setor público entra nesse tipo de cenário, ele deve expandir o cenário em vez de permanecer restringido os limites estreitos definidos pelas grandes farmacêuticas. Então eu vejo isso de forma mais positiva. Em vez de culpar o Estado dizendo que ele não deve entrar onde há financiamento privado, acho que quando há um agente estatal, ou até um terceiro setor, ele deve tentar expandir os horizontes e fazer o que chamo de “dinamizar” o setor privado sem preocupações com efeito de expulsão ou não.

**Silio Boccanera — Os grandes laboratórios farmacêuticos alegam pesquisar muito por novas drogas e medicamentos. Mas você diz em seu livro que muito trabalho é feito pelo Estado. Como no caso dos Estados Unidos ajudando Institutos Nacionais de Saúde (NIH, na sigla em inglês). Fale sobre isso.**



**Mariana Mazzucato** — O que é legal sobre a indústria farmacêutica é que a divisão de produtos é muito clara. Alguns medicamentos são “*me-too*”, variações sutis de outros existentes, e alguns são realmente inovadores e revolucionários. Estes são novas entidades moleculares que têm prioridade de aprovação. E três quartos dessas novas entidades, com prioridade de aprovação, ou seja, dos medicamentos realmente revolucionários, são financiados pelo Estado através dos NIH. Grandes laboratórios farmacêuticos ainda são importantes, mas não para a parte revolucionária da pesquisa. Eles se concentram muito no desenvolvimento do “P&D” e se concentram muito também em comprar de volta suas próprias ações. Tanto a Pfizer quanto a Amgen gastam muito de suas receitas líquidas na compra de suas próprias ações para valorizar seus preços. Isso volta à questão do curto prazo.

**Silio Boccanera** — **E quanto às pesquisas militares? Elas estão muito mais envolvidas com financiamento público, é claro, mas, muitas vezes, pesquisas militares produzem artigos, produtos, métodos, que são usados no setor privado.**

**Mariana Mazzucato** — Nos EUA, é muito interessante notar que havia agências específicas, como a Darpa, que pertence ao Departamento de Defesa, e também a CIA e o programa de satélites militar, que foram responsáveis por tecnologias muito específicas que todo mundo usa todo dia em seus iPhones. Então, a Darpa investiu na internet, o GPS, a tela *touchscreen*, e até na Siri do iPhone. Tudo foi financiado por diversas agências ligadas, principalmente, a indústria militar, nos EUA. O que aconteceu foi que isso virou um modelo para todos os departamentos do governo. O interessante é que as missões que impulsionaram esse tipo de pesquisa necessitaram de vários setores diferentes interagindo. Mandar um homem para a Lua exigiu que 13 setores interagissem para ser possível. A grande questão hoje é: qual será o equivalente do futuro do microprocessador? Quais serão as missões do futuro? Deveriam ser, e espero que sejam, relacionadas a coisas como a mudança climática. Há também o problema do envelhecimento com que muitos países desenvolvidos estão tentando lidar. O que as missões a respeito desses problemas devem envolver é, antes de mais nada, o governo num papel bem mais ativo. Não só empurrando o setor privado, não só tirando os riscos e diminuindo uma taxa ou outra, mas se dispondo a assumir e pensar nas grandes missões, nas estratégias dessas áreas. Ajudando setores diferentes a se unirem. Em vez de considerar cada setor, considerar as missões.

**Silio Boccanera** — **O que você está falando é de política industrial?**

**Mariana Mazzucato** — É, mas “política industrial” significa coisas diferentes para pessoas diferentes. Não é só concentrar em setores específicos. Por exemplo, nos EUA e no Reino Unido, reconhecemos que houve um grande problema no setor financeiro, e os políticos estão tentando reequilibrar a economia, afastando-se da financeira em direção à real, à indústria, à política industrial. No Reino Unido, por exemplo, citaram os setores específicos que querem revitalizar e alimentar em termos de reequilíbrio. Citaram ciências da vida, automobilística, indústrias de criação, aeroespacial... O problema é que essas indústrias estão operando de forma bastante disfuncional. A indústria farmacêutica, essencial para o programa das ciências da vida, deveria ser reformada antes de pegar ainda mais dinheiro do governo. Então, eu certamente defendo uma política industrial, mas eu a chamaria de “política de inovação” e de “política de crescimento”. O que temos atualmente é uma situação esquizofrênica em que temos políticas industrial e de inovação discutidas por ministros específicos em departamentos, como no Reino Unido, o de Negócios e Inovação, que é um tipo de ministério para inovação industrial. Já o Departamento do Tesouro tem um modelo de crescimento completamente diferente. Então, embora tenhamos uns investimentos aqui, outros ali, em formação profissional e em centros que se propõem a



criar ligações entre ciência e indústria, eles continuam sendo basicamente raros e isolados por não serem vistos como principais na política de crescimento. A questão é: como transformamos a política de inovação para que ela saia desse gueto de política industrial como uma coisinha que talvez o governo faça algumas vezes, outra não. Devemos promovê-la à forma como pensamos em crescimento. Alguns países estão tentando fazer isso. Voltando ao Brasil, uma das coisas muito interessantes é que estão tentando promover tanto a inovação quanto à redução da pobreza ao mesmo tempo. Então, pensar nos instrumentos específicos que servem à inovação e como o retorno deles pode ser inserido na economia para gerar o crescimento da inclusão, é algo em que o Brasil está na frente. Qualquer missão que tenhamos sobre pobreza, mudança climática, ou o problema do envelhecimento, exige que o governo faça muito mais do que apenas pequenas políticas de taxas ou regulações aqui e ali. Exige um governo muito mais corajoso e empreendedor, disposto a assumir riscos e a unir diferentes agentes de formas novas e inovadoras.

**Silio Boccanera — De certa forma, como quer que interpretemos, é uma questão de política industrial e de escolher vencedores sem uma conotação negativa.**

**Mariana Mazzucato** — É política industrial, de inovação e de crescimento, e acho que, ao chamar só de “política industrial”, esquecemos que política industrial e reforma financeira precisam andar juntas. Voltando ao problema que mencionei antes, o fato de que cada vez mais empresas estão podendo, por um lado, se beneficiar desses investimentos em inovações, e, por outro lado, não fazer investimentos parecidos que criassem uma parceria apropriada, é muito problemático. Se você olhar em que eles estão investindo, eles estão cada vez mais financeirizando. Então a reforma financeira deveria desfinanceirizar a economia real e investir mais não só em inovação, mas em capital humano, treinamento, educação. De onde vem as capacidades? Não é de fora do sistema. Elas vêm dos processos internos de investimento. Enfim, é claro que sou uma grande defensora de estratégia industrial e de política de inovação. Apenas acho que só funciona sendo parte de um política muito mais coerente e sistemática de crescimento.



---

**Silio Boccanera — Há um paralelo com a indústria bancária, que também tenta privatizar os lucros enquanto os riscos são assumidos pelo Estado, que os apoia.**

**Mariana Mazzucato** — É preciso repensar o que queremos dizer ao falarmos em um sistema capitalista funcional. É claro que não é uma questão de Estado versus mercado, mas de parcerias público-privadas. Mas parcerias significativas requerem que se diga: “se vamos socializar os riscos, precisamos de mecanismos concretos para garantir que os lucros também sejam socializados”. De forma que o pagador de impostos, que financiou a maior parte das dificuldades, também seja beneficiado com os resultados. Isso é um grande problema, porque os impostos, que são o meio através do qual os governos recebem o retorno, tradicionalmente, chegaram a níveis que, mesmo se as empresas pagarem seus impostos — o que é um problema, porque não estão pagando — os impostos ainda são baixos. Ao ponto de não recuperarem de fato o valor que o governo precisaria para sustentar investimento futuros que permitam que essas empresas continuem inovando. A Apple é um caso famoso, mas a Amazon e a Google também pagam muito pouco em impostos, embora tenham se beneficiado de investimentos muito específicos. Você perguntou sobre a escolha de vencedores. Ninguém pode dizer que a Apple não foi, de alguma forma, escolhida pelo governo. O problema é que, para cada Apple, há muitas frutas podres. Inovação é uma coisa difícil. A maioria desses investimentos vai falhar. É por isso que precisamos socializar as recompensas, para que o governo tenha o retorno necessário para financiar não só a inovação futura, mas para cobrir seus gastos.

**Silio Boccanera — Ele não recebe nada em troca?**

**Mariana Mazzucato** — Ele recebe. O problema é o seguinte: se você pensar demais no retorno, você fica com agentes temerosos protegendo suas áreas. É bom que o governo, de certa forma, seja sonhador, faça os investimentos, deixe as coisas acontecerem. Mas, cada vez mais, porque as empresas não estão pagando suficientemente, e os empregos que são gerados desses investimentos muitas vezes são no exterior — o que não é um problema, não podemos controlar a globalização — é por isso que o governo deve pensar no sistema de recompensa. O que não significa que ele deva ser muito exigente, porque queremos que as empresas recebam diversos tipos de financiamento e assumam diversos riscos sem pensar no quanto terão que devolver ao governo. Mas se houver o entendimento mútuo de que o governo tem esse papel importante, teremos um debate muito mais eloquente entre os criadores das políticas, a população e a mídia sobre que é errado, em primeiro lugar, as empresas evitarem impostos e, constantemente, pedirem impostos mais baixos. Tanta inovação, infelizmente, significa diferentes tipos de créditos fiscais ou de reduções de burocracia. Sabemos que o que impulsiona os negócios inovadores é a compreensão de quais são as oportunidades do futuro. E essas oportunidades estão estreitamente ligadas a investimentos estatais. O motivo para a Pfizer, grande empresa farmacêutica, ter saído do Reino Unido recentemente, de Sandwich Kent, e ido para Boston, não foi porque Boston tem impostos menores ou menos burocracia, mas por causa da enorme quantidade de investimento que o governo americano gasta nos Estados Unidos: US\$ 32 bilhões por ano em farmacêutica e biotecnologia. O que precisamos é que empresas como a Pfizer admitam isso em vez de sempre voltarem a pedir ao governo que reduza seus impostos. Se o que gera o seu financiamento é investimento público, é bom você garantir que esses investimentos públicos sejam devolvidos.

**Date Created**

01/11/2013