

A atuação estatal desempenhada para fomentar o desenvolvimento brasileiro

*Felipe Chiarello de Souza Pinto**

*Larissa Dias Puerta dos Santos***

Resumo

O presente artigo propõe uma análise do cenário desenvolvimentista brasileiro através da ótica proposta pela autora Mariana Mazzucato, em sua obra “O Estado Empreendedor”. Com as ideias apresentadas em toda sua obra, pretende-se compreender a aplicação de seu ideal na construção do desenvolvimento brasileiro tendo em vista que sua obra, originalmente, serviu de suporte para incentivar que o governo inglês assumisse a postura de fomentador do desenvolvimento interno. A ideia desenvolvida por ela pode facilmente ser adotada no Brasil, e as razões para isso podem ser vislumbradas nesse ensaio que se propôs a trazer uma abordagem inicial da necessidade de uma postura arrojada do governo brasileiro no desenvolvimento nacional em meio ao cenário de crise atual.

Palavras-chave: desenvolvimento nacional, fomento público, investimento estatal.

Recebido em: 01/02/2017 | Aprovado em: 22/02/2017

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v31i1.6979>

* Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006) e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). Foi membro do Conselho Técnico Científico, do Conselho Superior e do Comitê da Área do Direito da CAPES-MEC, onde Presidiu a Comissão de Classificação de Livros (2010) e (2012 - 2013). Atualmente é Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico, Membro da Comissão de Revisão da Matriz Curricular da Graduação em Direito no Brasil (Convidado Externo CNE), Membro do Comitê da Área do Direito no Programa SciELO/ FAPESP, Membro do Conselho Editorial da Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central e Membro Titular da Academia Paulista de Letras Jurídicas, Parecerista na Área do Direito da CAPES-MEC, Professor Convidado no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito - Mestrado e Doutorado - URI - Ângelo-RS e Secretário Adjunto do CONPEDI. E-mail: chiarello.felipe@gmail.com

** Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2017), Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (2015) e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2011). Membro do Grupo de Pesquisa Estado e Economia no Brasil (Mackenzie). Advogada. E-mail: larissa.puerta@outlook.com

Introdução

As políticas públicas implementadas em quaisquer setores do interesse público, dentre eles o setor de infraestrutura de uma determinada nação, consistem em práticas concretas vislumbradas na atuação do Estado e do Governo. São políticas públicas todas as decisões executadas pelo governo para o desenvolvimento de um determinado setor.

A política pública pode ser encarada por suas duas vertentes: a definição política e a definição administrativa. Politicamente considera-se, dentro de uma democracia, que a política pública consiste em um processo decisório que envolverá conflitos de interesses, sendo aquilo que o governo optará ou não por fazer. Pelo viés da compreensão administrativa, a política pública é um conjunto de projetos, programas e atividades governamentais.

A construção e o implemento de novas políticas públicas em qualquer governo envolvem a composição de eventuais interesses contrapostos dos mais diversos atores sociais e dependem de um ciclo para sua concretização. O ciclo das políticas públicas pode ser subdividido em quatro etapas, quais sejam: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação.

Quaisquer medidas adotadas pelo governo brasileiro no sentido de fomentar o desenvolvimento social, da infraestrutura, da economia ou da gestão pública, necessariamente passarão por esse mencionado ciclo de elaboração das políticas públicas. Justamente no direcionamento que o Estado se propõe a atuar para o desenvolvimento da realidade brasileira, que o presente artigo se encontra.

Existe a necessidade de compreender a dinâmica do desenvolvimento estatal destinado à melhoria das condições desenvolvimentistas de uma determinada realidade. A partir do momento em que isso é colocado na pauta de debates com forte destaque, é preciso compreender que a temática do desenvolvimento de uma sociedade não pode ser discutida em termos rasos.

Assim, em razão de diversos estudos e debates acirrados que foram travados durante o grupo de estudos que se propôs a compreender a dinâmica em que se deu o Desenvolvimento Estatal Brasileiro, surgiu o presente ensaio com o escopo fundamental de trazer as principais ideias apresentadas pela autora Mariana Mazzucato em sua obra “*O Estado Empreendedor*”,¹ numa tentativa de aplicá-las ao cenário brasileiro.

¹ MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado* = *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*; tradução Elvira Serapicos. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

Esta temática é de extrema relevância e consegue demonstrar com alguns argumentos, que serão minuciosamente desenvolvidos durante a elaboração do artigo, a necessidade da constante atuação do Estado no cenário econômico para que o setor possa continuar existindo e ir além, progredir.

O Estado audacioso

A atuação do Estado no domínio econômico mostrou sua importância e vitalidade para a manutenção do sistema capitalista, tendo em vista que este é baseado em momentos de prosperidade e crise. A teoria de intervenção mínima estatal caiu por terra já no século XIX, com a apresentação das teorias econômicas amplamente difundidas de grandes expoentes como John Maynard Keynes² e Joan Robinson³.

Com a análise de estudos existentes no setor do desenvolvimento estatal, deparamo-nos com as previsões constitucionais que disciplinam e determinam a existência de uma ordem econômica e social. É preciso compreender que estas previsões foram feitas com objetivo de serem cumpridas, e não com mero intuito de previsão e criação de texto constitucional, tornando-se um mero escrito.

A primeira constituição brasileira que instituiu uma ordem econômica foi promulgada em 1934. O mencionado texto constitucional previa em seu artigo 115 que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica⁴”. Foi também esse documento normativo responsável por institucionalizar o direito de monopólio estatal da União em âmbito de interesse estratégico do desenvolvimento nacional.

É preciso destacar esse específico momento da história Brasileira, visto que, sem sombra de dúvidas foi Getúlio Vargas e sua equipe de estrategistas econômicos, adeptos das teorias cepalinas, os precursores do desenvolvimento no Brasil:

² Cf. KEYNES, John Maynard. *As conseqüências econômicas da paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

³ Cf. Robinson, Joan. *The Economics of Imperfect Competition*. Londres: Macmillan, 1933.

⁴ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1934.

Getúlio Vargas foi, indubitavelmente, o mais importante personagem da história brasileira do século XX. No período em que foi figura central da política nacional, de 1930 a 1954, o país passou por transformações de vulto, alterando-se o papel do Estado e aprofundando sua inserção na economia e na sociedade⁵.

Foi justamente por essa postura arrojada que o termo “desenvolvimentismo”, no cenário brasileiro, usualmente nos remete às teorias cepalinas, historicamente associado no Brasil com os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, desempenhados a partir da década de 1950:

Na falta de uma definição mais precisa, o desenvolvimentismo é muitas vezes confundido com outros fenômenos associados a ele em experiências históricas mais típicas: defesa da industrialização e do intervencionismo, que vai desde políticas econômicas expansionistas, pró-crescimento, até o planejamento e a criação de empresas e bancos de fomento estatais, geralmente emoldurados por uma retórica com apelos ideológicos nacionalistas⁶.

Foi essa compreensão da necessidade de adotar políticas desenvolvimentistas, no sentido de tentar transformar a economia brasileira então baseada exclusivamente no setor agrário, que o Estado se propôs a adotar políticas públicas de cunho atuante também no setor econômico. Desde então, políticas econômicas são idealizadas e viabilizadas no sistema político brasileiro, o que importa em afirmar que o Estado quando se dedica a agir no sentido de melhorar as práticas mercadológicas efetuadas no Brasil, o faz com legitimidade para tanto:

A política econômica é assim mais detalhista e mais pragmática. Ela não discute as bases filosóficas do sistema. Procura, apenas, dentro de suas premissas, viabilizar os objetivos tidos como necessários ou desejáveis pela comunidade, servindo-se dos instrumentos que o próprio sistema coloca ao seu dispor. Ganha em exatidão e profundidade; perde em generalidade⁷.

A finalidade de instituir políticas de cunho econômico perpassa pela necessidade de colimar objetivos institucionais destinados à melhoria do setor. Genericamente, Fabio Nusdeo nos aponta que os fins, de caráter geral, consistem

⁵ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Do progresso ao desenvolvimento: Vargas na Primeira República. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 51.

⁶ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 21.

⁷ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora RT, 2005, p. 171.

no progresso econômico, na estabilidade econômica, na justiça econômica e na liberdade econômica⁸.

Para o desenvolvimento específico da infraestrutura, diversas políticas públicas podem ser adotadas nos setores, por exemplo, de transportes, telecomunicações, abastecimento, saneamento, meio ambiente, energia, ciência e tecnologia.

Não é exaustivo mencionar Washington Peluso Albino de Souza e André Ramos Tavares, citados por Gilberto Bercovici e José Francisco Siqueira⁹, quando esclarecem que foi a Constituição de 1988 que inovou em relação às constituições anteriores por reconhecer de maneira mais enfática a importância da ciência e tecnologia. Aliás, é justamente esse conhecimento que assegurará o acesso ao conhecimento das futuras gerações.

Observa-se que a atuação do Estado no domínio social e a atuação do Estado do domínio econômico, tratam-se de temas que apesar de aparentemente diversos e esparsos, em verdade, tratam-se de ambas temáticas que desembocam no necessário e sadio desenvolvimento do Estado.

Dada estas premissas é possível vislumbrar que o desenvolvimento do Estado é feito, primordialmente com planejamento do investimento que deve ser efetuado pelos setores estratégicos de crescimento. Isso não acontece, ou pelo menos não deveria acontecer, aleatoriamente. O desenvolvimento é estratégico, e acontece com base no estudo do que se pretende investir.

De acordo com a temática aqui proposta, é preciso destacar a obra desenvolvida por Mariana Mazzucato, “*O Estado Empreendedor*”,¹⁰ na qual a autora pretende desmistificar todos os debates e entroncamentos criados tanto pelo setor privado, quanto pelo próprio setor público nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

A autora da obra que aqui foi utilizada como referencial para a discussão, é a titular da cadeira RM Phillips de Economia da Inovação no Departamento de pesquisa em Ciência Política da Universidade de Sussex, no Reino Unido.

⁸ NUSDEO, 2005, p. 174.

⁹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 3. ed. São Paulo: LTr, 1994, p. 381/384. TAVARES, André Ramos. Ciência e tecnologia na Constituição, *Revista de Informação Legislativa*, n. 175, p. 7-8, jul./set. 2007. apud BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco; Direito e Inovação Tecnológica. In: SCALQUETTE, Ana Cláudia S. (Coord.); SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.); PINTO, Felipe Chiarello de Souza (Org.); BAGNOLI, Vicente (Org.). *60 desafios do direito: economia, direito e desenvolvimento*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 24.

¹⁰ MAZZUCATO, 2014, p. 91/108.

Sua obra foi escrita com base em uma versão ampliada de um relatório que a autora elaborou para a DEMOS, um instituto de pesquisa do Reino Unido, cujo objetivo era o de convencer o governo britânico a mudar de estratégia, destacando que em verdade o Estado deve ser encarado como verdadeiro empreendedor, que assume riscos e cria mercados. Assim não deveria cortar os programas do Estado em nome de uma economia “mais competitiva” e mais “empreendedora”, mas repensar que o Estado pode e deve agir para assegurar uma recuperação sustentável pós-crise¹¹. Utilizando-se de toda teoria desenvolvida por ela, pretende-se trazer suas ideias impactantes aplicadas ao cenário brasileiro.

Especificamente no que atine ao terceiro capítulo do livro, considerado relevante para a abordagem desenvolvimentista que será aqui adotada, a autora inicia o desenvolvimento de suas ideias com um excerto retirado do “*The Washington Post*”, o qual relatava que o Presidente da França estava a passeio pelo vale do silício¹².

Segundo consta, naquela oportunidade Thomas Perkins, investidor do capital de risco, exaltou as virtudes dos investidores arrojados que financiam os empreendedores, até que Paul Berg, ganhador do prêmio Nobel interrompeu sua fala questionando onde esses investidores estavam nos anos 1950 e 1960 quando foi preciso fazer todo investimento em pesquisa básica.

É com essa crítica feita no mencionado capítulo intitulado “*O Estado arrojado: da ‘redução de risco’ ao ‘manda ver’!*”, que Mazzucato inicia o desenvolvimento de sua ideia, cujo objeto central do debate proposto por ela é desvendar o maior mito de todos: a alegação que o Estado exerce um papel limitado para a produção de empreendedorismo, inovação e crescimento.¹³

A autora explica que o debate sobre o tipo de pesquisa que o setor público ou o setor privado deve conduzir, resume-se à discussão sobre duas características: horizonte de tempo necessário e o fato de que muitos investimentos em pesquisa contribuem para o bem público. São essas duas questões que justificam o investimento pelo setor público em pesquisa básica e geram o argumento clássico da falha de mercado¹⁴.

¹¹ MAZZUCATO, 2014, p. 24.

¹² MAZZUCATO, 2014.

¹³ MAZZUCATO, 2014.

¹⁴ MAZZUCATO, 2014.

É preciso destacar que ao contrário do que transparece, o financiamento público de pesquisa básica, faz muito mais do que corrigir as falhas de mercado¹⁵. Esse investimento público, em verdade, é muito mais disposto a se engajar no mundo da incerteza, e aí o setor público pode acabar criando produtos novos e mercados novos correspondentes a esses produtos.

Ao adentrar no mundo da incerteza econômica, o Estado lidera o processo de crescimento, ao contrário da ideia de que ele só incentiva ou estabiliza esse processo de crescimento. Esse ato de liderar é descrito como mero redutor de riscos, todavia esse discurso não merece prosperar tendo em vista que esse papel implica em uma atitude muito mais arrojada por parte do Estado, porque ele assume o risco, não apenas o elimina, para que subsidiariamente, alguém fique com o retorno¹⁶.

Mazzucato explica que para desvendar esse mito de encarar o Estado como mero redutor de riscos, há a necessidade de mapear os tipos de riscos que podem ser encontrados no cenário de fomento à pesquisa, assim a análise pode ser devidamente compreendida.¹⁷

Para que haja a devida compreensão da temática aqui abordada, é preciso compreender o que é o empreendedorismo. Tal definição não possui entendimento único e para que seja possível compreender o contexto que adotamos, se traz aqui breve *explicação de economistas renomados*.

*Segundo Joseph Alois Schumpeter*¹⁸, *empreendedor é alguém, ou um grupo de pessoas disposto e capaz de transformar uma nova ideia ou invenção em um inovação bem sucedida. Não é só montar um novo negócio, mas sim montar esse novo negócio de forma a produzir um novo produto, um novo processo, ou um novo mercado para um produto ou processo que já existe.*

Para o economista essa troca implica numa destruição criativa e ela é a responsável pelo dinamismo das indústrias e do crescimento econômico a longo prazo.

Frank Knight por sua vez, afirmam que o empreendedorismo está ligado ao risco. O comportamento do empreendedor é o de uma pessoa que se dispõe a arriscar sua carreira e segurança financeira em nome de uma ideia, dispondo

¹⁵ MAZZUCATO, 2014.

¹⁶ MAZZUCATO, 2014.

¹⁷ MAZZUCATO, 2014.

¹⁸ SCHUMPETER, Joseph Alois. *Economic Theory and Entrepreneurial History*. Change and the Entrepreneur: Postulates and the Patterns for Entrepreneurial History. Research Center in Entrepreneurial History, Harvard University. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1949, apud MAZZUCATO, 2014, p. 92.

do seu tempo e também do seu capital num empreendimento *incerto*. Perceba que há diferença entre *risco* e *incerteza*. Inclusive Knight faz essa distinção:

O comportamento do empreendedor é o de uma pessoa disposta a arriscar a sua carreira e segurança financeira em nome de uma ideia, dispondo de seu tempo e também de seu capital em um empreendimento incerto. [...] A diferença prática entre as duas categorias, risco e incerteza, é que na primeira a distribuição do resultado em um grupo de ocorrências é conhecida [...]. Ao passo que no caso da incerteza isso não se aplica, e a razão é que geralmente é impossível formar um grupo de ocorrências, pois a situação em questão é em grande medida única¹⁹.

Após essa breve explicação, retornemos à abordagem dando ênfase para a inovação tecnológica. Investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento que contribuem para a mudança tecnológica implicam em muitos produtos fracassados e quando existe o sucesso, ele leva muitos anos para conseguir materializar-se.

Observa-se que a inovação tecnológica não é pautada na sorte, mas sim fruto do acaso, isso porque ela baseia-se em estratégias de longo prazo e investimentos direcionados. Os retornos desses investimentos são altamente incertos e por isso não podem ser compreendidos por meio da teoria econômica racional.

É em razão do alto risco atrelado às características aleatórias do processo de inovação, que as empresas, ou seja, o setor privado, que busca na maioria das vezes exclusivamente a maximização do lucro, investem menos em pesquisa básica.

Estas empresas, quando investem em pesquisa, investem em pesquisa aplicada, pois este tipo de pesquisa possibilita um retorno maior e mais imediato do que a básica. Cerca de 67% dos gastos com pesquisa de maneira generalizada é oriunda do setor empresariado. Entretanto, com a análise da específica pesquisa básica, é possível constatar a liderança do setor Estatal nesse campo de atuação. Note-se que parte das Universidades e Faculdades se utilizam de verba pública, o que, grosso modo, aumentaria a participação do Estado em pesquisa básica. A clara conclusão é a de que o Estado é quem lidera a inovação radical, a verdadeira inovação, por tratar-se de algo arriscado.

É preciso destacar que a teoria da atuação do Estado apenas em razão de uma falha de mercado não é verdadeira. O governo não só financia a pesquisa mais arriscada, seja a básica ou a aplicada, como também muitas vezes foi a fonte da inovação mais radical e pioneira. Percebe-se que o governo se empenha na criação de mercados, ao invés de apenas corrigi-los.

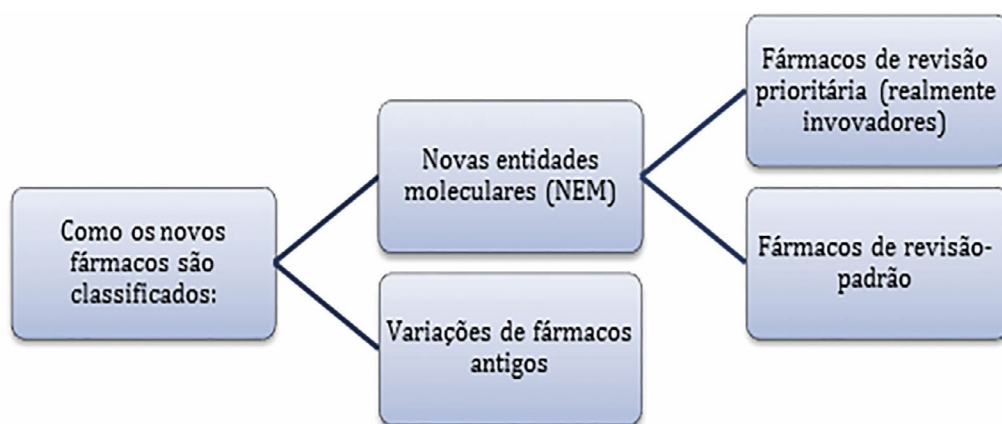
¹⁹ KNIGHT, Frank Hyneman. *Risk, Uncertainty and Profit*. Washington, DC: Beard Books, 2002, p. 233, apud MAZZUCATO, 2014, p. 93.

Esclareça-se que não é toda inovação que gera um amplo desenvolvimento econômico. As inovações capazes de gerar esse amplo desenvolvimento econômico, necessariamente, são detentoras de três qualidades fundamentais: elas se infiltram, espalhando-se por vários setores; elas melhoram com o tempo, reduzindo os custos para os seus usuários; elas facilitam a geração de inovação, através da invenção e da produção de novos produtos ou processos.

Três setores nos quais o papel do Estado é essencial

Para conseguir demonstrar esse papel da liderança governamental nesse setor, a melhor maneira de ilustrar a situação utilizada pela autora Mariana Mazzucato foi explicar a dinâmica de três setores onde o papel do Estado no avanço daquele setor, foi fundamental nos estágios iniciais de pesquisa. São eles: o setor farmacêutico, a biotecnologia e os Institutos Nacionais de Saúde, os quais serão devidamente destrinchados nos mesmos aspectos realizados no livro *“O Estado Empreendedor”*.²⁰

O setor farmacêutico é interessante na medida em que a pesquisa e o desenvolvimento que à ele é destinado, o é de maneira dividida. Podemos observar na tabela abaixo que os fármacos são divididos em novas entidades moleculares (NEM) e entre variações antigas. Por sua vez as NEM se subdividem e é possível concluir que uma dessas versões é ainda mais inovadora do que a outra.



Fonte: MAZZUCATO, 2014, p. 99.

²⁰ MAZZUCATO, 2014.

Os sujeitos que realmente investem nessa fórmula extremamente arrojada e inovadora, é principalmente o governo e as Universidades. As próprias farmácias justificam o alto preço de seus medicamentos com base na necessidade de cobrirem os altos custos com pesquisa e desenvolvimento, quando na verdade os medicamentos verdadeiramente inovadores são subsidiados por investimento público²¹.

No setor da biotecnologia, o imenso interesse do capital de risco e das grandes empresas farmacêuticas em biotecnologia mostrou-se paradoxal em razão do processo lento e arriscado para a recuperação do investimento. Duas são as respostas desse paradoxo: os investidores tiveram oportunidade para sair facilmente através das flutuações das ações no mercado especulativo; o apoio e o envolvimento significativos do governo ajudaram essa indústria a crescer durante as últimas décadas²².

A autora ilustra esse cenário, alegando que nos Estados Unidos esse investimento é feito de forma extremamente velada, sob a reivindicação da indústria pela intervenção governamental, ao mesmo tempo que declaram publicamente o apoio ao livre mercado. Diante disso, os Estados Unidos optaram por uma política industrial escondida, no sentido de que não essa política por eles adotada não é debatida publicamente pela mídia ou pelos formadores de opinião²³.

No caso dos Institutos Nacionais de Saúde, a enorme base de conhecimento da qual dependem as empresas biofarmacêuticas se desenvolveu com base mais no investimento governamental do que investimento das empresas privadas. Foi o Estado quem investiu em tecnologias novas até que as incertezas causadoras do medo se transformassem em mero risco. Enquanto o empresário continua a pressionar por cortes tributários e menos burocracia, no fim das contas ele se mostra bastante dependente do financiamento das receitas fiscais que tanto combate.²⁴

Conclui-se que o governo por meio desses institutos, por extensão os contribuintes, há muito tempo é o investidor mais importante do país na criação de conhecimento na área médica. Nos exatos termos do que conclui Mariana Mazzucato²⁵, o setor privado surfa na onda ao invés de criá-la.

²¹ MAZZUCATO, 2014.

²² MAZZUCATO, 2014.

²³ MAZZUCATO, 2014.

²⁴ MAZZUCATO, 2014.

²⁵ MAZZUCATO, 2014.

O cenário do desenvolvimento estatal brasileiro

No específico caso brasileiro, cabe crítica esclarecedora realizada por Gilberto Bercovici²⁶ ao nos submeter à percepção de um Estado desenvolvimentista.

Toda reflexão sobre a política de desenvolvimento exige que se refira ao Estado, inclusive para alterar as suas bases de sustentação e modificar a orientação do desenvolvimento excludente, levado a cabo especialmente após 1964. E este é um dos grandes problemas dos estudos sobre o desenvolvimento brasileiro: a falta de uma reflexão mais aprofundada sobre o Estado.

É preciso destacar que no próprio contexto político e econômico brasileiro, a Constituição Federal em seu artigo 218,²⁷ situa a pesquisa como um dos objetivos do Estado, donde podemos constatar que tal incentivo é a verdadeira chama motriz responsável pelo desenvolvimento estatal. De acordo com esclarecimento realizado por Gilberto Bercovici e José Francisco Siqueira Neto²⁸, no caso brasileiro, a importância do Estado é tão grande que o financiamento das pesquisas se restringe, quase que exclusivamente aos órgãos estatais.

O setor empresarial privado brasileiro geralmente prefere importar tecnologia, entendendo essa importação como economicamente mais vantajosa, devido aos custos e riscos envolvidos na promoção de pesquisas próprias. As filiais de empresas estrangeiras, por sua vez, importam tecnologia de suas matrizes, enviando recursos para o exterior sob a justificativa de aquisição do know-how. No Brasil, ciência, tecnologia e indústria dificilmente estão interligadas, perpetuando a dependência tecnológica²⁹.

Aliás, é justamente nessa perspectiva que se fez necessária a síntese do que foi apresentado por Mariana Mazzucato, separando o mito da realidade, para que agora possamos ter a capacidade de idealizar políticas de intervenção em nosso cenário brasileiro.³⁰

Adota-se uma postura muito própria do empreendedorismo para as questões de inovação tecnológica. Desta feita, as grandes empresas começam a dominar a inovação estatal, posto que o Estado fomenta a concorrência entre essas *start-up's*.

²⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 55.

²⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. DOU de 5.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

²⁸ BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, 2013.

²⁹ BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, 2013, p. 25.

³⁰ MAZZUCATO, 2014.

O esforço que é engendrado pelo setor público com a finalidade de fomentar a pesquisa e intervir no domínio econômico de um país, acaba sendo encarado de maneira equivocada como violação à liberdade de pesquisar, posto que o direcionamento dá caráter de cerceamento da liberdade, o que não é verdade.

É preciso destacar que não basta que o governo tenha uma política para pesquisa e desenvolvimento, antes disso, é necessário fomentar as relações entre os efetivos players para que a tecnologia desenvolvida possa ser realmente aplicada. A tecnologia aqui entra como um elemento de superação do subdesenvolvimento.

Percebe-se que os investidores de um modo geral, se não agirem no sentido de aplicarem a tecnologia no contexto em que ela foi desenvolvida, ela não tem sentido em ser estudada, isso porque a pesquisa é vinculada à solução dos problemas de um país, razão pela qual merece planejamento e direcionamento público.

No setor de investimentos tecnológicos, é possível perceber que no Brasil não existe planejamento estratégico, isso porque, evidente está que o setor privado deveria pagar muito mais por aquilo que ele consegue usufruir do Estado. É fundamental planejar adequadamente os setores de profundo investimento.

Investimento estratégico não é feito aleatoriamente. O ente estatal deve tatear em quais setores estão os grandes troncos de manutenção e preservação do território, de necessidade de interligação e intercomunicação do território e da população, de mobilidade, entre outros assuntos de estratégia para o desenvolvimento societário.

Considerações finais

Ao efetuar uma análise do cenário brasileiro é possível perceber que não temos protagonismo na elaboração de projetos econômicos, não temos uma visão predeterminada do direcionamento econômico, sobre investimentos em tecnologia, não temos uma política de investimento em gênios e talentos natos. Percebe-se que essa mesma afirmação pode ser concluída do substrato feito por Gilberto Bercovici³¹:

³¹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 55.

Apesar da sua importância para o desenvolvimento, não existe uma análise sistemática sobre a questão institucional do Estado por parte dos teóricos desenvolvimentistas. A ênfase no papel do Estado é derivada de uma concepção da ação política em que a racionalidade técnica tinha um papel decisivo: o Estado formulava e concretizava a racionalidade mediante o planejamento e a política de desenvolvimento.

É na tecnologia que está o valor agregado, assim se deve alterar no comportamento do administrador e administrado para que o plano nacional de educação possa surtir os verdadeiros efeitos que são vislumbrados. Há necessidade premente de planejar o correto momento do seu término, a sua manutenção, bem como até qual momento seria indicado para educar o sujeito. Todas essas questões envolvem gastos e planejamento orçamentário que caso não seja bem delineado nos deparemos com os tão combatidos desperdícios.

Necessário destacar que não existe sucesso em se ter um Estado planejador se os entes estatais não tiverem seus setores plenamente articulados. Todo problema enfrentado pela falta de planejamento torna-se uma questão de Estado, porque não há unicidade.

Para que se possa reestruturar o salvamento da infraestrutura nacional, existe a necessidade de criar um pacote de medidas estatais. Nesse pacote deveriam estar prescritas atitudes em que o Estado interfira na economia, na burocracia e institucionalmente.

É esse remanejamento dos ideais do Estado que implicam na burocracia do que se pretende desenvolver. O Estado não pode atuar por ímpeto, em verdade, para cada atitude proveniente do Estado, existe a necessidade de um arcabouço lógico e autorização legal para que sua atitude seja validada.

Nesse momento adentra-se à temática da burocracia tão comentada nos mais diversos debates. A burocracia ganhou um sentido pejorativo ao atrelar a sua ideia como algo deveras demorado, com extremo preciosismo, e grande perda de tempo. Esse conceito é uma derivação do entendimento do sistema burocrático em seu papel desvirtuado.

A burocracia, estudada por Max Weber,³² quando bem utilizada, e não derivada de uma herança patrimonialista como a brasileira, não implica, necessariamente, em um sistema atravancado. Ao contrário disso, a burocracia serve de elemento capaz de especializar todo um sistema de atendimento às soluções, posto que não se perde tempo ao se deparar com a especificidade decorrente dela.

³² WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 2. Brasília: Ed. UnB, 2004.

Quando foi idealizado o modelo burocrático para gerir os desígnios da Administração Pública, Max Weber³³ sustentou-se que a burocracia deveria consistir em uma forma de organização baseada na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos e finalidades pretendidas, com o intuito de assegurar a máxima eficiência possível no alcance dos objetivos. Para conseguir ilustrar que a eficiência nunca foi deixada a mercê na burocracia, Weber tratando da natureza, pressupostos e desenvolvimento da dominação burocrática sustenta que,

A razão decisiva do avanço da organização burocrática sempre foi sua superioridade puramente *técnica* sobre qualquer outra forma. A relação entre um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido e as outras formas é análoga à relação entre uma máquina e os métodos não-mecânicos de produção de bens. Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discrição, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (especialmente monocrática) exercida por funcionários individuais treinados, em comparação a todas as formas colegiais ou exercidas como atividade honorária ou acessória³⁴.

Desta sequência lógica de fatos, é possível vislumbrar que não é diferente no cenário da pesquisa e tecnologia. Para se atingir o desenvolvimento tão almejado de nosso país, necessário é que se compreenda a necessidade do investimento público estatal nestes setores.

É preciso compreender que o Estado é composto, justamente, pela sociedade que ele pretende regulamentar. 'Nós somos o Estado, nós somos os nossos problemas e mais do que isso, a solução destes problemas necessariamente está entre nós'. Razão pela qual, não há que enxergar com insatisfação a intervenção que o Estado faz no domínio econômico, no intuito de angariar verbas para conseguir dar concretude às políticas públicas desenvolvimentistas.

O ponto que se pretende aqui destacar e criticar é que a falta de planejamento que os indivíduos são obrigados a suportar, a qual implica em uma desorganização no gasto do dinheiro público. É justamente essa desorganização que dá ensejo ao desperdício e desvirtuamento do plano de desenvolvimento estatal, e não se consegue alcançar níveis maiores de desenvolvimento humano no Brasil.

É preciso descobrir os meios que assegurem a garantia de que o dinheiro público será bem usado. A fiscalização e o controle são uma dessas formas, en-

³³ WEBER, 2004.

³⁴ WEBER, 2004, p. 212.

tretanto, será o controle a melhor dessas garantias? Será a única maneira de assegurar que o desvirtuamento do gasto público não aconteça?

É justamente a partir destes questionamentos que se começa encontrar um caminho para a solução dos problemas enfrentados pelo Brasil destacando-se que nesta pauta a ênfase dada foi destinada apenas ao setor da tecnologia e pesquisa para que o desenvolvimento possa acontecer.

Nos termos do que foi possível desenvolver e demonstrar aqui, é o Estado o verdadeiro responsável pela assunção dos maiores e verdadeiros riscos inerentes ao investimento de capital em tecnologia futura.

O problema do investimento do capital de risco não está em destinar a verba pública para a pesquisa e desenvolvimento. O verdadeiro problema está em acertar os setores que corretamente merecem o investimento e consequentemente o desenvolvimento inerente a ele. É fundamental saber escolher o setor para qual a verba pública deve ser destinada. A ênfase está no setor estratégico, ou seja, na questão das escolhas.

Reafirmando o planejamento como a viga mestre e necessária ao desenvolvimento estatal percebemos o esclarecimento de Eros Roberto Grau³⁵ quando elucida a questão do planejamento pelo seguinte excerto:

É o planejamento que confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios), instrumentando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo, voltadas à condução da sociedade a um determinado destino.

O Estado tem a capacidade de induzir e de ousar na inovação, ao contrário da imagem de grande burocrata que o mercado procura imprimir. Na verdade, o Estado é um grande parceiro do setor privado, geralmente mais ousado pois ele geralmente está mais disposto a assumir riscos que o setor privado. Enquanto o papel do setor privado tem sido supervalorizado, ao revés, o papel do Estado tem sido subestimado. Tal pensamento, não merece prosperar, pois se trata de um mito.

Pode-se aferir que o Brasil não tem condições de refletir o modelo, justamente por essa falta de concatenação entre os setores responsáveis por adotar uma estratégia para o desenvolvimento. É necessário pensar sobre o Brasil, refletir sobre a forma do seu desenvolvimento, discutir o seu projeto, sem o qual não se conseguirá alcançar novos rumos.

³⁵ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: (interpretação e crítica)*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 347.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³⁶, no período de 2009 a 2011, o número somado de empresas que implementaram, ou não, inovações e/ou com projetos, segundo as atividades da indústria, do setor de eletricidade e gás e dos serviços selecionados, foi de 128.699. Destas, apenas 45.950, implementaram inovações de algum modo, seja para a própria empresa ou para o mercado nacional. Entretanto, é preciso destacar que o total destas empresas que atuam com pesquisa e desenvolvimento, de fato são 25, sendo que destas, 24 realmente implementaram algum tipo de inovação.

Novamente, é preciso ressaltar que a falta de estratégia desenvolvimentista implica nesses contrastes que se verificam com a análise dos dados oficiais publicados pelo IBGE. É preciso coletar estes dados e de acordo com eles traçar políticas públicas de fomento ao desenvolvimento industrial e tecnológico, tendo em vista que somente desta maneira será possível compreender as bases estruturantes do desenvolvimento brasileiro.

É preciso auxiliar e fomentar a atuação destas empresas destinadas à pesquisa e desenvolvimento, posto que apenas por esse seguimento o Brasil conseguirá adotar relativa independência ao investimento estrangeiro. Além disso, é preciso capitanear um plano de desenvolvimento nacional que seja efetivamente seguido, e que invista nas bases do crescimento econômico ao incentivar a pesquisa estratégica, e não incentivar quaisquer pesquisas.

O problema no Brasil é macroeconômico. Apesar da vocação para ser grande, não houve administrador que tenha atuado, após a redemocratização em 1988, nesse sentido, cumprindo a necessidade de interligar plenamente nosso país e desenvolvê-lo. O atual projeto brasileiro, por uma análise crítica, é de desqualificação total.

Em suma, planejar é definir os seus problemas, e traçar uma estratégia que seja apta a solucioná-los. A verdade é que se deve, num primeiro momento, enxergar os problemas nacionais, assim se não se enxerga, não existe forma apta a solucioná-los. O verdadeiro problema não é de fácil solução.

³⁶ IBGE. Banco de dados: tabela 1.1.2 Empresas, total e as que implementaram inovações e/ou com projetos, segundo as atividades da indústria, do setor de eletricidade e gás e dos serviços selecionados - Brasil - período 2009-2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pintec/2011/default_xls.shtm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Actual performed state to promote brazilian development

Abstract

This article proposes an analysis of the Brazilian developmentalist scene through the lens proposed by the authoress Mariana Mazzucato, in her work "The Entrepreneur State". With the ideas throughout her work, applying their ideal understand it is intended to build the Brazilian development given that her work originally served as a support to encourage the British government to assume the developer posture of internal development. The idea developed by it can easily be adopted in Brazil, and the reasons for this can be glimpsed in this essay that aimed to bring an initial approach to the need for a bold stance of the Brazilian government in national development amid the current crisis scenario.

Keywords: national development, audience development, state investment.

Referências

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. Direito e Inovação Tecnológica. In: SCALQUETTE, Ana Cláudia S. (Coord.); SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.); PINTO, Felipe Chiarello de Souza (Org.); BAGNOLI, Vicente (Org.). *60 desafios do direito: economia, direito e desenvolvimento*. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1934.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. DOU de 5.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Do progresso ao desenvolvimento: Vargas na Primeira República. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

_____. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988: (interpretação e crítica)*.

IBGE. Banco de dados: tabela 1.1.2 Empresas, total e as que implementaram inovações e/ou com projetos, segundo as atividades da indústria, do setor de eletricidade e gás e dos serviços selecionados - Brasil - período 2009-2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/pintec/2011/default_xls.shtm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

KEYNES, John Maynard. *As consequências econômicas da paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado = The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*; tradução Elvira Serapicos. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: introdução ao Direito Econômico*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora RT, 2005.

ROBINSON, Joan. *The Economics of Imperfect Competition*. Londres: Macmillan, 1933.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Brasília: Ed. UnB, 2004.