

RELATORIA #7

Título da mesa/painel: Construindo capacidades estatais para o desenvolvimento econômico

Data: Rio de Janeiro, 22 de julho de 2024, 17-19h

Local: Galpão da Cidadania (Gamboa)

Participantes

Giovanni Dosi, Professor, Scuola Superiore Sant'Anna

Ha-Joon Chang, Professor, SOAS Universidade de Londres

Helena Lastres, Pesquisadora Associada, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Laura Carvalho, Diretora Global de Prosperidade Econômica e Climática, Open Society Foundations; Professora Associada, Universidade de São Paulo - USP

Mariana Mazzucato, Diretora-fundadora, Instituto para Inovação e Propósito Público - IIPP/UCL

Moderador/Mediador

Patrícia Campos Mello

Resumo da mesa

Ao olharmos para o futuro, os Estados-nação em todo o mundo estão enfrentando uma série de desafios assustadores - desde a mudança climática até a automação e o aumento da desigualdade. Diante dessas pressões crescentes, há uma necessidade urgente de repensar o papel que os Estados podem desempenhar na modelagem de um desenvolvimento econômico que seja tanto equitativo quanto sustentável.

Questões norteadoras

- Como o Estado pode atuar como uma força contrária às falhas de mercado e direcionar a atividade econômica para objetivos sociais de longo prazo?
- Quais políticas podem ser implementadas para aproveitar o potencial transformador das tecnologias emergentes enquanto promovem oportunidades amplas?
- Como os Estados podem construir resiliência econômica diante de choques e disrupções sistêmicas?
- Como a política econômica pode ser usada para abordar desigualdades enraizadas e promover prosperidade inclusiva e sustentável?

Relatoria Geral

Laura Carvalho (Open Society/USP)

Como a transição climática pode ser uma oportunidade para industrial e changer e geração de trabalho?

- Estamos em uma nova era de política industrial, especialmente em economias desenvolvidas. Existe um retorno tanto político quanto econômico do Estado e a crise climática é o principal contexto de retorno desses países (planos que Mariana mostrou de manhã têm mostrado isso). Os países do norte têm visto a crise climática não somente como oportunidade de fazer políticas com múltiplos objetivos, mas existe também uma ameaça política de frentes autoritárias.
- Muitas pessoas têm olhado para isso e dito que os países do Sul podem fazer o mesmo, entendendo que o neoliberalismo acabou e que há oportunidade para isso. No entanto, as instituições globais têm padrões duplos. Os tipos de instrumentos e capacidades estatais são muito diferentes em países ricos e países do Sul Global. Existem muitos instrumentos. Alguns são caros e demandam muita capacidade estatal, assim como tecnologias que não estão disponíveis aos países não desenvolvidos. A painelistas tem a percepção de que países industrializados têm dito a países não desenvolvidos não fazerem o que eles fizeram: as soluções de mercado são oferecidas aos países do Sul, quando os países do Norte se exime dessa responsabilidade. No entanto, as soluções

para os países do Sul precisam vir do Estado: com recursos, tecnologias e capacidade para tanto.

- Há muitas coisas que podem ajudar em termos de financiamento, mas as soluções no Sul Global só poderão ocorrer se o Estado liderar essa agenda. As discussões parecem um pouco desconectadas, alguns países têm percebido a importância desse agente, especialmente após a pandemia. O risco disso é que vemos espaço para soluções autoritárias para a crise climática - especialmente pelo discurso dos pagadores-poluidores e retóricas de que a "culpa" é do Norte Global.
- O Sul Global deve ir além, a partir da centralidade do Estado, do que é responsabilidade do Norte Global, e pensar, assim, no que precisa ser feito. É preciso de agendas coerentes, grandes, estratégicas e justas, pois se observa bons projetos em países do Sul Global, mas nada ainda que integre os distintos objetivos e estruturas governamentais. É preciso olhar para as oportunidades de novos setores, tecnologias e instrumentos ao invés de separar a política industrial, da infraestrutura e da política social. A questão da coordenação de políticas é o cerne desse debate em termos de proposições para esses desafios.

Mariana Mazzucato (IIPP)

Como o Estado pode atuar como uma força contrária às falhas de mercado e direcionar a atividade econômica para objetivos sociais de longo prazo?

- Primeiramente, todo o conceito de missões não é apenas uma palavra, mas um jeito de sair da zona de conforto em direção a mudanças. Isso no âmbito econômico implica um radicalmente novo jeito de pensar a economia e o contrato social. Historicamente, não se teve um compromisso orientado para resultados.
- O debate tem se centrado muito no dinheiro, mas não no redesenho da economia. A teoria econômica permaneceu debatendo sobre o papel do Estado em corrigir os erros do mercado e não como um agente proativo de transformação social. A urgência das mudanças climáticas demanda formatar uma economia que criativamente saia da lógica de correção das falhas de mercado (purpose oriented economy).
- O desafio climático é urgente - tem-se 7 anos antes de ser irreversível. Assim, é preciso se perguntar como criar uma economia que seja criativa ao invés de

apoiar e ajustar o mercado. Não iríamos à Lua hoje se o mundo estivesse com a mesma postura como tem com a crise climática. Um desafio climático deve ser transformado em um objetivo muito claro. Caso contrário, haverá uma falta de orientação e cumprimento desta meta. Muitos países como os EUA têm feito instrumentos para agir de forma rápida e esperta nos temas relacionados à crise [climática e militar]. É preciso "levar a sério" os desafios sociais como pobreza, fome e racismo de uma forma a criar uma resposta intersetorial. É preciso de um arranjo de diversos atores em volta de um mesmo objetivo. No Brasil, o que tem sido interessante é o "mission approach" e cada Ministério tem sua missão, mas é preciso pensar mais de forma interministerial. É preciso pensar em uma estratégia que integre diversas ferramentas.

- As pessoas perderam a esperança - a direita e o populismo têm ganhado cada vez mais espaço. Um país como o Brasil deve ter o "mission oriented approach" em alguns temas mas trazer o ângulo da participação social. Pegando o Fundo Amazônia como exemplo, quais vozes estão na mesa para discutir o que está em jogo? A questão da participação social é crucial para trazer de volta a confiança de que "eles tem uma voz". É preciso pensar em cocriação não de uma forma instrumentalizante. É preciso pensar quem "tem poder sobre a agenda" e garantir que o "bem" e os ganhos do desenvolvimento sejam redistribuídos. Ao utilizar metas de saúde, quebra a falsa dicotomia entre welfare state e Estado industrial. A pobreza não se resolve apenas ao se falar sobre ela, mas é preciso pensar em como a merenda pode ser um instrumento de diversificação e ativação econômica local.
- As capacidades estatais não podem ser deslocadas para consultorias. É importante que o setor público fortaleça o corpo de servidores do ponto de vista das capacidades.

Helena Lastres

Com a financeirização da economia, há a necessidade de pensar arranjos produtivos locais. O que os formuladores de PP precisam ter em mente ao perseguir esses objetivos?

- O futuro do desenvolvimento e da vida no planeta depende do futuro do Estado, que tem papel virtual no quadro de transformações, aumento de desigualdades entre países, avanço desregulado da financeirização, conflitos militares etc. O futuro dos Estados depende de enfrentar os desafios de sua própria existência e planejar e implementar políticas que tenham lógica de mudanças estruturais de longo prazo, ao contrário das competições e conflitos armados de grande disputa.

- É preciso pensar uma nova lógica que reenquadre no centro a vida e o bem-viver em detrimento da violência. O caminho dos direitos humanos mostra que precisamos de um mundo sem miséria e com direitos. O primeiro desafio diz respeito à camisa de força colocada pelo sistema neoliberal que impõe regras e restrições e impede o apoio que mais necessitam e que estão em territórios marginalizados. Se incluirmos as pessoas mais marginalizadas, a mudança será gigante. As condições e regras pro financiamento são definidas por agentes privados de um único país do mundo e operam com política implícita que dificulta o apoio a territórios mais pobres. Ocorre, assim, a conformação a regimes malignos, que desestimulam investimento e são deletérios ao trabalho e ao meio ambiente. No Brasil, temos sido chamados de masoquistas de nos colocar estratégias austeridade e levar a destruição do Estado e das conquistas em termos de saúde, educação e proteção social.
- O segundo desafio está relacionado à extrema vulnerabilidade imposta pelas novas tecnologias e transformação digital. É preciso coordenação, soberania e governança digital, pois, do contrário, há possibilidades de manipulação e invasão de privacidade. Mostra-se necessário mostrar as ações do Estado e que estão no centro da disputa da hegemonia mundial.
- É preciso enfrentar esses desafios de forma coesa. O futuro do Estado depende de resolver os principais desafios como a calamidade climática, as destituições dos direitos de cidadania que são as verdadeiras geradoras das desigualdades.
- A sustentabilidade deve ser social, tecnológica, econômica e política. É preciso realizar a modernização do Estado com a devida participação social em todo o ciclo de políticas públicas. É preciso estabelecer programas de colaboração internacional e consolidar iniciativas para transformar os Estados e os serviços públicos. Tem-se argumentado na Rede de Pesquisa da UFRJ que garantir os serviços públicos de qualidade é central. Bons serviços públicos são cruciais e mais efetivos para reduzir as desigualdades. Os investimentos em políticas sociais permitem uma propulsão de empregos e inovação em economias locais [exemplo da merenda, uniforme, etc]. O prédio da escola pode ser uma lição de sustentabilidade. As políticas essenciais aparecem como uma oportunidade de irradiar para o conjunto da estrutura produtiva uma série de efeitos produtivos.
- A garantia da demanda - a compra pública é essencial - é um ponto para pensar em um desenvolvimento produtivo, inovativo e tecnológico nesse mercado, além de recentralizar o papel do Estado na infraestrutura social.

- Os serviços públicos possuem uma função estruturante e estratégica para colocar lado a lado a valorização da vida e da estratégia. Além de resolver as necessidades de garantia de entrega de serviços, tem a condição de reorganizar as bases de articulação produtiva.

Ha-Joon Chang (SOAS, Universidade de Londres)

Quais são os erros que precisam ser evitados e o que ele entende como aumento das capacidades estatais?

- O discurso *mainstream econômico* trata das coisas em um tom aceitável para se encaixar no politicamente aceito às pessoas poderosas nos países desenvolvidos. Mas eles não estudaram de fato a política industrial nos países subdesenvolvidos. Provavelmente só baixaram dados mas não estudaram a fundo o contexto desses países em desenvolvimento. Eles têm uma noção estreita do que é evidência e mesmo a distorcem para que se enquadre na teoria neoclássica. É ingênuo, porque às vezes eles usam a palavra da moda ou politicamente aceitável, mas não a definem e não analisam ou criticam a concepção que origina o conceito.
- Em relação à política industrial, fala-se muito em capacidades estatais. Hoje o Banco Mundial reconhece que a política industrial contribuiu para o desenvolvimento na Ásia. Mas isso aconteceu nos países que tinham uma super burocracia, então, segundo o BM, aqueles que não tinham esse tipo de capacidade estatal, nem deveriam tentar.
- É preciso ter cuidado com esse argumento de que é necessário capacidade do Estado. É preciso ter perguntas: capacidade estatal para quê? Para a política industrial? Para a cidadania? Para derisk investimento público? Para melhorar um green business? É preciso definir o conteúdo de "capacidades estatais" e ser muito concreto sobre o que elas são. Por exemplo: ser "pro business" significa que o Estado tem que se abster de agir ou que precisa intervir para coordenar investimentos? Não faz sentido discutir capacidade sem dizer o objetivo do seu uso.
- Em segundo lugar, é preciso perguntar: Quais capacidades? Que tipo de capacidades são necessárias? Como se desenvolvem essas capacidades? Participando de uma conferência em Cambridge sobre política industrial, com servidores públicos de alto nível, o painalista ouviu deles que não poderiam implementar as políticas que lhes fossem designadas pois não teriam capacidades para isso.

- É preciso ter experimentação nas políticas públicas; isto é, ter coragem de falhar especialmente em meio a adoção de políticas industriais. Há uma obsessão em não falhar. É preciso reconhecer a diversidade das intervenções públicas e não se apegar a ideologias. É preciso de pragmatismo e objetivos e princípios claros para escapar da possibilidade de corrupção.

Giovanni Dosi

Quais princípios devem guiar as políticas de regulação?

- A pergunta o lembra da experiência do nos anos 1980, quando houve a implementação de políticas orientadas para objetivos.
- De todo modo, Ronald Reagan sentiu que teria que ter uma política orientada para missões e isso foi interrompido
- Existe um retorno de políticas industriais? Em um sentido homeopático, elas nunca desaparecem, mas no sentido de políticas estratégicas. Portanto, o retorno das políticas industriais é ativado, porque os americanos estão perdendo e, portanto, aumenta a frequência deles de
- Não existe evidência de que os chineses estão fazendo dumping. Ao contrário, os dados mostram que a elasticidade dos preços de exportação é negativa. Assim, o custo da mão de obra não é transferido para o preço, mas na verdade para o lucro. Quem vai perder com isso? Os trabalhadores americanos e os trabalhadores chineses que não vão ter mais produtividade. O que existe agora é uma volta vagarosa da prática industrial e dos subsídios motivados por variações domésticas. Isso tem a ver com a persistência da visão neoliberal.
- Dando um passo atrás, pergunta se a visão neoliberal desapareceu. Não. Ela tem uma metástase profunda econômica. Nós não temos ainda o poder para enfrentá-la. Em palavras comuns, a discussão política econômica se dá em termos do neoliberalismo.
- O contrário deveria ser definir as fronteiras sobre o que é entregue ao mercado e o que não resta dele. Por exemplo, muitos consideram que um ativo está desaparecendo até na europa (welfare em geral). É importante considerar de maneira explícita os limites do mercado e existem domínios em que a participação pública provada não é desejada (começando com saúde), quer-se só o estado. ii) acúmulo de capacitação e capacidade de produção. Isso tem

muitos níveis. É uma política científica. O conhecimento científico e tecnológico tem a ver com o que é trazido para perto da indústria.

- A política industrial no sentido estrito custa menos e é mais eficaz do que despejar dinheiro afetando o incentivo do mercado. Para fazer isso, é preciso definir a diferença entre objetivos gerais e missão. O objetivo é providenciar o bem estar social, evitando a poluição; a missão é por exemplo, mandar as pessoas para a lua ou hidrogênio verde e outras soluções
- É importante reconhecer que a política envolve algum grau de coerção; sempre há alguém perdendo (não há ganha-ganha). Para fazer isso, o conflito é inevitável, já que são necessários os atores que impõem o interesse público sobre a minoria.

Mariana Mazzucato

- O ponto da condicionalidade é controverso; considera que o chips act é o mais interessante vindo dos EUA nesse momento
- Os objetivos que precisam ser incorporados
- Diante de ameaças a empresas, o apoio às empresas sem condicionalidades.

Laura Carvalho

- A política industrial não foi abandonada. Mas tem algo que talvez seja mais novo e quer saber opinião sobre como os EUA têm tratado a OMC (eles parecem não se importar com a organização, a partir de como têm agido lá).
- Ao mesmo tempo em que eles estão negligenciando as regras de comércio exterior,
- Eles têm atitudes de agir de modo hipócrita em relação a essas. É um problema, mas é uma oportunidade para os outros países confrontar
- Países como o Brasil devem liderar essas discussões
- Elogio à centralidade do Estado no G20 proposta pelo evento, porque muitas das soluções discutidas no geral são de mercado.

Helena Lastres

- No BNDES, no passado, se viu que as regras e condições financeiras impedem políticas - só conseguimos apoiar quem consegue receber. Uma coisa é pensar política, outra coisa é como. As regras financeiras são uma camisa de força. O Estado brasileiro está sendo destruído e não está sendo só as escadas.
- Uma sugestão para o G20 é de reconhecer que as regras financeiras não devem ser naturalizadas, porque elas têm servido como camisa de força das ações do Estado
- A segunda governabilidade diz respeito à revolução digital. No mundo não existe uma definição financeira sobre isso. É difícil fazer política para algo que não se enxerga. Somos simples usuários das tecnologias e o Estado é um imenso agente. O problema dessa revolução industrial não é somente a venda de dados e a questão da privacidade, mas a manipulação que vem a partir disso. Tem-se uma proposta de que os bancos dos BRICS e de desenvolvimento desenvolvam o pacote de "Estado digital" , com soberania e equipamentos e plataformas estatais. Uma grande escutação popular a partir do G20 sobre sua visão de futuro (como se vê o Estado e o futuro do Estado). A área onde isso deve ocorrer é no âmbito dos serviços públicos (trocas e cooperação nesse sentido) e da inovação. É preciso de trocas e intercâmbios para dar respostas. O Estado que conseguir mostrar à população como o Estado deve ser mudado terá conseguido avançar

Síntese

Diagnóstico/Principais desafios

- Crise climática.
- Ameaças políticas de frentes autoritárias.
- Duplos padrões de exigência para países do Norte e do Sul global.

Papel do Estado frente a esses desafios

- Coordenação de políticas públicas para integração de diferentes setores em direção aos objetivos do Estado.

- Pensar uma nova lógica que reenquadre no centro a vida e o bem-viver em detrimento da violência.
- Coordenação, soberania e governança digital.
- É preciso ter experimentação nas políticas públicas.
- Entender para que se deseja ter capacidades estatais e quais são as capacidades estatais necessárias para atingir esse objetivo.

Propostas

- Fomentar a modernização do Estado com a devida participação social em todo o ciclo de políticas públicas.
- Reconhecer a diversidade das intervenções públicas e não se apegar a ideologias.
- Implementar programas de colaboração internacional e consolidação de iniciativas para transformar os Estados e os serviços públicos.
- Garantir espaços de experimentação nas políticas públicas; isto é, ter coragem de falhar especialmente em meio a adoção de políticas industriais