

Resenha: MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G. **Reinventando o capitalismo de estado. O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

Alexandre Macchione Saes¹

Variedades de capitalismo ou lições sobre o desenvolvimento econômico?

O livro de Aldo Musacchio e Sergio G. Lazzarini, *Reinventando o capitalismo de estado*, foi recebido de maneira muito positiva e elogiosa pela crítica internacional e brasileira, assumindo certamente (e já) o papel de um livro clássico. Isto é, uma leitura indispensável e referencial para a temática da relação entre o público e o privado e os modelos de intervenção do Estado na economia, assim como um texto que oferece uma compreensão da evolução do capitalismo brasileiro nas últimas décadas, em especial, com um olhar voltado para o comportamento das empresas estatais.

Pelo caráter desse texto, não posso me atrever a comentar todos os pontos positivos da obra e da análise dos autores. É preciso reforçar, entretanto, duas contribuições decisivas da pesquisa. Em primeiro lugar, a base de dados e o trabalho de análise é certamente um dos elementos que tornam a investigação uma referência obrigatória para quem busca estudar a relação entre Estado e economia, e as novas dimensões dessa relação, tanto por um panorama da economia brasileira nas últimas décadas, como também pelos estudos de caso da Petrobrás, da Vale e do BNDES. Nesse sentido, apenas para citar um exemplo, o trabalho com os dados de investimento do BNDESPAR produz evidências esclarecedoras do que vivenciamos nos últimos anos no Brasil, com relação ao entrecruzamento entre a trajetória das companhias e a política levada pelo banco de desenvolvimento brasileiro.

Em segundo lugar, a categorização das novas formas de relação entre o Estado e as atividades econômicas, trazendo ao debate o que os autores chamaram de *Leviatã como investidor majoritário* (em que o Estado permanece como acionista controlador, mas novas formas de governança permitem a participação de investidores privados) e o *Leviatã como investidor minoritário* (em que o Estado renuncia o controle de suas empresas em favor de empresas privadas, mas mantém sua presença por meio de participação acionária minoritária ou por fundos de pensão e fundos soberanos), é um avanço central no debate dicotômico sobre economia atual, com a polarização das visões de Estado vs. mercado (MUSACCHIO; LAZZARINI,

¹ Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP).
Recebido em e aceito em

2015, p.11). Como os autores demonstram, o processo de privatização ocorrido nas últimas décadas produziu, portanto, variedades de capitalismo de Estado, frutos de modelos de organização alternativos e híbridos entre a polarização de um *Leviatã como empreendedor* e da atuação direta das empresas privadas.

Nesse sentido, a exposição dos argumentos tem como ponto de partida, e o que estou inteiramente de acordo, a necessidade de se compreender a diferença existente entre as estruturas econômicas nacionais – tanto relacionadas ao estágio de desenvolvimento de cada país, como às necessidades e deficiências de cada economia – como instrumento de seleção de quais são os modelos de organização de Estado que podem atender aos objetivos almejados (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.333). O reconhecimento de uma estrutura econômica mundialmente diversa e de que o capitalismo de Estado pode possuir uma função relevante para alguns setores ou experiências nacionais, no sentido de produzir resultado, nas palavras dos autores, mais “lucrativo, produtivo e proveitoso para o bem-estar do país” (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.337), é um si uma contribuição decisiva para o debate econômico contemporâneo.

Mas a verdade é que o argumento mais geral do livro nos induz a pensar, em certo sentido, num tipo de organização econômica idealizada pelos autores. Isto é, apesar de um olhar histórico que entende a especificidade de cada experiência nacional, que não nega a funcionalidade das diferentes formas de capitalismo de Estado para os países, ao que parece, essas formas devem ser compreendidas mais como uma fase do que um ponto de chegada. Conforme o argumento dos autores, as formas de capitalismo de Estado seriam capazes de manejar falhas de mercado e **até de ajudar** a promover o desenvolvimento econômico (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.334). E, portanto, a pesquisa oferece, segundo os autores, instrumentos para encontrar as condições propícias para a eficiência do Leviatã, passando de uma “mão espoliadora” do Estado para uma “mão cuidadora” (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.340).

Conforme o quadro do capítulo “Conclusões e ensinamentos”, uma sociedade com pouca necessidade de coordenação econômica, com um mercado de capitais desenvolvido e uma regulação econômica eficaz, prescindiria do Estado como agente ativo na economia. Implicitamente indicando uma direção de progresso, qualquer sociedade, ao resolver suas deficiências institucionais, poderia lançar-se na direção de uma regulação econômica por meio do mercado. Por isso certa decepção pode ser encontrada na conclusão da obra: “O debate sobre se o Leviatã deve ou não participar da economia é irrelevante, porque, em muitos países o Estado é ator importante, que tão cedo não deixará o palco” (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.340). E por que deveria deixar o palco?

Talvez porque a pesquisa dos autores tenha indicado que, dentre as tipologias de análise que o estudo se vale (visão da agência, visão social, visão política e a visão de política industrial), a recente experiência brasileira tenha apontado, de maneira geral, para maus resultados do capitalismo de Estado, essencialmente corroborando o que as tipologias de visão social e de visão de política. No que diz respeito à visão política, a ineficiência seria medida por conta dos usos políticos do Leviatã; no que diz respeito à visão social, a contradição estaria entre os interesses sociais em contraposição aos interesses da rentabilidade da empresa.

A experiência brasileira, portanto, demonstra como as formas de Leviatã majoritário e minoritário teriam sofrido com as influências políticas (ideológicas?) e com objetivos estranhos a saúde financeira das empresas: no estudo sobre os CEOs, especialmente no período de abertura democrática, a nomeação por meio da coalização do governo ampliou a tentação do Estado intervir politicamente nas estatais (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.189); para a conclusão da análise do modelo de Leviatã como investidor majoritário, os autores indicam que o ideal para a empresa estatal é se distanciar dos objetivos políticos, como terceirizando o monitoramento dessas empresas para os investidores privados (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.224); quanto ao modelo de Leviatã como acionista minoritário, sua vantagem seria reduzir o risco de interferência política ostensiva pelo governo na gestão de empresas privadas (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.269); e, finalmente, sobre o BNDES nos últimos anos, a instituição não teria atuado como um banco de desenvolvimento, que deveria cumprir com o papel de superar falhas de mercado em países emergentes, mas acabou por ceder politicamente apoiando setores já estabelecidos na economia (MUSSACHIO; LAZZARINI, 2015, p.319).

Em suma, as evidências do estudo apontam para uma perniciosa relação entre Estado e empresas, que maculadas por práticas de corrupção e objetivos não econômicos, acabaram por comprometer a saúde financeira dessas empresas. Evidentemente parece difícil propor qualquer argumento contrário a tal interpretação no Brasil contemporâneo, em que pululam casos de corrupção, mas que por isso mesmo, qualquer generalização dessa realidade, influenciada pela conjuntura, pode ser apressada. Nesse sentido, me atrevo a colocar três questões aos autores do livro, que estão na base dos argumentos que sustentam a interpretação da obra.

1. O livro sugere uma contraposição para pensar a atuação do capitalismo de Estado entre objetivos econômicos *versus* objetivos políticos. A discussão presente entre a visão política e a de política industrial ou mesmo a visão social, desta forma, precisa ser recuperada: afinal, a eficiência econômica para a empresa, nem sempre resulta em ganhos para a sociedade. Ao que parece, a base do argumento aqui

presente é que a maximização dos ganhos das empresas teria como externalidade os ganhos para o restante da sociedade.

Mas, em primeiro lugar, é possível tratar todos os setores de uma economia por meio da mesma lógica da eficiência econômica? Na base de dados de empresas estatais com participação acionária majoritária encontramos bancos de atuação nacional ou regional, empresas de caráter industrial, empresas de serviços de abastecimento, de energia elétrica, saneamento, de serviços portuários e casos de centros de pesquisa. Toda e qualquer empresa deve funcionar sob a mesma racionalidade econômica?

Se aceitarmos que não, e compreendermos que empresas estatais, ou as novas formas de capitalismo de Estado podem ser funcionais para o desenvolvimento econômico, não devemos ter receio da intervenção política. Afinal, qualquer decisão do governo deve ser encarada como uma decisão política, inclusive a decisão de não intervir num determinado setor. Não é possível confundir, portanto, projetos políticos com interesses particulares. A história é rica em experiências bem-sucedidas de atuação Estado – como o próprio estudo não nega – e, talvez, esse tipo de intervenção ainda seja a mais eficiente, não economicamente para a empresa, mas para alcançar benefícios sociais.

2. A perspectiva de que a proximidade do Estado com as atividades econômicas pode incorrer em corrupção, como a obra dá a entender, precisa ser matizada com contraexemplos. A corrupção não pode ser compreendida como exclusividade das ações junto aos governos. O estudo apresenta claras evidências de que em países com instituições políticas e jurídicas extremamente frágeis, o capitalismo de Estado pode se tornar instrumento do jogo político.

Esse fato está bem documentado e dificilmente podemos negá-lo, mas, ainda que não fosse o objeto de estudo dos autores, fica uma questão no ar: será que as empresas privadas também não se valem desses mesmos instrumentos corruptivos para se beneficiar e agir com menor eficiência? É claro que não estamos falando de mercados com grande teor competitivo, mas de setores oligopolistas, como de serviços públicos, da indústria pesada e de alta tecnologia, daqueles com decisiva participação no PIB de um determinado país: será que, mesmo controlado por empresas privadas, esses setores não estão sujeitos às mesmas distorções econômicas, não gerando a eficiência almejada? Vale lembrar dos custos sociais da crise internacional de 2008, iniciada por uma trama de relações entre grandes grupos econômicos e o governo dos Estados Unidos, entre tantos outros exemplos em que o *lobby*, o poder econômico de determinados grupos, também causaram graves casos de corrupção.

3. Por fim, uma a terceira questão nos remete ao método de pesquisa. Seguindo o argumento da obra, sua tese está ancorada em duas perspectivas muito debatidas nos últimos anos: as teses sobre variedades de capitalismo e, de maneira ainda mais ampla, a teoria ancorada na Nova Economia Institucional. Teorias que buscam recuperar o valor da história na análise econômica, valorizando, portanto, a especificidade histórica, por meio da narrativa de casos nacionais, de aspectos particulares da cultura e da sociedade. Esse caminho, todavia, quando submetido aos princípios gerais da teoria neoclássica, da centralidade das decisões individuais por meio da racionalidade econômica, e do mercado, como ambiente ideal para a maximização dos interesses particulares, limita a análise histórica e avalia das diferentes experiências por meio de uma mesma régua. Nesse sentido, quando os autores promovem suas críticas ao modelo do capitalismo de Estado brasileiro que teria ultrapassado seu papel de superar falhas de mercado, denunciam os limites de sua interpretação, ainda que ancorada num relevante grupo de fontes primárias.

Em suma, *Reinventando o capitalismo de estado* é certamente uma obra que alcançou tremendo prestígio por sua qualidade e por sua riqueza na construção de um quadro de funcionamento das empresas estatais no Brasil contemporâneo. Mussachio e Lazzari, não obstante, por terem abandonado valiosas lições sobre o desenvolvimento econômico de autores como Alexander Gerschenkron, ou contribuições sobre as diferentes dimensões e sentidos do conceito de mercado, de autores como Karl Polanyi, acabaram cedendo ao discurso político de crucificar o Estado no seu potencial papel para o desenvolvimento econômico, sem compreender efetivamente o sentido da especificidade histórica.