

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – UFJF  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS – FACC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA**

**MARIA LUIZA SOUZA FERREIRA**

**A NATUREZA DO PENSAMENTO ADMINISTRATIVO-POLÍTICO DE MARIANA  
MAZZUCATO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, APOLOGIA DO ESTADO E  
PROGRAMA GERENCIAL**

**Juiz de Fora – MG  
2026**

**MARIA LUIZA SOUZA FERREIRA**

**A NATUREZA DO PENSAMENTO ADMINISTRATIVO-POLÍTICO DE MARIANA  
MAZZUCATO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, APOLOGIA DO ESTADO E  
PROGRAMA GERENCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Gestão e Organizações.

Orientador: Prof. Dr. Elcemir Paço Cunha

**Juiz de Fora – MG  
2026**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ferreira, Maria Luiza Souza.

A Natureza do Pensamento administrativo-político de Mariana Mazzucato : fundamentos teóricos, apologia do Estado e programa gerencial / Maria Luiza Souza Ferreira. – 2026.

142 f.

Orientador: Elcemir Paço Cunha

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Programa de Pós-Graduação em Administração, 2026.

1. Mariana Mazzucato. 2. Abordagem Orientada por Missões. 3. Administração Política. 4. Pensamento Administrativo-econômico. 5. Crítica da Economia Política. I. Paço Cunha, Elcemir, orient. II. Título.

**Maria Luiza Souza Ferreira**

**A Natureza do Pensamento Administrativo-Político de Mariana Mazzucato:** Fundamentos Teóricos, Apologia do Estado e Programa Gerencial

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Administração. Área de concentração: Gestão e Organizações

Aprovada em 27 de fevereiro de 2026.

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. Elcemir Paço Cunha** - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Prof. Dr. Leandro Theodoro Guedes**

Universidade Federal de Juiz de Fora

**Prof. Dr. Wescley da Silva Xavier**

Universidade Federal de Viçosa

**Profa. Dra. Deise Luiza da Silva Ferraz**

Universidade Federal de Minas Gerais

Juiz de Fora, 11/02/2026.



Documento assinado eletronicamente por **Elcemir Paco Cunha, Professor(a)**, em 27/02/2026, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LEANDRO THEODORO GUEDES, Usuário Externo**, em 27/02/2026, às 17:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wescley Silva Xavier, Usuário Externo**, em 27/02/2026, às 18:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Deise Luiza da Silva Ferraz, Usuário Externo**, em 02/03/2026, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Uffj ([www2.uffj.br/SEI](http://www2.uffj.br/SEI)) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2872568** e o código CRC **FC3EC443**.

Dedico este trabalho à minha tia Juliane Caldeira (*in memoriam*), cuja presença, mesmo na ausência, permanece na forma como aprendi a estar no mundo. Sua memória segue como força e amparo neste trabalho e em tudo o que faço.

## AGRADECIMENTOS

*“Eu não nado só (...)/ Pescador bom não pesca sozinho/ Não bate seu remo no barco/ Enfrenta redemoinho/ Não é sozinho que ele enfrenta/ Os perigos desse rio” (Surubim e os Pocomã)*

Sempre que inicio a leitura de um trabalho acadêmico, uma das partes que mais me chamam atenção é a seção de agradecimentos. Acho que porque demonstram, como escrevi em outra ocasião, que, mesmo nas experiências mais pesadas, o gesto amoroso de ser apoiado por alguém nos mostra que talvez a leveza esteja nesse ato de compartilhar ou, ao menos, na certeza de não estar só. É nesse espírito que agradeço, neste espaço, às pessoas que compartilharam comigo o peso e a leveza do caminho até aqui.

Aos meus pais, Marlene Caldeira e Luiz Carlos Ferreira, que fazem do sertão de Minas uma casa firme e do amor um alicerce. Entre a aridez do Norte e a nebulosidade da Zona da Mata, o amor deles foi o meu ponto fixo. Às minhas tias Jane Caldeira e Magda Caldeira, meu melhor exemplo de família, presença constante e afetuosa.

Às minhas amigas, que sustentam minha trajetória de maneiras que nem sempre cabem em palavras. Em especial, às minhas grandes amigas Maria Izabel, Ana Vieira e Paula Ferreira, pela presença cotidiana, mesmo on-line, pela escuta atenta e pela partilha dos desafios da vida. É um privilégio estar cercada de mulheres incríveis: À Bel, pelas conversas diárias, pelo apoio nos percalços, pelos puxões de orelha necessários e pela presença que é fonte contínua de cuidado e sustentação. Registro, sobretudo, minha profunda admiração pela força com que enfrenta o caos sem renunciar à leveza. À Aninha, amizade forjada na luta, cuja dedicação admiro profundamente. Agradeço também pelo acolhimento em sua casa, refúgio fundamental quando precisei escapar do tumulto externo e interno. Aprendo com ela mais do que talvez ela saiba. À Paulinha, minha companheira desde a graduação, agradeço pelas dúvidas divididas, pelas ajudas mútuas e por uma amizade essencial, que também me afeta profundamente por sua doçura e por sua maneira singular de enxergar o mundo com beleza – uma presença que torna o caminho mais habitável.

À Livia Fonseca, Ana Luiza Fonseca e Danilo Ribeiro, amigas consolidadas ainda na graduação e mantidas no tempo, pela constância e pelo afeto que permanecem entre várias fases e distâncias. Aos queridos Thales Freire, Pedro Emanuel e Wesley Sousa, pelas trocas e pelo incentivo contínuo: ao Thales, agradeço a partilha de inquietações teóricas e a esperança insistente em um mundo melhor; ao Pedro Emanuel, pelas conversas sobre cinema, as indicações e as reflexões que ampliam o meu olhar; ao Wesley, uma presença mais recente, mas

já atravessada por conversas frequente e intelectualmente estimulantes, agradeço pela presença na reta final desta pesquisa e pela paciência com minhas reclamações. Aos "Cavalheiros de Agosto da Balada Sem Fim", que em Montes Claros representam, talvez como poucos, a expressão mais viva de amizade, apoio e alegria compartilhada. Em especial, à Edsada, pela parceria e, sobretudo, pela confiança. Sua arte, honesta e intensa, me faz crescer espiritualmente e profissionalmente, também pela experiência de contribuir em sua produção. A todos eles, amigas e amigos, meu agradecimento por acreditarem em mim quando nem eu mesma acreditava.

Às amigas construídas em Juiz de Fora: Isabella Carpinski, Taba e Anna, companheiras de casa que me ajudaram em um processo profundo de deslocamento e aprendizado. A Pedrin Dias, meu ponto amigo montesclarenses, o sotaque que me devolveia ao Norte, e a todos os demais encontros juiz-foranos mediados por ele. Aos colegas do mestrado, especialmente Júlia Abreu, Flávia Rocha, Gabriel Batitucci, Luís Eduardo Diniz e Arthur Lyrio, com quem construí amizade e a quem desejo um caminho profissional de muito sucesso. A Igor Dias e Rodrigo Ferreira, pelas trocas, ainda que pontuais, mas decisivas, especialmente por compartilharem comigo a experiência comum de orientação e de formação no mestrado em Administração.

Ao meu orientador, Elcemir Paço Cunha, grande referência intelectual, pela paciência ao longo de todo o processo. Agradeço não apenas pela orientação, mas pelo exemplo: sua presença, sempre firme e lúcida, ensinou que a seriedade no trabalho é compromisso com o que importa. Aos demais professores do curso, pelos aprendizados construídos e a Renata Bicalho e Henrique Queiroz, referências fundamentais em minha formação, não apenas como professores, mas como interlocutores atentos e generosos.

À banca de avaliação, composta pelos professores Wesley Xavier, Deise Ferraz e Leandro Guedes, pela leitura atenta e pelas contribuições fundamentais desde a qualificação – com especial destaque ao Leandro que contribui com minha formação desde o pré-projeto do processo seletivo.

Ao meu psicólogo, Bruno Bianchi, sem seu acompanhamento eu dificilmente teria chegado até aqui; alguém que me conhece profundamente e que sustentou comigo muitos passos e tropeços desse percurso.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, instituição na qual este trabalho foi desenvolvido, pelo espaço formativo. À Camila, ao Lud e aos demais profissionais do PPGA/FACC/UFJF, sempre tão disponíveis e gentis.

À Universidade Estadual de Montes Claros, onde me graduei, e, de modo especial, aos professores Felipe Fróes e Frederico Malta, que me incentivaram a ingressar no mestrado e cuja atuação reafirma a mim que ensinar é, também, um gesto de permanência e de cuidado. Em um contexto marcado pelo sucateamento da educação estadual, ambos resistem cotidianamente sem abrir mão do rigor, do compromisso e do gosto genuíno pela contribuição na vida dos alunos – como contribuíram decisivamente na minha.

À FAPEMIG, pelo investimento em ciência e educação, que garantiu materialmente a realização desta pesquisa.

Por fim, retomo o ponto de onde parti: se este trabalho existe, é porque *não nado só*.

## RESUMO

A presente dissertação investiga a natureza do pensamento administrativo-econômico de Mariana Mazzucato, com ênfase na “abordagem orientada por missões”, que opera como marco metodológico na recente política industrial brasileira, a Nova Indústria Brasil (NIB). Adotando o materialismo e a análise histórico-imanente como orientação metodológica, o estudo examina as obras centrais da autora – O Estado Empreendedor, O Valor de Tudo e Missão Economia – a fim de compreender como suas proposições se estruturam enquanto formação ideal historicamente situada, articulada às transformações do capitalismo contemporâneo. A análise evidencia que Mazzucato promove uma dissolução da categoria valor, tendendo a equipará-la ao fluxo de produção de riqueza e utilidade social, movimento teórico que sustenta a legitimação do Estado não apenas como regulador, mas como “cociador” de valor e investidor estratégico. Argumenta-se que a autora mobiliza um ecletismo teórico para reconfigurar contradições estruturais – como a financeirização e a aversão privada ao risco – em problemas de gestão, coordenação e desenho institucional. Identifica-se que a abordagem orientada por missões corresponde, em essência, à elevação do ciclo administrativo clássico (Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar – PODC) à escala da administração política da economia, valendo-se da metáfora do *moonshot* como forma de mobilização e legitimação da burocracia estatal. Conclui-se que tal construção atua como modalidade de politicismo e como apologia indireta do capitalismo, oferecendo uma gramática gerencial que torna administráveis antagonismos e tensões sociais sem superar as coerções objetivas do metabolismo social do capital.

**Palavras-chave:** Mariana Mazzucato; Abordagem Orientada por Missões; Administração Política; Pensamento Administrativo-econômico; Crítica da Economia Política.

## ABSTRACT

A present dissertation investigates the nature of Mariana Mazzucato's administrative-economic thought, with emphasis on the "mission-oriented approach", which functions as a methodological reference in Brazil's recent industrial policy, *Nova Indústria Brasil* (NIB). Adopting materialism and historical-immanent analysis as its methodological orientation, the study examines the author's central works – *The Entrepreneurial State*, *The Value of Everything*, and *Mission Economy* – to understand how her propositions are structured as a historically situated ideal formation, articulated to the transformations of contemporary capitalism. The analysis shows that Mazzucato promotes a dissolution of the category of value, tending to equate it with the flow of wealth production and social utility – an operation that underpins the legitimation of the State not merely as a regulator, but as a "co-creator" of value and a strategic investor. It is argued that the author mobilizes a theoretical eclecticism to reconfigure structural contradictions—such as financialization and private risk aversion – into problems of management, coordination, and institutional design. The study identifies that the mission-oriented approach corresponds, in essence, to the elevation of the classical administrative cycle (Planning, Organizing, Directing, and Controlling—PODC) to the scale of the political administration of the economy, drawing on the moonshot metaphor as a means of mobilization and legitimation for the state bureaucracy. It concludes that this construction operates as a modality of politicism and as an indirect apology for capitalism, offering a managerial grammar that renders antagonisms and social tensions administrable without overcoming the objective constraints of the social metabolism of capital.

**Keywords:** Mariana Mazzucato; Mission-oriented Approach; Political Administration; Administrative-economic Thought; Critique of Political Economy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Capa de O Estado Empreendedor .....	48
Figura 2 – O Processo Administrativo.....	95
Figura 3 – Um mapa de Missão.....	98
Figura 4 – Spillovers da Viagem Espacial.....	111

## **LISTA DE QUADROS E TABELAS**

Quadro 1 – Refuncionalização do ciclo administrativo clássico na abordagem orientada por missões.....	104
---	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	Administração Política
ATP	Programa de Tecnologia Avançada
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DARPA	Defense Advanced Research Projects Agency
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPS	<i>Global Positioning System</i>
IBM	<i>International Business Machines Corporation</i>
IIPP	<i>Institute for Innovation and Public Purpose</i>
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MMT	<i>Modern Monetary Theory</i>
NASA	<i>National Aeronautics and Space Administration</i>
NIB	Nova Indústria Brasil
PODC	Planejar–Organizar–Dirigir–Controlar
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PME	Pequenas e Médias Empresas
PIB	Produto Interno Bruto
ROAR	<i>Routes and directions–Organisation–Assesment– Risks and rewards</i>
SBIR	Pesquisa para a Inovação em Pequenas Empresas
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
TMVA	Teoria da Maximização de Valor ao Acionista
TFM	Teoria das Falhas de Mercado
UCL	<i>University College London</i>

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	21
2.1 A determinação social do pensamento.....	21
2.2 O pensamento administrativo-econômico como objeto ideológico .....	24
2.3 A análise histórico-imanente.....	31
2.3 Procedimentos metodológicos.....	32
3 A BATALHA TEÓRICA: A DISSOLUÇÃO DO VALOR E AS DEFERÊNCIAS INTELLECTUAIS DE MAZZUCATO.....	34
3.1 A teoria do “valor de tudo” e a dissolução do valor .....	36
3.2 Deferências intelectuais e adesão ao pensamento administrativo-político.....	43
3.2.1. A atualização do keynesianismo .....	44
3.2.2 O empreendedorismo e a inovação schumpeteriana.....	50
3.2.3 Polanyi e a legitimação histórica do Estado como arquiteto dos mercados .....	53
3.2.4 O propósito coletivo a partir de Galbraith.....	56
3.2.5 William Lazonick e a crítica da financeirização corporativa .....	58
3.2.6 Outras mobilizações intelectuais .....	59
4 A DEFESA DO ESTADO GERENTE .....	67
4.1 Os “mitos” da inovação como superfície retórica de reabilitação do Estado.....	68
4.2 O diagnóstico da financeirização e a conversão da crise em programa de gestão .....	75
4.3 A centralidade diretiva do aparato estatal .....	83
5 A ABORDAGEM ORIENTADA POR MISSÕES.....	88
5.1 A lógica elementar da administração: o PODC como forma histórica de racionalidade.....	91
5.2 A estrutura operativa das missões: o PODC elevado à administração da economia .....	97
5.3 Um tiro para a lua: o caráter exortativo e a higienização das contradições.....	104
5.4 Fundamentos e limites da abordagem orientada por missões.....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	135

## 1 INTRODUÇÃO

O caráter permanentemente candente da discussão sobre ideologia (Vaisman, 2010) se deve, entre outros motivos, pela inerente dificuldade científica em determinar a potência das ideias sobre a realidade social mais amplamente e sobre a vida econômica da sociedade em particular.

Mesmo entre os estudiosos marxistas da administração houve aqueles que pareciam considerar, por exemplo, que o fato de Taylor e Mayo terem escritos seus materiais já seria o bastante para considerar o taylorismo e a teoria das relações humanas como ideologias operantes e falseadoras da realidade, inclusive no Brasil. Essa linha parece ser a predominante ainda nos tempos correntes. Outros fizeram exigência de pesquisa histórica a partir do entendimento de que o que “determina uma ideologia não é sua falsidade ou verdade, mas a função específica que desempenha, e se desempenha, na materialidade da vida social” (Paço Cunha; Guedes, 2015, p. 20), sendo fundamental fixar que nem “toda forma ideal é necessariamente ideologia” e que, portanto, não se deve considerar, como fizeram aqueles primeiros estudiosos, que o “desenvolvimento das teorizações coincidia imediatamente com a aplicação no interior da vida produtiva” (p. 21). Não obstante o reconhecimento de que certas ideias administrativas circularam pelo país desde o começo do século XX, as evidências sugeriram efeitos discutíveis, relativos e mais setoriais para os casos do taylorismo, relações humanas (Paço Cunha; Guedes, 2016; 2021) e fordismo (Guedes; Paço Cunha, 2023). Muitas outras formações ideais também guardaram discussões semelhantes.

Não obstante a pertinência ou sua ausência em certas discussões e a variação de tais formações, a questão de fundo que iguala as desavenças é a capacidade científica em determinar os processos históricos por meio dos quais certas ideias, falsas ou verdadeiras, se converteram de fato em ideologia ao produzir efeitos sobre a realidade social. Essa questão de fundo tem norteado parte dos estudos do grupo de pesquisa História da Administração & Economia Política e suas investigações especificamente acerca do pensamento administrativo e do pensamento econômico e suas notórias afinidades, sendo também possível falar, a partir destas, em “uma espécie de pensamento administrativo-político ocupado com a relação entre Estado gerencial e economia capitalista” (Paço Cunha, 2023, p. 26).

Considerando exclusivamente aqui o plano das ideias, da produção intelectual, por assim dizer, tais investigações têm lastro na diferenciação entre formas de consciência e ideologia. Enquanto a primeira são formações ideais variadas, podendo alcançar o status de doutrinas sistematizadas, a ideologia é um resultado do processo pelo qual grupos humanos

tomam certas formas de consciência e as mobilizam, com resultados variados, diante dos conflitos sociais procurando dar-lhes direção. Em síntese, dada forma de pensamento “transforma-se em ideologia, não nasce necessariamente ideologia, e essa transformação depende de vir a desempenhar uma função precisa junto às lutas sociais em qualquer nível destas” (Vaisman, 2010, p. 51).

O presente trabalho se enquadra nesse esforço e pretende contribuir para avançar no conhecimento, fundamentado no materialismo, sobre os processos históricos que levam à conversão de determinadas formas de pensamento em ideologia. Nesse contexto, o foco principal recai sobre a articulação entre o pensamento administrativo e o econômico, fazendo jus ao sentido clássico da economia política em que se observa o impulso prático de administração da economia capitalista por meio de um pensamento administrativo-político.

Um exemplar dessa dinâmica manifestou-se no Brasil recentemente a partir da utilização explícita da “abordagem orientada por missões” na construção do programa Nova Indústria Brasil (NIB), que norteia “as ações do Estado Brasileiro para promoção do desenvolvimento industrial” (CNDI, 2023). Houve expressiva repercussão pública em torno do lançamento da nova política industrial brasileira, com ampla circulação do tema tanto na grande imprensa quanto em pronunciamentos de entidades empresariais e de representação dos trabalhadores. O debate foi frequentemente apresentado em termos de adesão ou resistência à política industrial enquanto tal, bem como em torno de suas possíveis virtudes, riscos e ajustes necessários. Reportagens e notas oficiais destacaram o apoio de federações industriais, associações empresariais e centrais sindicais, que convergiram na caracterização da iniciativa como “moderna”, “necessária” e alinhada às melhores práticas internacionais, ressaltando seu potencial para impulsionar a inovação, a sustentabilidade, a geração de empregos e a superação de entraves estruturais da economia brasileira<sup>1</sup>.

Esse consenso difuso, que atravessa atores sociais distintos, indica menos uma avaliação rigorosa dos fundamentos teóricos da política proposta do que a pronta assimilação de um vocabulário e de um horizonte normativo já previamente legitimados. Em contraste com a visibilidade conferida aos objetivos declarados e aos instrumentos mobilizados, pouco ou quase nada se averiguou acerca das determinações conceituais e das categorias econômicas que orientam a formulação da política, tampouco quanto à natureza do pensamento administrativo-

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Confira a repercussão sobre a política industrial entre empresários e trabalhadores*. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/politica-industrial-e-inovadora-e-atacara-problemas-economicos-e-sociais-dizem-empresarios-e-trabalhadores>. Acesso em: 25 dez. 2025.

econômico que a sustenta. Uma aproximação aos documentos oficiais, aos discursos dos formuladores e ao repertório conceitual mobilizado sugere a presença determinante de um conjunto de ideias que vêm ganhando centralidade no debate internacional sobre política industrial e desenvolvimento. Entre elas, destacam-se as formulações da economista ítalo-americana-britânica Mariana Mazzucato, cuja influência se faz notar tanto na linguagem empregada quanto na própria estrutura normativa da política, especialmente na ênfase conferida à inovação, às missões estratégicas e ao papel ativo do Estado na orientação da atividade econômica. O caráter deliberado dessa orientação teórica é confirmado por Verena Hitner, diretora de Governança e Indicadores do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), quando afirma que a perspectiva de políticas públicas orientadas por missões, formulada por Mazzucato, não apenas influenciou o debate, como constituiu o “marco metodológico inicial” de formulação da NIB no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) (Hitner; Castro, 2024, p. 32). A partir desse referencial explícito, foram estabelecidos os princípios, os objetivos específicos e as próprias missões que estruturam o programa.

Uma forma de consciência que alçou tal influência não pode passar sem uma análise dedicada, criticamente modulada, que traga à baila seu propósito declarado e necessidade social que a condiciona. Tendo isso em mente, o objetivo central da presente investigação reside na *análise da natureza do pensamento de Mariana Mazzucato* – enquanto uma formação ideal que se apresenta como resposta às transformações estruturais do capitalismo contemporâneo – para compreender como suas proposições se estruturam antes mesmo de sua conversão final em prática administrativa material. O interesse recai sobre a caracterização desse pensamento e sua capacidade de fornecer uma nova direção aos conflitos sociais, utilizando a NIB não como objeto de avaliação de impacto, mas como o exemplo histórico onde essa forma de consciência se manifesta explicitamente.

Em termos gerais, adota-se como orientação metodológica o materialismo no exame das formas de consciência. Mobiliza-se a análise histórico-imanente de materiais selecionados da autora, buscando apreender sua estrutura interna e elucidar a natureza de suas formulações à luz da determinação social do pensamento. Considerando a amplitude e a diversidade desses fundamentos, a investigação é organizada por uma questão central, diretamente vinculada ao objetivo do trabalho: *Qual é a natureza peculiar do pensamento administrativo-econômico de Mariana Mazzucato?*

É importante considerar que a trajetória intelectual e política de Mazzucato tem ocupado um espaço particular no debate contemporâneo sobre desenvolvimento econômico e inovação. Professora na *University College London* (UCL) e fundadora do *Institute for Innovation and*

*Public Purpose* (IIPP), sua atuação internacional articula produção acadêmica e formulação de políticas públicas em escala global. À guisa de exemplo, na União Europeia, Mazzucato liderou a equipe de especialistas responsável pelo relatório *Mission-Oriented Research & Innovation*, de 2018, que fundamentou o programa *Horizon Europe*, principal iniciativa de pesquisa e inovação do bloco, que possuía como meta global um investimento de pelo menos 3% do produto interno bruto (PIB) da União (*European Commission*, 2021). No Reino Unido, sua atuação como consultora do governo britânico deixou marcas concretas na estratégia industrial do país, onde seus conceitos orientaram os investimentos em setores estratégicos como inteligência artificial e energias limpas (*United Kingdom*, 2017).

Especialmente no Brasil, são frequentes as referências aos textos da economista, sobretudo ao *O Estado empreendedor* (Mazzucato, 2014), publicado originalmente em 2013. Não tão reconhecida, em geral, é a recente influência dessas ideias no governo brasileiro, particularmente por meio de “Missão Economia” (2022), original de 2021, norteando o próprio texto da resolução CNDI/MDIC nº 1, de 6 de julho de 2023 que orienta a já citada política NIB. As remissões às ideias econômicas da autora são indiscutíveis e evidenciam tal influência ao incorporarem a “abordagem orientada por missões” na formulação e implementação da política. Nesse diapasão, observou-se que a autora esteve no Brasil diversas vezes e mantém uma relação próxima com atores ligados ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). O fato de os textos da resolução e da política *per se* refletirem as ideias de Mazzucato não são mero acaso, mas resultado de uma participação direta da economista na elaboração dessas políticas, como demonstram os documentos “Um Arcabouço Orientado por Missões para a Coordenação das Empresas Estatais no Brasil” (Mazzucato; Teixeira; Tagliani, 2024) e “Potencializando Compras Públicas para Impulsionar a Agenda de Transformação Econômica do Brasil” (Mazzucato; Spanó; Doyle, 2024) – ambos produzidos no âmbito do projeto liderado por Mazzucato (via IIPP) em colaboração com o governo brasileiro. Esses documentos, tomados em conjunto, tornam visível o modo como tais formulações deixam de operar apenas como enunciados e passam a comparecer como critérios de orientação e legitimação na elaboração de políticas públicas no país.

Em entrevista concedida à *Folha* em 2023, durante sua passagem pelo Brasil por ocasião do 10º Congresso Internacional de Inovação da Indústria (CNI/Sebrae), Mazzucato qualificou a “ideologia dos Chicago boys” como uma “economia estúpida” e contrapôs a esse repertório aquilo que nomeia como reinvenção do capitalismo: “fazer tudo de uma forma diferente, estruturando as organizações públicas e deixando que as organizações privadas também sejam

instadas a trabalhar em conjunto”. Para sustentar o ponto, recorreu ao imaginário da corrida espacial, ressaltando que “para chegar à lua” teriam sido mobilizados especialistas de setores diversos – “de profissionais de nutrição ao setor de eletrônicos e aeronáutica” –, e que a coordenação intersetorial do esforço teria solucionado, no percurso, múltiplos desafios<sup>2</sup>. Esse posicionamento ecoa o mesmo núcleo argumentativo sistematizado em *Missão Economia* (2022), onde a autora explicita, logo nas primeiras páginas, sua ambição de “repensar o governo [*State* no original] e o capitalismo” (Mazzucato, 2022, p. 22) por meio de uma “abordagem orientada por missões”, entendida como “modo diferente de fazer as coisas” e que “implica escolher rumos para a economia e então enquadrar os problemas a serem resolvidos para chegar ao cerne de como conhecemos nosso sistema econômico” (*ibid.*, p. 21). Outrora também chamado de planejamento, a “abordagem orientada por missões” parece renovar ideias já conhecidas, dando-lhes novo frescor, talvez diluente, e colhendo apoiadores com isso.

Em termos de fundamentos, a forma de pensamento mobilizada por Mariana Mazzucato não se apresenta como invenção conceitual. Em *O valor de tudo* (2020) – seu texto mais teórico, originalmente publicado em 2018 – a autora recompõe, de maneira eclética, um repertório que já circula há décadas nas disputas sobre o papel econômico do Estado. A trama se forma pela justaposição de inspirações reconhecíveis, por exemplo: Keynes, como referência a um Estado coordenador; Schumpeter, como chave para a centralidade da inovação; Galbraith, como mediação do “propósito público” na grande corporação; Polanyi, como fundamento para pensar o Estado não apenas como regulador, mas também como instância capaz de instituir e criar mercados. Não se trata, portanto, de um corpo doutrinário homogêneo, mas de uma síntese que organiza, em linguagem contemporânea, a promessa recorrente de repensar o capitalismo a partir da reabilitação de sua administração pública.

O trabalho de Mazzucato trata, em linhas gerais, da fundamentação de um “novo tipo” de ação estatal, capaz de transcender a visão hegemônica de um Estado concebido como mero corretor de falhas de mercado, que intervém apenas para “corrigir problemas à medida em que eles surgem” (Mazzucato, 2022, p. 11). Para ela, a questão principal não reside no tamanho do governo, mas na natureza de sua ação: “o que faz e como”, não podendo “se limitar a corrigir mercados reativamente, mas coestruturá-los para que entreguem os resultados necessários para a sociedade” (*ibid.*, p. 33-34). Assim, a formulação da abordagem orientada por missões

---

<sup>2</sup> PAMPLONA, Nicola. ‘É preciso reinventar o capitalismo’, diz economista Mariana Mazzucato. Folha de S.Paulo, São Paulo, 15 out. 2023. Caderno Mercado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/e-preciso-reinventar-o-capitalismo-diz-economista-marianamazucato.shtml>. Acesso em: 11 abr. 2025.

proposta por Mazzucato vai além do intervencionismo tradicional, projetando o Estado como ator “proativo” e “empreendedor”. Em seu objetivo de propor a reestruturação do capitalismo contemporâneo através do pensamento pautado por missões, a autora adota a ideia de “propósito público para orientar a atividade política e empresarial” (*ibid.*, p. 21). Ainda, enfatiza a necessidade de uma “nova economia política” que “não se baseia no status quo”, mas sim na “criação de mercados” e no “compartilhamento” de riscos (*ibid.*, p. 155), defendendo que as missões devem envolver a “participação e cocriação” de diferentes vozes (*ibid.*, p. 163-164). Há também uma percepção clara da necessidade de o Estado ser “o único capaz de conduzir a transformação na escala necessária” (*ibid.*, p. 35). Essa construção organiza um horizonte de ação em que propósito, coordenação e capacidade institucional se articulam, oferecendo uma moldura conceitual clara sobre o papel esperado do Estado nas transformações contemporâneas. Com isso, delinea-se o ponto de partida a partir do qual a autora desenvolve sua proposta de missões como diretriz para a atuação estatal.

À luz dessas considerações iniciais, considera-se que o presente trabalho contribui ao campo da Administração ao tomar por objeto uma forma de pensamento que vem ganhando aderência como gramática de gestão estatal, justamente porque promete tornar administráveis contradições que não se deixam administrar sem custo. Parte-se do reconhecimento de que a Administração não é apenas repertório técnico disponível ao uso, mas, enquanto conhecimento socialmente produzido, ela participa da própria organização das relações sociais de produção, fornecendo critérios de racionalidade e esquemas operativos que tendem a naturalizar determinações históricas convertendo-as em tarefas de desenho institucional. Nesses termos, o trabalho organiza-se em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, delimitam-se os fundamentos e procedimentos metodológicos que orientam a pesquisa. Em seguida, os capítulos desenvolvem a análise da forma peculiar do pensamento de nossa autora: a teoria do “valor de tudo”, suas deferências intelectuais e adesões a tradições anteriores; sua defesa do Estado e a figura do Estado-Gerente; e, por fim, a abordagem orientada por missões, tomada como culminância de uma racionalidade de simplificação gerencial dotada de forte eficácia discursiva. Ao término, apresentam-se as conclusões alcançadas e as problemáticas suscitadas por esse itinerário analítico, indicando também linhas possíveis de continuidade e aprofundamento para investigações subsequentes.

## 2 FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tomando de partida o fato de que o objeto deste trabalho se trata de uma formação ideal, é necessário apresentar a fundamentação teórico-metodológica que orienta a investigação aqui desenvolvida. Este capítulo, portanto, visa não apenas expor os princípios analíticos que sustentam o escrutínio do objeto ideológico, mas também situar o leitor no conjunto de procedimentos e aproximações teóricas que orientam a investigação e possibilitam a apreensão do pensamento administrativo-econômico de Mariana Mazzucato em sua natureza. A análise se ancora na determinação social do pensamento, articulando-a com outros elementos centrais do método materialista.

Por considerar a consciência como socialmente produzida, é fundamental reconhecer que a análise dos objetos ideológicos exige uma atenção dupla: de um lado, compreender sua origem histórica, sua função social e os interesses que ela articula; de outro, realizar uma investigação imanente, capaz de apreender os nexos internos do objeto, isto é, seu autêntico conteúdo de ser, de sua constituição ontológica (Lukács, 2013). Essa dupla dimensão permite que a análise não se limite a uma descrição externa, mas avance na compreensão das estruturas e relações que tornam o objeto inteligível em seu próprio contexto.

O método materialista, nesse sentido, se ocupa da “relação entre as condições objetivas” e as “formas de consciência”, explicando estas últimas “por médio de procedimento histórico-genético a partir das primeiras” (Paço Cunha, 2024, p. 06). Tal procedimento exige que se considere simultaneamente o movimento histórico, a produção social e a materialidade das condições que possibilitam a emergência de determinadas formas de pensamento. Ao longo deste capítulo, busca-se, portanto, explicitar como esses princípios metodológicos norteiam a análise de nosso objeto, fornecendo a base para a interpretação dos resultados ora apresentados e garantindo que a investigação mantenha coerência teórica e rigor analítico.

### 2.1 A determinação social do pensamento

Por determinação social do pensamento entende-se o reconhecimento da consciência como atributo insuperável do ser dos homens e, enquanto tal, dotada de um caráter necessariamente social (Vaisman, 2006). Esse complexo, que exprime a dimensão onto-prática e societária do pensamento, pode ser, contudo, interpretado de modo reducionista, como se se tratasse de uma força exterior que “constrange as operações da consciência”, impondo-lhe um sentido negativo, restritivo ou mesmo inibidor à formação ideal (Vaisman, 2006, p. 01). Tal

interpretação obscurece que, sob uma angulação materialista coerente, a produção da consciência ocorre no interior da própria sociabilidade, constituindo um momento da prática e resultando das condições materiais e históricas em que se desenvolve. Esse entendimento não se reduz a uma postulação mecânico-economicista acerca das relações entre ser e pensar. Pelo contrário, ao evidenciar seus processos genéticos, indica tanto as possibilidades quanto os impedimentos de efetivação das formações ideais (Vaisman, 2006). A própria atividade sensível dos homens é inseparável da objetividade e da sociabilidade, sendo o fundamento real da produção da consciência (cf. Marx, 2004).

Assim, a efetividade do ser humano – sua existência real – está intrinsecamente ligada à sua relação com o mundo objetivo, pois, como ser corpóreo, dotado de forças naturais e sensíveis, ele não existe de maneira abstrata, mas se manifesta por meio da transformação dos objetos sensíveis, indispensáveis à vida (Marx, 2004). A consciência humana, portanto, se manifesta a partir dessa interação com o mundo objetivo que, diferentemente da simples resposta instintiva observada em outros seres orgânicos, envolve um processo consciente e reflexivo de transformação da realidade. Tal distinção pode ser ilustrada a partir da célebre passagem d'O Capital na qual Marx descreve como uma abelha pode ser comparada a um arquiteto dadas as habilidades de construir uma colmeia com notável engenhosidade. Contudo, diz o autor, “o que desde o início distingue o pior arquiteto da melhor abelha é o fato de que o primeiro tem a colmeia em sua mente antes de construí-la com a cera” (Marx, 2023, p. 255-256), ou seja, diferentemente dos demais seres vivos, cujas atividades produtivas são guiadas predominantemente pelo instinto, o ser humano planeja, em um grau muito distinto, suas ações antes de executá-las. Essa particularidade em relação ao restante da natureza possibilita que o ser humano se torne sujeito de sua própria atividade (Vaisman, 2006), uma vez que “o homem faz da atividade objeto da vontade e da consciência” (Marx, 2004, p. 84). Entretanto, a capacidade de planejar e transformar a realidade não significa que o pensamento humano seja uma entidade autônoma ou separada do mundo material, pelo contrário, se enraíza na atividade sensível, no modo como o ser humano apreende e interage com o mundo, uma vez que as ideias, das mais simples às mais complexas, emergem da reciprocidade prática com o mundo natural e social e, pois, voltam a desaguar nele.

A linguagem exemplifica esse processo, visto que surge da necessidade imediata de interação e comunicação entre os indivíduos e, enquanto forma de consciência prática, expressa o caráter histórico-social das relações humanas (Marx; Engels, 2009). Logo, se a consciência é produto da interação com o mundo objetivo, ela também se enraíza na necessidade de mediação entre os indivíduos e a realidade. Essa interação não apenas possibilita a transposição de

propriedades objetivas para o campo da subjetividade, mas revela a própria dinâmica do pensar, que não paira no vácuo, mas se engendra nas determinações concretas do mundo, uma vez que

o modo como os homens atuam sobre a objetividade permite formas de transformação das propriedades das coisas em princípios subjetivos que muitas vezes podem ser universalizados para outros materiais e atividades. Temos em mente, por exemplo, as práticas muito regredidas no tempo sobre as formas pontiagudas postas pela natureza, como espinhos, e a progressiva transposição dessa propriedade para outros materiais e que apenas muito mais tarde pôde existir abstratamente como relação inversamente proporcional entre área e pressão. Os variados “se-então” dessa espécie existentes na objetividade mesma podem ser reproduzidos pela subjetividade, o que cria as condições para o desenvolvimento de outras práticas, como a ciência (Paço Cunha, 2018, p. 19).

Ou seja, a consciência não se desenvolve independentemente das determinações materiais, mas sim a partir da assimilação ativa das propriedades objetivas e de sua transposição para o âmbito da subjetividade, constituindo, assim, as condições para o desdobramento de novas práticas. Se “é a partir da necessidade de inter-relacionamento social que o espírito se contamina pela matéria” (Vaisman, 2006, p. 19), as formas espirituais não são produtos autônomos, mas resultam das condições histórico-sociais concretas em que se inserem. Dessa forma, a relação entre objetividade e subjetividade não se dá por mera justaposição, mas constitui uma unidade intrínseca cujo movimento dialético conforma a própria constituição histórica do ser humano, chegando assim à *determinação social do pensamento*.

Neste quadro, cabe ressaltar que, no escrutínio de determinado objeto, não se deve tratar esse aspecto como uma mera forma de interpretar uma formação ideal sob a égide de determinado contexto social, visto que “as formações ideais são influenciadas pela realidade concreta e exercem um *papel ativo* sobre ela” (Guedes, 2024, p. 17, grifo nosso). Desse modo, as determinações sociais não surgem de maneira aleatória, mas são frutos de um processo histórico contínuo que não se trata de um “fluxo sem direção”, pelo contrário, uma vez geradas determinadas condições, esse fluxo mantém-se dentro de limites precisos, dando origem a novas configurações sociais que, ao longo do tempo, consolidam e redefinem as possibilidades dentro dos quadros concretos (Lukács, 2014, p. 154). Esse “fluxo marginado” resulta em “determinações muito precisas” que não apenas refletem, mas também transformam as alternativas possíveis ao longo do processo histórico (Chasin, 1978, p. 65). A totalidade em transformação, portanto, não segue um curso arbitrário, mas se desenvolve como uma sucessão ordenada de mudanças, organizadas por “equilíbrios estruturais” que respondem às grandes tendências de transformação social, sempre reguladas por leis próprias e específicas (*ibid.*).

O *papel ativo* da formação ideal, bem como a manifestação dessas forças históricas transformadas, são o movimento geral para o qual a análise materialista do pensamento se volta, ou seja, “a determinação social trata de analisar o pensamento como produtor de respostas para as questões fáticas que para ele emergem, explicando a atuação desses fatores influenciadores” (Guedes, 2024, p. 18). Qualquer formação ideal deve, portanto, ser compreendida no terreno das relações entre o todo e as partes, isto é, o pensamento, enquanto parte específica do complexo social, só pode ser devidamente interpretado se for situado no interior da totalidade sócio-histórica em que se insere. Não se trata, portanto, de um relativismo metodológico pelo fato de “o ser” constituir um processo histórico, mas é preciso apreender os níveis e conexões internas desse processo, reconfigurando intelectualmente a ordem imanente que o rege (Chasin, 1978).

Em outras palavras, a formação ideal não se trata de um fenômeno isolado ou arbitrário, mas expressão concreta das determinações sociais e das forças históricas em movimento. Assim, no movimento de articulação do pensamento com as condições materiais de existência, se revela a ordem interna que estrutura tanto as respostas enquanto formações ideais quanto a dinâmica da realidade social de onde elas brotam. Esse entendimento da formação ideal como reflexo das condições materiais, mas sem os reducionismos de praxe, nos encaminha à caracterização do pensamento administrativo-econômico enquanto objeto ideológico.

## 2.2 O pensamento administrativo-econômico como objeto ideológico

A fim de delimitar o pensamento administrativo-econômico como objeto ideológico, é necessário partir da compreensão do papel que as formações ideais desempenham no interior da totalidade histórico-social. Como bem destacado por Chasin (1978), não se pode conceber as condições para o florescimento de uma forma de consciência e a própria forma de consciência como “um universo fechado”, onde as relações se baseiam em uma “reciprocidade excludente”, como se fossem externas uma à outra, à maneira de um ninho que, embora sustente, é externo ao ovo e à ave que o ocupam (p. 67). Essa concepção, que separa a formação ideal de suas condições genéticas, é insuficiente para captar a dinâmica real do pensamento como forma de consciência que emerge das condições materiais e, ao mesmo tempo, exerce um papel ativo sobre elas.

Nesse contexto, a investigação integral dos chamados “objetos ideológicos” (Chasin, 1978) reconhece as formas de consciência como elementos desse complexo articulado. Trata-se do

estudo das formas de pensamento especialmente sistematizadas, tais como as doutrinas econômicas, políticas e filosóficas em que está presumida a captura do movimento na relação de reciprocidade entre pensamento e realidade, segundo a admissão da predicação do primeiro em relação à segunda. (Paço Cunha, 2025a, p. 21)

Destaque-se as doutrinas econômicas do rol indicado. Admite-se o pensamento econômico enquanto forma de consciência científica, não apenas como um reflexo das condições materiais, mas também como força ativa com potência sobre a realidade em determinadas condições históricas, potência trazida à luz pela ação prática das classes e grupos humanos. A produção intelectual que caracteriza o pensamento econômico é, portanto, produto correspondente a tais condições materiais, mas também produto ativo e interativo sobre as suas condições objetivas de possibilidade. À guisa de exemplo, as ideias de Adam Smith caracterizaram-se como “um produto da energia real e do movimento da propriedade privada (...), como produto da indústria moderna” e, ao mesmo tempo, como elemento que “acelera e enaltece a energia e o movimento dessa indústria, transformando-a numa força da consciência” (Marx, 1974, p. 9). Esse duplo movimento – de ser produto e agente transformador – aponta que o pensamento econômico não se limita a ser um reflexo das condições históricas, mas exerce um impacto verificável e transformador sobre essas condições.

Em termos gerais, o pensamento econômico está voltado para “as relações sociais de produção e distribuição da riqueza social sob uma dada modalidade histórica e particular de organização das necessidades sociais” que podem ser reais ou ilusórias, bem como de organização das “capacidades sociais (subjetivas e objetivas, incluindo os meios de produção) sob a lógica da generalização das mercadorias” (Paço Cunha, 2024, p. 12). Essa organização/administração histórica e particular das necessidades e capacidades sociais demonstra o critério ontoprático que permite determinar o pensamento econômico “como forma de consciência científica com dupla tarefa (explicar e influenciar) que pode tornar-se ideologia em certas circunstâncias históricas” (Paço Cunha, 2024, p. 15).

Nesses termos, tendo em vista que “as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano” e “têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades” (Marx, 2008, p. 47), a análise da dupla tarefa do pensamento econômico deve reconhecer sua inserção no interior da totalidade histórico-social como uma forma de consciência que não apenas reflete, mas também possui potencial de intervir nas condições materiais de existência. Essa inserção exige que as relações base-superestruturais sejam

compreendidas não como um modelo “exógeno à realidade” ou uma “proposta formalista”, mas como parte constituinte e ativa do complexo ordenado de relações que compõem o processo histórico, de modo que “a fundamentalidade então conferida à determinante econômica não é a arbitrária conferência de privilégio a um fator (parte), mas a identificação do decisivo caráter determinante de uma ‘anatomia’” (Chasin, 1978, p. 66).

Há evidências que demonstram como as formas de pensamento podem ter parte na habituação de classes inteiras às exigências de um modo de produção específico, transformando fenômenos historicamente construídos em elementos que parecem naturais e auto evidentes, reforçando a potência do aspecto extraeconômico aqui destacado. Segundo Marx (2023),

não basta que as condições de trabalho apareçam num polo como capital e no outro como pessoas que não têm nada para vender, a não ser sua força de trabalho. Tampouco basta obrigá-las a se venderem voluntariamente. *No evoluir da produção capitalista desenvolve-se uma classe de trabalhadores que, por educação, tradição e hábito, reconhece as exigências desse modo de produção como leis naturais e evidentes por si mesmas* (Marx, 2023, p. 808, grifo nosso).

Nesse sentido, o critério onto-prático aplicado ao pensamento econômico demonstra sua capacidade de atuar na naturalização de fenômenos historicamente construídos. Por meio dessa mistificação, a linha tendencial do pensamento econômico é cumprir o papel de consolidar as exigências da economia capitalista, legitimando suas categorias e contribuindo para sua reprodução como se fossem inevitáveis (Paço Cunha, 2024). Essa, pelo menos, ainda é a missão social para a qual esteve historicamente voltado.

Ao pensamento administrativo, por seu turno, não basta que seja designado como algo ligado às necessidades do modo de produção capitalista, pois “a mecânica e a química, por exemplo, também estão diretamente ligadas a necessidades dessa produção, e nem por isso teriam o mesmo estatuto” (Paço Cunha; Guedes, 2017, p. 435-436). O que confere especificidade a essa formação ideal é o fato de que, enquanto ciência do homem sobre o homem, ela se constitui a partir da necessidade de extrair a maior produtividade por unidade de trabalho que marca o capitalismo (Wood, 2001), desenvolvendo-se, em seguida, como expressão teórica da manipulação de aspectos objetivos e subjetivos, de modo a conformar a disposição do trabalhador à venda da força de trabalho. Sua efetividade não se reduz, pois, a uma deformação ideológica entendida como “falsa consciência” (Tragtenberg, 1974), mas se constitui enquanto movimento contraditório, no qual ocultamento e explicitação se implicam reciprocamente. Trata-se, portanto, de uma expressão ideal “marcada por interesses sociais de ocultamento no processo de explicitação e de explicitação no processo de ocultamento” (Paço

Cunha; Guedes, 2017, p. 436). A administração, assim, opera naturalizando os imperativos da acumulação e convertendo-os em prescrições normativas de organização.

Há, entre estudiosos da administração, um esforço profícuo em delimitar como campo disciplinar e agenda prático-política a, assim chamada, Administração Política (AP), cujo escopo principal seria delimitar a atenção sobre o “Estado e as funções por ele exercidas no contexto socioeconômico”, bem como demonstrar as “relações do Estado com a sociedade” considerando o “processo de desenvolvimento das “relações capitalistas de produção” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 104-105). Em termos sintéticos, trata-se da análise da relação entre o Estado (aparato administrativo-político) e a economia capitalista (estrutura econômica e suas relações sociais de produção e distribuição), podendo ser identificada

uma espécie de quadrante do pensamento econômico voltado ao estudo positivo, normativo e crítico-radical daquilo que o Estado capitalista é eventualmente capaz de fazer e faz como gerente da economia do capital e suas contradições correspondentes (Paço Cunha, 2023, p. 26-27).

Tal esforço apresenta-se de modo particularmente interessante no que diz respeito à centralidade da gestão com o fito de “garantir a condução das possibilidades (ideais, reais e potenciais) de produção, circulação/realização e distribuição, com vistas a elevar o nível de materialidade individual e social e garantir, desse modo, a sustentabilidade e reprodução do sistema socioeconômico” (Santos, 2017 *et al.*, p. 948). É a partir dessa centralidade que se apresentam os principais limites da propositura, incorrendo no risco de reduzir questões sociais complexas a meros problemas de gestão. Tais limites não rejeitam a “posição científica muito mais avançada do que suas contrapartes tradicionais (administração instrumental e estudos organizacionais)”, entretanto,

parece existir na administração política uma apologia ligeiramente diferenciada, mas em termos muito assemelhados àquela encontrada no mainstream que ela própria pretende combater: de ser a capacidade administrativa do Estado, a potência necessária e suficiente ao enfrentamento das mazelas sociais. Essa apologia é simultânea à redução das contradições e complexos sociais à gestão do Estado (Paço Cunha, 2019, p. 162).

Assumindo o ponto de vista da gestão do Estado como cerne, a AP revela-se presa aos limites da razão política: busca superar as contradições sociais por meio da própria política e, em última instância, pela administração. Contudo,

o Estado não pode suprimir a contradição entre a finalidade e a boa vontade da administração, por um lado, e seus meios e sua capacidade, por outro, sem

suprimir a si próprio, pois ele está baseado nessa contradição. Ele está baseado na contradição entre a vida pública e a vida privada, na contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Em consequência, a administração deve restringir-se a uma atividade formal e negativa, porque o seu poder termina onde começa a vida burguesa e seu labor. Sim, frente às consequências decorrentes da natureza associal dessa vida burguesa, dessa propriedade privada, desse comércio, dessa indústria, dessa espoliação recíproca dos diversos círculos burgueses, frente a essas consequências a lei natural da administração é a impotência (Marx, 2010 p. 39).

Nesse sentido, a gestão do Estado tende a apenas disciplinar e perpetuar as mazelas sociais a níveis aceitáveis, uma vez que o limite da administração (tanto *mainstream*, quanto administração política) é a perpetuação das contradições que são sua base, ou seja, apresentam-se “não pela hipostasia de argumentos presos a pressupostos conceituais, não pelo valor mais ou menos heurístico de uma elaboração ideal, mas se ancoram nas determinações objetivas que a análise de realidade do caso concreto revela” (Paço Cunha, 2019, p 169). Por outro lado, é possível identificar ainda a tentativa de diferenciação da administração política da economia política. Enquanto a economia política responderia “pelo ‘que’ e ‘por que’ fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais”, a AP se ocuparia do “‘como fazer’, ou seja, pela concepção da gestão para se chegar à finalidade” (Santos, 2001, p. 64). Essa separação proporciona consideráveis perdas, uma vez que “a realidade mesma não é econômica ou histórica ou social; é, antes, uma totalidade” (Paço Cunha, 2023, p. 31).

A análise do pensamento administrativo – e da administração política –, portanto, exige ultrapassar o plano da circulação e do consumo, alcançando o nexos mais profundo em que se determina o próprio movimento do capital. A reflexão que se detém nas mediações administrativas da gestão estatal tende a naturalizar a distribuição dos meios de produção, tomando-a como “lei natural” (Paço Cunha, 2019). Ao fazê-lo, permanece circunscrita à esfera da circulação da riqueza, transformando a gestão em um exercício formal de ordenação dos efeitos, e não de compreensão das causas. A crítica da administração política, nesse sentido, deve deslocar-se para o interior dos “nexos objetivos por meio dos quais se move a realidade concreta e contraditória” (Paço Cunha, 2019, p. 172), isto é, para o terreno em que se constituem as próprias condições materiais que definem o Estado e a administração como formas históricas e socialmente determinadas. Assim,

ao circunscrever a problemática da administração política numa base materialista, de verve ontológica, passamos a reconhecer que a capacidade de administração política por parte do Estado no esforço de organizar o sistema econômico é contingente. É preciso enfatizar que não se trata da existência ou ausência de vontade política, de força de convicção, mas sim da natureza

própria do modo de produção capitalista que não se submete plenamente às conjecturas (Paço Cunha, 2021, p. 12).

Compreende-se, portanto, o pensamento administrativo-político como um prolongamento ideal da prática concreta de gerenciamento da economia capitalista por intermédio do Estado (Paço Cunha; Guedes, 2025). Trata-se de uma forma de consciência cuja gênese está diretamente vinculada à exercitação histórica do gerenciamento estatal da economia, expressando-se como um esforço contínuo de ajustamento das medidas administrativas, calibradas à luz das finalidades postas e das circunstâncias objetivas. Tal ajustamento opera sem garantias de êxito e encontra limites objetivos na correlação de forças sociais, na dependência fiscal do Estado em relação à acumulação e nas exigências de legitimidade social (*ibid.*).

Dessa caracterização decorre a pertinência de considerar o pensamento de Mariana Mazzucato como exemplar de pensamento administrativo-econômico. Suas formulações não se limitam a análises econômicas em abstrato, mas se apresentam como prescrições de gestão estatal da economia, deslocando para o Estado funções de coordenação e planejamento típicas da administração. Essa intervenção, por sua vez, pode ser compreendida como um modo de administração da economia capitalista, o que também implica considerar tal formação ideal como uma forma de pensamento administrativo-político. Nesse sentido, seu pensamento traduz as necessidades do capitalismo em discursos de eficiência, inovação e missão social, reconfigurando contradições estruturais em programas normativos de ação e visam intervir em mecanismos centrais da economia capitalista, alinhando-se com os fundamentos do pensamento econômico, há pouco descritos. Assim, para os fins deste trabalho, recusa-se a abstrata divisão de tarefas entre administração e economia política no plano concreto. A administração e a economia política podem ser tratadas em suas vinculações próprias ensejadas pelo objeto realmente existente (a economia capitalista), de modo que a formação ideal correspondente pode ser expressa em termos como "pensamento econômico", "econômico-administrativo", "administrativo-econômico", "econômico-político" e "administrativo-político", entre outras variações possíveis, os quais são utilizados de maneira intercambiável, sem que isso comprometa o sentido original ou a coesão da argumentação proposta. Temos em mente, portanto, uma abordagem ampla das questões que envolvem a administração da economia capitalista e suas repercussões políticas e sociais.

Dado o exposto, volta-se à compreensão de que o papel ativo do pensamento em relação às suas condições de existência não implica uma relação hierárquica estática entre ser e pensar, mas uma interação dinâmica com capacidades de modificar a realidade material e econômica

da sociedade. No caso do pensamento administrativo-econômico, portanto, sua colocação como objeto ideológico se dá porque ele não apenas atua na organização e legitimação das relações sociais vigentes, mas também funciona como um instrumento de ação que, ao capturar o movimento entre pensamento e realidade, pode preparar o terreno para possíveis alterações nas condições de existência.

Tendo isso em mente, é necessário estabelecer a delimitação do objeto ideológico em questão, bem como uma diferenciação geral entre “objeto ideológico” e “objeto concreto” (Paço Cunha, 2025a, p. 36). O objeto concreto demanda uma série de procedimentos, como abstrações, métodos de isolamento e articulação, levantamento de dados empíricos, apreensão de sua lógica interna e uma exposição científica orientada pelo movimento real (Chasin, 2009; Lukács, 2013). Esses procedimentos foram especialmente desenvolvidos no contexto do “modo de produção capitalista e suas correspondentes relações de produção e circulação” (Marx, 2023, p. 78), com o propósito último de “desvelar a lei econômica do movimento da sociedade moderna” (*ibid.*, p. 79). Por outro lado, o objeto ideológico “possui uma cristalização mais clara em materiais impressos e registros outros”, sendo que “quase sempre, senão sempre, o conteúdo geral do objeto ideológico assume, ou pode assumir, a forma de texto” (Paço Cunha, 2025a, p. 36).

Assim, o texto aparece como a expressão objetivada do objeto ideológico, sendo a materialização de formas de pensamento que refletem, analisam e sistematizam as determinações sociais e históricas do ser social. A desmaterialização característica das formas de consciência não as desvia de sua raiz ontológica, pois são manifestações historicamente configuradas da prática social (Vaisman; Fortes, 2010). Desse modo, o texto exige do investigador uma postura de rigor, com sucessivas aproximações que subordinam a subjetividade interessada à lógica imanente do objeto ideológico, permitindo a apreensão de sua estrutura, contradições e propriedades, que carregam as marcas das determinações históricas e sociais. Segundo Guedes (2024),

por mais autônomas das condições sociais que as formações ideais possam parecer, persiste o vínculo com a sociabilidade. Uma vez que o pensamento de um autor não deixa aparente estes condicionantes sociais e eles sejam fundamentais para explicar esse pensamento, aparece a determinação social como um processo de investigação destinado a essa empreitada. Esta notação é importante para ressaltar que as formações ideais não possuem história autônoma, mas que sua história é construída à luz da história da própria humanidade. Não cabe estudar as ideologias por si somente, mas referi-las às questões emergentes no plano social (Guedes, 2024, p. 18).

Evidencia-se, portanto, a necessidade de subordinar a análise dos textos à lógica imanente do objeto, ampliando o entendimento sobre sua estrutura, dinâmica e função social. No entanto, a apreensão completa do objeto ideológico em tela não se esgota na investigação de sua estrutura e forma. É necessário avançar para uma abordagem que incorpore a análise histórico-imanente, voltada para a lógica e a coerência interna das ideias. Esse movimento orienta a investigação conduzida e fundamenta o escrutínio de nosso objeto.

### 2.3 A análise histórico-imanente

Tendo em vista a produção social da consciência, o papel ativo das formações ideais e o pensamento administrativo-econômico como objeto ideológico na figura do exemplar destacado é possível prosseguir para a compreensão dos procedimentos metodológicos necessários para a articulação entre a necessidade social das formações ideais e suas determinações e deságues históricos. Neste aspecto, é importante, especialmente em tempos marcados pelo relativismo e pela arbitrariedade das interpretações, enfatizar a importância da condução rigorosa de uma análise que respeite profundamente a estrutura e a lógica imanente aos textos examinados, tendo como princípio que, antes de interpretar ou criticar, é imprescindível ao pesquisador compreender e demonstrar/provar a compreensão alcançada (Chasin, 2009). Somente a partir dessa postura rigorosa é possível avançar metodologicamente, garantindo que a articulação entre as formações ideais e suas determinações históricas seja conduzida de forma consistente com a lógica interna do objeto em estudo.

Tal postura exige uma “submissão ativa do sujeito à lógica intrínseca do objeto” (Vaisman e Alves, 2009, p. 16), demandando do pesquisador um confronto leal e honesto com os textos. Para dominar e extrair as propriedades do objeto ideológico, é essencial que a cognição se submeta deliberadamente ao fato-doutrinário, permitindo que a subjetividade seja modulada pelo próprio objeto de estudo (Paço Cunha, 2025a). Nessa dinâmica, o processo de investigação é guiado por uma *intentio recta*, isto é, um esforço categórico de apreensão da objetividade do discurso em sua forma peculiar, buscando captar a identidade do objeto como síntese das múltiplas e imanentes determinações ideais que o constituem (Chasin, 2009, p. 25). Somente por meio desse rigor investigativo torna-se possível compreender a natureza do pensamento administrativo-econômico enquanto formação ideal, respeitando sua lógica intrínseca e sua historicidade.

Dessa forma, em formulação precisa, a análise histórico-imanente,

constitui o estudo da estrutura interna, da lógica e da natureza do conteúdo particular de expressões do pensamento econômico *já o pressupondo como produto histórico particular*. É o desvendamento do material delimitado (e para delimitá-lo) em si mesmo por médio de sucessivas aproximações e depurações minuciosas do texto (Paço Cunha, 2025a, p. 14, grifo nosso).

Nesse sentido, grifa-se que a análise histórico-imanente difere de outros métodos de investigação textual, como a análise discursiva ou estruturalista, pois não se restringe à organização interna do texto, mas sim à compreensão do pensamento enquanto *produto histórico particular*. O procedimento da análise imanente adotado por Lukács reforça essa distinção, opondo-se à mera subjetividade do intérprete:

contrariamente ao que uma observação mais ligeira sobre a questão poderia denotar, não se trata de simples alinhavo de paráfrases ou de atulhamento do escrito com citações em grande quantidade, enumeradas acriteriosamente pelo intérprete de acordo com suas próprias crenças e convicções, mas procedimento investigativo de rigor que almeja identificar a estrutura categorial das obras, alvo da atenção do filósofo. Trata-se, enfim, de atitude de respeito ao texto, *em que o intérprete se subordina ao sentido nele existente objetivamente*. Que se trata de empreendimento de difícil execução, não resta a menor dúvida. Muito mais cômodo e fácil seria simplesmente atribuir ao material estudado o significado que subjetivamente o intérprete é capaz de formular, à revelia da própria tessitura significativa presente no escrito. (Vaisman; Fortes *in* Lukács, 2020, p. XI-XII, grifo nosso)

Diferentemente da hermenêutica tradicional, que pode atribuir ênfase excessiva ao papel do leitor e de suas interpretações subjetivas, por exemplo, a análise histórico-imanente exige que o pesquisador se submeta às articulações internas do texto, "de modo que fique revelado objetivamente seu perfil de conteúdos e a forma pela qual eles se estruturam e afirmam" (Chasin, 1978, p. 77). Para o caso de nosso objeto, isso implica a apreensão da maneira como as formulações de Mazzucato se articulam internamente e como essa articulação permite que suas ideias adquiram coerência e ordem próprias. Ou seja, é necessário que se articule a análise imanente dos textos selecionados que demonstram a natureza específica de seu pensamento com a investigação de seu caráter histórico – por isso análise histórico-imanente – bem como a função social que cumpre, isto é, a necessidade social a que responde.

### 2.3 Procedimentos metodológicos

A fim de cerzir os pontos dessa discussão e partir para a exposição do estudo empreendido, cabe explicitar os procedimentos metodológicos adotados no transcurso da pesquisa. Como alerta Chasin (2009), "se por método se entende uma arrumação operativa, a

*priori* da subjetividade, consubstanciada por um conjunto normativo de procedimentos, ditos científicos, com os quais o investigador deve levar a cabo seu trabalho, então, não há método em Marx" (p. 89). Em vista disso, a presente investigação não adota um protocolo rígido e exterior ao objeto, mas constitui um processo dinâmico de aproximação, reconhecendo a unidade dialética entre teoria e prática.

O caminho analítico se constrói, portanto, a partir das determinações concretas do pensamento da autora, objetivado em seus textos seminais – O Estado Empreendedor (2014), O Valor de Tudo (2018) e Missão Economia (2022) –, empreendendo uma análise histórico-imanente das obras no sentido de recuperar sua natureza peculiar a fim de demonstrar como o pensamento de nossa autora, ainda que inserido em tradições econômicas preexistentes, adquire especificidade histórica para responder às contradições do desenvolvimento capitalista contemporâneo, mobilizando, portanto, os fundamentos da determinação social do pensamento e da crítica da administração política.

Posto isso, o percurso que se abre não será o de uma leitura panorâmica, mas o de uma reconstrução interna dos núcleos que organizam a obra da autora: a dissolução da categoria valor, a defesa do Estado-gerente, e a formalização da abordagem orientada por missões como gramática operativa. Os capítulos seguintes acompanham essa arquitetura em seu encadeamento próprio, de modo a evidenciar como, entre diagnóstico e prescrição, se consolida uma forma particular de pensamento administrativo-econômico voltada à administração política da economia capitalista.

### 3 A BATALHA TEÓRICA: A DISSOLUÇÃO DO VALOR E AS DEFERÊNCIAS INTELLECTUAIS DE MAZZUCATO

O presente capítulo dedica-se a examinar os fundamentos teóricos e as filiações intelectuais que sustentam o pensamento de Mazzucato, situando-a não apenas como uma teoria econômica inovadora, mas, fundamentalmente, como uma expressão contemporânea de pensamento administrativo-político. Para tanto, é imprescindível demarcar o solo histórico de onde brotam suas proposições: a ressaca da crise financeira global de 2008. O colapso dos mercados e a subsequente intervenção massiva dos governos para salvar o sistema financeiro reabriram o espaço para a contestação da ortodoxia neoliberal de "Estado mínimo" e permitiram a retomada de propostas keynesianas e neokeynesianas focadas na intervenção estatal ativa.

Nesse movimento histórico amplo, de caráter internacional, marcado pela reativação do planejamento econômico estatal diante de transformações estruturais do capitalismo contemporâneo que se inscreve a retomada do debate sobre políticas industriais. Mudanças no contexto político global, a crise climática e sanitária e o acirramento das tensões geopolíticas estimularam as economias mundiais a fortalecer estratégias industriais voltadas à inovação, à produtividade, ao crescimento e à transição ecológica (Araújo; Nonato; Felizardo, 2024). No período recente, tal movimento traduziu-se na multiplicação de programas estatais ao redor do mundo que, ainda que nem sempre designados formalmente como política industrial, assumem-na como conteúdo efetivo, mobilizando instrumentos de coordenação, financiamento e direcionamento produtivo em larga escala (*ibid.*).

Mediante a esse cenário, a obra de Mazzucato alinha-se a um movimento amplo de reabilitação do Estado como agente econômico central. Não se trata, portanto, de um fenômeno episódico, mas da atualização de um repertório teórico-político que, em diferentes momentos históricos, elaborou acerca da função estatal diante das crises do modo de produção capitalista. Esse movimento remete à tradição da “análise centrada no Estado” (*state-centered approach*), celebrizada na coletânea *Bringing the State Back In* de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985). Reagindo às abordagens marxistas e pluralistas que supostamente reduzem o Estado a uma arena passiva de conflitos sociais, essa tradição buscou “recolocar o Estado na teoria política”, tratando-o como um ator em si mesmo, dotado de interesses próprios e autonomia organizacional (Hirsch, 2010, p. 14).

Essa perspectiva, que nunca saiu totalmente de cena, ganha novo fôlego na década de 2010, encontrando eco inclusive no Brasil, onde intelectuais e grupos acadêmicos reanimaram o debate sobre a “volta do Estado planejador” e o neodesenvolvimentismo como respostas à

estagnação econômica (Maringoni, 2022). A coletânea “A Volta do Estado Planejador: Neoliberalismo em Xeque” (2022) exemplifica essa reatualização, congregando intelectuais que defendem a necessidade de o Estado reassumir centralidade como agente indutor do desenvolvimento com a ascensão da “crise completa” (Medeiros, 2022)<sup>3</sup>. Vale destacar que, no prefácio da coletânea, escrito por Luiz Gonzaga Belluzzo (p. 20), se apresenta uma rememoração da experiência desenvolvimentista brasileira dos anos 1950, que ressalta o papel estatal na industrialização e contrapondo-o à “escalada regressiva” imposta por uma “hegemonia neoliberal”.

Para compreender a natureza dessas proposições para além de sua aparência imediata, recorre-se à categoria de pensamento administrativo-político, como discutido no capítulo metodológico. Essa forma de consciência não deve ser vista como uma ciência neutra, mas como o “prolongamento ideal da prática estatal voltada ao gerenciamento da economia capitalista” (Paço Cunha; Guedes, 2025, p. 90), uma vez que o cerne desse pensamento reside no “ajustamento constante das medidas administrativas” (p. 94), visando antecipar ou conter as crises que ciclicamente ameaçam a acumulação de capital. Seja na variante keynesiana, seja na desenvolvimentista, o objetivo prático é manipular mecanismos econômicos (juros, demanda, investimento) para garantir a reprodução do sistema, operando dentro dos limites da política sem tocar nas contradições fundamentais das relações de produção (Paço Cunha; Guedes, 2025).

Sob essa ótica, as formulações de Mazzucato podem ser vistas como uma atualização desse repertório de métodos de gestão. O objetivo deste capítulo, portanto, é dissecar como essa “nova” racionalidade administrativa é construída e legitimada teoricamente na obra da autora. Inicialmente (tópico 3.1), analisa-se como Mazzucato opera uma dissolução do conceito de valor, rompendo com a teoria marginalista, mas sem retornar à crítica da economia política, com o fito de legitimar a atuação do Estado como criador de valor. Em seguida (tópico 3.2), investiga-se como ela mobiliza um panteão de deferências intelectuais – de Keynes a Schumpeter, passando por Polanyi e Lazonick, entre outros – para compor uma teoria que, ao

---

<sup>3</sup> A coletânea congrega autores de perfis bastante heterogêneos, incluindo economistas (José Luís Fiori, Leda Maria Paulani, Antônio Corrêa de Lacerda, Paulo Gala), intelectuais vinculados à economia política e às ciências sociais (Adalberto Cardoso, Isabella Nogueira, João Sicsú, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Rosa Maria Marques), além de quadros com inserção direta em governos e partidos (Aloizio Mercadante, ex-ministro de Estado; José Sergio Gabrielli, ex-presidente da Petrobras; Franklin Martins, ex-ministro da Comunicação Social; Juliano Medeiros, presidente nacional do PSOL). Essa configuração demonstra não apenas uma pluralidade de trajetórias, mas um traço característico das estratégias de legitimação do ideário desenvolvimentista, que mobiliza a autoridade de intelectuais, gestores públicos e dirigentes políticos para conferir densidade histórica e pragmatismo à defesa da centralidade do Estado. Em seu conjunto, os textos expressam uma orientação normativa que, embora crítica ao “neoliberalismo”, reafirma a necessidade de reposicionar o Estado como agente indutor do desenvolvimento dentro dos marcos do capitalismo.

fim e ao cabo, atua como uma “apologia indireta” do capitalismo, buscando, através do ajustamento de medidas, evitar o colapso do sistema sem superar suas contradições fundamentais (Paço Cunha; Guedes, 2025). Tendo como centro de sua análise a gestão e as capacidades do Estado, a autora incide no voluntarismo típico de correntes anteriores, incorrendo na abstração de um Estado supostamente “autoexplicativo”, uma *causa sui* e desconsiderando sua interdependência com a base material (Paço Cunha, 2021).

### 3.1 A teoria do “valor de tudo” e a dissolução do valor

Iniciamos a exposição da análise do pensamento de Mariana Mazzucato por aquele que é apresentado pela própria autora como seu texto mais teórico. O Valor de Tudo (2020) não comparece aqui como uma obra lateral, tampouco como mera contextualização conceitual de proposições posteriores, mas como o momento em que se explicitam as deferências intelectuais, os deslocamentos conceituais e a orientação normativa que informa o conjunto de suas formulações. É precisamente nesta obra que se delineia a égide sob a qual se consolida a defesa previamente formulada de Estado Empreendedor (2014) e se prepara, em seus fundamentos conceituais, as formulações que desaguariam posteriormente na abordagem orientada por missões, plenamente desenvolvida em Missão Economia (2022).

Desde as páginas de abertura do livro, Mazzucato afirma que seu intuito é revigorar “o debate a respeito do valor”, recolocando-o “no cerne do pensamento econômico” (Mazzucato, 2020, p. 21). Segundo a autora, a maneira como o conceito passou a ser empregado na economia contemporânea teria permitido que “atividades de extração de valor se mascarassem como atividades de criação de valor”, produzindo confusão entre rendas e lucros, aprofundamento das desigualdades e retração do investimento na chamada “economia real” (*ibid.*). O problema do valor é apresentado como núcleo explicativo das disfunções do capitalismo contemporâneo e, simultaneamente, como o chão a partir do qual seria possível orientar políticas capazes de produzir um crescimento “mais inteligente, mais inclusivo e mais sustentável” (*ibid.*).

Esse ponto de partida já indica que o debate sobre o valor é mobilizado como fundamento de uma orientação prática. O esforço de reintroduzir o conceito no centro do pensamento econômico atual faz jus à compreensão do papel ativo do pensamento econômico que, não apenas interpreta a realidade, mas participa ativamente de sua conformação, influenciando critérios de avaliação, formas de intervenção e direções possíveis de ação, assim como discutido no capítulo metodológico. Nesse sentido, a redefinição do valor é apresentada como condição para redefinir as próprias balizas a partir das quais se distinguem criação e

extração de valor e, a partir disso, orientar políticas públicas e estratégias de desenvolvimento. A autora afirma explicitamente que seu objetivo não consiste em “desenhar cercas firmes e estáticas ao longo das fronteiras da produção”, classificando atores como parasitas ou produtores, mas em construir “uma compreensão mais dinâmica do que é criar e receber no contexto dos objetivos sociais que temos” (Mazzucato, 2020, p. 342).

Com o fito de desenvolver essa compreensão da criação e da extração de valor, Mazzucato mobiliza com vigor a noção de “fronteira da produção”, isto é, uma linha divisória por meio da qual se decide, histórica e teoricamente, o que conta como atividade produtiva e o que é lançado para fora do domínio da produção. A autora sustenta que, “há séculos, os economistas e os formuladores de políticas econômicas (...) vêm dividindo as atividades” segundo o critério de se “produzem ou não valor, isto é, são produtivas ou improdutivas?”, distinção que teria engendrado uma “fronteira conceitual”, “algumas vezes chamada de ‘fronteira da produção’” (Mazzucato, 2020, p. 33). A reconstrução histórica empreendida busca mostrar que essa fronteira nunca foi fixa ou neutra, mas sempre atravessada por disputas políticas, sociais e teóricas acerca do que deve ser reconhecido como criação de valor.

Se a noção de fronteira da produção permite apreender os critérios historicamente mobilizados para distinguir atividades produtivas e improdutivas, Mazzucato afirma que tal distinção só pode ser adequadamente compreendida quando vinculada ao vocabulário por meio do qual se concebe a própria ação política. Para a autora, “palavras são importantes: é preciso um vocabulário novo para a formulação de políticas”, uma vez que a linguagem não apenas descreve a realidade econômica, mas participa ativamente de sua conformação (Mazzucato, 2020, p. 44). Nesse sentido, para ela, a política deve ser entendida como a capacidade de “moldar um futuro diferente: criar em conjunto mercados e valor, não apenas ‘consertar’ mercados ou redistribuir valor”; de “assumir riscos, não somente ‘reduzir riscos’”; e de não simplesmente “aplainar o terreno”, mas “ajustá-lo para o tipo de economia que desejamos” (*ibid.*). O problema do valor é, assim, deslocado do plano estritamente analítico para o plano da orientação consciente da atividade econômica, passando a figurar como objeto de definição política e de escolha finalística.

Nessa conjuntura, Mazzucato reconstrói a história do valor partindo do deslocamento progressivo de seu fundamento objetivo para uma concepção subjetiva, sustentando que esse movimento está na raiz das dificuldades contemporâneas em distinguir criação de extração de valor. A proposta de nossa autora, portanto, incide diretamente sobre a definição das atividades reconhecidas como criadoras de riqueza no interior da produção social, uma vez que a disputa em torno do valor é apresentada como disputa pela legitimidade das formas de apropriação e

pela autoridade de determinar quais atividades devem ser consideradas produtivas e, portanto, socialmente validadas. A fim de compreender o alcance dessa redefinição, é necessário situar a noção de valor formulada por Mazzucato como uma tomada de posição simultaneamente crítica em relação à subjetivação marginalista do valor e revisionista frente às delimitações clássicas da chamada fronteira da produção.

No centro dessa tomada de posição encontra-se a crítica à inversão operada pela teoria marginalista no final do século XIX. Segundo Mazzucato, a passagem de uma concepção na qual o valor constituía o fundamento objetivo do preço para outra em que o preço passa a determinar o valor produziu um empobrecimento teórico decisivo, quando “o valor estava nos olhos de quem vê”, de tal modo que “todo bem ou serviço vendido pelo preço acordado no mercado, por definição, criava valor” (Mazzucato, 2020, p. 30). A consequência dessa redefinição é apresentada como uma tautologia conceitual que dissolve qualquer critério substantivo de discernimento entre atividades produtivas e improdutivoas, dado que, se o simples fato de alcançar um preço de mercado basta para qualificar uma atividade como criadora de valor, toda forma de obtenção de receita passa a ser automaticamente reconhecida como produtiva. É esse movimento que, segundo Mazzucato, permite depreender que “a maneira como a palavra ‘valor’ é usada na economia moderna fez com que ficasse mais fácil para atividades de extração de valor se mascararem como atividades de criação de valor” (Mazzucato, 2020, p. 21) e, “nesse processo, rendas (receitas não merecidas) e lucros (receitas merecidas) confundem-se” fazendo com que a desigualdade aumente e o investimento na economia real diminua (*ibid.*). A crítica dirige-se, assim, à incapacidade da teoria econômica dominante de distinguir entre rendas e lucros, entre apropriação e produção, confundindo a circulação monetária com a geração efetiva de riqueza social.

Contudo, a recusa da subjetivação marginalista do valor não conduz nossa autora a uma retomada rigorosa de teorias clássicas do valor. Ao contrário, sua reaproximação com a tradição clássica ocorre de maneira seletiva, orientada pela necessidade de redefinir em seus próprios termos as fronteiras da produção. Se, para os economistas clássicos<sup>4</sup>, essa fronteira tendia a excluir o Estado e os serviços do domínio da produção, tratando-os como consumidores de valor produzido em outros setores, para Mazzucato tal delimitação é historicamente obsoleta

---

<sup>4</sup> Em *O Valor de Tudo* (2020), Mazzucato analisa como a economia política clássica, representada por figuras como Adam Smith e David Ricardo, traçou uma rígida "fronteira da produção" focada na produção material (agricultura e manufatura), o que resultou na classificação do governo e dos serviços como atividades inerentemente "improdutivas". Para Smith, por exemplo, o soberano e os funcionários públicos, assim como advogados e médicos, eram sustentados por uma parte da produção anual da indústria alheia, não criando eles mesmos valor. Ricardo aprofundou essa visão ao tratar o Estado como o exemplo máximo de "consumo improdutivo", cujos gastos poderiam diminuir o capital do país se excessivos.

diante de uma economia baseada na inovação, no conhecimento e em infraestruturas complexas. A fronteira da produção, nesse sentido, deve ser ampliada de modo a incorporar atividades que, embora não resultem imediatamente em mercadorias vendáveis, participam materialmente da criação de novos bens, serviços e capacidades produtivas (Mazzucato, 2020).

Tal ampliação da fronteira produtiva encontra sua expressão mais clara na incorporação do Estado como agente criador de valor. Para Mazzucato, a exclusão do setor público do domínio da produção não se sustenta empiricamente, mas repousa sobre uma narrativa “ideológica” segundo a qual o valor produzido pelo Estado seria, quando muito, uma versão ineficiente daquele produzido pelo setor privado. A autora observa que “a única parte da economia que, de modo evidente, encontra-se do lado de fora da fronteira da produção e é improdutiva (...) compreende aqueles que recebem receita apenas como transferência”, ao passo que o setor público é reiteradamente desqualificado sem que haja evidência empírica que sustente essa hierarquização (Mazzucato, 2020, p. 124). O problema, portanto, não estaria na incapacidade do Estado de criar valor, mas nos critérios teóricos que historicamente o impediram de ser reconhecido como tal.

É precisamente nesse esforço de restituir critérios substantivos à distinção entre criação e extração de valor que se evidencia o estatuto peculiar atribuído por Mazzucato à própria categoria valor. A autora define a criação de valor como o processo pelo qual “diferentes tipos de recursos – humanos, físicos ou intangíveis – são estabelecidos e interagem na produção de novos bens e serviços” (Mazzucato, 2020, p. 121) e, por conseguinte, concebe o valor primordialmente como um fluxo produtivo, isto é, como o movimento por meio do qual a riqueza é gerada. Essa definição é reforçada quando esclarece que, ao longo da obra, os termos “valor” e “riqueza” são utilizados “de forma quase intercambiável”, distinguindo-os apenas em termos de dinâmica: o valor como o “processo” ou “fluxo” de criação, e a riqueza como o “estoque cumulativo do valor já criado” (*ibid.*, p. 29–30). Deste modo, o valor aparece menos como uma determinação social objetiva<sup>5</sup> e mais como um atributo associado à produção de bens, serviços e conhecimentos dotados de utilidade econômica, cuja validação depende de critérios institucionais, orientações políticas e finalidades socialmente estabelecidas. Nesse movimento, o valor perde sua autonomia analítica própria e passa a operar como sinônimo ampliado da produção de riqueza em geral, o que permite que sua definição seja deslocada do plano das relações sociais constitutivas da produção capitalista.

---

<sup>5</sup> Isto é, como uma objetividade que “não contém um único átomo de matéria natural” e que é “puramente social”, existindo apenas “na medida em que [as mercadorias] são expressões da mesma unidade social, do trabalho humano” (Marx, 2023, p. 125).

Essa dissolução deliberada da distinção entre valor e riqueza, assumida explicitamente por Mazzucato, impõe, contudo, a retomada da categoria valor tal como elaborada na crítica da economia política. Devemos nos ater ao fato de que valor não deve ser confundido nem com a utilidade dos bens produzidos, nem com o resultado material ou técnico do processo produtivo. Ao contrário, ele designa uma determinação social específica, historicamente situada, que só se constitui plenamente na sociedade em que a produção assume a forma generalizada de produção de mercadorias a partir do trabalho.

Abstraindo-se dos valores de uso concretos, o que resta dos produtos do trabalho é “uma mesma objetividade fantasmagórica, uma simples massa amorfa [*Gallerte*] de trabalho humano indiferenciado”, isto é, a cristalização de “dispêndio de força de trabalho humana, sem consideração pela forma de seu dispêndio” (Marx, 2023, p. 116). Como “cristais dessa substância social que lhes é comum”, os produtos do trabalho se apresentam como valores de mercadorias, cuja objetividade não é natural, mas “puramente social e, por isso, é evidente que ela só pode se manifestar numa relação social entre mercadorias” (*ibid.*). Essa determinação permite compreender que o valor não é uma qualidade atribuível aos bens por sua utilidade, tampouco um fluxo genérico de produção de novidades econômicas, mas se constitui exclusivamente como expressão de trabalho humano abstrato, isto é, de trabalho reduzido à sua dimensão social média, indiferente às formas concretas que assume.

A grandeza desse valor não é medida pelo tempo de trabalho individual, mas pelo “tempo de trabalho socialmente necessário”, definido como aquele requerido para produzir um valor de uso “sob as condições normais para uma dada sociedade e com o grau social médio de destreza e intensidade do trabalho” (Marx, 2023, p. 117). É apenas nessa medida que mercadorias diferentes podem ser equiparadas como valores e comparadas entre si no intercâmbio. Tal distinção decisiva introduzida por Marx entre trabalho concreto e trabalho abstrato é, nesse sentido, o fundamento de sua teoria do valor. Enquanto o trabalho concreto produz valores de uso e responde à mediação entre o ser humano e a natureza, o trabalho abstrato constitui a substância do valor, sendo uma determinação especificamente social, própria de uma forma histórica determinada de produção (*ibid.*). O fato de um bem ou serviço ser útil, inovador ou socialmente necessário não implica, por si só, que ele produza valor. Essa distinção entre trabalho concreto e trabalho abstrato exprime a forma social peculiar pela qual a produção se organiza no modo de produção capitalista. Embora os trabalhos que produzem mercadorias sejam qualitativamente distintos, eles só podem se confrontar como mercadorias porque são reduzidos a um denominador comum, pois, ao abstrair o valor de uso dos produtos do trabalho, “obteremos seu valor como ele foi definido anteriormente”, isto é, como expressão

de “trabalho humano igual, dispêndio da mesma força de trabalho humana” (*ibid.*, p. 116). É essa redução real dos trabalhos privados a trabalho social médio que confere ao valor seu caráter objetivo, ainda que essa objetividade seja “fantasmagórica”, isto é, não natural, mas socialmente constituída.

Essa questão pode ser aprofundada ao considerarmos que o valor não apenas mede o produto, mas estrutura a própria forma de conexão social entre os indivíduos. Na sociedade de produtores de mercadorias, a atividade social e a relação entre os indivíduos “não aparecem como uma relação direta entre eles, mas como algo estranho, como coisa”; a conexão recíproca dos produtores surge “como sua subordinação a relações que existem independentemente deles” (Marx, 2011, p. 158). O valor de troca converte-se, assim, na mediação universal por meio da qual a atividade individual só se torna socialmente válida, de tal modo que “no valor de troca, a conexão social entre as pessoas é transformada em um comportamento social das coisas” (*ibid.*). Essa reificação das relações sociais implica que o poder social dos indivíduos não se apresenta como capacidade consciente de coordenação da produção, mas como propriedade privada de coisas. Como observa Marx, “cada indivíduo possui o poder social sob a forma de uma coisa”, e seu nexos com a sociedade “traz consigo no bolso” sob a forma de dinheiro e valores de troca (Marx, 2011, p. 157). O valor, portanto, não é um simples atributo positivo do processo produtivo, mas a forma alienada pela qual a dependência social recíproca se impõe aos indivíduos como coerção objetiva.

É nesse ponto que a diferença entre valor e riqueza se mostra nevrálgica. A riqueza material – ou seja, o conjunto dos valores de uso, dos bens e serviços produzidos – constitui o conteúdo material da produção social, mas não determina sua forma social. O valor, ao contrário, expressa uma relação social específica, na qual os produtos do trabalho só se tornam sociais por meio da troca. Por isso, Marx insiste que o valor de troca adquire uma existência separada e autonomizada em relação às mercadorias: “a determinação do produto em valor de troca implica necessariamente que o valor de troca adquire uma existência separada e desprendida do produto”, assumindo a forma de dinheiro, isto é, de “uma forma de existência social desprendida de sua forma de existência natural” (Marx, 2011, p. 140–141). Essa autonomização do valor em relação aos valores de uso mostra que não há continuidade imediata entre utilidade, produção material e valor. Ao contrário, quanto mais o valor se fixa como determinação dominante, mais os valores de uso se confrontam com ele “como caos abstrato”, subordinados ao movimento autônomo da valorização (Marx, 2011, p. 329–330), assim, o valor não se orienta pelas necessidades sociais concretas, mas pelas exigências de sua própria reprodução ampliada.

Dessa forma, a dissolução entre valor e riqueza, tal como assumida por Mazzucato, obscurece precisamente o núcleo crítico da categoria valor. Ao concebê-lo como fluxo produtivo associado à criação de bens, serviços e conhecimentos socialmente úteis, a autora desloca o problema do valor do plano das relações sociais fetichizadas para o plano da organização consciente da produção. O que desaparece nesse movimento é o fato de que, no capitalismo, a produção de riqueza material pode coexistir – e frequentemente coexistiu historicamente – com a destruição de valor, assim como a valorização do valor pode ocorrer independentemente, ou mesmo contra a produção de valores de uso socialmente necessários. É essa dissociação estrutural entre riqueza material e valor que permite compreender por que o valor não pode ser normativamente redefinido nem politicamente reorientado sem a transformação das próprias relações sociais que o engendram. Na dissolução do valor a um critério funcional de coordenação produtiva e orientação institucional, Mazzucato acaba por tratar como problema de desenho organizacional aquilo que se trata de uma determinação social objetiva, histórico e estruturalmente coercitiva.

No passo seguinte de sua operação conceitual, Mazzucato substitui o conceito de “bem público” pela noção ampliada de valor público. Enquanto o primeiro se limita a designar aquilo que o setor privado não tem interesse em produzir – como defesa, iluminação pública ou infraestrutura básica –, o segundo é apresentado como fundamento positivo da organização econômica. Conforme formula explicitamente:

o que é necessário é uma compreensão nova e mais profunda do valor público, uma expressão que encontramos na filosofia, mas que está quase perdida na economia de hoje. Esse valor não é criado exclusivamente dentro ou fora de um mercado privado, mas sim por toda a sociedade; é também um objetivo que pode ser usado para moldar mercados (Mazzucato, 2020, p. 325).

O valor, aqui, não apenas deixa de ser determinado pela forma social do trabalho abstrato, como passa a ser concebido enquanto finalidade consciente da atividade econômica. A própria autora explicita esse conteúdo ao definir os valores públicos como instâncias de legitimação política, uma vez que

valores públicos são aqueles que fornecem consenso normativo sobre (1) os direitos, benefícios e prerrogativas aos quais os cidadãos devem (ou não) ter acesso; (2) as obrigações dos cidadãos para com a sociedade, o Estado e a comunidade; e (3) os princípios pelos quais os governos e as políticas devem se guiar” (Mazzucato, 2020, p. 325).

Nessa formulação, a distinção entre público e privado já não decorre das determinações objetivas da produção social, mas de critérios ético-políticos de deseabilidade. A crítica à noção de bens públicos, apresentada como excessivamente “negativa” e limitadora da imaginação política, conduz à defesa de um Estado dotado de visão própria, capaz de “moldar mercados”, “compartilhar riscos e recompensas” e dirigir a atividade econômica segundo finalidades previamente estabelecidas (Mazzucato, 2020, p. 326). O que se consolida, assim, é a recondução do valor ao plano da deliberação consciente, da coordenação e da escolha política. Aqui, torna-se aparente o lugar estratégico ocupado pelo Estado no edifício teórico de Mazzucato. A passagem do valor ao valor público não constitui uma superação da problemática do valor, mas sua dissolução no interior de um horizonte normativo-administrativo. Ao fazê-lo, a autora prepara o terreno para que a recomposição da economia apareça como tarefa eminentemente estatal, a ser realizada por meio de novas formas de gestão, planejamento e orientação estratégica, ou seja, uma vez deslocado o valor de sua determinação social específica e reconduzido ao plano da produção de riqueza em sentido amplo, abre-se o espaço conceitual para que a coordenação consciente da atividade econômica apareça como problema central.

A crítica elaborada por Mazzucato às disfunções do capitalismo contemporâneo – financeirização, curto-prazismo, desigualdade e instabilidade – deixa, assim, de remeter às determinações imanentes da forma social do capital e passa a ser formulada como déficit de direção, liderança e propósito. É nesse horizonte que a defesa do Estado adquire centralidade como gerente potencialmente capaz de recompor, por meio da ação deliberada, aquilo que o funcionamento espontâneo dos mercados teria corroído. A passagem da crítica do valor à exortação do Estado – movimento que será aprofundado, nos capítulos seguintes –, constitui desse modo, um mesmo movimento teórico, no qual a problemática estrutural da produção capitalista é reinscrita no plano da gestão e da coordenação.

### 3.2 Deferências intelectuais e adesão ao pensamento administrativo-político

Tendo explicitado o modo como Mazzucato se afasta das formulações clássicas da teoria do valor – ao dissolver a distinção entre valor e riqueza e reinscrever o problema no plano da coordenação produtiva –, torna-se possível compreender com maior clareza o evoluir de suas deferências intelectuais. O recurso seletivo a autores como Keynes, Schumpeter, Polanyi e Galbraith não ocorre em continuidade com o debate clássico, mas já a partir de seu deslocamento. É precisamente esse afastamento que permite à autora reorganizar o problema

econômico em torno da administração, da governança e da direção consciente da economia capitalista.

Nesse sentido, o conjunto da obra de Mazzucato apresenta-se como uma tentativa sistemática de reorganização do debate econômico contemporâneo em torno da centralidade do Estado, da inovação e da criação de valor, inscrita, porém, em um horizonte que não visa à crítica dos fundamentos ontológicos do modo de produção capitalista. Em vez de constituir uma ruptura teórica substantiva, tal empreendimento conforma-se como uma síntese eclética, construída a partir da recombinação seletiva de tradições já consolidadas, mobilizadas com o propósito de reformular os modos de administração e governança da economia capitalista no contexto atual, marcado pela financeirização, pela crise ambiental e pela instabilidade tecnológica. Nesse sentido, o esforço do presente tópico é o de demonstrar o modo como Mazzucato mobiliza essas diferentes formações ideais com o propósito de requalificar o papel do Estado na condução e estabilização da economia contemporânea.

### 3.2.1. A atualização do keynesianismo

A presença de John Maynard Keynes é parte determinante da proposta de Mazzucato. Não se trata, porém, de uma retomada estritamente fiel da macroeconomia keynesiana, mas de uma reinterpretação orientada por problemas contemporâneos do capitalismo, em especial aqueles ligados ao investimento, à inovação e à direção do crescimento. No decorrer das obras de Mazzucato, o economista britânico aparece como o autor que teria “mudado nossa maneira de pensar sobre como o governo pode criar valor em tempos difíceis por meio de políticas anticíclicas”, ainda que, segundo ela, “ele e seus seguidores tinham muito menos a dizer sobre como isso pode se dar também em tempos de prosperidade” (Mazzucato, 2020, p. 301).

Esse ponto de partida permite à Mazzucato deslocar o eixo tradicional do keynesianismo – usualmente associado à gestão da demanda agregada e à contenção das crises – para uma concepção mais ampla da atuação estatal. Na leitura proposta pela autora, a macroeconomia keynesiana inaugura uma inflexão importante, rompendo com a ideia de que o governo seria mero consumidor ou redistribuidor de riqueza previamente criada pelo setor privado. Ao contrário, “na macroeconomia de Keynes, portanto, o governo cria valor porque permite que a economia produza bens e serviços numa quantidade maior do que produziria sem o envolvimento do governo” (Mazzucato, 2020, p. 300). A criação de valor passa a ser associada à capacidade estatal de sustentar níveis mais elevados de produção e emprego, especialmente em contextos nos quais a iniciativa privada se encontra retraída por expectativas pessimistas.

É nesse quadro que Mazzucato se afasta de leituras que confinam o keynesianismo ao papel de política corretiva acionada apenas em momentos de crise. A autora critica explicitamente a interpretação segundo a qual caberia ao Estado apenas “arrumar a bagunça” deixada pelo mercado, defendendo uma atuação que incida diretamente sobre a orientação do investimento e sobre a definição dos rumos do desenvolvimento econômico. Para tanto, recupera a conhecida formulação de Keynes segundo a qual “o importante para o governo não é fazer coisas que os indivíduos já estão fazendo, e fazê-las um pouco melhor ou um pouco pior; mas fazer aquelas coisas que no momento não são feitas de forma alguma” (Keynes *apud* Mazzucato, 2014, p. 27). Essa passagem funciona como eixo normativo de sua leitura: o Estado é concebido como agente chamado a abrir campos de atuação econômica que não viriam espontaneamente da lógica privada, ponto que será pormenorizado no capítulo seguinte.

Mazzucato sustenta que “o que as políticas guiadas por missões acrescentam é a imaginação necessária para decidir onde e como investir, qualquer que seja o ciclo de negócios” (Mazzucato, 2022, p. 200), recusando explicitamente uma atuação estatal limitada à reação conjuntural. Nesse registro, consolida-se a figura do Estado como “investidor de primeira instância”, capaz de assumir riscos e sustentar investimentos em áreas nas quais o capital privado não ingressa, não por escassez de recursos, mas pela incapacidade de lidar com elevados níveis de incerteza (Mazzucato, 2020, p. 299). Como formula a autora, um Estado empreendedor “investe em áreas nas quais o setor privado não investiria mesmo que tivesse os recursos” (Mazzucato, 2014, p. 52). Essa ampliação do papel estatal encontra respaldo, na leitura de Mazzucato, no conceito do multiplicador keynesiano, desenvolvido originalmente por Richard Kahn (1931) e incorporado por Keynes (1973) como fundamento analítico da visão positiva acerca da intervenção governamental. Segundo a autora, “o multiplicador foi uma razão importante para a visão positiva de Keynes acerca do governo”, ao formalizar a ideia de que “cada libra que o governo gastava seria multiplicada, pois a demanda criada levaria a várias outras rodadas de gastos adicionais” (Mazzucato, 2018, p. 306). O multiplicador expressa, assim, o efeito ampliado do gasto público sobre a produção total, uma vez que o dispêndio inicial se difunde por meio de salários, consumo e novas receitas empresariais, multiplicando-se ao longo da economia.

Essa formulação desempenha papel central na crítica de Mazzucato às leituras contemporâneas que associam gasto público à destruição de valor. De acordo com os chamados “novos clássicos”, defensores de políticas de austeridade, o multiplicador seria inferior a um ou mesmo negativo, de modo que o aumento da despesa pública reduziria o investimento privado, o consumo e as exportações líquidas (Mazzucato, 2020., p. 307). Em oposição a essa

interpretação, a autora argumenta que a experiência recente recolocou em evidência a validade da perspectiva keynesiana: as políticas de austeridade implementadas em diversos países europeus teriam resultado em queda da produção e aumento do desemprego, enquanto estudos mais recentes – inclusive do Fundo Monetário Internacional (FMI) – indicariam multiplicadores superiores a um, em torno de 1,5. Nessas condições, “um aumento de uma libra da despesa pública leva a um aumento na produção total de 1,5 libra”, reforçando a tese de que o gasto estatal “cria valor adicionado ao estimular o investimento e o consumo privados” (*ibid.*).

A recuperação do multiplicador, em Mazzucato, não se limita à crítica da austeridade: ele passa a operar como elemento de legitimação de uma atuação estatal contínua, orientada à expansão da produção, à sustentação do investimento e à coordenação deliberada dos fluxos econômicos. O que em Keynes funcionava sobretudo como instrumento de defesa das políticas anticíclicas (Keynes, 1973) é reapropriado como base técnica de um Estado investidor permanente, capaz de reorganizar a dinâmica da acumulação segundo critérios politicamente definidos, evidenciando um traço típico do pensamento administrativo-político: a orientação ao ajustamento permanente das medidas de governo. Trata-se, em suma, de uma intervenção pensada como calibragem incessante, na qual “aquilo que o Estado faz ou é capaz de fazer está limitado por circunstâncias específicas” (Paço Cunha; Guedes, 2025, p. 102) — como a correlação de forças, a dependência do Estado diante da acumulação e as exigências de legitimidade social —, de modo que administrar a economia capitalista passa a significar comparar efeitos pretendidos e efeitos produzidos e, então, corrigir rumos sem qualquer garantia de êxito. É nesse horizonte que Gurgel e Ribeiro identificam, no diálogo crítico com o keynesianismo, a busca por um estado de “quase expansão permanente (quasi-boom)”, isto é, uma utopia administrativa voltada a evitar tanto a depressão profunda quanto o aquecimento descontrolado do sistema por meio da condução estatal dos ritmos da acumulação (Gurgel; Ribeiro, 2025), sem ultrapassar, contudo, o perímetro das próprias relações sociais capitalistas.

Mazzucato recorre ainda as análises de Keynes sobre a transformação dos mercados financeiros, que teriam deixado de atuar como mediadores do investimento produtivo para se converterem em fins em si mesmos, para elaborar sua crítica à financeirização. Keynes observou como a especulação, inicialmente restrita a uma elite ociosa, difundiu-se socialmente, alimentando a bolha que culminou na crise de 1929. *Wall Street*, frequentemente celebrada como instituição voltada a “direcionar investimentos novos para os canais mais rentáveis”, não poderia, segundo ele, “ser aclamado como um dos maiores triunfos do *laissez-faire* capitalista”, pois suas melhores inteligências haviam sido conduzidas a um “objeto diferente” (Keynes, 1936, *apud* Mazzucato, 2020, p. 156). Esse “objeto diferente” não correspondia à produção,

mas à aposta. A especulação financeira é caracterizada como atividade distinta da criação de valor, sendo seus lucros definidos como “mera transferência”, e não como resultado de qualquer processo produtivo efetivo. Para Keynes, qualquer tentativa de atribuir produtividade ou habilidade à especulação constituía um engano deliberado. Por essa razão, defendia que os lucros dessas apostas deveriam ser apropriados pelo Estado, como forma de conter a tentação do ganho privado desvinculado da produção e de limitar seus efeitos socialmente destrutivos (*ibid.*). A distinção entre finanças produtivas e especulativas aparece, assim, como elemento central da crítica keynesiana recuperada por Mazzucato.

A crítica formulada se articula à defesa do investimento de longo prazo por meio da noção de “socialização do investimento”. Mazzucato retoma a preocupação de Keynes com o encurtamento do horizonte temporal dos investidores profissionais, que tendem a se concentrar na antecipação de variações de curto prazo, transformando o mercado de ações em uma “luta de esperteza” (Keynes, 1936, *apud* Mazzucato, 2020, p. 223). O declínio contínuo do tempo médio de retenção das ações – de anos para meses e, posteriormente, para segundos – é apresentado como evidência empírica da predominância do curto-prazismo e da subordinação das decisões econômicas à lógica financeira imediata.

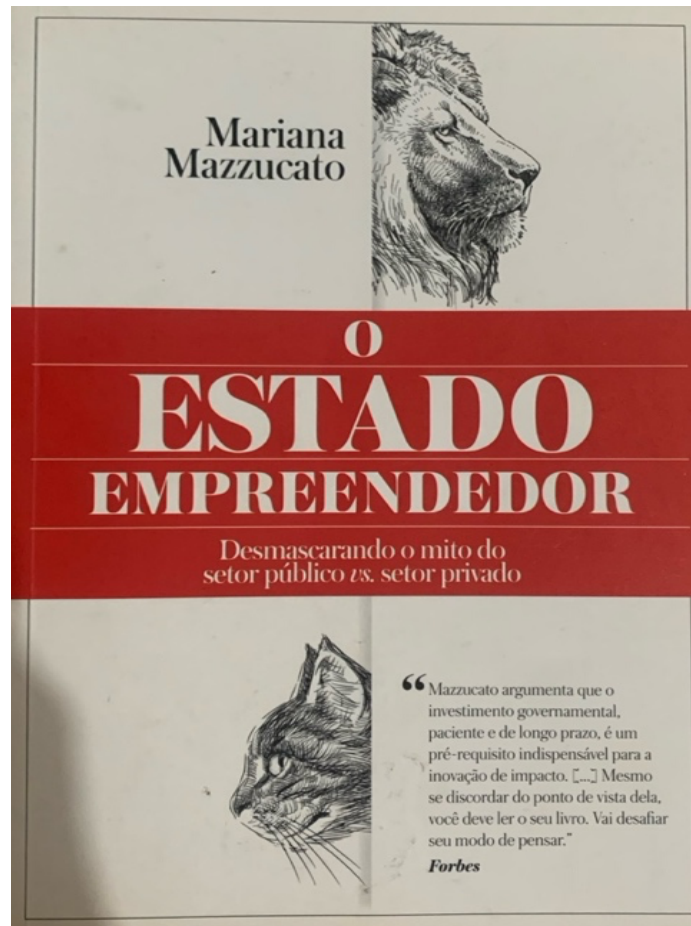
A escolha da epígrafe de “O fim do *laissez-faire*” para abrir o capítulo 08 de O Valor de Tudo, intitulado “subvalorizando o setor público”, condensa essa leitura. Ao afirmar que “o que importa ao governo não é fazer coisas que indivíduos já estão fazendo (...) mas fazer o que, no momento, não é feito por ninguém” (Keynes, 1926), Mazzucato reafirma a concepção de um Estado ousado, dotado de senso de missão. Contra a interpretação corrente do keynesianismo – reduzida à ideia de que pagar trabalhadores para cavar buracos seria melhor do que nada –, a autora insiste que o pensamento de Keynes inspirou projetos ambiciosos como o *New Deal*, nos quais o investimento público assumiu forma criativa e estruturante (Mazzucato, 2020).

Por conseguinte, Mazzucato identifica uma desconexão persistente entre as despesas fiscais keynesianas e os investimentos em inovação associados à tradição schumpeteriana. Essa separação estaria ligada à defesa de um “governo inútil”, baseado em despesas temporárias que mantêm a economia em funcionamento sem alterar sua estrutura produtiva (Mazzucato, 2014, p. 61-62). Para a autora, a conexão micro-macro entre gasto público e inovação é precisamente o que falta à economia contemporânea, sendo os investimentos direcionados em tecnologia aqueles que apresentam efeitos multiplicadores mais robustos no longo prazo.

Essa reinterpretação culmina na resignificação do conceito keynesiano de “espíritos animais”. A própria capa de O Estado Empreendedor (2014), demonstrada na Figura 01, contrapõe a imagem de um leão à de um gato e condensa visualmente a inversão narrativa que

estrutura o argumento de Mazzucato: ao leitor é sugerido indagar qual figura encarna a “ousadia”, a “iniciativa” e a “disposição ao risco”, e qual representa a passividade domesticada – se o Estado ou o setor privado. Segundo a própria autora, tal construção imagética cumpre a função de desestabilizar a representação corrente que associa dinamismo e espírito inovador ao empresariado, ao mesmo tempo em que reabilita o Estado como sujeito ativo da transformação econômica (Mazzucato, 2014). Ainda que Keynes tenha mobilizado a noção de “espíritos animais” para caracterizar a instabilidade e a volatilidade do investimento privado, Mazzucato recupera uma carta por ele endereçada a Roosevelt (Keynes, 1938), na qual os empresários são descritos como “animais domesticados”, inseguros, avessos ao risco e dependentes de orientação externa (*ibid.*, p. 30-31).

Figura 1 - Capa de O Estado Empreendedor



Fonte: Mazzucato (2014)

A partir dessa passagem, o setor privado deixa de figurar como portador espontâneo da iniciativa e passa a ser apreendido como estruturalmente inclinado à cautela, à reprodução incremental e à espera estratégica, sobretudo em contextos marcados por elevada incerteza,

como aqueles próprios à inovação radical. Nessa reconfiguração, o Estado não aparece apenas como instância corretiva acionada em momentos excepcionais de crise, tal como no keynesianismo clássico, mas como o verdadeiro depositário dos “espíritos animais”, isto é, como sujeito dotado de capacidade deliberada de assumir riscos, orientar expectativas e sustentar institucionalmente processos de reorganização produtiva. A metáfora do leão, agora associada ao Estado, cumpre a função de legitimar a passagem de uma intervenção estatal contingente e anticíclica para a afirmação de um Estado investidor permanente, elevado à condição de princípio organizador da dinâmica da inovação e da acumulação sob critérios politicamente definidos.

Em *Missão Economia* (2022), a apropriação de Keynes cumpre também uma função crítica em relação ao pensamento econômico dominante. Mazzucato recupera a famosa passagem sobre os “escravos de algum economista defunto” para sustentar que a paralisia atual da ação estatal decorre da persistência de teorias inadequadas, associadas à escolha pública, ao neoliberalismo e à teoria da maximização do valor para o acionista (Mazzucato, 2022). A limitação da ação pública não seria resultado de impossibilidades materiais, mas de uma racionalidade que naturaliza a passividade do Estado. Nesse sentido, a mobilização de Keynes desempenha dupla função, sendo elas a de fornecer base macroeconômica para afirmar que o Estado pode criar valor e de legitimar a crítica às teorias que bloqueiam a ousadia política. O problema central desloca-se, mais uma vez, do plano das determinações estruturais do capitalismo para o da racionalidade que orienta sua administração.

Convém notar que essa racionalidade administrativa, que em Mazzucato se apresenta como atualização do keynesianismo para além do registro estritamente anticíclico, não constitui uma novidade histórica absoluta. Trata-se de uma forma de pensamento orientada à condução política da economia capitalista, voltada à administração de seus ritmos, crises e desequilíbrios. Nesse registro, Gurgel e Ribeiro (2025) observam que a administração política do capitalismo se estrutura como um esforço permanente de estabilização, no qual se busca “conduzir a economia” sem enfrentar suas determinações fundamentais, convertendo a intervenção estatal em um problema de gestão dos efeitos da acumulação. Como assinalam os autores, “a administração política do capitalismo e nela os keynesianos irem além de Keynes, keynesianamente, é um problema empírico, antes de ser teórico”, pois tal racionalidade assegura que o modo de produção capitalista, impulsionado pela utopia do *quasi-boom*, cada vez mais suspende “as reservas à ‘intervenção’ estatal na economia” (Gurgel; Ribeiro, 2025, p. 18). Assim, a intervenção do Estado não se orienta à superação das contradições do capital, mas à sua administração contínua, mantendo a acumulação em níveis socialmente toleráveis.

No caso brasileiro, essa mesma racionalidade encontrou expressão em formulações desenvolvimentistas – variantes históricas do pensamento administrativo-político (Paço Cunha; Guedes, 2025) –, nas quais a modernização econômica e a estabilização social foram projetadas por meio da ação planificadora do Estado, sem ruptura com o horizonte das relações sociais capitalistas, uma vez que “as ideias desenvolvimentistas empenharam-se na mesma medida para criar proposituras políticas que dessem conta de compreender a própria realidade enquanto objetivavam um futuro mediado pela ideologia” (Souza, 2024, p. 13). A menção a esse antecedente histórico não visa deslocar o foco da análise, mas reiterar que a mobilização contemporânea de Keynes por Mazzucato se inscreve em uma racionalidade já historicamente constituída, própria da administração política da economia capitalista, cuja resposta aos impasses sociais permanece circunscrita à gestão do problema econômico, e não à transformação das relações sociais que o fundamentam.

O recurso a Keynes permite, assim, fundamentar teoricamente uma ampliação do papel do Estado sem deslocar o horizonte das relações sociais capitalistas. A crítica de Mazzucato concentra-se nas formas disfuncionais da acumulação (curto-prazismo, financeirização, instabilidade), enquanto a solução é buscada na requalificação dos instrumentos de coordenação, investimento e planejamento. A mobilização do keynesianismo, tal como operada por Mazzucato, fornece as bases macroeconômicas para uma intervenção estatal ativa, cuja natureza e alcance serão mais bem compreendidos quando articulados às demais referências que compõem seu itinerário intelectual.

### 3.2.2 O empreendedorismo e a inovação schumpeteriana

A interlocução de Mazzucato com o economista e cientista político austríaco Joseph Schumpeter também é relevante, uma vez que a centralidade da inovação tecnológica como motor do desenvolvimento capitalista é plenamente assumida, bem como a concepção de crescimento associada à ruptura de equilíbrios e a introdução de novas combinações produtivas. Se Keynes fornece o lastro para a defesa do gasto público e da gestão da demanda, a gramática schumpeteriana oferece à autora um léxico de transformação que, em seu uso, reposiciona o Estado como agente central da dinâmica capitalista, responsável por inaugurar trajetórias tecnológicas, organizar processos de transformação produtiva e sustentar ciclos de crescimento de longo prazo.

A apropriação schumpeteriana parte da definição de empreendedor. Contra a leitura que associa o empreendedorismo à simples abertura de negócios, Schumpeter o compreende como

o agente – individual ou coletivo – capaz de transformar uma ideia ou invenção em inovação bem-sucedida, instaurando um processo de “vendaval de destruição criativa” que reorganiza mercados, elimina lideranças estabelecidas e impulsiona o crescimento econômico (Schumpeter, 1961). A destruição criativa é, portanto, fundamento do dinamismo capitalista, associada às grandes revoluções tecnológicas que marcaram a história da produção industrial. Mazzucato retoma essa concepção para enfatizar o papel da inovação como fonte central da criação de riqueza e do crescimento econômico de longo prazo. Investimentos em ciência, tecnologia, capacitação e novas formas organizacionais são apresentados como motores da produtividade e da expansão do PIB, sendo Schumpeter o autor que mais radicalmente destacou a centralidade da mudança tecnológica no capitalismo (Mazzucato, 2020). Embora nossa autora reconheça a influência marxiana na atenção às crises associadas à inovação, a ênfase recai sobre o aspecto positivo do processo, que se trata da ampliação da capacidade produtiva das economias nacionais.

O movimento fundamental operado por Mazzucato consiste em transferir as qualidades do empreendedor schumpeteriano para o Estado. A inovação deixa de ser compreendida como resultado espontâneo da iniciativa privada e passa a ser concebida como produto de uma divisão dinâmica do trabalho inovador, na qual o setor público assume papel determinante. O financiamento estatal, ao operar sob condições de incerteza, não se limita à correção de falhas de mercado, mas cria novos produtos, tecnologias e mercados que sequer existiam como horizonte de investimento privado (Mazzucato, 2014). Essa leitura é reforçada pela incorporação da tradição da economia evolucionária, desenvolvida por Nelson e Winter (1982) a partir de Schumpeter, que enfatiza processos de diferenciação, seleção competitiva e mudança contínua em contraponto à economia neoclássica e suas concepções de equilíbrio e funções de produção estáticas. Não há agentes representativos nem trajetórias médias; a concorrência emerge da coexistência de empresas com rotinas, competências e capacidades inovativas distintas (*ibid.*). A inovação aparece como processo cumulativo, incerto e dependente de trajetórias, marcado por fortes efeitos de *path dependence* e por *feedbacks* entre tecnologia, estrutura de mercado e crescimento.

Nessa perspectiva, a inovação não pode ser tratada como uma loteria probabilística, tal como supõe a teoria do crescimento endógeno, na qual determinado volume de investimento em P&D produziria uma probabilidade mensurável de sucesso. Os schumpeterianos rejeitam essa modelagem por ignorar a incerteza radical que caracteriza os processos inovativos, entendidos como exemplos paradigmáticos de incerteza knightiana (Mazzucato, 2014). A ênfase passa da quantidade de investimento para sua distribuição sistêmica, evidenciando o

papel do Estado na organização de sistemas nacionais, regionais e setoriais de inovação. Essa crítica ao equilíbrio e à neutralidade do mercado sustenta também a defesa de mecanismos institucionais capazes de articular criação e distribuição de valor. Mazzucato retoma, nesse ponto, preocupações já presentes nos fisiocratas e em Keynes, relativas ao escoamento excessivo de valor por classes ou setores improdutivos. A questão de “quem recebe o quê e por quê” é apresentada como decisiva para a reprodução do sistema econômico, vinculando diretamente criação de valor, distribuição e sustentabilidade do crescimento (Mazzucato, 2022). A socialização do investimento, defendida por Keynes como condição para preservar a demanda efetiva, reaparece como princípio organizador de investimentos de longo prazo, capazes de compartilhar riscos e reinvestir retornos em trajetórias produtivas sustentadas.

No interior desse emaranhado teórico, a questão financeira assume papel ambivalente. Embora critique severamente a financeirização contemporânea, Mazzucato recorre a Schumpeter (1934) e Gerschenkron (1962) para resgatar o papel histórico dos bancos no desenvolvimento econômico. Os bancos de investimento do século XIX são apresentados como instituições fundamentais para coordenar a expansão industrial, criar poder de compra e canalizar recursos para investimentos produtivos de alto risco (Mazzucato, 2020). Schumpeter reconhecia nesse poder de monopólio bancário uma condição para o financiamento da modernização industrial, em contraste com a visão que reduz os bancos a meros intermediários. A partir dessa leitura, o “problema bancário” do capitalismo contemporâneo reside na sua dissociação dos processos produtivos e inovativos e não na existência das finanças em si. À medida que o papel dos bancos no desenvolvimento foi sendo eclipsado, cresceu sua capacidade de gerar lucros por meio da extração de renda, frequentemente sem contribuição positiva para a produção social. A crítica à financeirização, portanto, não conduz à rejeição do sistema financeiro, mas à sua reorientação funcional, de modo que as finanças voltem a servir à destruição criativa produtiva em vez da especulação improdutiva (*ibid.*).

A mobilização de Schumpeter culmina, assim, na tentativa explícita de articular keynesianismo e schumpeterianismo em uma agenda de crescimento orientada pela inovação. Enquanto Keynes fornece os instrumentos para lidar com instabilidade, desemprego e demanda, Schumpeter oferece a chave para compreender a expansão da capacidade produtiva e a criação de novos mercados. A síntese proposta por nossa autora sustenta que políticas redistributivas e de bem-estar dependem de uma economia produtiva capaz de gerar excedentes, deslocando o eixo da crítica para a ausência de uma agenda de crescimento baseada em inovação (Mazzucato, 2014). Nesse quadro, o Estado é apresentado como empreendedor coletivo, coordenador de sistemas de inovação, organizador das finanças e responsável por inaugurar novas fronteiras de

valorização. A apropriação schumpeteriana permite, portanto, deslocar o debate da estabilização para a inovação e da regulação para a administração ativa da dinâmica capitalista – mediação que será decisiva para compreender a adesão do pensamento de Mazzucato a uma racionalidade administrativa específica, cujo exame se aprofundará à medida que suas demais referências forem articuladas.

### 3.2.3 Polanyi e a legitimação histórica do Estado como arquiteto dos mercados

Um outro teórico que cumpre papel de orientador das ideias de Mazzucato é o filósofo húngaro Karl Polanyi, mais especificamente por sua obra seminal “A grande Transformação” (1944) que aparece como a peça fundamental para desmontar a dicotomia Estado *versus* Mercado e para refutar a teoria neoclássica das falhas de mercado (TFM). Se Keynes oferece a legitimação macroeconômica da intervenção estatal e Schumpeter fornece a dinâmica da inovação, Polanyi cumpre a função de reinscrever o mercado como construção política, historicamente determinada, cuja existência depende de mediações estatais permanentes. Mazzucato recupera, de modo explícito, a tese central de Polanyi segundo a qual os mercados capitalistas resultam de ações políticas deliberadas e não emergem de forma espontânea da troca. Conforme destaca Mazzucato, Polanyi argumentou que os mercados “não eram nem de longe ‘naturais’ ou inevitáveis – pelo contrário, resultavam de ações políticas deliberadas”, sintetizadas na formulação segundo a qual “o caminho para o livre mercado foi aberto e mantido por um enorme aumento no intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado” (Mazzucato, 2020, p. 288).

A partir dessa reconstrução histórica, a autora sustenta que a ideia de autorregulação do mercado constitui um mito central da ortodoxia econômica, enfatizando que o mercado capitalista nacional – aquele que ocupa posição central na teoria econômica – “foi, na verdade, forçado a existir pela ação do Estado”, de modo que “o governo não ‘distorce’ o mercado. Pelo contrário, ele cria o mercado”. A conclusão é formulada de maneira inequívoca: “se não há Estado, não há mercado” (*ibid.*). Essa leitura permite à Mazzucato deslocar o Estado do lugar de elemento exógeno ou meramente corretivo da economia de mercado. Conforme sintetiza a autora, o capitalismo esteve “firmemente incrustado e foi moldado pelo Estado desde o primeiro dia”, sendo o mercado nacional “o mais capitalista de todos” precisamente por sua dependência de instituições estatais (Mazzucato, 2014, p. 59), concluindo que os formuladores de políticas deveriam abandonar a crença de que os mercados administrarão o mundo por conta própria e aprender a “usar os meios e os instrumentos para formar e criar mercados – fazendo acontecer

coisas que não aconteceriam de outra forma”, assegurando que tais processos estejam orientados por critérios de crescimento, inclusão e sustentabilidade (*ibid.*).

Esse ponto é importante e merece ser sublinhado. Ao afirmar, com Polanyi, que o mercado nacional – o mais capitalista de todos – foi “forçado” a existir pela ação estatal, Mazzucato posiciona corretamente a crítica para longe da falsa oposição entre Estado e mercado. No entanto, essa mesma formulação demonstra um limite interno da sua abordagem. O Estado, cuja centralidade é reivindicada, não se apresenta como exterior ou antagônico à lógica capitalista, mas como sua condição histórica de possibilidade. Trata-se, portanto, de um Estado que cria, sustenta e reorganiza mercados precisamente enquanto formas sociais adequadas à reprodução do capital. Nesse sentido, a defesa do protagonismo estatal não implica a superação do capitalismo, mas a reafirmação de sua forma mais desenvolvida: aquela em que a concorrência, a inovação e a acumulação dependem de uma arquitetura política e institucional ativa. É possível, portanto, afirmar que análise das referências intelectuais de Mazzucato não se trata de algo simplesmente expositivo, mas indica a natureza específica do pensamento administrativo-econômico de Mazzucato: uma racionalidade que reconhece a indispensabilidade do Estado, mas o faz enquanto instância de organização, direção e legitimação do próprio processo de acumulação.

Retornando à referência à Polanyi, é a partir dessa base que Mazzucato formula sua crítica à teoria das falhas de mercado. Se o mercado é uma construção política desde a origem, o papel do Estado não pode ser reduzido à correção *ex post* de externalidades ou à provisão residual de bens públicos (Mazzucato, 2014). A autora afirma explicitamente que, para descrever uma atuação estatal positiva e visionária, é necessário abandonar uma linguagem defensiva e substituí-la por uma concepção ativa da ação pública. Nesse sentido, escreve:

em vez de analisar o papel ativo do Estado através de sua correção das ‘falhas do mercado’, faz-se necessário construir uma teoria do papel do Estado na formação e criação de mercados – mais alinhada com a obra de Karl Polanyi (1944), que destacou como o ‘mercado’ capitalista foi desde o início fortemente moldado pelas ações do Estado.” (Mazzucato, 2014, p. 33)

Segundo Mazzucato, no campo da inovação, o Estado não apenas “reúne” investimentos privados, mas “dinamiza” o processo econômico, ao criar “a visão, a missão e o plano”, deslocando-se da figura de “ajustador” para a de “formador e criador de mercados” (*ibid.*). A política pública deixa, assim, de ser concebida como intervenção externa e passa a ser apresentada como parte constitutiva do próprio processo de construção econômica. Essa perspectiva é reiterada em *O Valor de Tudo* (2020), quando Mazzucato afirma, apoiando-se

diretamente em Polanyi, que “mercados são entidades profundamente enraizadas nas instituições sociais e políticas” e que “são resultados de processos complexos, de interações entre diferentes atores econômicos, incluindo o governo” (Mazzucato, 2020, p. 337), enfatizando que essa constatação não possui caráter normativo, mas estrutural, uma vez que se trata de compreender como novos arranjos socioeconômicos efetivamente surgem.

A partir dessa redefinição, Mazzucato propõe abandonar a noção de políticas governamentais como “intervenções intrusivas” em uma economia de mercado supostamente autônoma. Conforme afirma, “os mercados não são coisas em si”, mas “resultados de processos de agentes múltiplos em um contexto específico”, de modo que a política governamental deve ser compreendida como “parte do processo social que contribui para a modelagem e a criação de mercados competitivos” (*ibid.*). Nesse ponto, a autora recorre explicitamente a Polanyi para sustentar que a configuração atual do capitalismo não decorre de imperativos técnicos inevitáveis, mas de escolhas políticas historicamente situadas. Se os mercados são moldados por instituições e regras, então podem ser moldados de modo distinto. Daí decorre a possibilidade de orientar a economia para fins como o “crescimento verde”, a inovação inclusiva ou a redução da financeirização, sem que isso represente violação de supostas leis naturais do mercado (Mazzucato, 2020).

Nesses termos, Mazzucato mobiliza uma metáfora de caráter orgânico para descrever a relação entre público e privado. Apoiada em Polanyi, afirma que os governos e as instituições sociais “são o útero no qual os mercados são nutridos e, mais tarde, o pai que os ajuda a servir o bem comum” (Mazzucato, 2020, p. 328). A metáfora opera no sentido de desmontar uma narrativa que opõe um setor privado criador de riqueza a um Estado meramente extrator, reposicionando este último como infraestrutura vital da própria atividade econômica. Essa concepção permite à autora recolocar explicitamente a escolha política no centro da análise econômica. Se os mercados são resultados historicamente moldados, então a predominância atual de um capitalismo financeirizado, desigual e ambientalmente destrutivo não pode ser tratada como inevitabilidade técnica. Trata-se, antes, de uma forma específica de organização econômica que pode – e deve – ser reformada por meio de decisões políticas conscientes.

A reconstrução de Polanyi mobilizada por Mazzucato produz, assim, mais um deslocamento teórico interessante. Na recusa da oposição abstrata entre Estado e mercado e ao situar o capitalismo como uma forma histórica cuja emergência e reprodução dependem de decisões políticas e institucionais, o problema central seria a conformação adequada dos arranjos institucionais, normativos e estratégicos da produção capitalista e não a crítica de suas categorias fundamentais. Sem resolver essa tensão, a autora a reinscreve no plano da ação

estatal consciente, abrindo espaço para uma abordagem em que a questão se desloca progressivamente para a capacidade de direção, coordenação e desenho das formas de funcionamento da economia. Esse ponto será retomado mais adiante, quando se examinar a forma específica assumida pela defesa do Estado em termos de administração, coordenação e desenho de políticas.

### 3.2.4 O propósito coletivo a partir de Galbraith

O economista norte-americano John Kenneth Galbraith, ocupa um lugar específico e circunscrito no arcabouço teórico de Mazzucato. Diferentemente de Keynes, Schumpeter ou Polanyi – mobilizados de modo transversal em sua obra – Galbraith aparece de forma concentrada em *Missão Economia* (2022), cumprindo uma função eminentemente normativa. Trata-se mais de um recurso crítico voltado à reintrodução do propósito público, à denúncia da captura da política econômica por interesses privados e à legitimação do planejamento estatal como prática socialmente necessária e civilizatória do que de um fundamento analítico da dinâmica econômica.

No livro, Mazzucato recorre explicitamente a *Economics and the Public Purpose* (1973) para sustentar a tese de que a economia contemporânea perdeu seu sentido de orientação coletiva. Segundo a autora, Galbraith já havia diagnosticado que a economia norte-americana se encontrava capturada por interesses empresariais e que o Estado havia se afastado de qualquer noção substantiva de interesse público. Daí a necessidade, afirmada por Galbraith, de uma rejeição consciente das ortodoxias econômicas herdadas, pois “com uma nova visão do propósito do sistema econômico segue uma nova visão do propósito da economia” (Mazzucato, 2022, p. 164). Essa referência permite a Mazzucato introduzir uma concepção importante no plano do discurso econômico: o crescimento deixa de ser concebido exclusivamente como variação quantitativa de uma taxa e passa a ser entendido também como orientação substantiva, dotada de direção e sentido. É aqui que a autora associa diretamente propósito público e as missões, afirmando que estas representam a infusão deliberada de um conteúdo estratégico na criação de valor. O valor, nesse enquadramento, não é produzido nem pelo Estado isoladamente nem pelo setor privado de forma autônoma, mas por meio de processos de “cocriação” entre múltiplos agentes, orientados para fins coletivamente definidos (*ibid.*, p. 164–165).

A mobilização de Galbraith também cumpre uma função crítica em relação ao arcabouço econômico dominante. Na recuperação de tradições antigas da filosofia política – da pólis grega ao *pro bono publico* romano – Mazzucato contrapõe a noção de interesse público à redução da

vida social a decisões individuais maximizadoras. Segundo ela, no horizonte da teoria econômica convencional, valor social aparece apenas como agregação de preferências privadas, e tudo aquilo que não assume forma de preço tende a ser desvalorizado. Serviços públicos gratuitos, bens coletivos e infraestruturas sociais são reconhecidos apenas por seus custos, não por seus efeitos substantivos, o que reforça uma compreensão empobrecida do valor (*ibid.*).

É também por meio de Galbraith que Mazzucato reabilita o planejamento estatal contra a caricatura tecnocrática ou autoritária que lhe é frequentemente atribuída. A autora recorre ao exemplo clássico do *Federal Triangle*<sup>6</sup>, em Washington D.C., citado por Galbraith, para sustentar que mesmo um planejamento “artisticamente imperfeito” pode produzir resultados superiores ao caos não planejado que o precede. Ainda que criticado por sua falta de criatividade, o conjunto urbano planejado revelou-se mais coerente e funcional do que o amontoado desordenado de edificações privadas que existia anteriormente, demonstrando que a ausência de planejamento não equivale à liberdade, mas frequentemente à degradação do espaço coletivo (*ibid.*, p. 199–200). Essa defesa do planejamento não se confunde, contudo, com uma apologia acrítica da ação estatal. Ela se articula à crítica à interpretação vulgar do keynesianismo, centrada exclusivamente na gestão anticíclica da demanda. Não se trata de multiplicar projetos genéricos ou meramente compensatórios, mas de enquadrar problemas estruturais – como a transição ecológica – e orientar o investimento público para sua transformação substantiva (*ibid.*).

Diferentemente de Keynes e Schumpeter, Galbraith não fornece a Mazzucato uma teoria da dinâmica capitalista nem um modelo explicativo da inovação. Sua função é de restaurar a linguagem do propósito público como critério normativo legítimo da ação econômica e da intervenção estatal. Quando recupera a crítica do economista norte-americano à captura da política econômica por interesses empresariais e ao esvaziamento ético do planejamento público, Mazzucato tende a fortalecer sua proposta de reabilitar o Estado como instância capaz de conferir direção, coesão e sentido à criação de valor. Importa aqui registrar que a referência a Galbraith reforça uma inflexão bastante característica – e inclusive repetitiva – do pensamento de Mazzucato: a recusa da crítica estrutural do capital em favor de uma reconstrução normativa da economia política, na qual o Estado é chamado a recuperar sua capacidade de orientar, planejar e legitimar o processo de acumulação sob novos critérios de finalidade pública.

---

<sup>6</sup> Trata-se de um vasto complexo de edifícios governamentais em Washington D.C., construído entre o final da década de 1920 e o início da década de 1930, na área compreendida entre as avenidas Pennsylvania e Constitution (Mazzucato, 2022).

### 3.2.5 William Lazonick e a crítica da financeirização corporativa

A crítica à financeirização, tal como formulada por Mazzucato ao longo de suas obras, adquire densidade específica a partir da incorporação sistemática da obra do economista canadense William Lazonick, cuja contribuição permite deslocar o debate do plano exclusivamente macroeconômico para o interior da firma capitalista. Em *O Estado Empreendedor* (2014) e, de modo ainda mais desenvolvido, em *O Valor de Tudo* (2020), Lazonick é mobilizado para demonstrar como a lógica da maximização do valor para o acionista se converteu em princípio organizador da governança corporativa contemporânea, reorientando a apropriação dos lucros em detrimento do investimento produtivo de longo prazo. (Mazzucato, 2014; 2020)

Esse movimento aparece de forma cristalina na distinção proposta por Lazonick entre os modelos de “reter e investir” e “reduzir e distribuir”. Segundo o autor, o primeiro modelo caracteriza-se pela utilização dos lucros como base para financiar novos ciclos de produção e inovação, ao passo que o segundo transforma a empresa em uma “máquina de fazer dinheiro”, orientada à distribuição imediata de recursos entre acionistas e executivos (Lazonick, 2014). Como sintetiza Mazzucato, nesse segundo modelo, “o lucro resultante é distribuído entre gerentes e proprietários, em vez de entre outros elementos, como os funcionários, que também contribuíram para o negócio” (Mazzucato, 2020, p. 229).

A materialidade desse processo é evidenciada empiricamente pelos dados sobre recompra de ações. Com base nos levantamentos de Lazonick, Mazzucato destaca que, entre 2003 e 2012, 449 empresas listadas no índice S&P 500 destinaram 54% de seus rendimentos à recompra de ações, percentual que, somado aos dividendos, consumiu cerca de 91% dos lucros, restando apenas 9% para investimento produtivo (*ibid.*, p. 210). Em sete das dez maiores empresas recompradoras, o montante destinado a recompras e dividendos superou inclusive a renda líquida auferida no período, evidenciando o caráter estrutural – e não episódico – desse padrão de acumulação financeira (*ibid.*).

Na incorporação de Lazonick, Mazzucato reforça ainda a tese de que a criação de valor é um processo intrinsecamente coletivo, dependente de uma complexa divisão social do trabalho que envolve trabalhadores, instituições públicas, sistemas nacionais de inovação e investimentos estatais de longo prazo. No entanto, os retornos desse processo tendem a ser apropriados de forma privada e financeirizada. Como observa a autora, “os mesmos atores que surfaram na onda dos altos investimentos do Estado (...) conseguiram convencer o governo a reduzir seus impostos”, esvaziando os próprios recursos públicos que haviam sido decisivos

para a inovação (Mazzucato, 2014, p. 46). Esse descompasso entre riscos socializados e benefícios privatizados constitui, em Lazonick, um eixo central da crítica à financeirização. Entretanto, tanto no autor quanto em sua apropriação por Mazzucato, a oposição entre criação e extração de valor permanece situada fundamentalmente no plano da governança corporativa e da distribuição do excedente, sem avançar para uma problematização categorial da forma valor no capitalismo. A denúncia da financeirização aparece, assim, vinculada à crítica de práticas organizacionais específicas – como recompra de ações, remuneração executiva e orientação de curto prazo – e à defesa de mecanismos institucionais capazes de reorientar a conduta das empresas. Esse movimento analítico não é acidental, uma vez que, privilegiando o nível da governança e da administração, a crítica formulada a partir de Lazonick tende a reinscrever o problema do capital no terreno da regulação, das condicionalidades públicas e da reconfiguração institucional, deixando em segundo plano as determinações mais profundas que estruturam a própria produção e apropriação do valor. Trata-se de um limite teórico relevante, que não invalida a potência empírica da análise, mas que indica o ponto da questão da criação de valor, como discutido no tópico 3.1.

### 3.2.6 Outras mobilizações intelectuais

O pensamento geral de Mazzucato não se sustenta apenas sobre os eixos mais visíveis de Keynes, Schumpeter, Polanyi, Galbraith e Lazonick. Ao contrário, ela se apoia em uma constelação mais ampla de autores mobilizados com a finalidade de conferir densidade histórica, institucional e organizacional à sua concepção de inovação, de valor e de ação estatal. Esses referenciais adicionais operam como elementos que reforçam o deslocamento central de seu pensamento: da economia entendida como mecanismo autorregulado para a economia concebida como processo historicamente moldado, financeiramente mediado e politicamente governado.

Desse modo, a incorporação de Hyman Minsky é fundamental para a crítica da financeirização contemporânea e para a compreensão da instabilidade endógena do capitalismo. Em *O Valor de Tudo* (2020) e *Missão Economia* (2022), Mazzucato recorre à noção minskyana de “capitalismo de gestão de dinheiro” para caracterizar um sistema financeiro que deixou de cumprir a função de sustentar o desenvolvimento do capital produtivo, degenerando-se em um circuito especulativo orientado pela valorização de ativos (Mazzucato, 2020). O problema das finanças, nesse enquadramento, é visto como resultado de uma lógica estrutural que converte o crédito em instrumento de extração de valor, em vez de mediação do investimento produtivo.

A mobilização de Minsky permite ainda a Mazzucato articular uma crítica ao discurso fiscal dominante. Em diálogo com a *Modern Monetary Theory* (MMT) – especialmente por meio de Stephanie Kelton –, a autora retoma a concepção segundo a qual, em economias monetariamente soberanas, o gasto público antecede logicamente a arrecadação, sendo o déficit governamental o reflexo contábil do superávit do setor privado (Mazzucato, 2022, p. 177–178). Essa formulação reforça a ideia de que o limite da ação estatal não é financeiro, mas material e organizacional, deslocando novamente o debate para o plano da capacidade produtiva e da direção do investimento.

Nesse ponto do percurso analítico, impõe-se explicitar que as proposições formuladas por Mariana Mazzucato – em especial aquelas condensadas sob a rubrica das chamadas “missões” – repousam sobre uma determinada concepção do financiamento estatal, cuja afinidade estrutural com os pressupostos centrais da MMT não pode ser ignorada. Ainda que a autora não se apresente como filiada a essa tradição em sentido estrito, sua argumentação incorpora, de modo recorrente, o núcleo lógico que sustenta a crítica da MMT às analogias entre o orçamento público e a economia doméstica, bem como à concepção do Estado como agente financeiramente estrangulado nos mesmos termos que os agentes privados. A MMT, em geral, tende a deslocar o problema do financiamento do plano da escassez monetária para o das determinações reais da produção social – capacidade produtiva instalada, disponibilidade de força de trabalho, infraestrutura e limites inflacionários –, o que permite conceber o gasto público não como simples variável residual, mas como momento ativo da organização e da orientação do metabolismo econômico (Filho; Deccache, 2022). É justamente isso que confere coerência interna à defesa, em Mazzucato, de políticas públicas ambiciosas desvinculadas da disciplina fiscal convencional, ou seja, a questão fundamental deixa de ser a do custo financeiro imediato e passa a ser a da conformação das capacidades produtivas necessárias à consecução de determinados fins socialmente definidos. Nessa medida, a MMT opera como suporte macroeconômico tácito da propositura de nossa autora, fornecendo a mediação pela qual financiamento, inovação e direção econômica podem ser articulados sob uma racionalidade de planejamento orientada por missões, sem que se questione, contudo, o solo categorial mais profundo sobre o qual essa reorganização se assenta.

Nesse mesmo movimento de reconstrução crítica da infraestrutura financeira do capitalismo contemporâneo, Mazzucato mobiliza ainda a distinção formulada por Frank Knight entre risco calculável e incerteza genuína. Tal diferenciação desempenha papel central na sustentação de sua tese segundo a qual a inovação radical não pode ser adequadamente financiada pelos mecanismos privados de mercado. Em *O Estado Empreendedor* (2014), a

autora recorre explicitamente à noção de incerteza knightiana para caracterizar o caráter estruturalmente imprevisível dos processos inovativos, ressaltando que, justamente por não se submeterem a cálculos probabilísticos convencionais, tais processos tendem a ser evitados pelo capital privado orientado por retornos de curto prazo (Mazzucato, 2014, p. 25–26). A consequência teórica desse enquadramento é a de que apenas o Estado dispõe das condições institucionais e temporais necessárias para assumir a incerteza própria da inovação de fronteira, o que reforça a centralidade do investimento público como momento constitutivo e não suplementar da dinâmica capitalista contemporânea.

É nesse mesmo horizonte que se insere a mobilização de Carlota Perez, cuja influência é reiteradamente reconhecida por Mazzucato, inclusive em termos pessoais e intelectuais (Mazzucato, 2022, p. 201; p. 206). A partir da teoria das revoluções tecnológicas, Perez fornece à autora os instrumentos para compreender a dissociação histórica entre finanças e economia real como momento recorrente – e não anômalo – dos ciclos longos do capitalismo. Em *O Valor de Tudo* (2020), Mazzucato recorre explicitamente a essa leitura para demonstrar que os períodos de intensa financeirização precedem, historicamente, fases de reorganização institucional nas quais o Estado reassume papel ativo na reorientação do investimento produtivo (Mazzucato, 2020, p. 237–238). Tal diagnóstico reforça a tese de que a subordinação das finanças à economia real não constitui ruptura externa ao capitalismo, mas possibilidade imanente à sua própria dinâmica histórica.

A análise empírica dessa dinâmica, sobretudo no caso norte-americano, é fortemente sustentada pela obra do sociólogo americano Fred Block, apropriada por Mazzucato em *O Estado Empreendedor* (2014). A partir dos estudos de Block e Keller (2011), a autora evidencia que a inovação de ponta nos Estados Unidos dependeu, de modo recorrente, de um conjunto de instituições públicas cuja atuação permanece sistematicamente obscurecida pelo discurso do livre mercado. Como mostram Block e Keller (2011), entre 1971 e 2006, 77 das 88 inovações mais importantes avaliadas pela revista *R&D Magazine*, o equivalente a 88%, dependeram inteiramente do apoio federal, sobretudo em seus estágios iniciais, inclusive fora do setor de TIC (Mazzucato, 2014). Essa constatação permite desfazer a narrativa segundo a qual o dinamismo tecnológico norte-americano teria sido produto exclusivo da iniciativa privada, revelando, ao contrário, a centralidade de um aparato estatal descentralizado e orientado ao risco.

Essa constelação institucional é descrita por Block como um “Estado desenvolvimentista oculto”, cuja invisibilidade resulta menos de sua ausência material do que do êxito ideológico do fundamentalismo de mercado. Segundo o autor, esse Estado encontra-se

“à vista de todos”, mas “posto na invisibilidade pelo sucesso da ideologia fundamentalista de mercado” (Block, 2008, p. 15; *apud* Mazzucato, 2014, p. 104). A reconstrução histórica realizada por Mazzucato revela que agências como a DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*), criadas no contexto da Guerra Fria, foram deliberadamente liberadas para financiar ideias “além do horizonte”, frequentemente sem finalidade prática imediata, abrindo espaço para estratégias tecnológicas de longo prazo que o setor privado não se mostrava disposto a assumir (Mazzucato, 2014, p. 112). Desse modo, a oposição entre Estado e mercado perde consistência analítica, dando lugar à compreensão da intervenção pública como elemento estrutural – e não residual – dos processos inovativos centrais do capitalismo contemporâneo.

Em *Missão Economia* (2022), essa linha argumentativa é ampliada pela incorporação de autores que permitem pensar a governança econômica para além das dicotomias tradicionais. A obra da economista americana Elinor Ostrom é mobilizada para discutir formas de gestão coletiva dos bens comuns, especialmente no caso dos dados e do conhecimento, recusando tanto a privatização irrestrita quanto o comando centralizado. Como observa Mazzucato, Ostrom demonstrou que, desde que certas regras sejam observadas – como definição clara de fronteiras, monitoramento do uso e estruturas participativas de decisão –, não há necessidade de soluções baseadas exclusivamente na propriedade privada ou no controle estatal hierárquico (Mazzucato, 2022). Essa perspectiva oferece subsídios diretos para a concepção de arranjos institucionais cooperativos orientados ao interesse público, particularmente relevantes em economias cada vez mais dependentes de infraestruturas informacionais. A reflexão é aprofundada pela incorporação de Hannah Arendt, cujo conceito de *vita activa* permite recolocar a ação econômica no interior de uma teoria da participação política. Para Arendt, a vida pública não se reduz à administração eficiente, mas exige engajamento, debate e conflito explícito em torno dos valores que orientam a ação coletiva. Como sublinha Mazzucato, essa concepção é fundamental para pensar missões contemporâneas que demandam envolvimento cidadão na definição de fins socialmente desejáveis, reconhecendo que a participação “não é um processo silencioso e harmônico” (Mazzucato, 2022., p. 191). Por fim, a autora recorre à contribuição de Edith Penrose para formular a noção de capacidades dinâmicas, originalmente aplicada à firma privada, mas estendida ao próprio setor público. A ênfase de Penrose na capacidade interna de aprender, adaptar-se e reconfigurar competências em ambientes incertos sustenta a concepção do Estado como organização com capacidade de “aprender, mudar, ser ágil e se adaptar a ambientes complexos”, afastando-o da imagem de agente burocrático inerte e aproximando-o de um sujeito ativo na coordenação de processos complexos de transformação econômica (*ibid.*, p. 170).

O percurso realizado ao longo deste capítulo permite afirmar que as referências intelectuais mobilizadas por Mazzucato constituem um arranjo de mediações conceituais que já realizam, em nível ideológico, a conversão do problema do capital em um problema de administração política da economia e não operam apenas como fundamentos teóricos dispersos de sua proposta. Para além da formulação explícita do Estado empreendedor e, mais tarde, da abordagem orientada por missões, essa conversão já se encontra virtualmente realizada no modo como a autora seleciona, articula e reinterpreta tradições do pensamento econômico.

Para que a crítica não incorra no gesto apressado de jogar o bebê fora junto com a água do banho, é preciso reconhecer que as objeções formuladas por Mazzucato ao liberalismo clássico, à financeirização e ao curto-prazismo são, em alguma medida, empiricamente consistentes. No entanto, como advertiu Marx, as categorias da economia política não são descrições neutras da realidade, mas “formas de pensamento socialmente válidas, isto é, objetivas, para as relações de produção desse modo social historicamente determinado” (Marx, 2023, p. 151). Permanecer no plano dessas formas – ainda que criticamente – significa operar no nível fenomênico da reprodução social, sem alcançar a causalidade ontológica que engendra as próprias contradições diagnosticadas.

É precisamente nesse registro que se inscreve o pensamento de Mazzucato. Sua crítica, embora razoável no plano funcional, não ultrapassa os limites do “entendimento político”, isto é, uma forma de consciência que opera “dentro dos limites da política” (Marx, 2010, p. 40), convertendo contradições estruturais em problemas de método, coordenação e desenho institucional. Isso corresponde ao núcleo da administração política, cuja função central consiste em oferecer respostas – de eficácia historicamente contingente – ao problema persistente de como “organizar a produção (relações sociais de produção e forças produtivas, envolvendo a distribuição dos meios de produção, divisão do trabalho social etc.) e como realizar a apropriação da riqueza (distribuição da riqueza socialmente gerada)” (Paço Cunha, 2022a, p. 2).

Nesse sentido, a ênfase reiterada de Mazzucato na capacidade estatal de “dirigir”, “moldar” e “governar” a economia não representa uma ruptura com a racionalidade liberal, mas sua atualização econômico-administrativa, uma vez que desloca-se o problema do capital para o plano da governança e, portanto, reinscreve as contradições do capitalismo no interior da máquina administrativa, reafirmando a expectativa de que o Estado possa fornecer o nexo racional capaz de recompor o funcionamento “adequado” da economia. Esse deslocamento não é fortuito nem teoricamente neutro. Ele se inscreve no movimento histórico mais amplo de renovação do liberalismo nas condições de crise da acumulação capitalista, tal como analisado

por Paço Cunha (2022a) no marco da chamada ideologia da terceira via. Nessa tradição, a crítica à ortodoxia liberal clássica não conduz à negação do capitalismo, mas à sua defesa indireta, por meio da reformulação de seus mecanismos de administração. Trata-se de uma renovação do neoliberalismo, uma forma de consciência que surge a partir necessidade prática de gerir as contradições do capital em contextos de esgotamento de seus expedientes tradicionais, preservando intactas as relações sociais de produção.

Essa renovação liberal “acomodou alguma diversidade de ideias desde que limitadas a certos parâmetros”, operando entre a crítica ao *laissez-faire* e a recusa da via revolucionária, de modo a fornecer novos métodos para a administração política do capital (Paço Cunha, 2022a, p. 6–9). Desse modo, o pensamento de Mazzucato pode ser compreendido como expressão contemporânea dessa linhagem histórica. Na denúncia os limites do mercado autorregulado, da financeirização e do curto-prazismo, sua proposta não rompe com o liberalismo enquanto forma social, mas o reconfigura sob a forma de uma racionalidade administrativa renovada, que deposita no Estado a tarefa de assegurar a continuidade da acumulação por meio da governança da inovação, do investimento e da direção econômica.

Sua crítica às teorias dominantes não rompe com o solo categorial do capitalismo, mas transforma o eixo explicativo da autorregulação do mercado na autorregulação da máquina administrativa. O Estado surge como potência suficiente para corrigir falhas, direcionar investimentos, governar a inovação e restaurar a coerência entre risco e recompensa. Tal movimento corresponde ao que Lukács identificou, já no contexto das crises do início do século XX, como a emergência de uma apologia indireta e complexa do capitalismo. Como escreve o autor:

À medida que a crise se prolonga, a concepção de um ‘terceiro caminho’ progride cada vez mais no plano social: é uma ideologia segundo a qual nem o capitalismo nem o socialismo correspondem às verdadeiras aspirações da humanidade. Essa concepção parece aceitar tacitamente o fato de que o sistema capitalista é teoricamente indefensável tal como existe, mas, indiretamente, não deixa de ser uma apologia do capitalismo. (Lukács, 1979, p. 44–45)

E, em formulação posterior, ao caracterizar o deslocamento ideológico operado nessas tentativas de mediação, Lukács é ainda mais explícito, afirmando que “no lugar de uma apologia direta do sistema, surge uma apologia indireta e complexa, cujo objetivo é evitar que as tensões e explosões decorrentes das crises se voltem contra o capitalismo” (Lukács, 2020, p. 396). A obra de Mazzucato inscreve-se precisamente nesse registro, já que se reconhecem falhas, crises e disfuncionalidades – financeiras, ambientais, tecnológicas –, mas evita-se a crítica da

causalidade fundamental que vincula tais fenômenos à forma histórica das relações sociais de produção.

Essa forma de consciência é constitutivamente limitada, pois opera “dentro dos limites da política” e não alcança as determinações essenciais do objeto que pretende administrar (Paço Cunha, 2022a, p. 3). Como tal, tende a atribuir os problemas sociais a “falhas administrativas”, isto é, a métodos inadequados de gestão da acumulação, autorizando divergências internas – escolas, modelos, abordagens – que permanecem circunscritas aos mesmos parâmetros ontológicos de partida (*ibid.*). A renovação proposta, nesse sentido, não altera o fundamento, mas atualiza o repertório de expedientes disponíveis à administração política do capital. Essa dinâmica encontra seu acabamento ideológico naquilo que Arbia (2018) denomina forma administrativa como fetiche. Segundo o autor,

a forma administrativa concretiza-se como fetiche através do mais perfeito acabamento das formas ideológicas (política e direito) estatais. Devemos lembrar que a forma administrativa nada mais é do que expressão da necessidade estrutural do valor de controlar as fissuras dinâmicas de seu sistema – o que só pode ser realizado no interior dos padrões de dominação abstrata, cujas formas ideológicas política e jurídica dão concretude pelo fetiche do ‘interesse geral’.” (Arbia, 2018, p. 120)

A narrativa de Mazzucato reforça essa aparência fetichizada ao apresentar a administração como instância universal de recomposição do equilíbrio social, capaz de converter antagonismos estruturais em problemas tecnicamente solucionáveis. A gestão é o horizonte último do possível e o Estado sujeito apto a governar a economia desde que munido do método adequado.

Não se trata, portanto, de um equívoco teórico isolado, mas da expressão de uma função ideológica específica desempenhada pelo pensamento administrativo-econômico na sociabilidade capitalista. As formas de pensamento, enquanto formações ideais sistematizadas, não apenas descrevem a realidade, mas “desaguam com potencial de modificação das condições de sua gênese” (Paço Cunha, 2025a, p. 14), predispondo práticas, orientando expectativas e moldando a autocompreensão do próprio Estado. Assim, a adesão de Mazzucato ao pensamento administrativo-político não é contingente, uma vez que reconduz a transformação social à órbita da administração estatal, reafirmando, portanto, a crença de que as contradições do capital podem ser indefinidamente geridas, desde que se encontre a combinação correta de instrumentos, capacidades e governança. Nos capítulos seguintes, esse movimento tornar-se-á ainda mais nítido, quando a defesa do Estado empreendedor e das missões se mostrar como

exortação direta à gestão, consolidando a administração como resposta privilegiada às crises da sociabilidade capitalista contemporânea.

#### 4 A DEFESA DO ESTADO GERENTE

A defesa do Estado aparece como elemento ordenador de toda a propositura de Mazzucato. Sob o pressuposto declarado de restituir-lhe protagonismo na dinâmica econômica, a autora se propõe a “desfazer a imagem falsa” de um Estado paralisante, necessário “para o básico, porém muito grande e pesado para ser o mecanismo dinâmico”, reivindicando-o como “força inovadora” (Mazzucato, 2014, p. 23). Afirma, nesse diapasão, que “a ideologia de que o governo precisa permanecer na retaguarda e intervir apenas para corrigir problemas à medida que surgem resultou em um enfraquecimento da capacidade de governar e gerir” (Mazzucato, 2022, p. 11) e que o Estado “quando não assume um papel de liderança” se torna “uma pálida contrafação do comportamento do setor privado, em vez de constituir uma alternativa efetiva” (Mazzucato, 2014, p. 29).

Há, de partida, a percepção de que a superação dessa disfunção reside na reabilitação e redefinição do papel estatal. A questão principal, em sua chave, é a timidez do aparato administrativo-político e não seu excesso, o que exige que o Estado assuma uma agência renovada para “elevar seu nível de jogo e de transformá-lo em um *player* importante” (*ibid.*, p. 45). Importa aqui seguir o movimento que a própria autora propõe. Sua defesa do Estado não se apresenta em abstrato, mas se forma na crítica a enunciados correntes sobre inovação e crescimento. É nesse momento que se deixa entrever o ponto de partida a partir do qual Mazzucato pretende reconfigurar o lugar do Estado na economia contemporânea.

A questão decisiva, no entanto, é que esse redesenho do papel estatal, projetando-o com uma espécie de faculdade criativa e diretiva, converte em disposição normativa aquilo que é efeito de um processo social que o antecede e o conforma. O Estado não aparece como sujeito capaz de corrigir desvios ou planejar o futuro por virtude própria, mas sim como forma política vinculada às determinações da acumulação capitalista, cuja continuidade exige a gestão das tensões que o capital não resolve sozinho. Como afirma Mazzucato, “a razão para a ênfase em repensar o governo é simples: apenas o governo tem capacidade para promover a transformação na escala necessária (Mazzucato, 2022, p. 196), uma vez que “o capitalismo sem dúvida está em crise, mas a boa notícia é que podemos fazer melhor (*ibid.*, p. 197).

Considerado em seus fundamentos, o processo capitalista de produção “produz não apenas mercadorias, não apenas mais-valor, mas produz e reproduz a própria relação capitalista: de um lado, o capitalista, do outro, o trabalhador assalariado” (Marx, 2023, p. 653). Essa reprodução da relação social é o fundamento do modo de produção capitalista, visto que o capital só se mantém como capital reconvertendo continuamente o mais-valor extraído em

capital suplementar, movimento que Marx define de modo direto como “a aplicação de mais-valor como capital ou a reconversão de mais-valor em capital”, isto é, a própria acumulação de capital (*ibid.*, p. 655).

É esse processo (e não uma intenção governamental) que impõe ao Estado tarefas crescentes. A acumulação consiste na “reprodução do capital em escala progressiva” (*ibid.*, p. 657) e no “aumento gradual do capital por meio da reprodução que passa da forma circular para a espiral” (*ibid.*, p. 703) e esse movimento, marcado pela expansão incessante, pela pressão para o aumento da produtividade, pela centralização dos meios de produção e pelas recorrentes interrupções na circulação, gera desequilíbrios que ameaçam a própria continuidade da valorização. O Estado intervém, portanto, não como agente portador de missão pública, mas como forma política historicamente produzida para administrar essas contradições, estabilizar ciclos, amortecer crises, socializar custos e garantir condições gerais de reprodução social.

Quando Mazzucato projeta sobre o Estado coragem, visão e criatividade, atributos que, em sua narrativa, o qualificariam como sujeito orientador do desenvolvimento, ela desloca essa determinação objetiva para o plano moral e institucional. O Estado aparece, então, como instância antropomorfizada que poderia escolher administrar o capitalismo “melhor”, quando sua atuação é, na verdade, vinculada às exigências do próprio processo de acumulação. A virtude gerencial que ela enxerga corresponde, no nível das determinações reais, ao fato de que a reprodução ampliada do capital demanda uma série de funções políticas sem as quais as contradições imanentes do sistema se tornariam inadministráveis. A reconstrução proposta por Mazzucato, além de ignorar essa base material, naturaliza como vocação aquilo que é necessidade histórica, e converte em missão o que é, na verdade, resposta contingente à lógica de reprodução do capital. É precisamente essa conversão, que orienta este capítulo. A partir das formulações da autora, busca-se mostrar como a defesa do Estado empreendedor (ou Estado-gerente) se estrutura sobre a dissociação entre a forma política e o processo que a determina. O exame dessa dissociação permite compreender os limites internos do projeto de nossa autora, suas implicações para a leitura do papel do Estado na dinâmica capitalista contemporânea.

#### 4.1 Os “mitos” da inovação como superfície retórica de reabilitação do Estado

Em *O Estado Empreendedor* (2014), seu livro de maior alcance<sup>7</sup>, Mazzucato organiza a exposição partindo da negação de um conjunto de premissas acerca da relação entre inovação

---

<sup>7</sup> Em um rápido levantamento realizado através do Google Scholar (outubro de 2025), *O Estado Empreendedor* apresenta 965 citações na edição em português e 9.213 na edição original em inglês, constituindo-se, assim, como

e crescimento a fim de “entender de modo mais completo o papel do Estado nas economias modernas” (Mazzucato, 2014, p. 76), logo nas primeiras páginas. Esses enunciados, designados como “mitos”, funcionam como superfície de contraste para sua elaboração, são eles: (i) “inovação é sinônimo de P&D”; (ii) “o que é pequeno é melhor”; (iii) “o capital de risco adora o risco”; (iv) “vivemos em uma economia do conhecimento – basta olhar a quantidade de patentes”; (v) “o problema da Europa é a comercialização”; (vi) “o investimento empresarial ‘exige menos impostos e burocracia’” (Mazzucato, 2014, p. 76–90).

Tomam-se, inicialmente, os três primeiros mitos, analisados em conjunto. O primeiro deles, que trata da associação linear entre pesquisa e desenvolvimento (P&D), inovação e crescimento, é visto como indício da limitação das abordagens econômicas tradicionais. Mazzucato observa que “a literatura sobre a economia da inovação, de diferentes campos, assumiu muitas vezes um nexos de causalidade direto entre P&D e inovação, e entre inovação e crescimento econômico”, ainda que “existam poucos estudos que provam que a inovação realizada por empresas grandes ou pequenas realmente aumenta seu crescimento” (*ibid.*, p. 76). Na negação do segundo mito – a crença de que “o pequeno é melhor”, ela afirma que

nas últimas décadas, as pequenas empresas foram constantemente elogiadas por serem mais inovadoras do que as grandes. (...) No entanto, as evidências são mistas: muitas inovações vieram de grandes empresas e, sobretudo, das interações entre grandes e pequenas, apoiadas por investimentos públicos de longo prazo (Mazzucato, 2014, p. 79).

Mazzucato reitera que “em vez de conceder benefícios e isenções fiscais para as pequenas e médias empresas (PMEs), a melhor maneira de apoiar as pequenas empresas é assegurar condições de concorrência equitativas” e “resistir firmemente às pressões das grandes companhias e seus agentes”, concluindo que “em vez de dar esmolas para as pequenas empresas esperando que elas cresçam, é melhor oferecer contratos para jovens empresas que já demonstraram ambição”. Para ela, “é mais eficaz encomendar tecnologias que exijam inovação do que distribuir subsídios esperando que a inovação ocorra” (Mazzucato, 2014, p. 79). No terceiro mito, a autora mostra, talvez de modo mais nítido, a operação pela qual o centro da dinâmica inovadora é deslocado para o Estado, demonstrando como “ao longo do tempo, o capital de risco público, e não o capital privado, é que assumiu a maioria dos riscos” no exemplo dos programas governamentais estadunidenses – Pesquisa para a Inovação em Pequenas

---

a obra de maior difusão e recepção de Mazzucato. Em comparação, Missão Economia registra 26 citações na edição brasileira e 1.427 na original, enquanto O Valor de Tudo registra 73 e 2.360, respectivamente. A amplitude dessas cifras indica o peso específico de O Estado Empreendedor na consolidação do pensamento da economista, em especial na formulação do Estado como agente dotado de protagonismo inovador.

Empresas (SBIR) e Programa de Tecnologia Avançada (ATP) – em que “o governo foi protagonista não apenas no estágio inicial da pesquisa, mas também no estágio da viabilidade comercial” (*ibid.*, p. 80-81). O argumento prossegue:

os fundos de capital de risco tendem a se concentrar em áreas de grande potencial de crescimento, baixa complexidade tecnológica e baixa intensidade de capital (...). Embora a maior parte dos fundos de capital de risco esteja estruturada para ter uma vida de dez anos, eles costumam sair muito antes disso (...). Isso cria uma situação em que os fundos de capital de risco tendem a investir em projetos nos quais a viabilidade comercial é consolidada em um período de três a cinco anos (Mazzucato, 2014, p. 81-82).

O movimento sugerido é o de que o setor privado é avesso ao próprio risco que o define e a inovação não surge espontaneamente das empresas, mas depende da ação prévia e estruturante do Estado. A interpretação que se oferece ao leitor, contudo, permanece na superfície da questão, pois descreve a relutância do capital diante da incerteza como um déficit comportamental, quando essa questão se enraíza na própria lógica que organiza a produção no capitalismo. O processo reprodutivo não consiste apenas na continuidade da produção, mas na reconversão de parte do produto social em novos meios de produção dado que “as condições da produção são, ao mesmo tempo, as condições da reprodução” e nenhuma sociedade pode “produzir continuamente, isto é, reproduzir, sem reconverter continuamente uma parte de seus produtos em meios de produção” (Marx, 2023, p 641). No modo de produção capitalista, esse movimento passa a figurar como “um meio de reproduzir como capital o valor adiantado, isto é, como valor que se valoriza”, e a posição do agente se define por essa compulsão, pois “a máscara econômica do capitalista só se adere a um homem pelo fato de que seu dinheiro funciona continuamente como capital” (*ibid.*). A reprodução aparece, assim, como ampliação, e a ampliação supõe minimizar tudo o que ameaça a reconversão do valor adiantado em valor acrescido.

É nesse âmbito que a aversão privada ao risco aparece, pois a circulação comporta sempre “o risco de vender pelo valor, acima ou abaixo dele; o risco de não vendê-lo de modo nenhum, de não reconvertê-lo em dinheiro” (Marx, 1980, p. 304). Essa oscilação não está vinculada à virtude ou fraqueza dos agentes, mas à forma mesma da mercadoria, visto que o valor só se realiza *a posteriori* e essa realização é incerta. A leitura vulgar percebe essa contingência como princípio normativo e afirma que o lucro constitui “o prêmio do risco” (Marx, 1980, p. 299), como se a remuneração procedesse da exposição voluntária ao perigo. A relação efetiva, no entanto, se dá de outra maneira: o capitalista “sempre se apropria da mercadoria ‘trabalho’ antes de pagá-la” e o fundo de pagamento “é realmente o próprio produto

do trabalhador” (Marx, 1980, p. 300), ou seja, o risco não funda o lucro, apenas o recobre com uma racionalidade que naturaliza a apropriação do excedente.

A autonomização das formas derivadas do ganho aprofunda essa aparência, sustentada por “lenitivos moralmente edificantes, como, por exemplo, o risco e o sacrifício intrínsecos ao empréstimo de capital” (Marx, 2017, p. 892). O deslocamento do risco para outras esferas – como o trabalho, a sociedade e o Estado – integra o próprio movimento que procura proteger a valorização das incertezas que poderiam interrompê-la. A reprodução ampliada exige que o valor se mantenha e se expanda, e essa exigência estrutura a tendência do capital a evitar custos incertos e a projetar para fora de si aquilo que não garante retorno.

Nesse sentido, a interpretação de Mazzucato converte esse traço estrutural em insuficiência normativa e é nessa conversão que o problema se redefine. A recusa privada torna-se justificativa para atribuir ao Estado a tarefa de assumir o risco “verdadeiro”, como se esse risco partisse de um tipo de vocação pública para orientar o futuro e não da necessidade de estabilizar condições que o capital evita suportar. A figura estatal aparece, assim, preservada das contradições que a constituem e dotada de uma racionalidade capaz de reconciliar risco, retorno e benefício coletivo. O que permanece encoberto é que essa capacidade não decorre de um virtuosismo administrativo, mas da posição que a forma política ocupa na totalidade social, posição que a obriga a administrar tensões e assegurar condições gerais de reprodução cuja sustentação o capital privado não assume sem comprometer a continuidade da valorização.

Se nos três primeiros mitos a autora desloca a gênese da inovação da figura individual do empreendedor para a ação estatal, os mitos subsequentes prolongam e adensam esse movimento. A identificação da chamada “economia do conhecimento” com a multiplicação de patentes é tomada como equívoco de leitura, dado que o aumento no número de registros não indicaria, por si, avanço tecnológico, mas a alteração no uso estratégico do sistema de propriedade intelectual. Mazzucato observa que esse crescimento “não reflete um avanço em termos de inovação, e sim uma mudança na legislação e um aumento das razões estratégicas para o uso de patentes”, e aponta que grandes empresas, como a IBM, viram “seu orçamento de P&D cair enquanto o número de suas patentes cresce” (Mazzucato, 2014, p. 84). Aqui, a inovação deixa de ser medida pelo acúmulo de títulos jurídicos e passa a ser vinculada à construção institucional de trajetórias científicas duradouras, não um resultado pontual, mas um projeto público de longo prazo.

A contribuição de Mazzucato a respeito da questão das patentes é retomada em *O Valor de Tudo* (2020), onde a autora reconstrói o sistema de direitos de propriedade intelectual como um dos principais vetores contemporâneos de extração de valor. A apropriação de rendimentos

por meio das patentes é apresentada como a “segunda maneira fundamental pela qual o valor foi extraído da economia da inovação”, na medida em que tais instrumentos teriam deixado de operar como estímulos ao progresso técnico para se converterem em mecanismos de bloqueio à difusão do conhecimento (Mazzucato, 2020, p. 254–255). Embora concebidas, em teoria, como contratos sociais que equilibrariam a função de apropriabilidade (o monopólio temporário) com a função de divulgação (a difusão posterior da invenção), as patentes passam a operar, na prática, com forte assimetria em favor do monopólio privado. “Por essa perspectiva”, afirma a autora, “patentes devem ser entendidas não como ‘direitos’ de propriedade intelectual no sentido de algo universal ou imutável, mas como um contrato ou acordo baseado em um conjunto de diretrizes”, cuja ruptura tem implicado “menos ‘eficiência econômica’ (...) e numa difusão mais lenta do conhecimento” (Mazzucato, 2020, p. 255).

A partir desse desequilíbrio, Mazzucato descreve a emergência do que denomina “empreendedorismo improdutivo”, ou seja, formas de atividade empresarial voltadas não à criação de novos produtos ou processos, mas à exploração rentista de brechas legais, ao cerco tecnológico e ao bloqueio de concorrentes. Segundo ela, esse empreendedorismo improdutivo “reforça monopólios, dificulta inovações subsequentes e viabiliza a privatização de pesquisas financiadas coletivamente” (Mazzucato, 2020, p. 258–259). Esse movimento é intensificado por transformações como a expansão das patentes “rio acima”, incidindo sobre ferramentas de pesquisa e ciência básica; o prolongamento artificial de sua duração por meio do *evergreening*; a facilitação de sua concessão; e o uso estratégico por grandes corporações ou *trolls* de patentes para fins puramente litigiosos e extrativos (Mazzucato, 2020).

O exemplo da indústria farmacêutica condensa, de modo particularmente agudo, essa dinâmica. A justificativa recorrente dos altos preços dos medicamentos – a necessidade de cobrir custos e riscos de P&D – é confrontada com evidências segundo as quais a pesquisa radical que leva às novas entidades moleculares provém majoritariamente de laboratórios públicos, enquanto as empresas privadas concentram seus gastos em *marketing*, recompras de ações e etapas menos arriscadas do desenvolvimento. Como registra a autora, “a despesa em pesquisa básica das empresas farmacêuticas é muito pequena se comparada aos seus lucros”, sendo também inferior aos montantes destinados à valorização financeira de curto prazo (Mazzucato, 2020, p. 262).

Essa apropriação privada do esforço coletivo e do conhecimento financiado pelo Estado, interpretada por Mazzucato como uma distorção parasitária do sistema, revela-se, em última análise, como o movimento inerente da lógica do capital de converter forças produtivas sociais em potências de sua própria autovalorização. Sob essa ótica, a ciência e a técnica, uma vez

descobertas, operam como forças naturais que não custam nada ao capital, embora este busque cercá-las juridicamente para garantir a extração de mais-valor. Como afirma Marx,

as forças produtivas que decorrem da cooperação e da divisão do trabalho não custam nada ao capital. São forças naturais do trabalho social. Forças naturais, como o vapor, a água etc., que são apropriadas para uso nos processos produtivos, também não custam nada (...). O que sucede com as forças da natureza sucede igualmente com a ciência. Uma vez descobertas, a lei que regula a variação da agulha magnética no campo de ação de uma corrente elétrica ou a lei da indução do magnetismo no ferro, em torno do qual circula uma corrente elétrica, já não custam mais um só centavo (Marx, 2023, p. 459).

O controle sobre o conhecimento básico e o cerco jurídico das ferramentas de pesquisa refletem a tentativa do capital de confinar o *General Intellect* – o nível geral da ciência incorporado à produção – nos limites estreitos do valor de troca. Na medida em que a grande indústria se desenvolve, o capital

traz à vida todas as forças da ciência e da natureza, bem como da combinação social e do intercâmbio social, para tornar a criação da riqueza (relativamente) independente do tempo de trabalho nela empregado. Por outro lado, ele quer medir essas gigantescas forças sociais assim criadas pelo tempo de trabalho e *encerrá-las nos limites requeridos para conservar o valor já criado como valor*. As forças produtivas e as relações sociais (...) constituem as condições materiais para fazê-lo voar pelos ares (Marx, 2011, p. 591, grifos nossos).

Ou seja, impulsiona as potências da ciência para reduzir o tempo de trabalho necessário, mas, contraditoriamente, busca privatizar esses avanços para conservar o valor já criado. Nesse sentido, o sistema de patentes funciona como o garantidor jurídico de que uma inovação permaneça como um monopólio temporário, permitindo que o capitalista individual realize o que Marx define como “trabalho potenciado”, uma vez que

o trabalho excepcionalmente produtivo atua como trabalho potenciado ou cria, no mesmo tempo, valores maiores do que o trabalho social médio do mesmo tipo. Mas nosso capitalista continua a pagar, como antes, apenas 5 xelins pelo valor diário da força de trabalho. Por isso, agora o trabalhador necessita, em vez das 10 horas de antes, apenas de 7 1/2 horas para reproduzir esse valor. Seu mais-trabalho aumenta, assim, 2 1/2 horas, e o mais-valor por ele produzido, de 1 para 3 xelins (Marx, 2023, p. 392).

Dessa forma, a dinâmica de patentes que bloqueia a inovação e encarece produtos essenciais não é um erro de percurso, mas a forma jurídica que permite ao capital apresentar a força produtiva social do trabalho como se fosse sua própria "força produtiva imanente" (Marx, 2023, p. 408). Diante desse quadro, as propostas formuladas por Mazzucato visam reinscrever

o sistema de patentes explicitamente no campo da política pública. Para ela, as patentes devem ser compreendidas como instrumentos contingentes, “mais restritos, mais fracos” e passíveis de condicionamento, de modo a assegurar retorno público sobre investimentos estatais, seja por meio de licenciamento, *golden shares* ou *royalties*, seja pela vinculação dos preços à contribuição coletiva efetiva (Mazzucato, 2020). A crítica de Mazzucato às patentes – embora empiricamente consistente e politicamente incisiva – permanece circunscrita ao nível da administração das contradições, sem alcançar a crítica das categorias fundamentais que estruturam o metabolismo social do capital, ou seja, a contradição não é negada, mas reordenada em termos administráveis.

No mito seguinte, a tese de que o “problema europeu” residiria na dificuldade de comercializar conhecimento acadêmico é igualmente reconfigurada. Mazzucato contrapõe a tese de que o problema “não advém da má circulação de conhecimento”, mas da ausência de estoques tecnológicos nas empresas, derivada de “grandes diferenças entre os gastos públicos e privados em P&D”, de modo que, enquanto os Estados Unidos investem 2,6% do PIB, economias como Reino Unido, Itália, Grécia e Portugal permanecem abaixo de 1,3%, chegando a menos de 0,5% (Mazzucato, 2014, p. 86). Isso ocorre não “porque as universidades americanas produzam mais empresas derivadas (não produzem)” ou porque os parques tecnológicos funcionem melhor, mas em razão da escala e direção do investimento científico, “com as universidades europeias fazendo ambas as coisas” e, por isso, gerando tecnologias “não apropriadas para o mercado” (*ibid.*, p. 87). O que define a distância é que “a razão da fraqueza europeia não é, como se costuma alegar, a falta de parques de tecnologia ou interação entre educação e indústria”, mas “um sistema mais fraco de pesquisa científica e a presença de empresas mais fracas e menos inovadoras”, de modo que as implicações políticas exigem “menor ênfase em ‘networking’ e mais em medidas destinadas a reforçar a pesquisa de fronteira”, além de uma “melhor divisão de trabalho entre universidades e empresas, em que as universidades devem se concentrar na pesquisa de alto nível e as empresas, em desenvolvimento tecnológico” (*ibid.*). Mesmo a tese de que à Europa faltariam mercados financeiros especulativos capazes de induzir capital de risco é recusada, pois tal leitura “ignora o quanto o modelo abertamente especulativo dos Estados Unidos prejudica a inovação”, ao impedir “um equilíbrio ‘saudável’ entre especulação e investimento” (*ibid.*, p. 88). O mito se desfaz, assim, não pela defesa do mercado como instância de coordenação, mas pela exigência de uma capacidade estatal capaz de ordenar a pesquisa, estruturar a base produtiva e disciplinar o próprio circuito financeiro, movimento que reitera, sob outra formulação, a centralidade diretiva do Estado na modelagem da inovação.

No último dos mitos elencados, sobre a crença de que o investimento privado exige menos impostos e burocracia, Mazzucato sustenta que incentivos fiscais amplos não ampliam necessariamente o esforço inovativo, funcionando muitas vezes como transferência líquida de recursos para empresas já instaladas, visto que estudos sobre créditos tributários para P&D, “fornecem poucas evidências de que tenham afetado positivamente a decisão de desenvolver P&D, em vez de simplesmente providenciar uma transferência financeira para algumas empresas” (*ibid.*). Daí deriva sua orientação geral de que, em vez de desonerar esperando que a inovação ocorra, “seria mais eficaz usar uma parte desses gastos (...) na contratação direta do avanço tecnológico” (*ibid.*). A inovação, assim, não resultaria de desimpedimento regulatório, mas da determinação estatal de caminhos e prioridades tecnológicas. Essa inflexão já antecipa, em chave embrionária, o léxico das “missões” que Mazzucato desenvolve de modo mais acabado em *Missão Economia* (2022) no qual se amplia esse raciocínio para reivindicar uma administração pública “orientada por problemas” e capaz de “conduzir a transformação na escala necessária” (Mazzucato, 2022, p. 35), com “propósito público para orientar a atividade política e empresarial” (Mazzucato, 2022, p. 21).

Circunscrevendo os equívocos de uma visão tradicional sobre inovação e crescimento, Mazzucato recompõe o Estado como sujeito portador de visão, direção e capacidade moral de orientar o futuro produtivo. A contraposição aos “mitos”, portanto, cumpre a função de legitimar uma concepção de Estado cuja eficácia repousa menos na espontaneidade do mercado e mais na racionalidade pública estratégica, ou seja, a operação teórica não apenas nega pressupostos, mas afirma um horizonte normativo para a ação estatal.

#### 4.2 O diagnóstico da financeirização e a conversão da crise em programa de gestão

A crítica à financeirização ocupa lugar fulcral no corpo dos escritos de nossa autora e constitui um dos momentos mais consistentes de sua intervenção teórica. As determinações empíricas e conceituais mobilizadas pela autora são, em grande medida, pertinentes e dialogam com tradições críticas que vão da economia política clássica a Marx e Minsky. Para Mazzucato, o fenômeno da financeirização não se reduz ao simples crescimento quantitativo do setor bancário ou financeiro. Trata-se de uma transformação estrutural do capitalismo contemporâneo, na qual as finanças deixam de desempenhar a função de mediação da produção e da circulação de bens e passam a operar segundo uma lógica autorreferida, voltada primordialmente à valorização de ativos financeiros existentes. Esse deslocamento é interpretado como resultado de uma redefinição histórica da “fronteira da produção”, por meio

da qual atividades antes compreendidas como transferências de riqueza passam a ser contabilizadas como criação de valor, como visto anteriormente. Mazzucato recupera, nesse ponto, uma distinção que remonta tanto à economia política clássica quanto à tradição marxista. Historicamente, observa a autora, as atividades financeiras eram consideradas necessárias ao funcionamento da economia, mas não produtivas em si mesmas. Até meados do século XX,

as finanças não eram amplamente consideradas parte ‘produtiva’ da economia; eram vistas como importantes para a transferência da riqueza existente, não para a criação de nova”, razão pela qual “entram nos cálculos do Produto Interno Bruto (PIB) apenas como um ‘insumo intermediário’ (Mazzucato, 2020, p. 17).

A inflexão ocorre quando a teoria da utilidade marginal consolida a identificação entre valor e preço. A partir desse momento, toda atividade capaz de alcançar um preço de mercado passa, por definição, a ser tratada como criadora de valor. Essa operação teórica legitima aquilo que Mazzucato, em diálogo explícito com Hyman Minsky, denomina “capitalismo gestor de dinheiro”, no qual o objetivo dominante passa a ser “fazer mais dinheiro mediante o investimento em ativos financeiros líquidos”, isto é, “transformar dinheiro em dinheiro, lucrando com a movimentação de dinheiro já existente” (Mazzucato, 2020, p. 137).

Nesse ponto, a análise de Mazzucato aproxima-se, no plano descritivo, da crítica marxiana à autonomização do valor na esfera da circulação. Em Marx, a forma acabada desse processo é condensada na fórmula  $D-D'$ , que expressa a aparência de que o dinheiro gera mais dinheiro sem mediação produtiva. Como observa o autor, na circulação simples as formas-dinheiro servem apenas como mediação da troca; já na circulação capitalista, ao contrário, “mercadoria e dinheiro funcionam apenas como modos diversos de existência do próprio valor”, que “passa constantemente de uma forma a outra, sem se perder nesse movimento”, transformando-se no “sujeito automático do processo” (Marx, 2023, p. 230). O valor não apenas circula, mas se apresenta como substância em processo, que se conserva e se expande por meio da mudança formal, aparecendo ora como dinheiro, ora como mercadoria.

Essa autonomização culmina no capital portador de juros, no qual a mediação produtiva desaparece da superfície do movimento, e o circuito  $D-M-D'$  surge abreviado como  $D-D'$ , isto é, “dinheiro que cria dinheiro” (Marx, 2023, p. 230). Trata-se, portanto, da forma mais fetichizada do capital, na qual a valorização aparece como qualidade imanente do dinheiro, obscurecendo completamente sua determinação social e a exploração do trabalho que a sustenta. O valor assume, aqui, a aparência de sujeito autogerador, ocultando o processo social que o produz.

Embora parta de pressupostos teóricos distintos e não mobilize a crítica da forma valor – até porque sua descrição já pressupõe a equivalência entre valor e riqueza anteriormente apontada –, Mazzucato descreve empiricamente essa mesma autonomização ao demonstrar que, no capitalismo contemporâneo, a maior parte dos fluxos financeiros não se dirige à produção não financeira. Segundo a autora, “apenas 15% dos fundos gerados vão para empresas que não fazem parte do setor financeiro. O restante é comercializado entre instituições financeiras” (Mazzucato, 2020, p. 208). A financeirização se mostra, assim, como expressão de uma dinâmica na qual a circulação do capital monetário se fecha sobre si mesma, subordinando a produção às exigências da valorização financeira de curto prazo.

O problema se agrava quando essa lógica passa a orientar também o comportamento das empresas industriais, fenômeno que a autora denomina “financeirização da economia real”. Práticas como a recompra de ações e a centralidade da maximização do valor ao acionista deslocam recursos da produção para a valorização financeira imediata. Como observa Mazzucato, “muitas empresas usam seus lucros para impulsionar o valor das ações a curto prazo, em vez de reinvesti-los na produção a longo prazo”, chamando isso de criação de valor quando, na realidade, trata-se de extração (Mazzucato, 2020, p. 26). A crítica, aqui, é consistente, visto que, ao privilegiar o curto prazo e a remuneração acionária, tais estratégias corroem a base produtiva e comprimem o horizonte da inovação.

A narrativa de Mazzucato opera, assim, de modo sistemático para demonstrar que a suposta eficiência privada repousa, em verdade, sobre a socialização dos riscos e a posterior privatização dos ganhos. Em complemento, afirma que a miopia financeira, a maximização do valor ao acionista e a financeirização intensificam a instabilidade e a desigualdade, tornando necessária uma “nova narrativa e um novo vocabulário para a nossa economia política, adotando a ideia de propósito público para orientar a atividade política” (Mazzucato, 2022, p. 21). Parte substantiva do argumento de nossa autora dirige-se à crítica das explicações sobre desempenho econômico e inovação, em especial às teorias da maximização do valor ao acionista e a teoria das falhas de mercado. Sua crítica dirige-se primeiramente à Teoria das Falhas de Mercado (TFM), que considera incapaz de apreender o funcionamento efetivo dos sistemas de inovação. A seu ver, essa abordagem se sustenta sobre um ideal inexistente e

apresenta falhas graves como teoria, mas, ainda assim, tem sido adotada como um guia para as políticas públicas. Ela usa como referência mercados competitivos perfeitos, caracterizados por informação perfeita, completude e ausência de custos de transação, fricções e assim por diante. Portanto, para medir os mercados reais – isto é, mercados em que as empresas competem através da inovação e que frequentemente são oligopolistas ou se caracterizam

pelo poder de monopólio (por exemplo, pela existência de patentes) –, a TFM argumenta que é preciso apurar a distância em relação a um mercado competitivo perfeito. No entanto, empiricamente, não há mercado competitivo perfeito: os mercados são quase sempre incompletos e imperfeitos. Assim, é possível que o governo seja sempre capaz de melhorar os resultados de um mercado descentralizado, mesmo que a intervenção do governo seja ineficiente no sentido ótimo de Pareto. Isso não significa que seja incorreto enfrentar as falhas de mercado, como a poluição, por meio de instrumentos como impostos sobre o carbono. Significa apenas que precisamos de uma teoria melhor sobre a competição, que sirva como referência (Mazzucato, 2022, p. 167, grifos nossos).

Da mesma forma, rejeita a Teoria da Escolha Pública, que toma burocratas como maximizadores de utilidade em moldes estritamente privados:

o axioma básico da escolha pública é que os burocratas e os políticos se comportam como atores do livre mercado: racionalmente, procuram maximizar sua "utilidade". Burocratas e políticos voltados para os próprios interesses são efetivamente empreendedores que competem pelo controle de um monopólio, o Estado. Porém, um tanto como no caso da TFM, não se ofereceu nenhuma evidência empírica para sustentar essa ideia. Apenas se assumiu que considerações sociais, constitucionais e éticas nunca motivaram os burocratas e os políticos (Mazzucato, 2022, p. 44).

E arremata afirmando que, ao contrário do pressuposto de *crowding-out*, “os investimentos do governo, em regra, exercem o efeito oposto”, podendo “atrair (*crowd-in*) investimentos privados, estimulando financiamentos que, do contrário, talvez não ocorressem” (*ibid.*). Em ambos os casos, a operação teórica de Mazzucato consiste em expor o caráter liberal das teorias dominantes, substituindo-as por uma visão positiva e proativa do Estado como estruturador de mercados, criador de valor e catalisador da inovação. Suas objeções são formuladas como correção conceitual e empírica de modelos que, por assumirem pressupostos irrealistas, teriam conduzido a políticas equivocadas e ao esvaziamento da capacidade pública de coordenação econômica.

No entanto, essa crítica permanece circunscrita ao mesmo horizonte normativo que pretende superar, uma vez que as posições que defendem o equilíbrio de múltiplos interesses (*stakeholders*) ou a regulação estatal constituem apenas uma “reação” que trava com a Teoria da Maximização do Valor ao Acionista (TMVA) um “conflito não antagônico” (Paço Cunha, 2025b, p. 118). Embora denunciem o curto-prazismo, esses críticos e sua aposta na gestão ou no Estado visam apenas garantir a “reprodução continuada dessa economia em sentido expansivo” (p. 119), corrigindo excessos que ameaçam o próprio sistema. Assim, ao tentar nublar a caça aos lucros sob uma “suposta coletividade de iguais contribuintes”, essa vertente opera uma “tentativa precária de contensão” das compulsões do capital. Ela não rompe com a

lógica de fundo, mas substitui a “barbárie explícita” da TMVA pela “hipocrisia de sua contensão”, reinscrevendo a contradição estrutural no plano da gestão e não no terreno de sua determinação ontológica – ou seja, nas “condições históricas fundamentais” da corporação como unidade de finança e produção (p. 118-119).

Por conseguinte, TMVA, em sua formulação, teria corroído a base produtiva e sufocado o ímpeto inovador das economias contemporâneas. O núcleo da objeção de Mazzucato localiza-se na tese segundo a qual os acionistas seriam os verdadeiros tomadores de risco dos empreendimentos. Para ela, tal premissa é ilusória, pois, ao “simplesmente comprar e vender ações”, os acionistas “contribuem muito pouco (...) e não correm risco algum”, enquanto o Estado investe em condições de incerteza estrutural, amortizando fracassos e financiando sucessos futuros (Mazzucato, 2014, p. 246–247). O corolário político aparece com naturalidade, ou seja, quando a apropriação privada supera a contribuição efetiva, “o resultado é a desigualdade”; quando essa desigualdade mina a capacidade de investimento coletivo, “o resultado é a instabilidade”; e quando a instabilidade amplifica a incerteza, ocorre “a desaceleração ou mesmo o declínio do crescimento econômico” (Mazzucato, 2014, p. 247-248). Daí a necessidade de “realinhar riscos e benefícios”, já que a “apropriação dos benefícios supera o risco corrido no processo de inovação” (Mazzucato, 2014, p. 247).

Todavia, quando examinada à luz da historicidade da forma corporativa, tal formulação permanece interna ao horizonte de recomposição moral do capital. Como observou Paço Cunha (2025b), esse debate constitui apenas uma “manifestação de superfície do tensionamento da grande corporação como unidade do capital na qual finança e produção estão enlaçadas” (p. 119). As posições oscilam de tal modo que, “se, por um lado, na TMVA fica plenamente revelada a força prevalecente do retorno econômico ao acionista, por outro lado, na alternativa de equilibrar os múltiplos interesses (...), essa força se disfarça muito mal em uma suposta coletividade de iguais contribuintes” (*ibid.*). Tal oscilação ocorre porque, “na contenda entre a barbárie explícita de uma TMVA e a hipocrisia de sua contensão”, ambas as vertentes visam à reprodução da economia capitalista; entretanto, “em seu barbarismo, a TMVA expressa melhor e com muito menos disfarces as compulsões dessa economia” (*ibid.*).

A socialização dos custos e a privatização dos ganhos, que exprimem uma determinação estrutural da sociabilidade fundada na valorização do valor, surgem, no pensamento de nossa autora, como falha de redistribuição, disposição corrigível pela modulação adequada de incentivos e mecanismos de partilha mais equânimes entre Estado e capital privado. A contradição objetiva entre a apropriação privada do excedente social e o financiamento público de processos inovativos é, assim, reinscrita como inconveniente gerencial, um desajuste a ser

superado pela correção normativa da relação risco-recompensa. Não surpreende, nesse sentido, que a autora sustente que “quando a apropriação dos benefícios supera o risco corrido, deve haver um realinhamento de riscos e benefícios” (Mazzucato, 2014, p. 249), defendendo que o “equilíbrio correto entre risco e recompensa pode fortalecer – em vez de enfraquecer – a inovação futura” (Mazzucato, 2014, p. 245). Sob tal enquadramento, tensões imanentes à forma mercadoria e à lógica compulsória da valorização aparecem novamente como imperfeições institucionais. O Estado seria então instrumento disponível à manipulação adequada, passível de aperfeiçoamento técnico mediante o uso apropriado de capacidades supostamente imanentes – “coragem”, “visão”, “liderança”. Assim, o que se apresenta como conflito estrutural no plano ontológico é dissolvido na superfície das formas de gestão.

Outro desdobramento direto da redefinição da categoria valor em Mazzucato está em sua crítica às políticas de austeridade. Uma vez dissolvida a distinção rigorosa entre valor e riqueza e reconduzido o valor ao plano ampliado da produção de bens, serviços e capacidades socialmente úteis, a austeridade emerge, no pensamento da autora, não como resposta necessária a constrangimentos estruturais, mas como expressão de uma narrativa específica sobre o papel do Estado na economia – narrativa esta que, ao desqualificar a capacidade estatal de criar valor, legitima a retração sistemática da ação pública.

Mazzucato observa que a política de austeridade “tem orientado as administrações de sucessivos ministros da Economia há quase uma década”, tanto nos Estados Unidos quanto no Reino Unido, manifestando-se em cortes de gastos, ameaças recorrentes de paralisação do governo e obsessão com metas fiscais cada vez mais restritivas (Mazzucato, 2020, p. 291). No entanto, para a autora, tal orientação repousa sobre um equívoco fundamental: a redução da política econômica à gestão contábil do déficit e da dívida, abstraindo-se as condições materiais e sociais que sustentam o crescimento de longo prazo. Como afirma, “o que importa é o crescimento de longo prazo, sua fonte (o que está sendo investido) e sua distribuição (quem colhe as recompensas)” (*ibid.*). A austeridade, ao incidir prioritariamente sobre áreas como educação, infraestrutura, saúde e formação da força de trabalho, compromete precisamente os elementos que, segundo Mazzucato, constituem a base material da criação de valor futuro.

Desse modo, políticas justificadas em nome da responsabilidade fiscal acabam por minar as próprias condições que tornariam possível a estabilização das contas públicas. A autora formula esse argumento de maneira explícita ao afirmar que, “se, através da austeridade, forem feitos cortes em áreas essenciais que criam a capacidade de crescimento futuro (...), então o PIB (...) não crescerá” (Mazzucato, 2020, p. 291). O efeito irônico desse movimento reside no fato de que a relação dívida/PIB – erigida como critério supremo de avaliação – tende a se deteriorar

justamente porque o denominador da equação é afetado negativamente. Assim, “apenas cortar o déficit pode ter pouco efeito sobre a relação dívida/PIB se o denominador estiver sendo seriamente afetado” (*ibid.*).

Essa crítica evidencia que, no interior do edifício teórico de Mazzucato, a austeridade não é apenas ineficaz, mas conceitualmente mal fundada. Se se trata o gasto público como mera despesa improdutiva, a política fiscal dominante opera segundo uma concepção implícita do valor que exclui o Estado da esfera da criação de riqueza. É precisamente essa exclusão que a autora pretende contestar ao introduzir a noção de valor público. Como observa, o debate contemporâneo sobre austeridade “tem evitado qualquer menção ao valor público”, uma vez que tanto posições moderadas quanto radicais permaneceram prisioneiras de uma compreensão não problematizada do funcionamento dos mercados e da origem do valor econômico (Mazzucato, 2020, p. 292).

Nesse contexto, a austeridade aparece como resultado prático de uma teoria do valor que identifica criação de riqueza com atividade privada mercantil e reduz a ação estatal a um papel residual. O Estado surge, quando muito, como corretor de falhas pontuais ou como instância de contenção de excessos, jamais como agente produtivo em sentido próprio. Ao inverter essa perspectiva, Mazzucato sustenta que o investimento público em áreas estratégicas não constitui um fardo para a economia, mas um componente essencial da criação de valor socialmente relevante. Trata-se, portanto, menos de uma defesa do “gasto” estatal e mais da afirmação do Estado como agente que participa ativamente da produção das condições materiais, tecnológicas e institucionais do crescimento.

A crítica à austeridade desdobra-se positivamente na formulação do que Mazzucato denomina uma “economia da esperança”. Contra o cinismo fiscal que trata o gasto público como desperdício inevitável e a contenção orçamentária como virtude moral, a autora propõe uma inflexão normativa segundo a qual a ação estatal deve ser orientada pela criação deliberada de valor público. A austeridade aparece, então, não apenas como política economicamente ineficaz, mas como expressão de uma visão empobrecida da vida econômica, incapaz de reconhecer o potencial produtivo latente nas capacidades sociais, tecnológicas e institucionais coletivamente construídas. O verdadeiro desperdício, nessa perspectiva, não reside no endividamento público, mas na renúncia sistemática ao investimento em infraestruturas, conhecimentos e condições sociais que sustentam o crescimento de longo prazo.

A reabilitação do valor público constitui, assim, o núcleo normativo da crítica de Mazzucato à austeridade. Enquanto esta trata a dívida e o déficit como faltas morais a serem expiadas por meio do sacrifício social, a autora sustenta que a recusa em investir compromete

a própria reprodução ampliada da economia. Ao negar ao Estado seu papel como “cocriador de valor”, a austeridade reforça a financeirização, aprofunda a desigualdade e entrega o dinamismo econômico ao rentismo e à estagnação. Em contrapartida, reconhecer que “o Estado não é apenas um gastador, mas um investidor e um agente que se arrisca” (Mazzucato, 2020, p. 323) implica recolocar a política econômica no terreno da orientação consciente do desenvolvimento, no qual o crescimento pode ser direcionado a objetivos sociais definidos, como a transição ecológica, a saúde pública ou a inovação tecnológica.

É desse modo que se estrutura a crítica mais ampla de Mazzucato às narrativas dominantes da economia política contemporânea, especialmente àquelas que naturalizam a eficiência privada e desqualificam a ação estatal. A financeirização aparece, em sua obra, como resultado de um arcabouço teórico e institucional que redefiniu o que conta como valor, deslocando o critério de produtividade para a esfera da circulação. Nesse ponto, sua análise converge com uma crítica razoável ao capitalismo contemporâneo, ainda que permaneça circunscrita ao plano da correção institucional e normativa.

A consistência empírica da crítica de Mazzucato aos fenômenos do capitalismo contemporâneo não deve obscurecer o preço teórico pago por sua formulação. Ao denunciar com precisão os efeitos destrutivos da maximização do valor ao acionista, do curto-prazismo financeiro e da autonomização da circulação monetária, a autora identifica corretamente manifestações centrais do momento histórico. Contudo, essa crítica só se torna possível porque o conceito de valor é previamente deslocado de sua determinação social específica e reconduzido ao plano indistinto da produção de riqueza em geral.

Como já indicado, Mazzucato admite explicitamente o uso quase intercambiável das categorias “valor” e “riqueza”, distinguindo-as apenas segundo uma lógica dinâmica: o valor como fluxo e a riqueza como estoque cumulativo (Mazzucato, 2020, p. 29–30). Essa opção teórica tem consequências importantes. Identificando valor com a produção de bens, serviços, conhecimentos e capacidades socialmente úteis, a autora elimina a mediação específica que, na crítica da economia política, permite distinguir entre produção de riqueza material e produção de valor sob a forma capitalista. O resultado é que a crítica à financeirização deixa de incidir sobre a forma social da valorização e passa a operar como crítica a um desvio funcional do capitalismo em relação a seus próprios fins produtivos.

Nesse enquadramento, a financeirização aparece como uma patologia histórica corrigível, um deslocamento excessivo da circulação em relação à produção, um erro de incentivos, uma falha institucional que pode – e deve – ser sanada por meio de uma redefinição adequada da fronteira da produção e da realocação correta de recompensas. A autonomização

do capital financeiro, descrita por Marx como expressão acabada do fetichismo da forma valor – condensada na fórmula  $D-D'$ , na qual o valor parece gerar-se a si mesmo – perde seu estatuto de determinação necessária da sociabilidade capitalista e é reinterpretada como distorção normativa.

Enquanto, na crítica marxiana, o capital portador de juros não representa um excesso externo à lógica do capital, mas sua forma mais acabada e fetichizada, em Mazzucato ele surge como um obstáculo ao “bom funcionamento” da economia produtiva. A financeirização não expressa a verdade da valorização do valor, mas sua perversão. O problema não reside na própria lógica da valorização, mas no fato de que ela teria se desconectado da criação “real” de riqueza. É precisamente por isso que a autora pode formular sua crítica sem enfrentar o problema da exploração do trabalho. Uma vez dissolvida a distinção rigorosa entre valor e riqueza, a apropriação privada do excedente deixa de aparecer como resultado necessário da relação social capitalista e passa a figurar como descompasso entre contribuição e recompensa. A questão central já não é a extração de mais-valor fundada na subsunção do trabalho ao capital, mas a distribuição “injusta” dos retornos de processos coletivos de criação de riqueza.

Desse modo, a crítica à financeirização prepara diretamente o terreno para a defesa do Estado como instância capaz de recompor o equilíbrio perdido. Se o valor é tudo aquilo que contribui para a produção de riqueza socialmente útil, e se o problema do capitalismo contemporâneo reside na captura privada dessa riqueza por agentes financeiros improdutivos, então a solução aparece como reorganização consciente dos incentivos, das regras e das instituições que governam a economia.

#### 4.3 A centralidade diretiva do aparato estatal

Até aqui delineou-se o primeiro contorno do papel do Estado, que orienta o pensamento de nossa autora de forma geral. Sendo o setor privado “sob muitos aspectos, menos empreendedor do que o setor público” por fugir de “produtos e processos radicalmente novos, deixando os investimentos mais incertos para o Estado” (Mazzucato, 2014, p. 108), a inovação deixa de ser atribuída ao ímpeto competitivo das empresas e passa a expressar uma função do Estado. É o Estado que “desempenha um papel de liderança no sistema de ‘inovação aberta’”, de modo que “assumir riscos tem sido cada vez mais resultado do esforço coletivo”, enquanto “os frutos têm sido distribuídos menos coletivamente” (Mazzucato, 2014, p. 243). Aqui já se apresenta a forma do Estado que sustenta toda sua argumentação: como uma instância diretiva,

dotada de racionalidade própria, capaz de orientar as trajetórias tecnológicas e de arbitrar a repartição legítima dos ganhos.

A questão da repartição dos resultados ganha contornos bem mais precisos quando Mazzucato a articula à própria caracterização da crise contemporânea. Para a autora, a disfunção estrutural que atravessa o capitalismo recente não se reduz aos episódios de instabilidade financeira (crises bancárias, retração do crédito, colapso do mercado hipotecário), mas trata-se da manifestação de uma arquitetura estrutural que “socializa os riscos e privatiza as recompensas” (Mazzucato, 2014, p. 244). O setor financeiro “cresceu de forma incompreensível” e, pela centralidade sistêmica que adquiriu, opera como segmento “grande demais para quebrar”, capaz de “ganhar tanto na alta quanto na baixa” (*ibid.*). A assimetria não seria, para Mazzucato, acidental, mas resultado de um modo de funcionamento em que “os bancos fatiaram os riscos (...) de tal maneira que sua parcela dos lucros é muito superior à da ‘economia real’”, convertendo os juros em “puro aluguel, usura” (Mazzucato, 2014, p. 244).

Tal dinâmica, insiste, não se limita às finanças, visto que “uma disfunção semelhante ocorre no mundo industrial – até mesmo nos melhores setores” (Mazzucato, 2014, p. 244). Por isso, o desafio não consistiria apenas em “incentivar a inovação” ou “pleitear o renascimento industrial”, mas em recompor a própria distribuição dos ganhos, substituindo a lógica vigente por “uma dinâmica funcional risco-recompensa que (...) reflita sua natureza coletiva” (Mazzucato, 2014, p. 245). O Estado, dessa perspectiva, deve intervir para realinhar contribuições e retornos, corrigindo o desequilíbrio segundo o qual o setor público assume a incerteza, enquanto o privado captura os lucros. A leitura culmina na defesa de instituições capazes de fazer com que aqueles que efetivamente contribuem para o processo – “trabalhadores e contribuintes” – também “colham os frutos” (Mazzucato, 2014, p. 247).

A consequência prática dessa formulação é a defesa de instrumentos pelos quais o Estado possa reter parte dos ganhos decorrentes dos investimentos que realiza, como *royalties* ou “empréstimos reembolsáveis” quando empresas alcançam lucros acima de determinados limiares (Mazzucato, 2014, p. 252). Afinal, “se o Estado tivesse recebido de volta apenas 1% dos investimentos feitos na internet, hoje haveria muito mais para investir em tecnologia verde” (Mazzucato, 2014, p. 250). A captura pública dos retornos aparece, assim, como mecanismo de sustentabilidade da política de inovação e financiar o risco seria apenas a primeira etapa, bem como recuperar parte dos benefícios torna-se condição para a continuidade do ciclo inovativo. Por isso, a autora afirma que a retenção estatal de ganhos não constitui ruptura da ordem, mas sua forma mais avançada, sendo isso “puro e simples capitalismo” – apenas “temido” por receios de que “o próximo passo seja o comunismo” (Mazzucato, 2014, p. 254). A socialização

dos custos e a privatização dos ganhos deixam de expressar a contradição constitutiva do capital e aparecem, novamente, como um desvio corrigível pela boa administração, bem como a promessa de equilíbrio substitui a compreensão da mediação contraditória que funda o próprio Estado como “mecanismo corretivo imprescindível ao funcionamento do sistema” (Arbia, 2018, p. 118) e “parte integrante da própria base material do capital” (Mészáros, 2002, p. 124).

Esse movimento, mediante ao qual a administração se arvora à condição de consciência diretiva da vida econômica, mostra a operação pela qual a racionalidade administrativa é hipostasiada, convertendo em teleologia consciente aquilo que, em sua essência, constitui resposta derivada às contradições da sociabilidade capitalista. Ao reconstruir a centralidade atribuída à gestão do Estado, Paço Cunha (2019) identifica o gesto pelo qual a política é elevada a fundamento e a economia reduzida a plano derivado, naturalizando a ideia de que a ação estatal poderia deter interioridade normativa própria. Esse movimento ecoa o “passo ideológico de raiz liberal”, caracterizado por “tornar o processo econômico meramente paralelo ou derivado do andamento político”, expulsando do plano político aquele irrevogável “caráter ontologicamente fundante do econômico” (Chasin, 2000, p. 124). Assim convertida, a administração aparece como sede originária de finalidade, como se pudesse produzir a unidade que a reprodução capitalista continuamente dissolve, atribuindo ao Estado a tarefa de “conciliar o inconciliável” (Paço Cunha, 2019, p. 172). Tratando a dissociação entre risco socializado e recompensa privatizada como desvio sanável pela técnica, Mazzucato reforça a autonomização ideológica do aparato estatal e obscurece sua determinação derivada na sociabilidade capitalista.

A retomada do risco como problema de gestão só se sustenta mediante o apagamento de sua determinação estrutural. No subtópico anterior, viu-se que o risco não é atributo psicológico do investidor nem simples variação conjuntural, mas manifestação necessária da forma mercantil da produção e da incerteza inerente ao movimento do capital. Descolado dessa base objetiva, o risco reaparece, em Mazzucato, como variável administrável, algo que o Estado poderia assumir, modular e redistribuir a fim de restaurar a harmonia do processo inovativo. A transfiguração de uma categoria estrutural em objeto de gestão reforça a aparência de que cabe à administração recompor, pela técnica, o nexos entre custo social e ganho privado, deslocando a contradição para o plano da intervenção estatal e apagando a raiz econômica que a engendra.

O percurso até aqui permite entrever o papel do Estado que se sedimenta no pensamento de Mazzucato. Se, na crítica aos mitos e na recomposição do nexos risco–recompensa, ele aparece como aquele que sustém a incerteza estrutural e arbitra a repartição legítima dos frutos do processo inovativo, é porque sua função já não se circunscreve ao zelo das condições gerais

de acumulação, tampouco ao socorro pontual diante das falhas do mercado, mas se desloca, gradualmente, para a esfera da condução, da orientação e do provimento teleológico da dinâmica econômica. Nesse movimento, a ação pública assume a forma de instância gerencial, dotada da responsabilidade de traçar direções tecnológicas, coordenar agentes heterogêneos e estabelecer critérios de justa participação nos benefícios gerados. A inovação, antes celebrada como irrompimento concorrencial, é reinscrita na órbita de uma razão política que pretende reger o futuro econômico e distribuir seus ganhos segundo um princípio de correlação entre contribuição e retorno. O risco, outrora signo da ousadia individual, vira função pública, administrada e legitimada como parte da arquitetura racional do desenvolvimento. A antiga “retaguarda” transforma-se, por esse itinerário, em posição de comando, ou seja, institui-se a figura do Estado-gerente, não apenas investidor pioneiro, mas consciência organizadora do ciclo inovativo, árbitro da justa repartição e portador de uma racionalidade que pretende harmonizar, pela administração, as tensões imanentes do capital.

Em termos gerais, Mazzucato acaba por atribuir ao Estado a capacidade de recompor a unidade entre investimento público, inovação e benefício coletivo, como se a racionalidade administrativa pudesse reordenar a dinâmica que tende a dissociar risco e retorno em favor do capital. Essa questão, porém, assenta-se sobre uma confiança tácita na centralidade diretiva do aparato estatal, como se nele residisse uma faculdade intrínseca de discernir e realizar o “interesse público”. Nessa representação, o Estado aparece como instância preservada das contradições que o constituem, entretanto, a própria história do Estado no capitalismo indica outra gramática. Marx registra o movimento pelo qual essa forma política, ao “ocupar uma posição superior diante” das frações do capital e agir “como capitalista coletivo”, só o faz enquanto preserva “o sistema do capital” e suas condições de reprodução (Marx, 2011, p. 438). As capacidades estatais, portanto, longe de expressarem virtuosismo gerencial, são “respostas historicamente desenvolvidas para administrar as propriedades e contradições de seu objeto” (Paço Cunha, 2021, p. 11), ou seja, não emanam de uma superioridade ética, mas da necessidade de mediar, e simultaneamente resguardar, os fundamentos da ordem social vigente.

Nessa medida, a defesa do Estado empreendida por Mazzucato não se limita a uma revalorização abstrata da ação pública, mas opera como reabilitação sistemática da racionalidade administrativa enquanto instância privilegiada de ordenação do social. A centralidade conferida à capacidade estatal de *planejar, coordenar e direcionar* investimentos reconduz à burocracia pública um papel de protagonismo histórico, agora legitimado pela linguagem da inovação, do propósito e da solução de “grandes desafios”. Trata-se de um movimento que, ao mesmo tempo em que promete superar os impasses do capitalismo

contemporâneo, reafirma a administração como horizonte último do possível. Não é casual, portanto, que tal formulação encontre especial aderência no interior dos aparelhos estatais e de seus quadros técnicos, uma vez que reforça a autocompreensão do Estado como sujeito racional capaz de governar contradições que, em realidade, o precedem e o condicionam. É a partir desse solo que se erguem as chamadas “missões”, não como ruptura teórica, mas como culminância lógica de uma racionalidade que deposita na burocracia estatal a expectativa de converter contradições materiais em problemas tecnicamente solucionáveis – movimento que será examinado, em seus próprios termos, no capítulo seguinte.

## 5 A ABORDAGEM ORIENTADA POR MISSÕES

A incorporação do vocabulário das missões na política industrial brasileira recente constitui o sinal mais explícito de que as formulações de Mazzucato passaram a operar como referência para direcionar a ação pública e consolidou o interesse científico que orienta o presente trabalho. A resolução CNDI/MDIC Nº 1, de 6 de julho de 2023, documento inaugural do programa Nova Indústria Brasil (NIB), estabelece que a política industrial deve “nortear as ações do Estado Brasileiro para promoção do desenvolvimento industrial” e diagnostica, como condição de possibilidade dessa reorientação, o quadro de “desindustrialização precoce”, “primarização da estrutura produtiva” e fragilidade nos “encadeamentos” produtivos. Soma-se a isso a constatação de que as exportações brasileiras permanecem “concentradas em produtos de baixa complexidade tecnológica”, em contexto global marcado pela centralidade crescente de bens “de maior intensidade tecnológica” (CNDI, 2023, s/p).

Esse diagnóstico fornece o terreno sobre o qual se erige a diretriz central do documento: “A nova política industrial organiza-se por meio de missões” a fim de “melhorar o cotidiano das pessoas”, “estimular o desenvolvimento produtivo e tecnológico” e as missões são definidas como “desafios da sociedade brasileira” e têm como função “melhorar diretamente inovação entre múltiplos setores e agentes”, “nortear o investimento, engajando, liderando e criando confiança” e “favorecer transformações econômicas e sociais” (CNDI, 2023, s/p). A resolução enumera, ademais, seis missões industriais, a saber: “(i) cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; (ii) complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde; (iii) infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades; (iv) transformação digital da indústria para ampliar a produtividade; (v) bioeconomia, descarbonização, e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as futuras gerações; (vi) tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais” (CNDI, 2023, s/p).

Como explicitam Hitner e Castro (2024), e isso é crucial, o “marco metodológico” inicial da NIB foi “a perspectiva das políticas públicas orientadas por missões, conforme proposto por Mazzucato”, a partir da qual “foram definidas as missões de desenvolvimento industrial, seus objetivos específicos e os princípios da nova política industrial do país” (Hitner; Castro, 2024, p. 32). O diagnóstico mobilizado para sustentar esse enquadramento reivindica elementos centrais da tradição estruturalista latino-americana, segundo a qual o subdesenvolvimento não constitui uma etapa transitória do desenvolvimento, mas “um processo

histórico autônomo” (Furtado, 2009, p. 253). Contudo, como observam as autoras, a consolidação da política depende não apenas desse diagnóstico, mas da forma de sua legitimação, de modo que “a forma importa tanto quanto o conteúdo” (Hitner; Castro, 2024, p. 31).

As seis missões formalizadas pelo CNDI cumprem, nesse sentido, a função de operar como instrumentos de construção de consenso, na medida em que permitiram associar a política industrial a “objetivos sociais centrais do país” e instituir o Plano de Ação da NIB como “o novo modelo possível de desenvolvimento industrial” (Hitner; Castro, 2024, p. 33). A lógica das políticas orientadas por missões exige, assim, uma proposta de governança baseada na combinação entre decisões centralizadas e mecanismos participativos, bem como na utilização de indicadores, avaliações intermediárias e orçamentos flexíveis, buscando “o equilíbrio entre a ousadia e a consolidação” (Hitner; Castro, 2024, p. 41).

O pano de fundo teórico mobilizado para sustentar a retomada da política industrial não é trivial. Trata-se de um enquadramento que reconhece a densidade histórica e estrutural do problema. Não deixa de causar estranhamento, contudo, que um diagnóstico dessa natureza – que nasce da crítica às ilusões evolucionistas e às soluções técnico-administrativas do desenvolvimento – encontre sua mediação prática precisamente na adoção de um método orientado à definição de missões, objetivos, indicadores e arranjos de governança. A historicidade do subdesenvolvimento é preservada no plano do discurso, ao passo que sua resolução é remetida a uma racionalidade administrativa que opera pela coordenação, pela construção de consensos e pela calibração contínua de instrumentos. Todavia, o interesse aqui não reside na adequação ou insuficiência desse diagnóstico, mas no modo como ele é funcionalmente reorganizado no interior da política formulada.

A ênfase conferida às missões dialoga diretamente com a obra de Mazzucato e com os documentos elaborados por ela em conjunto com pesquisadores do *Institute for Innovation and Public Purpose* (IIPP) para o caso brasileiro, mencionados no capítulo introdutório. No relatório “Um arcabouço orientado por missões para a coordenação das empresas estatais no Brasil”, afirma-se que as estatais devem atuar “em alinhamento com os objetivos das políticas públicas do governo” e ocupar “posições estratégicas” capazes de contribuir para “moldar as economias de forma colaborativa a serviço de objetivos coletivos” (Mazzucato; Teixeira; Tagliani, 2024, p. 14). No documento “Potencializando compras públicas para impulsionar a agenda de transformação econômica do Brasil”, as compras públicas são tratadas como instrumento capaz de desempenhar papel ativo na transformação econômica: o texto afirma que a intencionalidade no uso das compras para “moldar os mercados” é com frequência

considerada “fora dos limites” (Mazzucato; Spanó; Doyle, 2024, p. 29); destaca que políticas de transformação econômica reconhecem as compras como “ferramenta estratégica essencial” (*ibid.*, p. 34); e recupera casos concretos, como a Petrobrás, que empregou estratégias de compras voltadas à inovação, inclusive por meio de aquisições pré-comerciais. Ademais, o documento propõe a criação de laboratório público de inovação para direcionar compras com vistas à “configuração de novos mercados” (*ibid.*, p. 33). Trata-se, portanto, de um enquadramento no qual o Estado não apenas adquire bens e serviços, mas atua para moldar trajetórias tecnológicas e reorganizar setores.

É em *Missão Economia* (2022) que o pensamento de Mariana Mazzucato atinge sua forma mais acabada no plano prático, mais simplificada e operacional. Se, nos escritos anteriores, a autora se dedica a reconstruir concepções de valor, riqueza e inovação, bem como a redefinir o papel do Estado na dinâmica econômica, é neste livro que tais formulações são convertidas em orientação direta para a ação governamental – como evidenciado no programa NIB. Nesta obra, Mazzucato postula que “o capitalismo liberal é frágil” (Mazzucato, 2022, p. 11) e se encontra incapacitado de enfrentar “a profusão de diferentes desafios” contemporâneos (p. 13). A autora associa tal fragilidade aos “quarenta anos de enfraquecimento da capacidade de governar e gerir” (p. 26), produzindo o que denomina “forma disfuncional de capitalismo” (p. 28). A restauração desse sistema exigiria, em sua formulação, “repensar em grande escala os propósitos do governo” e reconstruir suas “capacidades e competências” (p. 13).

A linguagem de Mazzucato é constituída de imperativos que convocam mais do que analisam. À guisa de exemplo, nas primeiras páginas do livro – cujo subtítulo, “um guia inovador para mudar o capitalismo”, já explicita o caráter propositivo e orientador que estrutura a obra –, a autora diz que “precisamos de missões que nos ajudem a moldar um futuro melhor” (p. 21). A sintaxe opera como injunção e não como elucidação. Os termos “direção”, “propósito”, “ambição” e “missão” funcionam como operadores normativos de urgência e convocação, convertendo a crise em imperativo moral. “O capitalismo liberal é frágil” (p. 11), “perdemos o rumo” (p. 13), “precisamos de uma nova narrativa” (p. 21), “governos devem recuperar sua capacidade de dirigir” (p. 26): o léxico reiterado de necessidade, perda e restauração como recurso estilístico produz um efeito peculiar, uma vez que o quadro interpretativo é reorganizado segundo o vocabulário típico da área da gestão pública e empresarial. A crise torna-se sintoma da ausência de “propósito claro” (p. 14), da falta de “ambição pública” (p. 13), do estreitamento da “visão estratégica governamental” (p. 26). O nexu estrutural da reprodução social é recoberto por categorias volitivas e a lógica impessoal

da acumulação cede lugar a uma psicologia do Estado já que uma economia que “perdeu a direção” pode ser restabelecida pela definição adequada de metas, objetivos e lideranças.

Nesse sentido, a formulação das missões constitui o momento em que a racionalidade administrativa anteriormente delineada se apresenta de modo mais concentrado e funcional. Aquilo que, nos capítulos precedentes, apareceu como deslocamento da crítica para o plano da governança, aqui mostra-se como método explícito de intervenção. Assim, a abordagem orientada por missões revela sua afinidade com as formas elementares do pensamento gerencial. A força de sua proposição não está aprioristicamente na elaboração teórica, muito menos em algum caráter científico, mas na clareza operativa com que organiza fins, meios e critérios de avaliação, oferecendo à burocracia estatal um repertório de ação imediatamente aplicável baseada em uma gramática típica da gestão. Tal gramática remete a tradições consolidadas da administração, cuja expressão clássica encontra-se no ciclo PODC (Planejar–Organizar–Dirigir–Controlar), elaborado precisamente para lidar, de forma pragmática, com a complexidade crescente da produção social.

Neste capítulo pretende-se, portanto, recuperar o PODC como superfície comparativa, a fim de evidenciar como a abordagem orientada por missões reatualiza, em escala macroeconômica, uma racionalidade operativa historicamente conhecida e voltada à estabilização, à coordenação e ao controle. O capítulo, assim, desenvolve-se em três movimentos: primeiro, examina-se o núcleo elementar desse pensamento administrativo; em seguida, analisa-se sua transposição para a estrutura operativa das missões; por fim, aborda-se o caráter exortativo da proposta, no qual a simplificação gerencial e a neutralização das contradições se convertem em condição de sua ampla difusão e adesão no interior do aparato estatal.

### 5.1 A lógica elementar da administração: o PODC como forma histórica de racionalidade

A atividade produtiva constitui, desde seus estágios mais elementares, “uma unidade entre dois momentos distintos: a preparação e a realização”, cuja eficácia depende não apenas da presença desses momentos, mas do caráter que assumem historicamente (Paço Cunha, 2018, p. 18). No trabalho simples, essa unidade se conserva no interior da prática do produtor direto: o pôr teleológico que se encontra imanente à própria atividade, operando como antecipação consciente da finalidade a ser alcançada. Trata-se de um pôr teleológico de ordem primária (Lukács, 2013), já social, mas ainda pouco mediado pelas formas complexas da sociabilidade historicamente desenvolvida.

Com o desenvolvimento histórico da divisão social do trabalho, essa “unidade entre preparação e realização” que no “trabalho simples e combinado” se conserva como unidade prática do produtor direto, sofre modificação, pois a divisão social do trabalho “determina certas exclusividades às classes sociais” (Paço Cunha, 2018, p. 28). Nesse processo, “a preparação da atividade e a função de direção de todo o processo passa à órbita da relação entre classes sociais” (p. 28), enquanto a realização da atividade produtiva torna-se exclusividade dos dominados. O planejamento surge, assim, não como aperfeiçoamento técnico neutro, mas como apropriação intelectual do processo produtivo, deslocando o pôr teleológico do produtor direto e submetendo a realização a finalidades externamente postas.

A organização do trabalho segue trajetória semelhante. Em sua forma embrionária, a divisão técnica do trabalho decorre da complexidade da tarefa e da necessidade de coordenação no trabalho combinado. Atividades como a caça de grandes animais exigem a combinação de diferentes indivíduos, desempenhando funções distintas, sem que isso implique, necessariamente, antagonismo social. Nessas atividades “impõe-se a necessidade de um maior desenvolvimento da função de direção” (Paço Cunha, 2018, p. 24), ainda sem se destacar inteiramente da imediatividade do processo, expressando-se por meio do ajuste mútuo, da linguagem e da experiência acumulada. É possível sintetizar essa necessidade a partir da analogia de uma orquestra, como aponta Marx:

todo trabalho imediatamente social ou coletivo em grande escala requer, em maior ou menor medida, uma direção que estabeleça a harmonia entre as atividades individuais e cumpra as funções gerais que resultam do movimento do corpo produtivo total em contraste com o movimento de seus órgãos autônomos. *Um violinista isolado dirige a si mesmo, mas uma orquestra requer um regente.* Essa função de direção, supervisão e mediação torna-se função do capital assim que o trabalho a ele submetido converte-se em trabalho cooperativo (Marx, 2023, p. 406, grifos nossos).

Sob condições antagônicas de existência, entretanto, essa coordenação técnica converte-se em divisão social do trabalho em sentido estrito. A função de organização deixa de ser expressão da cooperação e passa a constituir prerrogativa de classe, uma vez que “a gênese efetiva do que se chama ‘administração’ tem aqui o ponto mais decisivo ligado ao território da economia” (Paço Cunha, 2018, p. 29), desenvolvendo-se a partir da cisão entre preparação e realização e adquirindo autonomia relativa em relação à atividade produtiva. A função de direção manifesta-se, então, como administração das coisas e, sobretudo, como administração dos homens, não porque produza a dominação, mas porque é exercida por quem já domina:

A classe dominante (...) não se torna classe dominante por exercer a função de direção econômica, mas exerce essa função porque é classe dominante. No interior da relação entre classes, a função de direção é função de classe e de dominação entre as classes.” (Paço Cunha, 2018, p. 30).

A autonomização da função de direção em relação à imediatividade do trabalho, tal como delineada acima, não se efetiva apenas como fato material, mas exige formas específicas de legitimação e orientação prática. A administração moderna cumpre essa função, convertendo a cisão entre preparação e realização – historicamente produzida pela divisão social do trabalho – em problema técnico de coordenação, eficiência e controle e, assim, reorganizando uma relação de classe sob a aparência de necessidade funcional. A direção deixa de aparecer como função socialmente determinada e passa a ser apresentada como competência técnica especializada, enquanto o controle assume a forma de requisito neutro de racionalidade. Os mecanismos de gestão, portanto, “não se constituem apenas em uma questão técnica da produção de mercadorias, mas ao mesmo tempo em uma relação de poder”, sustentada por práticas discursivas ideológicas que incidem diretamente sobre a conduta e a subjetividade dos indivíduos (Faria, 2018, p. 129).

É nesse contexto que a administração se apresenta, historicamente, como resposta prática a crises específicas da acumulação capitalista. No caso da chamada Administração Científica, o surgimento do taylorismo, longe de emergir de um vácuo histórico ou da genialidade individual de Frederick Taylor, constitui uma formação ideal historicamente situada, formulada como resposta ligada ao período de crise econômica e reestruturação produtiva que atravessa o final do século XIX, marcado pela expansão das grandes corporações – cuja coordenação interna passa a ser celebrada, não por acaso, como “crescimento racional” na literatura empresarial (cf. Chandler, 1998) –, pela organização monopolística da indústria e pelo acirramento da luta de classes (Paço Cunha, 2020), e cuja possibilidade material já se encontrava inscrita na cisão progressiva entre preparação e realização do processo de trabalho.

A formalização da administração como saber específico pressupõe, portanto, a prévia legitimação ideológica da função de direção enquanto necessidade técnica. É sobre esse terreno que se erguem as teorizações administrativas clássicas, responsáveis por conferir forma conceitual, método e pretensão científica a uma racionalidade já operante na prática social. Na vertente europeia da teoria clássica, Henri Fayol buscou explicitamente legitimar a administração como ciência autônoma por meio da analogia com o método experimental, reivindicando a filiação à tradição inaugurada por Claude Bernard. Fayol não apenas manifestou admiração pelo fisiologista francês, como tentou estabelecer uma verdadeira

“administração experimental”, inspirada na *Introduction à l'étude de la médecine expérimentale* (Bernard, 1949), deslocando seus princípios para o campo da gestão dos corpos sociais (Paço Cunha, 2022b, p. 852). Contudo, o experimento rigoroso, central na epistemologia de Bernard, é substituído por uma experiência prática difusa, extraída do cotidiano administrativo e elevada à condição de fundamento epistemológico.

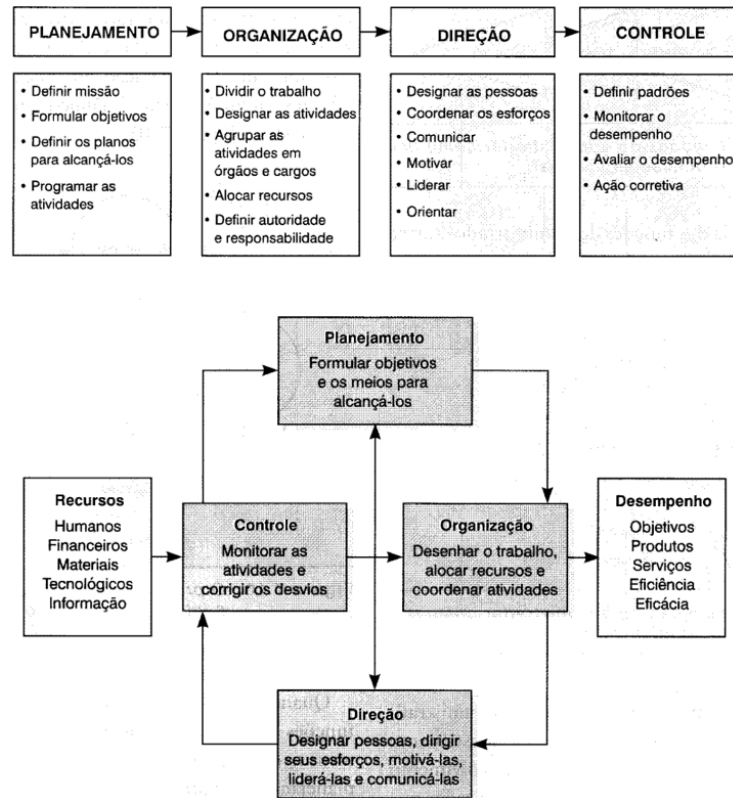
A comparação entre o tripé bernardiano – “sentimento, razão e experimento” – e a formulação fayolista – “observação, experiência e raciocínio” – evidencia uma diferença importante, uma vez que, enquanto Bernard atribui primazia ao experimento como instância de verificação da verdade, Fayol desloca o centro de gravidade para o raciocínio e para a experiência prática do administrador (Paço Cunha, 2022b, p. 856; Bernard, 1949, p. 28). O resultado é um método experimental sem experimento propriamente dito, no qual a experiência administrativa cotidiana substitui a prova sistemática. Trata-se de um “experimento diluído em experiência prática advinda do cotidiano administrativo” (Paço Cunha, 2022b, p. 856).

Tal operação epistemológica está diretamente vinculada à analogia orgânica que estrutura o pensamento administrativo clássico. Fayol concebe a organização como um corpo social análogo ao organismo vivo, no qual o administrador desempenha papel equivalente ao do médico. O próprio autor afirma que “o sistema nervoso, principalmente, tem grandes analogias com o serviço administrativo” (Fayol, 1964, p. 85), e que “o homem desempenha no corpo social um papel análogo ao da célula no animal” (*ibid.*). Não por acaso, Fayol chega a sustentar que “os fenômenos sociais estão sujeitos, como os fenômenos físicos, a leis naturais independentes de nossa vontade” (Fayol, 1927a, p. 2), legitimando a ideia de que a administração poderia diagnosticar e tratar “doenças administrativas” do mesmo modo que a medicina intervém sobre patologias orgânicas (Fayol, 1927b, p. 33; p. 48; Paço Cunha, 2022b).

Essa concepção orgânica confere à administração uma orientação estruturalmente homeostática. O problema central é a preservação do equilíbrio funcional do todo. A ação administrativa aparece, assim, como mecanismo estabilizador necessário, voltado a restabelecer o “estado harmônico”, a “saúde e o bom funcionamento do corpo social” (Fayol, 1964, p. 29). A divisão do trabalho, por exemplo, não é tratada como relação social historicamente determinada, mas como traço da própria natureza cuja medida adequada deve ser continuamente ajustada pelo administrador segundo as circunstâncias e os resultados obtidos. Nesse ponto, aparece um elemento fundamental da razão prática administrativa: o chamado “senso de medida”. Em “matéria administrativa”, escreve Fayol, “tudo nela é uma questão de medida” (Fayol, 1931, p. 25; 1964, p. 29), e essa medida não decorre de leis objetivas universalmente demonstradas, mas de tato, experiência e julgamento prático.

O conhecido ciclo do “processo administrativo” formaliza bem essa razão prática, tendo sido mais difundido no início do século XX, sobretudo a partir da obra de Fayol, como um conjunto articulado de funções que definiriam o ato de administrar. Em sua formulação clássica, administrar significa prever (ou planejar), organizar, dirigir e controlar – funções posteriormente condensadas no acrônimo PODC e difundidas como núcleo universal da prática administrativa. Tais funções “são localizáveis no trabalho do administrador em qualquer nível ou área de atividade”, constituindo um processo contínuo e cíclico (Chiavenato, 2003, p. 81)<sup>8</sup> que podem ser sistematizadas visualmente como Figura 2.

Figura 2 – O Processo Administrativo



Fonte: Chiavenato, 2003, p. 168.

A primeira função, o planejamento, corresponde à tentativa de submeter o futuro à antecipação racional. Planejar significa “visualizar o futuro e traçar o programa de ação”

<sup>8</sup> O recurso a Chiavenato (2003) neste trabalho não se deve ao seu estatuto teórico, mas exclusivamente à sua ampla difusão no ensino da administração no Brasil. Estudos comparativos sobre manuais acadêmicos de administração indicam que suas obras figuram entre as mais utilizadas nos cursos de graduação, desempenhando papel central na disseminação didática da abordagem clássica e na consolidação de uma gramática administrativa padronizada, marcada pela simplificação conceitual e pela neutralização do conflito social (Petean *et al.*, 2024). Nesse sentido, sua utilização permite apreender a razão prática administrativa em sua forma socialmente estabilizada e operacional.

(Chiavenato, 2003, p. 81), ou seja, fixar a direção que deverá orientar todas as ações subsequentes. A segunda função, a organização, consiste na construção do “duplo organismo material e social” da empresa ou instituição (Chiavenato, 2003, p. 81). Organizar significa dividir o trabalho, agrupar atividades, alocar recursos e definir autoridades e responsabilidades. A organização traduz, em termos estruturais, os objetivos previamente definidos no planejamento. A direção – que em Fayol inclui comandar, coordenar e orientar – corresponde ao momento no qual a vontade administrativa se impõe sobre o conjunto. Dirigir é designar pessoas, comunicar ordens, liderar, motivar e harmonizar esforços. Aqui, a racionalidade administrativa assume de modo mais explícito seu caráter normativo, pois trata-se de alinhar condutas individuais e coletivas aos objetivos traçados, subordinando iniciativas particulares à unidade de direção. Por fim, o controle fecha o ciclo administrativo. Controlar significa “verificar se tudo ocorre de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas” (Chiavenato, 2003, p. 81). O controle pressupõe a definição de padrões, o monitoramento do desempenho, a avaliação dos resultados e a correção dos desvios. Trata-se do momento em que a realidade é comparada ao plano e, quando necessário, reajustada.

Nesse sentido, as formulações clássicas da administração não se constituem como apreensão da totalidade do processo social da produção, mas como formas de conhecimento que tomam por ponto de partida o processo de trabalho já subsumido às exigências da valorização, operam mediante a parcialização do objeto e a autonomização do momento produtivo e reconfiguram relações sociais historicamente determinadas em esquemas funcionais de organização, direção e controle, nos quais a contradição capital-trabalho aparece deslocada para o plano da eficiência e da coordenação técnica (Ferraz; Ferraz, 2018). Não se trata, portanto, de uma insuficiência meramente analítica, mas de uma determinação própria da forma social desse saber. Por conseguinte, a administração se afirma como racionalidade normativa e operativa, cuja validade não decorre da explicação crítica do real, mas de sua capacidade de orientar a prática conforme os imperativos da acumulação. O desenvolvimento desse conhecimento parte da exigência de que o processo de trabalho seja continuamente reorganizado em função da valorização, de modo que aperfeiçoar o processo de trabalho passa a significar, em última instância, subordinar a atividade produtiva ao incremento do mais-valor (*ibid.*).

Essa configuração confere ao PODC sua plasticidade histórica. Ao longo do tempo, suas funções foram sendo aprofundadas e “refinadas” por sucessivos aperfeiçoamentos técnicos e discursivos em cada um de seus elementos, de modo que o planejamento, por exemplo, deixa de figurar apenas como previsão racional de ações e passa a incorporar uma arquitetura mais

complexa de orientação finalística. É nesse ponto que se consolidam modelos e léxicos amplamente difundidos – visão, missão, propósito, objetivos, metas e indicadores –, que funcionam como formas de fixação antecipada do futuro desejado e como mecanismos de alinhamento das condutas ao telos instituído. E embora tenha sido consolidado no contexto da grande empresa industrial, o esquema administrativo mostrou-se capaz de ser transposto para diferentes escalas e domínios, inclusive para a administração estatal e, mais recentemente, para a condução da economia como um todo. Esse processo não decorre de uma suposta neutralidade técnica, mas da ampla difusão e legitimação social dessa racionalidade, viabilizada por aquilo que Gurgel e Ribeiro (2018) qualificam como “monopólio da circulação das ideias”. Trata-se de um processo de ocupação extensiva de espaços institucionais – no plano econômico, educacional, cultural e midiático – que promove a “sacralização dos procedimentos gerenciais privados” e os converte em modelos universais de racionalidade (Gurgel; Ribeiro, 2018, p. 85).

Assim consolida-se um conjunto de afirmações que passa a orientar decisões e políticas públicas e privadas, entre as quais se destacam a crença na superioridade qualitativa da administração privada em razão do parâmetro do lucro; a convicção de que suas ferramentas são aplicáveis indistintamente à gestão pública; a ideia de que o mercado pode funcionar como instância de controle do serviço público; e a naturalização de critérios como eficiência, metas e indicadores como parâmetros neutros de racionalidade (Gurgel; Ribeiro, 2018). Ao operar nesse terreno ideologicamente preparado, o PODC preserva sua função originária de oferecer uma gramática operativa capaz de tornar governável aquilo que, em sua complexidade efetiva, resiste à direção consciente, reorganizando contradições estruturais como problemas técnicos, desafios de implementação e objetivos mensuráveis.

É sobre essa base elementar da racionalidade administrativa que se ergue a abordagem orientada por missões, cujas únicas novidades residem na ambição de aplicá-la no plano da política econômica e na linguagem revigorada, apresentando a administração, agora estatal, como instância capaz de definir fins, organizar recursos, dirigir esforços e corrigir desvios no funcionamento da economia como um todo. A compreensão desse fundamento é condição para analisar, no próximo tópico, a estrutura operativa das missões e o modo como o PODC é elevado à administração da economia.

## 5.2 A estrutura operativa das missões: o PODC elevado à administração da economia

É importante que se faça a exposição do significado atribuído por Mazzucato à noção de “missão” e do lugar estrutural que ela passa a ocupar como eixo de síntese e culminância da

arquitetura geral de sua proposta administrativo-econômica. Em *Missão Economia* (2022), as missões são apresentadas como o eixo ordenador de uma “nova economia política”, concebidas como objetivos socialmente relevantes, capazes de conferir direção ao processo econômico mediante a definição explícita de fins. A autora apresenta um mapa de missão (Figura 03), concebido como ferramenta de orientação da ação estatal e da coordenação econômica. Segundo ela, “a ideia básica de um mapa de missão é começar perguntando: qual é o problema a ser resolvido?”. A partir desse questionamento inicial, “define-se um objetivo que catalisa investimentos e inovações em muitos setores diferentes e inspira novas colaborações no nível de projeto” (Mazzucato, 2022, p. 113).

Figura 3 – Um mapa de Missão



Fonte: Mazzucato, 2022, p. 114.

A missão seria, portanto, uma resposta organizada a um problema previamente identificado, operando por meio da definição de um objetivo capaz de mobilizar esforços dispersos e induzir trajetórias convergentes de inovação. A representação gráfica do mapa de missão, demonstrada na Figura 03, torna visível essa lógica. Nele, os grandes desafios são traduzidos em uma missão dotada de objetivos claros, a partir da qual se articulam diferentes setores e se desdobram múltiplos projetos. A missão ocupa uma posição intermediária entre desafios amplos e a execução concreta, funcionando como instância de coordenação que conecta agenda política, inovação intersetorial e portfólio de projetos. A economia aparece,

nesse enquadramento, como um campo passível de orientação consciente por objetivos previamente definidos, nos quais a identificação do problema e da meta antecede a escolha dos meios. De modo geral, isso demonstra a forma de pensamento em tela como exemplar do pensamento administrativo-político, já delimitado anteriormente, tangente ao gerenciamento da economia capitalista por médio do Estado. A missão é lugar importante nesse quadro.

Nesse sentido, a caracterização da missão é explicitada pela própria autora ao afirmar que “primeiro e acima de tudo, a missão precisa ser *ousada e inspiradora*, com vasta relevância social e a clara intenção de criar soluções ambiciosas para melhorar diretamente o dia a dia das pessoas e instigar a imaginação coletiva” (Mazzucato, 2022, p. 122, grifos nossos). Além disso, acrescenta que “as missões também precisam ter uma direção clara, mensurável e circunscrita no tempo, com um propósito concreto e um cronograma específico” (p. 122–123). A missão é, portanto, definida como um objetivo estratégico previamente estabelecido, dotado de clareza, mensurabilidade e horizonte temporal determinado.

A definição da missão envolve ainda a formulação de objetivos orientados simultaneamente à ambição e à viabilidade. Nesse sentido, Mazzucato sustenta que “uma missão também precisa definir objetivos para investimentos e inovações audaciosos, mas realistas”, ressaltando a importância de “assumir riscos e pressionar os servidores públicos, pesquisadores e inovadores para que entreguem resultados acima e além do que produziriam em condições normais” (Mazzucato, 2022, p. 23). Ao mesmo tempo, a autora adverte que os objetivos devem ser exequíveis no prazo estipulado, uma vez que “objetivos irrealistas não terão apoio suficiente, ao passo que os pouco ambiciosos não inspirarão esforços nem investimentos” (*ibid.*). A missão é apresentada, assim, como instrumento de direção deliberada da economia. A autora afirma explicitamente que “pensar de forma orientada por missões é revolucionário, pois exige a reformulação do papel do governo na economia, pondo em primeiro lugar o propósito e a solução de problemas para os cidadãos” (p. 124). A centralidade do propósito aparece como elemento definidor da missão, que passa a orientar a seleção de instrumentos, a coordenação entre políticas e a mobilização de agentes públicos e privados.

No que diz respeito à sua implementação, a autora enfatiza que “é preciso encorajar múltiplas soluções, em vez de focar num único caminho ou tecnologia”, sendo necessário que o objetivo da missão seja “amplo o suficiente para abranger numerosos projetos que, em conjunto, realizam a missão total” (Mazzucato, 2022, p. 125). O fracasso de parte desses projetos é concebido como elemento constitutivo do processo, na medida em que “alguns desses projetos irão fracassar; outros terão sucesso”, cabendo à missão estimular “o maior número

possível de ideias e rotas diferentes para encontrar a solução” (*ibid.*). As missões são, nesse sentido, apresentadas como “maneiras de *direcionar a economia*” (*ibid.*, grifos nossos).

A operacionalização das missões exige, ainda, mudanças nos arranjos institucionais e na governança. A autora sustenta que “além de novos instrumentos de política pública, as missões precisam de uma nova abordagem à governança”, a qual incluiria “financiar as operações de maneira diferente, para que o financiamento público seja visto como um primeiro recurso do investidor, e não somente um empréstimo de última instância” (p. 126–127). A missão implica, portanto, uma reorganização das formas de financiamento e dos critérios de intervenção estatal e essa reorganização se estende à relação entre os setores público e privado. Mazzucato afirma que a implementação das missões “deve mudar a maneira como os setores público e privado trabalham juntos”, deslocando o foco da simples oferta de recursos para investimentos compartilhados, com divisão de riscos e recompensas (p. 129). O setor privado é convocado a trabalhar com o setor público “não por meio da responsabilidade social nem da filantropia empresarial, mas por meio das cadeias de valor” e de “investimentos com propósito público” (*ibid.*)

Nesse sentido, a abordagem orientada por missões se consolida como um dispositivo completo de gestão, o que se torna explícito na formulação do *framework* ROAR<sup>9</sup>, acrônimo por meio do qual Mazzucato sistematiza as capacidades necessárias para governar o processo de “moldagem de mercados”. Conforme a própria autora sintetiza, o ROAR compreende: i) Rotas e Direções, relativas à definição de objetivos e trajetórias de mudança; ii) Organizações, referentes à construção de capacidades institucionais e redes exploratórias; iii) Avaliação, voltada ao monitoramento dinâmico dos impactos e aprendizados; e iv) Riscos e Recompensas, concernentes à estruturação de acordos entre os setores público e privado para compartilhamento de custos e benefícios (Mazzucato, 2022, p. 194).

A incorporação do ROAR permite compreender que o mapa de missão não se trata apenas de uma representação gráfica ou heurística, mas a expressão concentrada de uma razão prática administrativa aplicada à escala da economia capitalista. Deste modo, a abordagem orientada por missões apresenta-se como uma tecnologia de intervenção que promete tornar governável aquilo que se apresenta como caótico, fragmentado ou disfuncional e, sobretudo, antagônico e contraditório. Crises estruturais, desafios sociais, impasses econômicos e conflitos

---

<sup>9</sup> Embora o acrônimo ROAR seja apresentado de forma sintética em *Missão Economia* (Mazzucato, 2022), sua formulação conceitual mais detalhada encontra-se em artigos anteriores da autora (Mazzucato, 2018; Mazzucato, 2016). A recuperação desses textos é relevante para permitir sua decomposição analítica e comparação sistemática com o ciclo administrativo clássico PODC, evidenciando continuidades estruturais que não se tornam imediatamente visíveis na exposição mais condensada presente no livro.

classistas são traduzidos em problemas passíveis de definição, mensuração, coordenação e monitoramento. Importante dizer que o núcleo do problema não é a tecnicidade envolvida na definição de alvos, meios e avaliações, de resto necessária para qualquer ação humana direcionada. A questão decisiva está no fato de que a razão prática mobilizada, de baixo valor científico, nubla ou procura contornar a verdadeira lógica por meio da qual a economia capitalista se movimenta. E é nisso que se encontra a força da proposta. Ela reside precisamente nessa capacidade de condensar complexidades históricas em esquemas operacionais manejáveis, dotados de clareza instrumental e aplicabilidade imediata. Embora apresentado como inovação conceitual, o ROAR seria mais como a tradução contemporânea e ampliada da razão prática administrativa já conhecida, deslocando para a escala da economia nacional uma racionalidade historicamente forjada no interior da gestão organizacional.

A própria autora reconhece que o ROAR não consiste em uma teoria econômica no sentido estrito, mas em um conjunto de categorias operativas voltadas à ação governamental. Em suas palavras, trata-se de “resumir as capacidades dinâmicas de que os governos precisam para gerir um processo de estruturação dos mercados” (Mazzucato, 2022, p. 194). Os quatro eixos em torno dos quais se organizam o *framework* – Rotas e Direções, Organizações, Avaliação e Riscos e Recompensas – tomados em conjunto, estruturam um ciclo completo de definição de objetivos, mobilização de meios, acompanhamento de resultados e redistribuição dos frutos do processo.

O primeiro elemento do ROAR – *routes and directions* – parte da premissa de que a inovação não possui apenas uma taxa ou intensidade, mas também uma direção, e que a ausência de direcionalidade explícita constitui uma limitação central das políticas baseadas na correção de falhas de mercado. Segundo a autora, “o papel da política não é nivelar o campo de jogo, mas incliná-lo” (*tilt the playing field*) em direção a objetivos socialmente definidos (Mazzucato, 2018, p. 803–804, tradução nossa). A definição de rotas implica, portanto, abandonar a neutralidade e assumir escolhas estratégicas, uma vez que “as missões consistem em definir direções concretas, que, naturalmente, devem ser escolhidas, ou seja, selecionadas estrategicamente” (Mazzucato, 2018, p. 805, tradução nossa). A autora insiste que a escolha não reside entre “escolher ou não escolher”, mas no modo como essa escolha é realizada. Ao invés de selecionar empresas ou setores específicos, tratar-se-ia de “*picking the willing*”, isto é, engajar os atores dispostos a colaborar com uma transformação previamente definida como necessária (Mazzucato, 2018, p. 805–806). Essa operação corresponde, em termos administrativos, à função clássica de planejamento: visualizar o futuro desejado, estabelecer objetivos e traçar programas de ação capazes de reduzir a incerteza. Grandes desafios sociais –

como a crise climática, o envelhecimento populacional ou a transformação digital – são convertidos em missões com metas mensuráveis e prazos definidos, exercendo um papel focalizador sobre investimentos, pesquisas e políticas setoriais (Mazzucato, 2022).

O segundo eixo do ROAR – *organizations* – trata das condições institucionais necessárias à execução das rotas traçadas. Mazzucato critica duramente o esvaziamento das capacidades estatais promovido por décadas de terceirização, fragmentação administrativa e reformas orientadas por critérios estritamente financeiros. Para a autora, uma abordagem orientada por missões exige “redes descentralizadas de organizações exploratórias, capazes de aprender fazendo (*learning-by-doing*) e de acolher a tentativa e erro” (Mazzucato, 2022, p. 194). Nesse ponto, a função administrativa de organizar assume centralidade. Organizar significa dotar o Estado de estruturas, recursos humanos, instrumentos financeiros e competências técnicas compatíveis com a complexidade das missões assumidas. Conforme enfatiza,

é essencial, nesse processo, que as principais organizações públicas mobilizem os interesses dos atores relevantes e se organizem de forma a terem a “inteligência” para pensar grande e formular políticas ousadas que criem um senso de pertencimento entre as diversas partes interessadas dos setores público, privado e acadêmico” (Mazzucato, 2018, p. 807, tradução nossa).

A coordenação entre múltiplos atores (públicos, privados e do terceiro setor) é apresentada como condição indispensável para a transformação sistêmica. Missões devem “conectar todos os atores relevantes por meio de novas formas de parceria para codesign e cocriação” (Mazzucato, 2018, p. 811–812, tradução nossa). O Estado aparece, assim, como instância articuladora, responsável por harmonizar esforços dispersos e sustentar relações de confiança, valendo-se de seu poder de convocação e de sua capacidade de estruturar ecossistemas de inovação.

O terceiro elemento do ROAR – *assessment* – incide sobre os mecanismos de acompanhamento e avaliação das missões. Mazzucato rejeita explicitamente as análises estáticas de custo-benefício, associadas à lógica da eficiência alocativa de curto prazo, por considerá-las incapazes de capturar os efeitos transformadores da política orientada por missões. Em seu lugar, propõe uma avaliação contínua e dinâmica, capaz de monitorar se o sistema está efetivamente se movendo na direção desejada. “As missões exemplificam uma abordagem mais proativa às políticas públicas do que a simples correção de problemas” afirma a autora, pois exigem que as organizações públicas sejam responsáveis por “ativamente moldar e criar mercados”, e não apenas por corrigir disfunções pontuais (Mazzucato, 2018, p. 807,

tradução nossa). Nesse contexto, “a noção de valor público torna-se mais útil do que a de bem público”, uma vez que as missões podem transformar cadeias inteiras de valor e gerar transbordamentos tecnológicos e sociais ao longo do processo (*ibid.*) – recuperando a noção de valor público anteriormente questionada. A avaliação assume, assim, a função de controle estratégico, visto que não se trata apenas de verificar a conformidade de gastos ou a eficiência de insumos, mas de acompanhar trajetórias, aprender com falhas, corrigir rotas e legitimar escolhas. Como sintetiza Mazzucato, políticas orientadas por missões requerem “menos métricas estáticas de custo-benefício e mais critérios dinâmicos de avaliação capazes de nutrir e avaliar processos de moldagem de mercados” (Mazzucato, 2018, p. 813, tradução nossa).

O último eixo do *framework* proposto – *Risks and Rewards* – aborda diretamente a relação entre os setores público e privado. Mazzucato parte do diagnóstico já conhecido de que, no capitalismo contemporâneo, o Estado frequentemente socializa os riscos associados à inovação, enquanto as recompensas são privatizadas. Para enfrentar esse desequilíbrio, propõe a construção de acordos “simbióticos”, nos quais riscos e retornos sejam compartilhados de forma mais equitativa, visto que as “as missões exigem uma visão sobre a direção a seguir para impulsionar uma economia”, reconhecendo que escolhas estratégicas inevitavelmente produzirão vencedores e perdedores (Mazzucato, 2018, p. 809). A analogia com o capital de risco é recorrente, uma vez que, assim como investidores privados aceitam que muitos projetos fracassarão para que alguns poucos tenham sucesso, o Estado deveria assumir essa lógica, mas garantindo mecanismos de retorno quando os investimentos forem bem-sucedidos.

Entre esses mecanismos, Mazzucato menciona a retenção de participação acionária, *royalties*, ações de ouro (*golden shares*), empréstimos contingentes à renda e controle de preços em setores estratégicos, especialmente quando produtos resultam de financiamento público (Mazzucato, 2018, p. 809). O objetivo declarado é o de reorganizar a coordenação dos esforços coletivos, de modo que o Estado possa reinvestir os retornos em novas missões e bens públicos. Nesse sentido, o eixo de riscos e recompensas desempenha função análoga à de direção e coordenação no ciclo administrativo, uma vez que se trata de liderar o processo, arbitrar interesses, estabelecer incentivos e administrar conflitos, apresentando a redistribuição do excedente como questão de desenho contratual e governança.

Considerado em seu conjunto, o *framework* ROAR confirma que a abordagem orientada por missões consiste na elevação do ciclo administrativo clássico à escala do Estado e da economia nacional. Planejamento, organização, direção e controle reaparecem sob nova terminologia, agora revestidos de uma linguagem de inovação, propósito e valor público, mas a razão prática de fundo permanece a mesma. A força da proposta, no entanto, reside

precisamente nessa capacidade de simplificação gerencial, já que os problemas históricos e estruturais são traduzidos em desafios administráveis; conflitos sociais são reconfigurados como questões de desenho institucional; e a crítica ao capitalismo é substituída pela promessa de uma administração mais ousada, inteligente e eficaz da própria acumulação. É possível sistematizar esse conjunto de fundamentos de modo sintético, como no Quadro 1, evidenciando que o framework ROAR opera, em larga medida, como uma atualização do ciclo administrativo clássico em escala macroeconômica.

Quadro 1 – Refuncionalização do ciclo administrativo clássico na abordagem orientada por missões

<b>Fundamentos da Administração Científica</b>	<b>Abordagem orientada por missões</b>	<b>Função Prática</b>
Planejar	Definir Missões (Rotas)	Estabelecer o objetivo da acumulação (ex: economia verde) para reduzir incertezas.
Organizar	Capacidades Dinâmicas	Reestruturar a burocracia estatal para que ela seja capaz de gerir contratos complexos.
Coordenar	Ecossistemas/Simbiose	Alinhar interesses públicos e privados para evitar desperdícios e conflitos (sinergia).
Controlar	Avaliação/Monitoramento	Garantir que o investimento gere retorno social e inovação, não apenas renda parasitária.

Fonte: Elaborado pela Autora (2026)

É esse caráter operativo, simultaneamente pragmático e exortativo, que ajuda a explicar a ampla circulação e a recepção positiva da abordagem, sobretudo entre agentes da burocracia estatal e demonstra que, nela, não há grandes novidades em termos de elaboração teórica. No tópico seguinte, esse elemento será aprofundado a partir da análise do tom mobilizador e pedagógico que atravessa Missão Economia (2022), no qual a elevação da racionalidade administrativa assume também a forma de um chamado à ação: um verdadeiro “tiro para a lua”.

### 5.3 Um tiro para a lua: o caráter exortativo e a higienização das contradições

Se, no plano conceitual, a defesa do chamado Estado Empreendedor busca legitimar a intervenção estatal no processo econômico, em Missão Economia (2022) esse movimento é levado adiante por meio da construção de uma gramática mobilizadora capaz de orientar como essa intervenção deve ocorrer. É nesse contexto que a noção de missão assume centralidade,

articulada de maneira indissociável à metáfora do *moonshot* – o “tiro para a lua” – que não apenas atravessa o livro, mas o estrutura explicitamente, como indica o próprio subtítulo da edição original em inglês, “*A Moonshot Guide to Changing Capitalism*” (Mazzucato, 2021). Aqui, a referência ao programa Apollo seria o arquétipo normativo da ação estatal. Mazzucato mobiliza deliberadamente o imaginário da corrida espacial – um caso considerado como bem-sucedido, obviamente – para formular sua abordagem por missões, que envolve a definição de metas “não só ambiciosas, mas também inspiradoras, capazes de catalisar inovações ao longo de múltiplos setores e atores da economia”, uma vez que esse processo “foi o que levou e trouxe o homem de volta da Lua” (Mazzucato, 2022, p 20).

O ponto de inflexão da abordagem orientada por missões não se encontra apenas na redefinição dos instrumentos ou na reorganização das capacidades estatais, mas sobretudo no registro discursivo a partir do qual essa reorganização é apresentada como necessária, possível e desejável. Logo na abertura do capítulo 04 do livro, dedicado inteiramente às “lições da Apollo”, Mazzucato formula um diagnóstico que apresenta o debate, deslocado do terreno estritamente econômico para o plano das expectativas, crenças e disposições subjetivas que moldariam a ação estatal:

será que os governos realmente operam como a teoria econômica afirma – corrigindo os mercados e, então, se afastando para o setor privado inovar e criar valor? Essa é uma justaposição interessante. De um lado, temos uma profecia autorrealizável: os tipos de organizações governamentais que acreditamos serem possíveis. *Se a formação de servidores civis os leva a pensar que o melhor que os governos podem fazer é resolver problemas e que as falhas de governo são ainda piores do que as falhas de mercado, não surpreende que tenhamos organizações públicas tímidas, relutantes em assumir riscos, cedendo a pressões para favorecer os negócios, e, com o tempo, comprometendo a própria capacidade de criar valor* (Mazzucato, 2022, p. 67, grifos nossos).

A partir desse enquadramento, a autora sugere que as limitações contemporâneas da ação estatal decorrem de uma autoimagem empobrecida do próprio Estado, internalizada por seus agentes e reiterada nos processos de formação e socialização da burocracia. O problema central seria de que os governos que se percebem como inerentemente ineficientes tenderiam a agir de forma defensiva, avessa ao risco e dependente do setor privado, produzindo, na prática, a confirmação da crença que os orienta.

Essa questão já havia sido desenvolvida de forma mais direta em *O valor de tudo* (2020), quando a autora observa que o discurso econômico convencional não apenas invisibiliza a criação de valor fora do setor empresarial privado, mas atua ativamente no sentido de

amedrontar e desmoralizar seus agentes. Segundo nossa autora, “o discurso convencional” – isto é, combinação entre métricas estáticas de avaliação e a difusão da teoria da escolha pública – “desvaloriza e amedronta criadores de valor reais e potenciais, fora do setor empresarial privado”, de modo que trabalhadores do setor público – “enfermeiras, funcionários públicos ou professores” – passam a ser continuamente informados de que seriam “trabalhadores de segunda classe”, deprimindo-os e induzindo-os a abandonar o setor público em favor do setor privado, uma vez que “não é fácil se sentir bem consigo mesmo quando você está constantemente sendo informado de que é um entulho e/ou parte do problema” (Mazzucato, 2020, p. 334). Nesse sentido, Mazzucato contrapõe à figura do Estado tímido uma série de experiências históricas – do *New Deal* à economia de guerra, passando por políticas industriais e urbanas contemporâneas – mobilizadas como evidência de que governos podem operar “de maneira muito diferente”, investindo em capacidade interna, atuando com dinamismo e “semeando ambição no âmago do governo” (Mazzucato, 2022, p. 67). O eixo do argumento é a convocação de uma mudança de postura, na qual a “criação de valor” seria resultado de visão, ousadia e coordenação administrativa.

Há, aqui um movimento discursivo digno de nota. O Estado aparece, em Mazzucato, como uma organização que sofre de uma espécie de bloqueio psicológico: tímida, insegura, avessa ao risco, incapaz de reconhecer o próprio valor. Não por acaso, o vocabulário mobilizado pela autora aproxima-se reiteradamente de uma retórica motivacional, na qual categorias como “ousadia”, “ambição”, “coragem”, “espírito de experimentação” e “confiança” assumem papel central. Esse registro confere à argumentação um tom que, por vezes, remete menos ao debate de economia política e mais a uma pedagogia gerencial de inspiração quase terapêutica. A superação dos impasses contemporâneos é apresentada como dependente, em larga medida, de uma mudança de mentalidade, já que os governos precisariam “acreditar em si mesmos”, recuperar sua autoestima institucional e abandonar narrativas autodepreciativas que os levariam a agir aquém de suas potencialidades. A crítica à teoria das falhas de mercado e à escolha pública, nesse contexto, não se limita à insuficiência analítica dessas abordagens, mas é reconfigurada como denúncia de seus efeitos simbólicos e psicológicos sobre a burocracia estatal, acusadas de produzir uma “profecia autorrealizável” de ineficiência.

A operação do *moonshot* como mito fundador de uma nova gramática da política econômica é realizada de modo explícito a partir da incorporação sistemática do discurso proferido por John F. Kennedy na Universidade Rice, em 1962, no qual o então presidente dos Estados Unidos afirma que o país escolheria ir à Lua “não porque é fácil, mas porque é difícil”. Mazzucato transforma essa formulação em chave interpretativa de sua abordagem, destacando

o modo como a definição de um objetivo ousado, claro e temporalmente delimitado teria sido capaz de organizar recursos, coordenar múltiplos setores e mobilizar agentes públicos e privados em torno de um propósito comum. O êxito do programa Apollo seria, assim, a demonstração histórica de que o Estado pode assumir riscos, liderar processos complexos e criar novos mercados quando orientado por uma missão clara.

A autora insiste que o significado do Apollo não reside apenas no feito tecnológico em si, mas na forma como ele reconfigurou a relação entre visão política, organização administrativa e financiamento público. Como ela mesma afirma, “o propósito do governo deve consistir em despertar reações catalíticas em toda a sociedade, atuando como melhor parceiro das empresas – ajudando a orientar a mudança para enfrentar os desafios da sociedade, oferecendo recompensas claras às empresas que queiram ajudar a ‘fazer acontecer’ e bancando os primeiros investimentos de alto risco que as empresas tendem a evitar” (Mazzucato, 2022, p. 68). O programa espacial norte-americano aparece, desse modo, como evidência de que o orçamento deve seguir a missão – e não o inverso –, deslocando a pergunta “temos dinheiro?” pela questão “o que precisa ser feito?”. Seria, portanto, um modelo ideal de visão impregnada de propósito, aceitação do risco, dinamismo organizacional, coordenação intersetorial, horizontes de longo prazo e parcerias público-privadas orientadas por objetivos (Mazzucato, 2022, p. 68).

Tais atributos são apresentados como princípios passíveis de generalização, capazes de orientar desafios sociais contemporâneos, como a crise climática, a desigualdade ou a transição energética. Não por acaso, a autora convida o leitor a imaginar “se pudéssemos reunir a coragem, o espírito de experimentação e a força de vontade mostrados pela Nasa durante a missão lunar para solucionar o maior problema de nossa época: a crise climática” (Mazzucato, 2022, p. 136–137). É verdade que Mazzucato reconhece explicitamente que os problemas sociais são, em muitos aspectos, mais complexos do que o desafio de levar um homem à Lua. Ao dialogar com Richard Nelson e a obra *The Moon and the Ghetto*, a autora admite que questões como pobreza, desigualdade ou mudança climática envolvem dimensões comportamentais, políticas e distributivas ausentes em um desafio predominantemente técnico (Mazzucato, 2022). Ainda assim, sua aposta central permanece: embora os conteúdos dos problemas sejam distintos, o método, ou seja, a orientação por missões, a coordenação intersetorial e o orçamento baseado em resultados, deveria ser essencialmente o mesmo.

Um ponto central da mobilização da metáfora do *moonshot* em Missão Economia reside no modo como Mazzucato lida com a origem histórica concreta do programa Apollo. A autora não ignora – ao contrário, admite explicitamente – que a missão lunar esteve ancorada no

complexo militar-industrial norte-americano e inscrita no contexto geopolítico da Guerra Fria. De modo *en passant*, reconhece que “o programa Apollo nunca teria dado certo não fosse o complexo militar-industrial dos Estados Unidos a sua espinha dorsal” (Mazzucato, 2022, p. 107), bem como que havia um “imperativo político – vencer a corrida espacial” contra a URSS, associado à necessidade de reforçar o prestígio e a autoconfiança nacionais (p. 94). Em outro momento, a autora ressalta que a aceitação social do gasto extraordinário decorreu precisamente do fato de que “a população do Ocidente via sua segurança como dependente de armas avançadas”, o que tornava politicamente justificável a mobilização massiva de recursos públicos (p. 71). A questão decisiva, contudo, não está no reconhecimento dessa origem militar feito, aliás, de maneira relativamente cautelosa, mas no uso que Mazzucato faz dessa informação.

Após registrar o vínculo entre a Apollo, a lógica da guerra e a hegemonia geopolítica, a autora separa o contexto histórico-político da missão de sua suposta “lição universal” enquanto tecnologia de gestão. A guerra, ou a ameaça dela, aparece menos como problema histórico a ser criticado do que como condição externa que teria permitido ativar uma racionalidade administrativa excepcionalmente eficaz. Assim, a Missão Apollo passa a ser lida sobretudo como prova empírica de que, quando o Estado atua com visão, coordenação e ousadia, é capaz de “gastar o que for preciso” e produzir resultados extraordinários. Esse movimento torna-se explícito quando Mazzucato propõe transpor a lógica orçamentária e organizacional da guerra para o campo dos problemas civis contemporâneos. “Não há razão para que essa mentalidade de fazer ‘tudo o que for preciso’ não seja usada na solução de problemas sociais”, escreve a autora, defendendo que orçamentos não deveriam ser tratados como restrições fixas, mas organizados em função dos resultados desejados, tal como ocorreu “na missão lunar e nas guerras” (Mazzucato, 2022, p. 176). O que está em jogo é a tentativa de transplantar a urgência política, a suspensão de limites fiscais e a centralização decisória típicas do esforço de guerra para desafios como mudança climática, saúde ou desigualdade – agora despojados de seu conteúdo conflitivo e reapresentados como missões tecnicamente gerenciáveis.

A neutralização da Apollo como paradigma gerencial torna-se ainda mais evidente quando contrastada com a literatura que identifica o programa espacial norte-americano como expressão exemplar do chamado keynesianismo bélico ou keynesianismo militar. Longe de constituir um experimento administrativo isolado ou meramente técnico, a missão integrou um empreendimento estatal mais amplo, no qual políticas de defesa, segurança nacional e competição geopolítica estruturaram o próprio sistema de inovação dos Estados Unidos no pós-guerra (Moreira Jr., 2014). As preocupações com segurança nacional foram fatores decisivos

na formação dos sistemas nacionais de inovação em diversos países, sendo os programas espaciais e nucleares particularmente reveladores desse processo, uma vez que “tendem a envolver o mesmo tipo de liderança de agências governamentais em determinar os rumos do que será feito” (*ibid.*, p. 34). Nesse sentido, a atuação do Estado não se limitou à provisão de recursos para pesquisa e desenvolvimento ou à celebração de contratos públicos com empresas privadas. Tratou-se, antes, de uma articulação estrutural entre o chamado complexo industrial-militar-acadêmico que passou a exercer influência direta sobre a seleção, a difusão e a indução das tecnologias modernas. Esse arranjo institucional funcionou como um verdadeiro empreendimento militar orientador, capaz de estimular simultaneamente a demanda e a oferta no processo inovativo, sempre sob o compromisso estratégico de manter a superioridade militar frente a adversários externos (*ibid.*).

A segunda etapa do impulso industrializante norte-americano, voltada às indústrias de alta tecnologia, foi profundamente dependente desse sistema nacional de inovação orientado pelo empreendimento militar. Como observa Medeiros (2004), foi justamente essa rede institucional que impulsionou a fronteira científica e consolidou a liderança tecnológica dos Estados Unidos no cenário internacional, ao promover uma aceleração inédita do progresso técnico. Projetos como o Manhattan, a Apollo e, posteriormente, a *Strategic Defense Initiative* exemplificam a centralidade da competição geopolítica – primeiro com a Alemanha nazista, depois com a União Soviética – como motor do avanço tecnológico e da coordenação estatal de longo prazo e a competição estratégica permanece como elemento estruturante da política tecnológica norte-americana, agora reatualizada no confronto com China e Rússia (Barcellos, 2022). A própria Estratégia de Defesa Nacional dos Estados Unidos identifica a “reemergência da competição estratégica a longo prazo” como o principal desafio à segurança e à prosperidade do país, atribuindo aos chamados “poderes revisionistas” a tentativa de remodelar a ordem econômica, diplomática e militar global (Barcellos, 2022, p. 339). Essa continuidade histórica mostra que a inovação tecnológica tem sido sistematicamente orientada por finalidades de poder, dominação e controle imperialista.

É justamente esse lastro histórico que se dilui na leitura proposta por Mazzucato. Ainda que reconheça a origem militar da Apollo – tratando-a, sobretudo, como prova da eficácia administrativa do Estado – a autora opera uma completa dissociação entre a técnica de gestão e a finalidade histórica que a ativou. O complexo industrial-militar-acadêmico deixa de aparecer como forma específica de organização da acumulação sob a égide da guerra e da hegemonia, para ser reconfigurado como simples evidência de que o Estado, quando dotado de visão, ousadia e coordenação, é capaz de criar valor e impulsionar a inovação. A guerra, assim, não é

tematizada como contradição constitutiva, mas convertida em condição contingente que teria apenas “liberado” capacidades administrativas latentes.

A centralidade do programa Apollo na arquitetura conceitual de Missão Economia não se limita, contudo, à sua função simbólica ou pedagógica como paradigma de ação estatal ousada. Ela também contribui para a fundamentação econômica da abordagem orientada por missões, uma vez que produz efeitos sistêmicos amplos sob a forma de “transbordamentos” (*spillovers*) tecnológicos, organizacionais e sociais que excedem em muito a finalidade original da missão. Nesse registro, Mazzucato desloca deliberadamente o debate sobre o gasto público do terreno da eficiência estática e do cálculo *ex ante* de custos e benefícios para o plano da eficiência dinâmica de longo prazo. O programa Apollo é mobilizado como evidência histórica de que a inovação não pode ser plenamente antecipada, nem confinada aos limites estreitos de um projeto isolado. Ao contrário, ela emerge de processos complexos, intersetoriais e marcados pela incerteza, nos quais a busca por um objetivo específico “leva à descoberta de outra coisa” (Mazzucato, 2022, p. 83). Mazzucato afirma que “o sucesso das organizações que assumem riscos e visam objetivos ambiciosos costuma ser imprevisível”, uma vez que “a inovação em si frequentemente se caracteriza por transbordamentos imprevisíveis”, capazes de gerar benefícios tecnológicos, gerenciais, sociais e econômicos não planejados (Mazzucato, 2022, p. 83). A analogia com a descoberta acidental de novas aplicações farmacêuticas – como no caso do Viagra, que “destinava-se, de início, a tratar problemas cardíacos, até que se descobriu que possuía outra aplicação” (*ibid.*) – não é casual, pois a ideia de que o acaso deve ser incorporado como componente constitutivo de qualquer estratégia inovadora bem-sucedida.

No caso da Apollo, esse princípio assume proporções particularmente expressivas, uma vez que são enumeradas várias tecnologias, processos e setores inteiros que só teriam sido viabilizados ou acelerados em função do esforço concentrado da corrida espacial: da eletrônica miniaturizada aos novos materiais, da indústria de software à alimentação liofilizada, passando por inovações médicas, têxteis e computacionais, como apresentado na Figura 4<sup>10</sup>. Esses subprodutos são apresentados como parte essencial da criação de valor social associada à missão. Ainda que “muitos desses subprodutos pudessem ter aparecido independentemente de Armstrong ter posto os pés na Lua”, a Apollo teria desempenhado o papel decisivo de

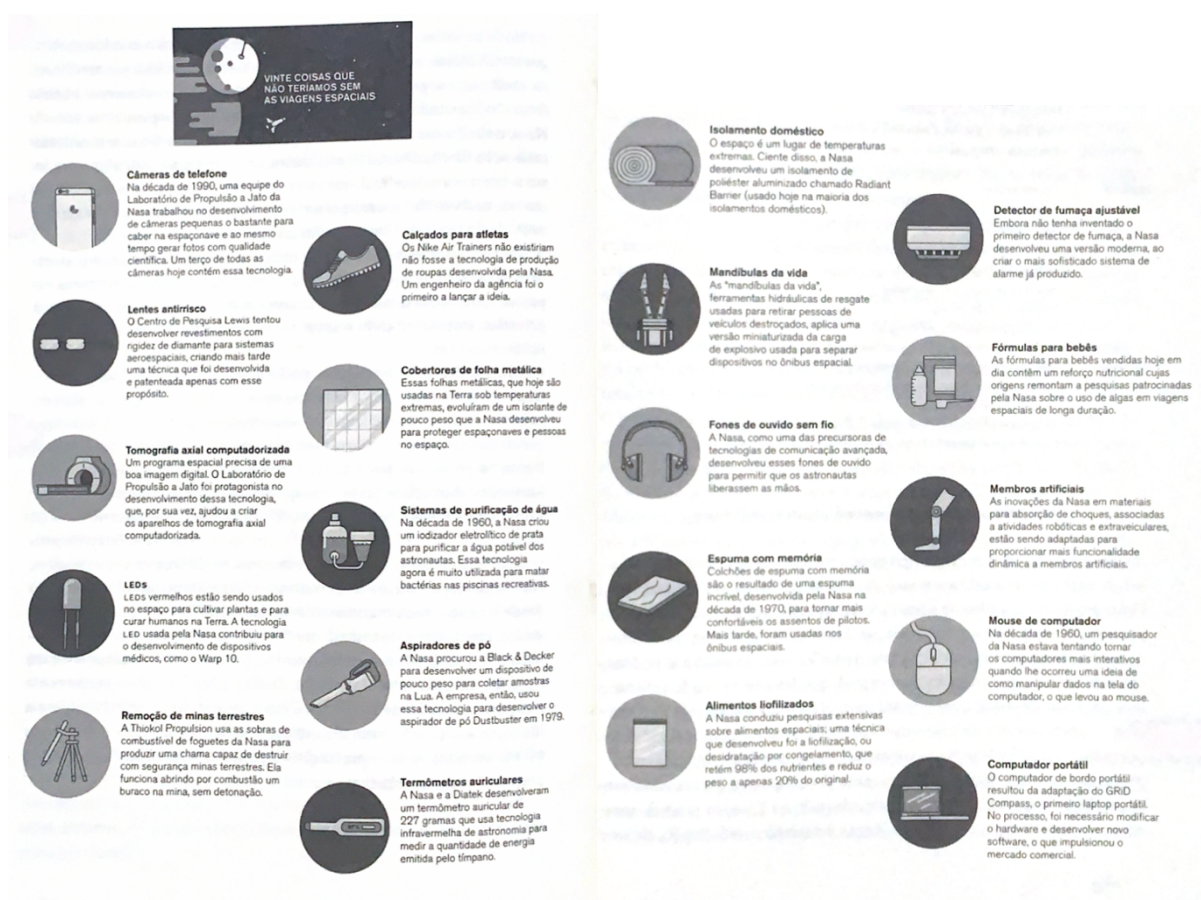
---

<sup>10</sup> Opta-se por reproduzir a ilustração apresentada pela autora não apenas por seu conteúdo, mas também como recurso analítico. A organização visual esquemática das inovações associadas ao programa Apollo é coerente com a própria forma expositiva de Missão Economia, na qual os argumentos apresentados são frequentemente traduzidos em listas e quadros sintéticos. Tal escolha gráfica integra a estratégia discursiva de simplificação e mobilização que atravessa a obra, conferindo força persuasiva à argumentação, ao mesmo tempo em que tende a higienizar os conflitos, mediações históricas e determinações sociais subjacentes aos processos representados.

“concentrar mentes e esforços no intuito de acelerar o ritmo da inovação” (Mazzucato, 2022, p. 89).

Importa notar que, nesse enquadramento, os *spillovers* não são apenas tecnológicos. A autora insiste nos transbordamentos humanos e organizacionais do programa espacial, destacando a formação de capacidades, a criação de novas ocupações e a circulação de trabalhadores altamente qualificados entre o setor público e o privado. A enorme demanda por programadores, muitos deles mulheres e afro-americanas, é apresentada como exemplo de como os efeitos mais duradouros da missão incidiram sobre pessoas e trajetórias profissionais, e não apenas sobre artefatos técnicos (Mazzucato, 2022). O valor criado pela Apollo estaria, assim, tanto nos resultados materiais quanto nos processos coletivos de aprendizado, cooperação e experimentação institucional.

Figura 4 – *Spillovers* da Viagem Espacial



Fonte: Mazzucato, 2022, p. 88-89

Esse ponto se articula diretamente à defesa de uma organização estatal capaz de operar para além de “nichos usuais”, rompendo compartimentalizações administrativas e promovendo coordenação intersetorial. Segundo Mazzucato, missões ambiciosas exigem a integração de “ministérios, departamentos e níveis de governo distintos, sob pena de que a fragmentação organizacional bloqueie o fluxo de informação e restrinja a criatividade (Mazzucato, 2022, p. 80). A inovação organizacional aparece, nesse contexto, não apenas como condição para o êxito das missões, mas como um de seus principais produtos.

No interior de sua defesa – tanto em *Missão Economia*, quanto nas outras obras –, Mazzucato empreende uma reescritura da própria história da inovação e a ausência de reconhecimento do papel estatal é frequentemente atribuída a uma carência de narrativa: “é importante contar a história certa (e complexa) por várias razões (...). Na saúde, o Estado não tem ‘interferido’, mas criado e inovado” (Mazzucato, 2014, p. 47). O problema não é a contradição entre público e privado, mas a insuficiência do relato; não a subordinação do Estado ao capital, mas o déficit de comunicação. Sob tal perspectiva, o Estado aparece como herói silencioso, cuja tarefa é apenas a de ser reconhecido. A ênfase nos transbordamentos cumpre, portanto, uma função estratégica no argumento de nossa autora: a de legitimar o gasto público elevado e arriscado a partir de seus efeitos indiretos, difusos e cumulativos. É por essa via que Mazzucato contrapõe a lógica do *moonshot* à mentalidade fiscal contemporânea, centrada na contenção de custos, nos déficits e na dívida. “Que contraste”, observa, “com a maneira como hoje ouvimos sobre os custos de nossos serviços públicos – e suas consequências sobre os déficits e a dívida –, e não sobre a ambição ou os resultados grandiosos que se tenta alcançar” (Mazzucato, 2022, p. 18). Na exploração espacial, afirma, toda a atenção esteve concentrada no resultado – o pouso na Lua – e nos investimentos necessários para alcançá-lo, e não na pergunta prévia sobre sua viabilidade financeira.

Essa lógica é retomada de forma ainda mais explícita quando a autora sustenta que missões como a Apollo devem ser avaliadas “pela criação de valor para toda a sociedade, pela eficiência dinâmica de longo prazo e pelos investimentos adicionais gerados pelo estímulo da atividade econômica que, do contrário, não teriam ocorrido” (Mazzucato, 2022, p. 94). O imperativo político da Guerra Fria é reconhecido, mas rapidamente subsumido a uma narrativa na qual o critério decisivo passa a ser a capacidade do Estado de catalisar mercados, orientar investimentos e gerar ondas tecnológicas que se propagam por toda a economia. Novamente, o argumento se conecta diretamente às teses desenvolvidas em *O Estado Empreendedor*. As tecnologias que sustentaram produtos emblemáticos do capitalismo contemporâneo – como o iPhone – são reiteradamente apresentadas como resultado de investimentos públicos de alto

risco, realizados por agências estatais muito antes de qualquer interesse significativo do capital privado. Como resume Perez, no prefácio da obra, empresas como Apple e Google não teriam criado essas tecnologias, mas apenas “surfado a onda” gerada por décadas de financiamento estatal à pesquisa básica e aplicada (Perez *in* Mazzucato, 2014, p. 17–18). O Estado, nesse relato, organiza a base científica e tecnológica, sustenta o período longo e incerto da pesquisa e inaugura os campos possíveis de atuação econômica, abrindo caminho para que atores privados colham os frutos.

A metáfora da onda, mencionada por Perez, é assim, reveladora, uma vez que o *moonshot* não é apenas um projeto específico, mas o mecanismo que cria o ambiente tecnológico no qual o setor privado pode, posteriormente, inovar e lucrar. Todas as tecnologias que tornaram o iPhone “inteligente” – internet, GPS, telas sensíveis ao toque, comando de voz – teriam sido financiadas pelo Estado, em contextos marcados por elevada incerteza e ausência de garantias de retorno (Mazzucato, 2014, p. 26; p. 126). A inovação privada aparece, assim, como derivação tardia de um esforço público anterior, que assumiu os riscos iniciais e criou os mercados nos quais o capital pôde, depois, se mover com relativa segurança. Assim, ainda que o objetivo original da missão seja específico e contingente, seus efeitos irradiam-se de forma ampla, legitimando retrospectivamente o investimento público e neutralizando críticas fundadas na ausência de retorno imediato ou na incerteza dos resultados. A criação de valor passa a se relacionar também com multiplicação de efeitos indiretos que ela pode vir a desencadear, reforçando a tese de que o Estado, quando ousa mirar alto, não apenas alcança seus objetivos declarados, mas cria as condições materiais para transformações econômicas de longo alcance e contribuindo para o alargamento da fronteira de produção proposta em *O Valor de Tudo* (2020).

Em diversos momentos, os exemplos mobilizados assumem tom pedagógico e quase corretivo, buscando reverter a percepção de que o mercado seria o *locus* natural da inovação. No processo de reconstruir a genealogia tecnológica de setores estratégicos – como o digital, o farmacêutico e o militar –, a autora insiste em demonstrar que os investimentos de alto risco, decisivos para a criação de novas fronteiras produtivas, foram historicamente conduzidos pelo Estado. O que permanece subexplorado, contudo, é o fato de que as corporações que compõem o núcleo do complexo digital converteram essas capacidades em formas de poder que rivalizam – e, não raro, se sobrepõem – às prerrogativas estatais. Não se trata apenas de empresas operando em mercados concentrados, mas de estruturas que exercem decisões com efeitos diretos sobre processos políticos, direitos individuais e estratégias militares. Em formulação precisa, tais empresas “exercem poder soberano de novas maneiras”, ao deterem “monopólios

sobre *insights* e análises de dados essenciais” e ao tomarem “decisões sobre assuntos que antes eram domínio exclusivo dos Estados, sem estarem sujeitas a mecanismos de controle e equilíbrio comparáveis” (Schaake, 2024, p. 132, tradução nossa). Essa forma de atuação desloca a problemática para além da criação de valor ou da captura de rendas, pois instaura uma modalidade de governança fundada na privatização de capacidades informacionais e decisórias. As *Big Techs* tornam-se mediadoras centrais da “diplomacia, do desenvolvimento e da democracia – tudo isso enquanto acumulam lucros históricos” (Schaake, 2024, p. 132, tradução nossa). Trata-se, portanto, de uma configuração que não é apenas economicamente concentrada, mas politicamente assimétrica, constituindo uma governança “não democrática” em sua forma e “antidemocrática” em seus efeitos, ao corroer a legitimidade das instâncias políticas formais (Schaake, 2024, p. 115, tradução nossa). Assim, evidencia-se mais um limite importante da abordagem de Mazzucato, visto que, ao tratar a ascensão dessas corporações sobretudo como resultado de falhas contratuais, déficits de coordenação ou ausência de propósito público, sua análise tende a subestimar o caráter estrutural do poder da apropriação privada de capacidades estatais historicamente construídas. A questão deixa de ser apenas como orientar melhor a inovação ou repartir seus frutos, e passa a envolver a própria transformação das relações entre Estado, capital e soberania, dimensão essa que a gramática administrativa das missões não alcança plenamente.

Por conseguinte, ainda que a metáfora do *moonshot* opere no registro do extraordinário, da ousadia e da superação de limites, sua função na economia política proposta por Mazzucato não é romper com a racionalidade administrativa anteriormente apresentada, mas antes reforçá-la sob um novo enquadramento simbólico. Além de mobilizar o imaginário épico da corrida espacial como prova empírica da capacidade estatal de criar valor, a autora conduz a abordagem orientada por missões ao terreno da organização, da coordenação e da avaliação sistemática da ação pública. Nesse movimento, o impulso exortativo que convoca o Estado a “mirar alto” não se traduz em uma redefinição substantiva das formas de regulação do capital, mas na reapresentação, em chave ampliada e normativamente valorizada, de princípios já reconhecíveis da tradição administrativa clássica. Assim, a mesma razão prática que é expressada no ciclo PODC reaparece sob a forma de um conjunto de fundamentos normativos destinados a orientar a prática governamental no interior da abordagem por missões.

#### 5.4 Fundamentos e limites da abordagem orientada por missões

Em Missão Economia (2022), a abordagem orientada por missões é formalizada como um conjunto de sete pilares destinados a viabilizar sua operacionalização concreta, são eles: i) uma nova concepção de valor e de sua criação coletiva; ii) a redefinição do papel do Estado na conformação dos mercados; iii) a reconstrução de capacidades organizacionais orientadas pela cooperação; iv) o financiamento paciente de longo prazo; v) mecanismos de distribuição *ex ante* do valor gerado; vi) novas formas de parceria entre Estado e empresas; vii) e, por fim, a ampliação da participação e da cocriação no desenho e na implementação das políticas (Mazzucato, 2022). Embora apresentados de forma separada, esses elementos compõem um mesmo horizonte, no qual a autora sintetiza sua tentativa de reorganizar simultaneamente valor, Estado, mercado e sociedade, sistematizando em um elenco de mediações operacionais as teses já examinadas em detalhe nos capítulos precedentes – particularmente aquelas relativas ao estatuto do valor e ao lugar do Estado – e conferindo-lhes, aqui, uma pretensão explícita de coerência prática e eficácia política.

Os sete pilares elencados estão diretamente interligados e representam uma evolução teórica das recomendações práticas listadas no apêndice de O Estado Empreendedor (2014). Enquanto este foca em medidas específicas para a economia do Reino Unido (baseadas no relatório DEMOS de 2011), aquele sistematiza essas sugestões em um novo arcabouço de economia política. As recomendações de 2014 foram a base empírica para o *framework* ROAR, que Mazzucato detalha em artigos posteriores e consolida nos sete pilares de 2021<sup>11</sup> (Mazzucato, 2014; 2016; 2018; 2021). Missão Economia é, portanto, a formalização teórica da “batalha teórica” iniciada em O Estado Empreendedor, transformando recomendações de gestão econômica em princípios de uma “nova economia política”. Nesse sentido, a enumeração dos pilares não introduz propriamente um novo problema, mas explicita o ponto em que a construção teórica desemboca em prescrição.

No centro desse programa está a proposta de uma “nova concepção de valor e do processo coletivo de sua criação”, na qual “empresas, o governo e a sociedade civil criem valor em conjunto” (Mazzucato, 2022, p. 161). Trata-se de uma formulação que, como já foi pormenorizado anteriormente, funciona como fundamento transversal, pois permite reconectar, por meio de uma mesma linguagem normativa, a direção estatal dos mercados, a reorganização institucional, a legitimação do financiamento paciente e a moralização de parcerias e distribuição. Entretanto, esse movimento repousa sobre uma abstração que tende a apagar o que

---

<sup>11</sup> Missão Economia foi publicado originalmente em 2021 (*Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*). Nesta dissertação, utiliza-se majoritariamente a edição brasileira de 2022 para fins de citação e padronização bibliográfica.

há de específico na produção capitalista, precisamente aquilo que Marx advertia ao afirmar que “quando se fala de produção, sempre se está falando de produção em um determinado estágio de desenvolvimento social – da produção de indivíduos sociais” (Marx, 2011, p. 56–58). Afastar-se dessa determinação implica o risco de recair na operação intelectual em que “além da unidade – decorrente do fato de que o sujeito, a humanidade, e o objeto, a natureza, são os mesmos –, não seja esquecida a diferença essencial”, pois “em tal esquecimento repousa, por exemplo, toda a sabedoria dos economistas modernos que demonstram a eternidade e a harmonia das relações sociais existentes” (*ibid.*).

Assim, como já foi indicado anteriormente, o valor é dissolvido e convertido de relação social objetiva para horizonte de cooperação normativa. Essa conversão tende a neutralizar o núcleo categorial que torna inteligível a forma social capitalista, na medida em que “produção capitalista, sendo produção de valor, tem necessariamente de ser produção de mais-valor”, de modo que “um dos envolvidos no processo de produção – no caso, o trabalhador – produz mais valor do que recebe sob a forma de salário” (Duayer *in* Marx, 2011, p. 26). Nessa chave, o mais-valor “expressa um processo ainda mais fundamental”, pois “representa a objetivação, estranhada dos sujeitos, do potencial que possui o trabalho (social) de reproduzir de forma ampliada as suas condições antecedentes” (*ibid.*, p. 27). Quando o valor aparece como produto de uma criação conjunta entre Estado, capital e sociedade civil, a exploração tende a ser recoberta por uma semântica de cocriação, convertendo antagonismo social em consenso institucional, ou seja, higienizando a contradição capital-trabalho.

Essa mesma conversão reaparece na formulação sobre os mercados. Ao sustentar que “estruturar os mercados significa mudar nossa linguagem – e nossa mentalidade – de um modelo em que o principal objetivo do Estado é corrigir e ‘nivelar’ as condições para um em que o Estado cocria uma direção e, portanto, deve inclinar o campo nessa direção” (Mazzucato, 2022, p. 161), a autora supõe que a esfera mercantil se ofereça como objeto de reorientação voluntária. Entretanto, como indicado, a circulação é a superfície onde se manifestam leis coercitivas da produção, e a acumulação impõe suas determinações inclusive às tentativas de direção política. O problema não é apenas o voluntarismo retórico (“mudar nossa linguagem e nossa mentalidade”), mas a inversão do nexo real: a direção política aparece como causa do movimento econômico, quando a própria direção estatal é condicionada pela dinâmica objetiva da acumulação. Nesse ponto, a pretensão de “inclinar o campo” tende a operar como idealização do Estado enquanto instância exterior ao mercado, quando, na realidade, a coerção mercantil é expressão concentrada das leis do capital, e não um artefato maleável por escolha de vocabulário. Trata-se, portanto, de uma inversão idealista, uma vez que a superfície da

circulação é tomada como esfera de comando soberano, quando é precisamente aí que as determinações do valor se impõem como necessidade objetiva – inclusive às tentativas de política econômica.

O pilar da reconstrução das capacidades organizacionais e institucionais – formulada como exigência de “capacidades ligadas à cooperação, não à competição” (Mazzucato, 2022, p. 162) – será retomada adiante, pois sua função aparece com maior nitidez quando articulada aos pilares finais, nos quais parceria, participação e distribuição compõem a superfície normativa de legitimação da direção estatal.

Em relação ao pilar dedicado às finanças e ao financiamento “paciente” de longo prazo, é importante que voltemos ao que foi previamente discutido acerca da requalificação do Estado como instância de direção econômica – e, em particular, a proximidade dessa formulação com certas premissas da MMT –, uma vez que Mazzucato defende explicitamente a inversão da lógica orçamentária, por exemplo, ao dizer que:

fazer a economia trabalhar para os objetivos sociais, em vez de fazer a sociedade trabalhar para a economia, exige reverter a maneira como se avaliam os orçamentos hoje. Devemos começar com a pergunta ‘O que precisa ser feito?’ e, então, passar para a questão de como arcar com os custos. Se for estruturado por instituições dinâmicas, que, no percurso, estimulam a criatividade e a inovação, o investimento público poderá fomentar o crescimento de longo prazo. Se podemos agir assim em tempo de guerra, por que não em tempo de paz, quando a urgência é vencer as batalhas sociais e alcançar objetivos comuns?” (Mazzucato, 2022, p. 162).

A formulação é coerente com o modo como a autora inscreve o orçamento no interior de um programa de “instituições dinâmicas”, isto é, como peça de uma engenharia estratégica orientada por missão. A pergunta deslocada para “o que precisa ser feito?” não funciona apenas como recurso retórico, mas como premissa de fundo, já que o gasto público passa a aparecer como variável soberana, capaz de preceder a discussão dos limites de financiamento. Nesse ponto, a afinidade com a MMT não é acidental, visto que a inversão orçamentária se sustenta na confiança de que governos monetariamente soberanos, enquanto emissores de moeda, poderiam mobilizar os recursos necessários para cumprir missões, deslocando restrições financeiras para um segundo plano. A dificuldade – como já se procurou sugerir ao longo da análise do papel do Estado para Mazzucato – está em que esse argumento pressupõe uma soberania assegurada de antemão, ou seja, “trata-se de um atributo perene, não sujeito a contestações. Ao mercado (...), resta um papel passivo perante o Estado” (Belluzzo; Raimundo; Abouchedid, 2021, p. 11). Contudo, quando a soberania é compreendida como atributo relacional – isto é, como algo que “emerge da sociedade” e que se expressa em graus –, “toda

a racionalidade básica do argumento (...) fica comprometida”, pois “o Estado não é soberano apenas por ser o Estado” (*ibid.*). Mais do que isso, a soberania máxima se expressa na capacidade de “instituir um estado de exceção”, isto é, “naquele que tem o poder de suspender as regras instituídas pela sociedade, a qualquer momento e à sua única e exclusiva vontade” (*ibid.*). A consequência para a inversão orçamentária está no fato de que tratar o Estado como se pudesse “começar pelo necessário” e apenas depois “pagar a conta” equivale a supor que ele dispõe, de forma perene, desse grau máximo de soberania, como se a determinação unilateral do orçamento não estivesse submetida ao conjunto de relações sociais e forças materiais que condicionam a própria reprodução capitalista.

Nessa perspectiva, não se sustentam “as abordagens teóricas que tratam Estados e mercados como entes abstratos, que operam em cenários ideais, afastados das reais condições econômicas, sociais e políticas do momento presente, dentre as quais se destaca a MMT” (*ibid.*). Ao contrário, “a ação do Estado está condicionada, primordialmente, às inquietudes dos agentes privados”, que, diante da instabilidade, buscam segurança e preservação da riqueza (*ibid.*, p. 11–12). Nesse quadro, a inversão “o que precisa ser feito?” corre o risco de assumir a forma de uma solução gerencial aquilo que é um problema de economia política: a disputa concreta pelo comando das condições de financiamento e valorização em uma etapa histórica marcada pelo peso dos mercados financeiros.

Há, portanto, um limite material claro que a abordagem por missões tende a elidir: sob a financeirização, o Estado é compelido menos a criar “riqueza nova” por inovação missionária e mais a sustentar o valor da “riqueza velha”, isto é, a massa de direitos sobre riqueza futura que assume a forma de títulos de dívida e propriedade (Belluzzo; Raimundo; Abouché, 2021). Desse modo,

mostra-se cada vez mais imperioso que o Estado impeça a brusca desvalorização da riqueza acumulada na forma de direitos sobre a riqueza futura. Quando tal forma de riqueza captura todos os grupos sociais, direta ou indiretamente, cabe ao Estado capitalista garantir a sustentação dos níveis de valor obtidos pelos títulos de dívida, pública e privada, e pelos títulos de propriedade negociados em mercados secundários” (Belluzzo; Raimundo; Abouché, 2021, p. 7).

Por isso, “sustentar os níveis de valorização da riqueza velha existente, evitando sua súbita desvalorização e oferecendo uma sobrevida à atual forma de organização da economia capitalista, passa a ser o papel central do Estado” (*ibid.*). É verdade que, nesse mesmo movimento, “nenhuma restrição prévia de gastos pode se impor a este como um fator limitante de sua ação” (*ibid.*). Contudo, o sentido dessa ausência de restrição não coincide com a

promessa da abordagem por missões, porque não expressa soberania emancipada orientada ao bem comum, mas necessidade sistêmica de impedir colapsos de valorização e desvalorização do capital fictício. Assim, o orçamento pode ser ampliado, mas o é sob a coerção de sustentar a riqueza já acumulada, e não como instrumento livremente disponível para reorientar a reprodução social em direção a objetivos comuns. O pilar financeiro, portanto, revela de modo exemplar o alcance da abordagem, uma vez que a inversão orçamentária assume forma de “bala de prata” administrativa, mas se realiza sob as amarras materiais da dependência estatal diante da acumulação – amarras que tornam a soberania um atributo disputado e a direção pública uma pretensão continuamente tensionada pela própria lógica do capital financeiro.

Nesse sentido, a crítica marxiana ao dinheiro não entra aqui como objeção externa, mas como retomada categorial do que já se trabalhara anteriormente: “o processo de troca confere à mercadoria, que ele transforma em dinheiro, não seu valor, mas sua forma de valor específica” (Marx, 2023, p. 165). A inversão da pergunta orçamentária pode reorganizar o enunciado político do problema; não pode, contudo, abolir o fato de que a forma monetária permanece expressão de relações sociais determinadas e de que, sob crise, “o dinheiro abandona repentina e imediatamente sua figura puramente ideal” e se impõe como “mercadoria absoluta” (Marx, 2023, p. 210). Assim, a promessa de financiamento paciente não se resolve como expediente técnico de governança, mas permanece atravessada pelo conjunto das determinações objetivas do valor, pela disputa concreta da soberania e pela necessidade historicamente situada de sustentar a valorização da riqueza financeira já existente.

A inversão orçamentária e a promessa de financiamento paciente conduzem imediatamente ao pilar distributivo, pois a própria criação coletiva de valor, tal como formulada pela autora, exige uma teoria prática de quem deve colher recompensas, em que medida e por quais mecanismos. Como visto, Mazzucato parte do reconhecimento de que a criação de valor envolve riscos, capacidades e financiamento, sustentando que a distribuição desse valor deve refletir tais princípios. Segundo ela, a distribuição deve recompensar os diferentes criadores de valor, possibilitar a recriação desse valor por meio do investimento em fontes de criatividade e assegurar que as fontes de financiamento sejam reabastecidas, e não exauridas, de modo a promover maior justiça e resiliência no sistema econômico (Mazzucato, 2022). Essa passagem é decisiva porque desloca a problemática da desigualdade do plano *ex post* (impostos, correções) para a própria gênese das recompensas, como se a ordem social pudesse ser ajustada na origem por uma engenharia distributiva capaz de corrigir a assimetria risco-recompensa, discutida no capítulo 04.

O pilar das parcerias e do valor para *stakeholders* fornece a gramática normativa pela qual a abordagem orientada por missões pretende harmonizar Estado e capital sob propósito comum. Mazzucato insiste que “a noção de ‘propósito’ e de valor para *os stakeholders* não envolve apenas mudanças na governança corporativa, mas também nos detalhes dos contratos entre as empresas e o Estado” (Mazzucato, 2022, p. 163). A relação público-privada passa a figurar como arquitetura ajustável por cláusulas, incentivos e compartilhamento calibrado de riscos e recompensas. A promessa, assim, é duplamente confortável, já que oferece uma linguagem de superação do curto-prazismo e, ao mesmo tempo, preserva o horizonte da parceria com o setor privado como eixo de implementação das missões.

É importante reiterar que a retórica do “valor para *stakeholders*” não constitui uma novidade teórica, mas retoma, sob nomenclatura contemporânea, uma antiga questão no interior do debate corporativo expresso como reação à primazia do lucro ao acionista desde, pelo menos, 1932, sendo “revisitada em circunstâncias alteradas” (Paço Cunha, 2025b, p. 110). Como discutido anteriormente, esse embate entre “valor ao acionista” e “valor aos *stakeholders*” não constitui uma oposição antagônica, mas uma contenda interna à própria unidade corporativa do capital. Essencialmente, ambas as correntes de pensamento “são aspectos de um conflito não antagônico derivado da própria corporação como unidade de produção e finança que responde aos imperativos do lucro e da acumulação” (Paço Cunha, 2025b, p. 118).

Em Mazzucato, a relação Estado-empresa passa a ser concebida como relação suscetível de refino contratual, redistribuição calibrada de riscos e recompensas e alinhamento em torno de missões comuns (Mazzucato, 2022). A promessa de propósito comum opera, aqui, como mecanismo de legitimação, ou seja, uma “simbiose” que permitiria ao Estado impulsionar transformações estruturais sem ruptura com o setor privado. O problema, porém, é que essa cooperação é tratada como se fosse primariamente uma questão de governança e incentivos, subestimando o fato de que a iniciativa privada não se orienta por finalidades públicas, mas por imperativos de valorização e pela preservação de seu poder social. A simbiose público-privada, nesse sentido, encontra limites que não são contornáveis por desenho institucional. Belluzzo; Raimundo; Abouchid (2021) explicitam essa dimensão ao observar que abordagens como a MMT – cujo horizonte reaparece na inversão orçamentária das missões – “pecam na ideia de cooperação junto ao setor privado”, pois não enfrentam que “a garantia de pleno emprego pelo Estado afeta profundamente o poder de barganha do capitalista em relação ao trabalhador”, e que “a ausência do temor do desemprego poderia aumentar o poder dos sindicatos na negociação dos salários e, conseqüentemente, afetar o poder de monopólio da classe capitalista” (p. 12). Por isso, “tais implicações conflituosas sobre a relação entre trabalhadores e capitalistas

não são endereçadas”, havendo “uma dimensão política do princípio da demanda efetiva que pode dificultar a cooperação entre o Estado e o setor privado” (*ibid.*).

Aplicado ao esquema de Mazzucato, isso significa que a parceria orientada por missões não é apenas um contrato mais inteligente, mas uma intervenção potencialmente conflitiva sobre a estrutura de poder de classe, capaz de acionar sabotagens, recuos e resistências quando ameaça a disciplina do trabalho, a hierarquia corporativa e as formas de monopólio social do capital, uma vez que “no interior do processo de produção, o capital se desenvolveu para assumir o comando sobre o trabalho” (Marx, 2023, p. 381). Assim, a cooperação, que aparece como promessa de simbiose, permanece atravessada por coerções objetivas e por conflitos materiais que não podem ser dissolvidos por cláusulas contratuais ou pela linguagem dos *stakeholders*.

O pilar participativo, por fim, aparece como coroamento democrático do programa. Mazzucato sustenta que a criação coletiva de valor exige “novas formas de participação no processo de criação”, por meio da reativação do debate, da negociação e do consenso, o que pressupõe a constituição de “novos fóruns descentralizados” capazes de reunir diferentes vozes e experiências (Mazzucato, 2022, p. 163–164). O recurso à participação funciona aqui como forma de legitimação e como promessa de recomposição do vínculo social e a direção estatal deixa de ser apresentada como tecnocracia passando a figurar como cocriação. Nesses termos, enquanto as determinações materiais da propriedade privada e da exploração permanecerem intocadas, a participação tende a operar de modo formal e abstrato, pois ela pode ampliar canais de escuta e coordenação, mas não suprime o fato de que o metabolismo social segue governado por coerções objetivas.

É assim que a participação comparece, na prática histórica, como tecnologia de legitimação e construção de consenso em torno de programas estatais que visam reorganizar a reprodução capitalista sob novas mediações. Essa função aparece com nitidez na aplicação contemporânea da abordagem orientada por missões no Brasil, na formulação da NIB, uma vez que o estabelecimento das missões “constituiu-se num importante instrumento para a construção de consensos em torno do entendimento de que a política industrial está associada a objetivos sociais centrais do país” (Hitner; Castro, 2024, p. 29), bem como que o Plano de Ação resultou de um “processo de construção coletiva entre o governo federal e a sociedade civil”, o que teria “fortalecido a legitimidade dessa política” (*ibid.*). O processo participativo é descrito como elemento indispensável para gerar apoio e estabilidade política, evidenciado pelo endosso de instituições sociais, empresariais e trabalhistas. O ponto decisivo, porém, é que esse “fortalecimento da legitimidade” não elimina o conflito social, mas o reorganiza sob uma forma

institucional capaz de produzir adesão, pactuação e compromisso, cuja solidez e duração não são presumíveis. Assim, o pilar participativo das missões tende a operar como mediação ideológica no sentido preciso anteriormente discutido: a participação não é irrelevante, mas atua como forma de produção de consenso e de estabilização prática de uma direção político-econômica, apresentando como vontade coletiva aquilo que se realiza sob coerções e limites historicamente determinados.

Se os pilares finais (distribuição, parceria e participação) fornecem a superfície normativa de legitimação da direção estatal, o pilar organizacional explicita a engrenagem interna que torna essa direção praticável, deslocando a transformação para a linguagem da capacidade administrativa. A reconstrução das capacidades organizacionais e institucionais, por sua vez, aprofunda a transposição do problema para o plano administrativo. Mazzucato afirma que “se o que está sendo procurado é um propósito comum, é necessário que haja capacidades ligadas à cooperação, não à competição” (Mazzucato, 2022, p. 162), portanto, a abordagem por missões reinscreve o Estado na gramática da inovação organizacional. Essa formulação é estruturalmente compatível com aquilo que, no capítulo metodológico, foi caracterizado como operação típica de determinadas formas de pensamento econômico, isto é, a conversão das contradições sociais em “leis naturais”. A centralidade atribuída às capacidades internas do Estado funciona como mediação que dá inteligibilidade e plausibilidade ao programa desenvolvido, pois oferece uma superfície prática na qual a transformação aparece como questão de direção e método e não como questão de base social.

Nesse sentido, a “capacidade” traduz antagonismos estruturais em tarefas organizacionais, deslocando a crítica do plano da produção para o plano da gestão. Entretanto, como já indicado pelo exame imanente do papel Estado para Mazzucato, bem como pela discussão metodológica sobre a natureza condicionada das medidas práticas, o campo efetivo de ação estatal não se organiza a partir de uma vontade soberana que escolhe livremente entre cooperação ou competição, mas sob o peso das determinações objetivas do processo de acumulação. Por isso,

dada a missão [social] de administrar a economia capitalista, os agentes posicionados no Estado desenvolvem medidas condicionadas primariamente pela natureza do modo de produção, pelas circunstâncias e por fatores relacionados, incluindo a dependência do Estado diante do processo de acumulação e dos interesses classistas e de suas frações, mas não como espelhamento direto com as ideias em circulação – embora elas não sejam desimportantes, obviamente. Há na verdade um permanente sussurro aos ouvidos do príncipe. (Paço Cunha, 2025a, p. 92)

Por um lado, as medidas não podem ser reduzidas a simples reflexo imediato de ideias ou doutrinas; por outro, as ideias não são irrelevantes, pois operam como formas de orientação e legitimação capazes de preparar condições subjetivas e delimitar o campo do possível. Assim, quando a abordagem orientada por missões investe na reconstrução de capacidades estatais cooperativas, ela não apenas descreve uma necessidade funcional, mas oferece um vocabulário e um horizonte de ação que organizam expectativas e tornam aceitável uma reorganização estatal compatível com as exigências da acumulação em suas condições atuais. É precisamente nesse sentido – como se procurou estabelecer metodologicamente – que formações ideais ganham densidade histórica e potência prática: não por serem “verdadeiras” ou “falsas” em si mesmas, mas pelos efeitos que engendram quando mobilizadas em contextos concretos de conflito e administração. As “capacidades” reivindicadas, desse modo, não escapam ao caráter derivado do Estado moderno. Elas podem aumentar sua eficiência, mas o fazem no interior de uma forma social já determinada, operando como recurso de recomposição administrativa diante de contradições que permanecem intocadas no plano de seus fundamentos. O núcleo do pilar organizacional reside na racionalização de sua administração do capital, uma vez que propõe cooperação e propósito comum como solução. Reafirma-se, assim, a apologia da máquina administrativa feita por Mazzucato.

A formulação desses sete pilares pode ser lida, ademais, como consolidação sistemática de um conjunto de recomendações já enunciadas em *O Estado Empreendedor* (2014), especialmente no apêndice dedicado a medidas sugeridas para o caso britânico. Nesse sentido, o que em 2014 aparece como um rol de expedientes para “corrigir” práticas estatais tidas como passivas – por vezes sob a forma de economia ou neutralização de custos – reaparece em *Missão Economia* (2022) como nova gramática de economia política, isto é, como tentativa de elevar medidas de gestão econômica ao estatuto de princípios estruturantes do próprio modo de governar valor, mercado, finanças, parcerias e participação.

A inflexão é perceptível, por exemplo, na passagem de uma crítica a incentivos indiscriminados para um ideal de parceria “ativa” sob propósito comum. No apêndice, a autora propõe “reduzir as despesas do governo com transferências diretas para pequenas empresas”, além de “abandonar as iniciativas de criação de uma *‘patent box’*”, e defende “rever os benefícios fiscais para P&D com vista a garantir que as empresas sejam responsabilizadas pelo gasto do dinheiro em inovação” (Mazzucato, 2014, p. 265–266). Essa crítica às transferências sem contrapartida encontra seu desdobramento teórico no pilar do valor, quando se afirma ser necessária uma “nova concepção de valor e do processo coletivo de sua criação”, de modo que “as empresas, o governo e a sociedade civil criem valor em conjunto, sem que nenhuma das

partes seja relegada ao papel de mero espectador de outra” (Mazzucato, 2022, p. 161). Aqui, o combate ao “subsídio passivo” deixa de ser apenas prudência fiscal, já que, se o valor é “criação coletiva”, tornar-se-ia coerente exigir que a forma contratual e institucional reconheça essa coprodução, pois “a noção de ‘propósito’ e de valor para os stakeholders não envolve apenas mudanças na governança corporativa, mas também nos detalhes dos contratos entre as empresas e o Estado” (Mazzucato, 2022, p. 163).

Esse mesmo movimento de elevação prescritiva é observável quando se passa do tema do mercado ao problema organizacional. Ainda em 2014, Mazzucato reivindica “uma grande expansão da *Technology Strategy Board*, estruturada segundo o modelo da DARPA americana”, capaz de “permitir a inovação diretamente (pesquisa, desenvolvimento e comercialização) através de uma rede de agências dirigida pelo governo” (Mazzucato, 2014, p. 266). A ideia já contém, em forma embrionária, aquilo que Missão Economia sistematiza ao defender que “estruturar os mercados significa mudar nossa linguagem – e nossa mentalidade – de um modelo em que o principal objetivo do Estado é corrigir e ‘nivelar’ as condições para um em que o Estado cocria uma direção e, portanto, deve inclinar o campo nessa direção” (Mazzucato, 2022, p. 161). A “inclinação do campo”, contudo, não se sustenta apenas por enunciação, mas requer uma maquinaria administrativa específica, de onde deriva a centralidade do pilar organizacional, para o qual “se o que está sendo procurado é um propósito comum, é necessário que haja capacidades ligadas à cooperação, não à competição” (Mazzucato, 2022, p. 162). Assim, o modelo DARPA aparece sempre como figura exemplar de uma agência pública orientada a risco, experimentação e coordenação, funcionando como ponte entre a tese de “moldar mercados” e a exigência de “capacidades” internas ao Estado.

Também o pilar financeiro pode ser reconduzido a esse núcleo anterior, em especial à transição verde como campo privilegiado para a crítica ao curto-prazismo privado. No apêndice, a autora sustenta ser necessário “adotar uma abordagem intervencionista mais proativa da inovação de tecnologia verde” e afirma que, “dada a falta de investimentos privados, o governo do Reino Unido deve intervir e elevar o orçamento ‘verde’. O *Green Investment Bank* não é suficiente” (Mazzucato, 2014, p. 266–267). Em Missão Economia, esse diagnóstico se cristaliza na inversão orçamentária que organiza o pilar.

O nexos entre finanças e distribuição, por sua vez, já é anunciado em 2014 quando a autora afirma que, “quando bem-sucedidos, uma parte do retorno dos investimentos feitos com apoio público significativo deve ser devolvida ao governo” (Mazzucato, 2014, p. 266). Em Missão Economia, a proposição é expandida e ganha densidade: “uma vez que aceitamos que a criação de valor é um esforço coletivo (valor) que exige tomada de riscos e experimentação

(capacidades), além de financiamentos adequados e bem-estruturados (finanças), a distribuição desse valor deve refletir tais princípios” (Mazzucato, 2022, p. 163). E, mais ainda, a autora explicita que “as fontes de financiamento devem ser reabastecidas, em vez de exauridas” (*ibid.*), convertendo a reivindicação de retornos públicos num princípio de redistribuição e sustentabilidade do próprio ciclo de investimento. Nessa chave, medidas como participações acionárias e “*golden shares*” aparecem como alternativas “normais” à “socialização dos riscos e privatização das recompensas” (Mazzucato, 2022, p. 183–184), isto é, como institucionalização de um retorno que em 2014 surge apenas como recomendação de boa condução.

Por fim, a dimensão participativa que em 2022 aparece como requisito de “cocriação” pode ser lida como extensão política e social das mesmas exigências de responsabilização e transparência já insinuadas no apêndice. Se em 2014 a autora reivindica “mais transparência em relação às decisões do financiamento e auditoria mais clara do desempenho” (Mazzucato, 2014, p. 266), em Missão Economia a forma democrática se torna elemento constitutivo: “Para promover a criação coletiva de valor, é preciso fomentar novas formas de participação no processo de criação, através da reativação do debate, da negociação e do consenso”, o que exige “novos fóruns descentralizados, que reúnam diferentes vozes e experiências, como assembleias de cidadãos” (Mazzucato, 2022, p. 163–164). Assim, aquilo que em 2014 ainda aparece como exigência de controle e performance passa a figurar, em 2022, como fundamento de legitimidade e como promessa de reorganização consensual do vínculo entre Estado, empresas e sociedade.

Em suma, a linha que vai do apêndice de O Estado Empreendedor aos pilares de Missão Economia não revela uma ruptura categorial, mas uma maturação prescritiva, uma vez que o que antes era recomendação prática a um país aparece agora como arcabouço de mediações sistemáticas, por meio das quais se pretende tornar governável o conjunto de contradições diagnosticadas. Com isso, a abordagem orientada por missões se apresenta não apenas como um “programa”, mas como forma de reorganizar, sob unidade interna, o campo da intervenção estatal – e é justamente essa pretensão de unidade prática que abre espaço para os contrapontos ontológicos mobilizados ao longo desta dissertação.

Todo esse movimento trata-se de expressão do papel ativo que o pensamento administrativo-econômico desempenha na sociabilidade capitalista. Como discutido anteriormente, sua força não provém apenas de descrever, mas de predispor, moldar, habituar. A gestão se apresenta como via de resolução das contradições, e é nesse registro que o pensamento de Mazzucato opera, visando reordenar conflitos estruturais em termos de

capacidade administrativa e deslocando tensões históricas para um horizonte normativo de melhor arranjo institucional. Ao fazê-lo, cumpre uma função própria das formações ideais no interior da sociabilidade capitalista: reorganizar a percepção dos limites estruturais para problemas administráveis, movimento coerente com o fato de que “as formas de pensamento, enquanto objetos especialmente sistematizados, desaguam com potencial de modificação das condições de sua gênese” (Paço Cunha, 2025a, p. 14). Não é fortuito, portanto, que tal abordagem, como exemplar do pensamento administrativo-político, encontre aderência no interior da burocracia estatal, na medida em que sua dupla tarefa – explicar e influenciar – tende a revestir as contradições do capitalismo de uma aparência de superabilidade técnica, reforçando a autocompreensão administrativa do próprio Estado.

É a partir disso que se pode deferir um tipo de reabilitação da burocracia estatal no pensamento de Mazzucato. Contra a acusação de ineficiência e atraso por parte dos servidores públicos, a autora projeta uma narrativa na qual o Estado é empreendedor, criador de valor, inovador. Assim, a valorização do aparato administrativo e de seus funcionários é parte constitutiva de suas formulações. Segundo ela,

a compreensão da natureza única do setor público – como algo mais do que uma versão 'social' ineficiente do setor privado – afeta a natureza das parcerias público-privadas que surgem, bem como as 'recompensas' que Estado se sente no direito de colher [...]. Um Estado empreendedor não apenas “reduz os riscos” do setor privado, como antevê o espaço de risco e opera corajosa e eficientemente dentro desse espaço para fazer as coisas acontecerem. De fato, quando não se mostra confiante, o mais provável é que o Estado seja “submetido” e se curve aos interesses privados. Quando não assume um papel de liderança, o Estado se torna uma pobre contrafação do comportamento do setor privado em vez de uma alternativa real (Mazzucato, 2014, p. 29).

Esse movimento de valorização do aparato administrativo se trata, assim, de uma aparente redenção da máquina estatal. A administração passa a ser investida de qualidades imanentes, como coragem, propósito, visão, como se nelas residisse uma capacidade autônoma de direção racional do processo social. O que se oculta, porém, é que tais capacidades derivam precisamente da função histórica de administrar as contradições do capital e os compromissos que o reproduzem. É nesse terreno que a elucidação ontológica de Lukács (2013) ilumina o núcleo do problema, pois,

para poder dominar em condições otimizadas, [a classe dominante] precisa levar em conta as respectivas circunstâncias externas e internas e, na instituição da lei, firmar os mais diferentes tipos de compromissos. Está claro que sua extensão e magnitude exercem influência considerável sobre o comportamento das classes que deles participam, positiva ou negativamente. [...] A imposição

inescrupulosa dos interesses globais da classe dominante pode muito bem entrar em contradição com muitos interesses de integrantes da mesma classe (Lukács, 2013, p. 233).

A luz lançada por Lukács permite, então, reposicionar o enunciado celebratório de Mazzucato sobre o Estado empreendedor no seu terreno real, uma vez que não se trata de uma “redenção” espontânea do aparelho público, mas de um movimento de recomposição política no interior da própria forma estatal. A burocracia, enquanto instância de mediação e compromisso, reaparece como aquilo que deve ser fortalecido para que a dominação possa ser exercida “em condições otimizadas”, inclusive quando a imposição imediata do interesse global da classe dominante entra em atrito com interesses particulares e com o próprio equilíbrio contingente da reprodução social (Lukács, 2013). É aí que a reabilitação da máquina estatal se ressalta, pois surge como resposta a um cenário em que o capitalismo já não pode se permitir governar apenas pela brutalidade franca de suas determinações mais imediatas, necessitando também da administração como prática de estabilizar, conciliar e conduzir.

Nesse registro, o que Mazzucato oferece não é apenas um diagnóstico econômico, mas uma espécie de psicologia da autoridade pública. Sua narrativa recompõe o Estado como um ente moral, sujeito de si, capaz de “antever o espaço de risco”, “agir corajosamente” e evitar ser “submetido” aos interesses privados (Mazzucato, 2014). O núcleo da operação não está em demonstrar teoricamente a autonomia do Estado – o que exigiria encarar sua derivação social e seus limites objetivos –, mas em reativar uma autocompreensão burocrática, ou seja, devolver à administração a imagem de competência, energia e missão, como se o êxito histórico do aparelho estatal dependesse, em última instância, de confiança, ousadia e propósito. A política econômica aparece, assim, menos como conflito e mais como tarefa, menos como contradição e mais como projeto; e o Estado, em vez de figura socialmente condicionada, reaparece como organismo cujo problema central teria sido a perda de ânimo, de musculatura e de direção.

Desse modo, o tom exortativo se expressa como forma eficaz dessa reabilitação. A linguagem de “mirar alto”, “inclinando o campo”, “despertar reações catalíticas” e “fazer acontecer” atua não somente como ornamentação retórica, mas como uma tecnologia discursiva que reorganiza a percepção do possível. Ela desloca as coerções do capital para o pano de fundo e traz para a linha de frente a promessa de que, com as “capacidades certas”, a administração pode conduzir o metabolismo social por meio de melhores metas, melhores contratos, melhores fóruns e melhor coordenação. Assim, a burocracia é convocada a se reconhecer como heroína tardia da história da inovação – e, por extensão, como guardiã contemporânea do futuro –,

enquanto as contradições que a tornam necessária permanecem higienizadas sob a forma de desafios gerenciáveis.

Se, internamente, a abordagem por missões tende a converter contradições em tarefas de coordenação, externamente ela também encontra resistência em uma literatura crítica divergente que se consolidou como resposta organizada à popularidade de Mazzucato e ao que seus autores tratam como renascença do intervencionismo industrial. Obras como *Questioning the Entrepreneurial State* (Wennberg; Sandström, 2022) e *Moonshots and the New Industrial Policy* (Henrekson; Sandström; Stenkula, 2024) examinam a abordagem orientada por missões sob perspectivas liberal-institucionalistas, associadas à Escola Austríaca e à Teoria da Escolha Pública, enfatizando problemas de informação dispersa, incentivos perversos, *rent-seeking*, captura burocrática e distorções alocativas. Essa literatura critica diretamente o caráter “ideológico” da agenda das missões, afirmando que:

Os defensores da ‘economia por missões’ oferecem poucas evidências empíricas para sua agenda ideológica. (...) as evidências convincentes de falhas na definição de missões, na coordenação e nos resultados econômicos ou sociais servem como um alerta de que as políticas governamentais provavelmente serão distorcidas por agendas políticas, busca de privilégios, falta de informações ou capacidades relevantes e burocracia excessiva (Agarwal *apud* Henrekson; Sandström; Stenkula, 2024, p. 6, tradução nossa).

Mais ainda, insistem que os governos “não conseguem definir metas e elaborar um plano viável para alcançá-las, pois não possuem a capacidade de agregar e processar as informações necessárias nem o conhecimento técnico para atingir esses objetivos” (Henrekson; Sandström; Stenkula, 2024, p. 22, tradução nossa). Em síntese, ao relaxar “a suposição de onisciência do empreendedor do setor público”, o argumento de Mazzucato reconduziria o problema ao “conhecimento ‘das circunstâncias particulares de tempo e lugar’”, de modo que “qualquer intervenção do governo na escolha de vencedores” seria problematicamente inclinada ao fracasso (*ibid.* p. 104, tradução nossa).

Embora relevante como contraponto, essa crítica liberal tende a permanecer confinada ao dilema eficiência/ineficiência, como se a alternativa histórica residisse em preservar um mercado ideal e autocorretivo contra um Estado distorcivo. A crítica materialista desenvolvida nesta dissertação se difere e desloca o eixo, uma vez que o problema decisivo não é se missões falham por incapacidade de processamento de informação – ainda que possam falhar por isso – , mas o que se revela na própria necessidade histórica de formular missões como solução. A gestão estatal aparece, aqui, não como intrusa externa ao capitalismo, mas como uma forma política do próprio capital, mobilizada para administrar tensões que a reprodução privada não

resolve sozinha. Por isso, o pensamento de Mazzucato se mostra particularmente eficaz em sua difusão, posto que não propõe abolir o metabolismo social regido pelo valor, mas reforçar a crença de que ele pode ser reorientado por vontade, método e arquitetura institucional.

Essa função se torna especialmente visível no Brasil recente, onde o vocabulário *mission-oriented* comparece como elemento legitimador de programas estatais – como na formulação da NIB. Nesses casos, a “missão” opera como dispositivo de construção de consenso em torno de objetivos sociais, estabilizando politicamente a intervenção estatal por meio de linguagem integradora. O que se observa é que a participação e a cocriação aparecem como formas de adesão social e pactuação, reorganizando o conflito sob um léxico de propósito comum.

Essa dinâmica permite enquadrar a abordagem orientada por missões de Mazzucato em um registro mais decisivo do que aquele oferecido pela controvérsia liberal acerca de incentivos e informação: trata-se de uma forma de politicismo. Não porque a autora ignore a economia ou porque “reduza tudo ao Estado” por voluntarismo, mas porque seu núcleo prático opera por uma autonomização do político-institucional como instância capaz de reorganizar o todo social, deslocando o fundamento objetivo das relações de produção para um repertório de desenho, governança e coordenação. Aqui, a totalidade aparece como se pudesse ser reconfigurada pelo método, uma vez que definem-se missão, mobilizam-se capacidades, alinham-se incentivos, redesenham-se contratos, mede-se desempenho, corrige-se rota.

Essa operação corresponde com precisão ao diagnóstico formulado por Chasin a respeito da “politização do discurso”, entendida como redução do todo problemático ao universo das regras e dos arranjos institucionais. Em termos contundentes, trata-se da “redução do todo problemático nacional ao meramente político”, isto é, uma “autonomização do político e sua consequente hiperacentuação” (Chasin, 2000, p. 8–9). Nessa chave, as grandes determinações sociais são dissolvidas em propostas abstratas de reforma, e o que é estrutural aparece como reorganizável por expedientes de governo. O resultado é a “diluição, o desossamento do todo, a sua liquefação em propostas abstratamente situadas apenas no universo das regras institucionais”, isto é, a “prevalência politicológica do ‘político’ em detrimento da anatomia do social, isto é, do alicerce econômico” (Chasin, 2000, p. 3).

O alcance da crítica, porém, não implica qualquer recaída em reducionismo econômico: trata-se de reconhecer que o político só adquire especificidade enquanto dimensão de um todo e que suas mediações não podem ser tratadas como se pairassem sobre as condições materiais de reprodução social. Como sublinha Paço Cunha ao recuperar essa inflexão chasiniana, a autonomização do político implica “desliga[r] o político da raiz que o engendra e reproduz;

numa palavra, na exata medida que o desqualifica enquanto político real, enquanto dimensão de um todo, que só pelo todo possui especificidade” (Paço Cunha, 2025c, p. 354). A consequência disso é que se produz uma espécie de operacionalismo rústico, no qual a crise do capital é traduzida em portfólio de instrumentos e em manual de governança: o antagonismo se converte em “desafio”; o conflito, em “alinhamento”; a coerção objetiva, em “problema de coordenação”.

E esse politicismo se expressa, sobretudo, por sua face mais visível como tendência manipulatória da forma de pensamento em questão. A manipulação quer aqui informar a "aguda redução de senso e renúncia deliberada a qualquer critério objetivo de verdade", critério que cede lugar a "finalidades prático-imediatas". Essa tendência mobiliza um "livre rearranjo tópico eficiente dos fatores em presença" e orienta a ação concreta ao "sentido da imediaticidade". É, em síntese, "antitética à prática da transformação" (Chasin, 2000, p. 174) e oferece uma administração dos mecanismos e fatores institucionais com a tarefa de regular a acumulação capitalista e as contradições pelas quais se move.

Nesse sentido, a abordagem não constitui uma ruptura com o capitalismo, mas uma tentativa de torná-lo mais governável e mais aceitável, reintroduzindo esperança e legitimidade no interior de uma forma social cuja dinâmica permanece regida pela valorização. E aqui cabe recordar o limite clássico do entendimento político, já indicado por Chasin: “o entendimento político é justamente entendimento da política enquanto pensa no interior dos limites da política. Quanto mais vivo e penetrante for, tanto mais incompetente é para compreender os males sociais” (Chasin, 2000, p. 125). A gramática das missões pode ser viva, inspiradora e operacional; mas é precisamente essa vivacidade que tende a recobrir, com melhor acabamento, o solo duro que ela não toca – o metabolismo social do capital.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação tomou como objetivo central analisar a natureza peculiar do pensamento administrativo-econômico de Mariana Mazzucato, entendendo-o não como mera intervenção no debate de política industrial, mas como formação ideal dotada de função social específica no interior do capitalismo. Ao longo do percurso, buscou-se demonstrar que, embora a autora se apresente como crítica do neoliberalismo e da financeirização, seu núcleo argumentativo opera no registro da reorganização administrativa das contradições contemporâneas, oferecendo uma gramática de direção estatal capaz de restituir legitimidade à intervenção pública sem ultrapassar os limites ontológicos do metabolismo social regido pela lei do valor.

A análise imanente empreendida permite conceber a tese de que a obra de Mazzucato constitui uma reabilitação da burocracia estatal e uma defesa renovada do Estado-Gerente. Sua abordagem orientada por missões eleva a notória razão prática administrativa – condensada no ciclo PODC e em seus desdobramentos contemporâneos – ao plano da administração política da economia nacional. Isso não ocorre como simples transposição mecânica de técnicas organizacionais para o âmbito macroeconômico, mas como operação técnica-metodológica pela qual problemas sociais e impasses históricos são reconfigurados como desafios de coordenação, desenho institucional, recomposição de capacidades e alinhamento estratégico entre atores. Assim, a promessa de “reinventar o capitalismo” se trata de uma espécie de higienização dos antagonismos e conflitos essenciais, ou uma forma sofisticada de tornar administrável as contradições inerentes ao próprio capitalismo.

A partir desse núcleo, é possível delinear que a abordagem orientada por missões se inscreve no horizonte do politicismo, isto é, na redução da totalidade social ao domínio do político-institucional, com a consequente hiperacentuação das soluções organizacionais, das regras e das capacidades estatais em detrimento da anatomia do social, uma vez que, ao tratar as contradições estruturais como problemas de “governança”, “liderança”, “coragem”, “visão” e “instrumentos adequados”, o pensamento de Mazzucato opera uma autonomização do político, ou seja, desloca-se o eixo da explicação para o terreno do aperfeiçoamento do Estado, da coordenação e do propósito, como se o núcleo das mazelas sociais estivesse na forma da gestão e não na forma social que engendra e reproduz essas mazelas.

Uma síntese dos achados pode ser organizada em três movimentos centrais. O primeiro diz respeito ao estatuto do valor. A crítica imanente permitiu mostrar que a autora dissolve a categoria de valor enquanto forma social objetiva – vinculada ao trabalho abstrato e à produção

de mais-valor – em um repertório normativo de “valor público”, “criação coletiva” e “propósito comum”. Essa dissolução tem efeitos teóricos e políticos precisos, posto que, ao converter o valor em horizonte moral e cooperativo, o antagonismo social tende a ser traduzido como problema de governança e de contratos; a exploração aparece como falha de desenho distributivo; e a contradição capital-trabalho é recoberta pela semântica de coprodução entre “Estado, empresas e sociedade civil”. A operação é tanto mais eficaz quanto mais “limpa”, mais “higiênica, uma vez que ela não nega frontalmente o conflito; apenas o desloca, suavizando-o como assimetria corrigível por melhores regras e incentivos. Em suma, uma questão de método.

O segundo movimento diz respeito à forma. Demonstrou-se que a abordagem orientada por missões – reforçada por instrumentos como o ROAR e pela metáfora do *moonshot* – funciona como a transposição da racionalidade gerencial ao governo da economia. A missão, apresentada como “tiro para a lua”, condensa um modelo de planejamento finalístico, organização intersetorial, direção coordenadora e controle por métricas de desempenho, isto é uma administração por resultados, agora deslocada do nível da empresa privada para o nível do Estado e da sociedade. Nessa gramática, crises estruturais aparecem como tarefas bem delimitadas e superáveis mediante coordenação, investimento paciente e mobilização coletiva. A metáfora épica da Apollo fornece o brilho; o conteúdo, porém, se trata de controle e da promessa de que o extraordinário pode ser produzido por método, desde que o Estado “acredite em si mesmo”, recupere ambição e redesenhe suas capacidades internas.

O terceiro movimento diz respeito à função social desse arranjo. Mazzucato insiste na reconstrução de capacidades estatais, na reabilitação da parceria público-privada e na participação como base de legitimidade, fornecendo, assim, um vocabulário que reconcilia Estado e capital sob uma aparência de simbiose orientada ao bem comum. Essa reconciliação, contudo, não elimina as coerções materiais, mas as reorganiza como superfície governável. Trata-se, assim, de uma forma ideal que procura conciliar, harmonizar a necessidade de direção estatal – em um contexto de financeirização, crise climática e erosão de legitimidade – com a preservação do horizonte do capital. A promessa de “economia da esperança” não é ingênua; ela é funcional.

Essa funcionalidade se torna particularmente visível quando se considera a difusão do pensamento de Mazzucato no Brasil. A circulação de seu vocabulário em espaços estatais de formação, em organismos de planejamento e em arenas de formulação de políticas públicas constitui indício eloquente de sua possível eficácia social, já que as missões fornecem uma linguagem de consenso capaz de congrega frações distintas – burocracia, empresariado, entre outras – em torno de objetivos compartilháveis, sem que isso exija enfrentar o nervo da

sociabilidade capitalista. Na medida em que a gramática orientada por missões se apresenta como método neutro e como horizonte moral (propósito, participação, cocriação), ela reabilita a burocracia estatal enquanto instância racional de condução e reconverte conflitos substantivos em divergências de implementação, métricas e arranjos institucionais. Nesse sentido, a adesão brasileira evidencia que a abordagem opera como mediação ideológica particularmente adequada a um cenário em que o Estado precisa reconstruir legitimidade e capacidade de intervenção sem romper com as bases materiais da acumulação.

Do ponto de vista da Administração, esses resultados reforçam que o pensamento administrativo-econômico de Mazzucato não comparece apenas como proposta econômica, mas como ampliação do escopo da razão prática gerencial. Enquanto eleva o PODC ao plano da economia e da política industrial, sua obra contribui para a consolidação de uma tendência histórica na qual a Administração se apresenta como linguagem geral da direção social, deslocando contradições ontológicas para o plano de dispositivos, modelos, instrumentos e capacidades. A promessa de que o Estado pode “moldar mercados”, “criar valor” e “dirigir transformações” assume, assim, a forma de uma reafirmação da centralidade do gestor, agora não apenas no interior das organizações, mas como figura organizadora da totalidade econômica.

No que concerne aos limites desta pesquisa, cabe registrar algumas delimitações fundamentais. Em primeiro lugar, a dissertação privilegiou uma análise imanente do corpus central da autora e de seus desdobramentos mais relevantes, com ênfase na abordagem orientada por missões e em sua gramática administrativa. Isso implicou restringir a exploração sistemática de aplicações empíricas específicas das missões em diferentes países e setores, tema que demandaria outro tipo de recorte, mais extensivo e com base documental própria. Em segundo lugar, o trabalho enfatizou a dimensão categorial e ideal do pensamento administrativo-econômico, deixando em segundo plano um exame quantitativo de resultados de políticas orientadas por missões. Em terceiro lugar, a análise tratou a adesão institucional à gramática das missões – particularmente no Brasil – como indício de eficácia ideológica, mas não realizou, por limites de escopo, uma pesquisa de campo que permitisse mapear mais finamente os mecanismos concretos dessa adesão no interior da burocracia estatal, das frações do capital e dos organismos de formação governamental. Trata-se, portanto, de uma agenda promissora para investigações subsequentes.

Em suma, esta dissertação buscou demonstrar que a obra de Mariana Mazzucato não se limita a defender “mais Estado”, mas requalifica o Estado como gestor estratégico e reabilita a burocracia como núcleo virtuoso da direção econômica. Seu pensamento oferece uma gramática

de esperança e propósito que higieniza contradições ontológicas, deslocando-as para o plano do administrável. A administração estatal, sob o manto das missões, pode no máximo disciplinar mazelas, recompor compromissos e sustentar a reprodução social a níveis politicamente suportáveis; mas não pode suprimir as coerções objetivas que governam a forma social do capital. O *moonshot*, assim, não suspende a gravidade: apenas oferece ao movimento necessário uma narrativa épica de controle.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Caroline Giusti de; NONATO, Vinícius Luís de Souza; FELIZARDO, Rafael Grilli. A nova política industrial brasileira e seu alinhamento às tendências globais. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 36, p. 63–116, dez. 2024. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/613>. Acesso em 06 jan. 2026.

ARBIA, A. O momento estrutural do Estado: incontrolabilidade do capital como determinação primária do Estado moderno. In: MORAES, A.; RODRIGUES, M.; CAVALCANTE, R. (org.). **Panorama da produção discente do PPGSS-UFRJ**. Coleção Carlos Nelson Coutinho, v. 3. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018. p. 105-122.

BARCELLOS, João Miguel Villas-Bóas. O complexo industrial-militar e seus fundamentos: geopolítica, desenvolvimento e avanço tecnológico. **Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 327-351, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://decex.nucleoad.net/ebrevistas/RMM/article/view/9035/8145>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BERNARD, C. **An introduction to the study of experimental medicine**. New York: Henry Schuman Inc, 1949

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; RAIMUNDO, Lício da Costa; ABOUCHEDID, Saulo. Gestão da riqueza velha e criação de riqueza nova: uma crítica à Modern Money Theory (MMT). **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 1 (71), p. 1-14, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/MR49XDQx8xGHqFLdCHnKkQP/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 13 jan. 2026

BLOCK, F. L.; KELLER, M. R. “Where do innovations come from?”. In: BLOCK, F. L.; KELLER, M. R. (org.). **State of Innovation: The US Government’s Role in Technology Development**. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2011. p. 154-173.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova indústria Brasil – Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável: Plano de Ação para a neointustrialização 2024-2026** / Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). - Brasília: CNDI, MDIC, 2024. 102 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

CHASIN, José. **O Integralismo de Plínio Salgado**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

\_\_\_\_\_, José. **A miséria brasileira: 1964-1994 – do golpe militar à crise social**. Santo André: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

\_\_\_\_\_, José. **Marx: Estatuto ontológico e resolução metodológica**. São Paulo: Boitempo, 2009.

CHANDLER, A. **Ensaio para uma teoria histórica da grande empresa**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (CNDI). **Resolução CNDI/MDIC nº 1, de 6 de julho de 2023**. Dispõe sobre as missões para a nova política industrial. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jul. 2023. Republicação. Disponível em: [https://www.gov.br/mdic/ptbr/composicao/se/cndi/arquivos/decretos-e-portarias/arquivos/dou\\_2023-07-20-resolucao-cndi-mdic-no-1-de-6-de-julho-de-2023-missoes-republicacao/view](https://www.gov.br/mdic/ptbr/composicao/se/cndi/arquivos/decretos-e-portarias/arquivos/dou_2023-07-20-resolucao-cndi-mdic-no-1-de-6-de-julho-de-2023-missoes-republicacao/view). Acesso em: 11 abr. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Regulation (EU) 2021/695 establishing Horizon Europe**. Official Journal of the European Union, L 170, 12.05.2021. Art. 3. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2021/695/oj>. Acesso em 24 mar. 2025.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, José Henrique de. Tempo dedicado ao trabalho e sofisticação dos mecanismos de controle na gestão das unidades produtivas. In: CUNHA, Elcemir Paço; FERRAZ, Deise Luiza (org.). **Crítica marxista da administração**. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018. p. 301-311.

FAYOL, H. Préface à l'Eveil de l'esprit public. In: **Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale**. Paris: Dunod, 1927a. v. 4.

\_\_\_\_\_, H. L'administration positive dans l'industrie. In: **Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale**. Paris: Dunod, 1927b. v. 4.

\_\_\_\_\_, H. **Administração industrial e geral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 1964.

FERRAZ, Janayna de Moura; FERRAZ, Deise Luiza da Silva. O materialismo histórico e dialético: por que ser contra-hegemônico (pode) não é ser contra o capital. In: PAÇO CUNHA, Elcemir; FERRAZ, Deise Luiza (org.). **Crítica marxista da administração** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018.

FILHO, Luiz Alberto Marques Vieira; DECCACHE, David. Repensando o financiamento do desenvolvimento à luz da Teoria Monetária Moderna. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 29, p. 113-138, ago. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/392>. Acesso em: 28 dez. 2025.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado; Contraponto, 2009.

GALBRAITH, John Kenneth. **Economics and the Public Purpose**. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

GUEDES, Leandro Theodoro. **O irracionalismo de Guerreiro Ramos**. 2024. 214 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração e Contabilidade, Viçosa, 2024. Orientador: Wesceley Silva Xavier. DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2024.112>. Acesso em: 18 dez. 2024

GURGEL, Claudio Roberto Marques; RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves. Administração contemporânea e neoliberalismo: o monopólio da distribuição das ideias. In: CUNHA, Elcemir Paço; FERRAZ, Deise Luiza (org.). **Crítica marxista da administração**. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018. p. 68-98.

GURGEL, Claudio Roberto Marques; RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves. Administração política para além do quasi-boom. In: ENCONTRO DA ANPAD, 49., 2025, Aracaju. **Anais**. Aracaju: UNIT, 2025. p. 1-16.

HENREKSON, Magnus; SANDSTRÖM, Christian; STENKULA, Mikael (ed.). **Moonshots and the New Industrial Policy**: questioning the mission economy. Cham, Suíça: Springer, 2024. (International Studies in Entrepreneurship, v. 56). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-49196-2>.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Tradução de Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HITNER, Verena; CASTRO, Aline Conti. O processo de formulação da Nova Indústria Brasil (NIB): política orientada por missões e participação social no desenho do plano de ação da NIB. **Revista Tempo do Mundo**, n. 36, dez. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/648>. Acesso em 06 jan. 2026.

KAHN, Richard F. **The relation of home investment to unemployment**. The Economic Journal, Londres, v. 41, n. 162, p. 173–198, 1931.

KEYNES, John Maynard. **The end of laissez-faire**. Amherst, N.Y.: Prometheus Books, 2004. Original publicado em 1926.

\_\_\_\_\_, John Maynard. **The general theory of employment, interest, and money**. Cambridge: Macmillan, 1973. (The collected writings of John Maynard Keynes, v. 7). Original publicado em 1936.

\_\_\_\_\_, John Maynard. “Private Letter to Franklin Delano Roosevelt”. 1 fev. 1938. In: MOGGRIDGE, D. E. (Org.). **Maynard Keynes: An Economists Biography**. Londres: Routledge, 1992.

LAZONICK, William. **Profits without prosperity**. Harvard Business Review, Boston, set. 2014.

LUKÁCS, G. **Existencialismo ou marxismo**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

\_\_\_\_\_, G. **Conversando com Lukács** (Entrevista a Léo Kofler, Wolfgang Abendroth e Hans Heinz Holz). Tradução de Giseh Vianna. 1. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2014.

\_\_\_\_\_, G. **Para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo, 2013

\_\_\_\_\_, G. **A destruição da Razão**. São Paulo: Instituto Lukács. 2020

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Tradução de Álvaro Pina. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

\_\_\_\_\_, K. **Manuscritos econômico-filosóficos de 1844**. Tradução de J. Ranieri. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

\_\_\_\_\_, K. **Teorias da mais-valia: histórica crítica do pensamento econômico**. v.I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_, K. Glosas críticas ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”. De um prussiano”. In: **Lutas de classes na Alemanha**. São Paulo: *Boitempo*, 2010.

\_\_\_\_\_, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro III: o processo global da produção capitalista. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_, K. **O capital: Crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2023.

MARINGONI, Gilberto (org.). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em xeque**. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MAZZUCATO, M.; SPANÓ, E.; DOYLE, S. Potencializando compras públicas para impulsionar a agenda de transformação econômica do Brasil. London: **UCL Institute for Innovation and Public Purpose**, 2024. (Working Paper Series, IIPP WP 2024-10).

Disponível em:

[https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sites/bartlett/files/potencializando\\_compras\\_publicas\\_para\\_tran\\_sformacao\\_do\\_brasil.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sites/bartlett/files/potencializando_compras_publicas_para_tran_sformacao_do_brasil.pdf). Acesso em: 14 nov. 2025.

MAZZUCATO, M.; TEIXEIRA, F.; TAGLIANI, G. Um arcabouço orientado por missões para a coordenação das empresas estatais no Brasil. London: **UCL Institute for Innovation and Public Purpose**, 2024. (Working Paper Series, IIPP WP 2024-18). ISSN 2635-0122.

Disponível em:

[https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sites/bartlett/files/arcabouco\\_para\\_coordenacao\\_das\\_estatais\\_n\\_o\\_brasil.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sites/bartlett/files/arcabouco_para_coordenacao_das_estatais_n_o_brasil.pdf). Acesso em: 11 abr. 2025.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Tradução Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.

\_\_\_\_\_, Mariana. From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. **Industry and Innovation**, v. 23, n. 2, p. 140-156, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>. Acesso em: 06 jan. 2026

\_\_\_\_\_, Mariana. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, n. 5, p. 803-815, out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icc/dty034>. Acesso em: 06 jan. 2026

\_\_\_\_\_, Mariana. **O valor de tudo**: produção e apropriação na economia global. Tradução de Camilo Adorno e Odorico Leal. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

\_\_\_\_\_, Mariana. **Mission economy**: a moonshot guide to changing capitalism. London: Penguin Books, 2021.

\_\_\_\_\_, Mariana. **Missão economia**: Um guia inovador para mudar o capitalismo. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. 1ª ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

MEDEIROS, Juliano. A saída, onde está a saída? In: MARINGONI, Gilberto (org.). **A volta do Estado planejador**: neoliberalismo em xeque. São Paulo: Contracorrente, 2021. p. 474-489.

MEDEIROS, Carlos A. O Desenvolvimento Tecnológico Americano no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar. In: Fiori, José L. **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

MOREIRA JR., Hermes. Inovação, militarismo e hegemonia: o complexo industrial militar na estratégia dos Estados Unidos para a manutenção da liderança internacional. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 22-39, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/51916>. Acesso em: 10 jan. 2026.

NELSON, R.; WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982

PAÇO CUNHA, Elcemir; GUEDES, Leandro Theodoro. Recepções do ideário marxista pelo pensamento administrativo: da oposição indireta à assimilação relativa. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 349–362, jul./set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/MgrMmHdGc9Lvds8YmpxL8Nt/?lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2025.

PAÇO CUNHA, Elcemir; GUEDES, Leandro Theodoro. Natureza do pensamento administrativo político a serviço da acumulação. **Revista Brasileira de Administração Política**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 88-108, 2025. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/71028>. Acesso em: 31 dez. 2025.

PAÇO CUNHA, Elcemir. Ontogênese e formas particulares da função de direção: introdução aos fundamentos históricos para a crítica marxista da administração. In: PAÇO CUNHA, Elcemir; FERRAZ, Deise Luiza (org.). **Crítica marxista da administração** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Rizoma, 2018.

\_\_\_\_\_, Elcemir. Centralidade da gestão do Estado como limite da razão política ou para uma crítica da administração política. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 150-178, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/read/article/view/89126>. Acesso em: 13 out. 2025.

\_\_\_\_\_, Elcemir. Gênese do taylorismo como ideologia: acumulação, crise e luta de classes. **Revista Organizações & Sociedade**, Juiz de Fora, v. 27, n. 95, p. 674-704, out./dez.

2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/osoc/a/Kx3Mrq8kXXNTxbYdVxjR8xj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2026.

\_\_\_\_\_, Elcemir. Capacidades estatais para administração política: proposta analítica fundamentada na ontologia materialista. **EnANPAD**, 2021. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/377809640\\_Capacidades\\_Estatais\\_para\\_Administracao\\_Politica\\_Proposta\\_Analitica\\_Fundamentada\\_na\\_Ontologia\\_Materialista](https://www.researchgate.net/publication/377809640_Capacidades_Estatais_para_Administracao_Politica_Proposta_Analitica_Fundamentada_na_Ontologia_Materialista). Acesso em: 25 nov. 2025.

\_\_\_\_\_, Elcemir. Keynes, Hayek e Friedman: Pensamento Econômico como Ideologia na Combinação Histórica dos Métodos de Administração Política do Capital a partir da Renovação do (Neo) Liberalismo. In: **XLVI ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2022**, On-line. Anais (...). Maringá: ANPAD, 2022a. p. 1-19. ISSN 2177-2576. Disponível em:

<https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/78679495fe70bfa486d8aaff1a2e4aa9.pdf>. Acesso em 06 jan. 2026.

\_\_\_\_\_, Elcemir. Henri Fayol e o método experimental de Claude Bernard. **Cadernos EBAPÉ.BR**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 851-862, nov./dez. 2022b. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cebape/a/MSqLsF5NYRJMxDbXbXyp7wR/?lang=pt>. Acesso em: 09 jan. 2026.

\_\_\_\_\_, Elcemir. Administração política no itinerário intelectual de R. Santos (1980–1993). **Revista Brasileira de Administração Política – ReBAP**, Salvador, v. 15, n. esp., p. 1–28,27. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/55277>. Acesso em: 09 abr. 2025.

\_\_\_\_\_, Elcemir. O problema da eficácia das formações ideais: o pensamento econômico como ideologia. **Verinotio**, Rio das Ostras, v. 29, n. 2, pp. 01-23; jul.dez., 2024.

Disponível em: <https://www.verinotio.org/sistema/index.php/verinotio/article/view/725>. Acesso em: 17 dez. 2024

\_\_\_\_\_, Elcemir. **Determinação Social do Pensamento Econômico na Unidade do Método Materialista**. Belo Horizonte, MG: Verinotio Livros, 1. ed. 2025a.

\_\_\_\_\_, Elcemir. As condições históricas fundamentais e contingentes da teoria da maximização do valor ao acionista. **Revista Marx e o Marxismo**, v. 13, n. 25, p. 104-123, jul./dez. 2025b. Disponível em: <https://niepmarx.com.br/index.php/MM/article/view/711>.

Acesso em: 09 jan. 2026.

\_\_\_\_\_, Elcemir. O "pavoroso deserto ideológico": dos fundamentos à atualidade do ideário politicista na miséria brasileira. **Verinotio – Revista On-line de Filosofia e Ciências Humanas**, v. 30, n. 1, p. 352-384, jan./jun. 2025. Disponível em:

<https://www.verinotio.org/sistema/index.php/verinotio/article/view/748>. Acesso em: 15 jan. 2026.

PETEAN, Gustavo Henrique; NASCIMENTO, Daniel Teotonio do; DRESCH, Leonardo de Oliveira; BENINI, Elcio Gustavo. Abordagem clássica da administração: uma análise comparativa dos manuais acadêmicos. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 14, n. 1, p. 127–143, 2024. Disponível em:

<https://reunir.revistas.ufcg.edu.br/index.php/uacc/article/view/1765/848>. Acesso em 08 jan. 2026.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 102-135, 1993. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8553>. Acesso em 13 out. 2025

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M.; PINTO, F. L. B. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. **Cad. EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, p. 939-959, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/ZgYDkxC3X4xJjggBV4p3DdG/?lang=pt>. Acesso em 09 out. 2025

SCHAAKE, Marietje. **The Tech Coup: How to Save Democracy from Silicon Valley**. Princeton: Princeton University Press, 2024.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, I. D. D. de. **A diferença específica do desenvolvimentismo como ideologia no Brasil**: estudo da gênese e do caso clássico. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/17767>. Acesso em: 09 jan. 2026

UNITED KINGDOM. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. **Industrial Strategy: Building a Britain fit for the future**. London: **Crown Copyright**, 2017. 255 p. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/industrial-strategy-building-abritain-fit-for-the-future>. Acesso em: 24 mar. 2025.

VAISMAN, E.; ALVES, Antônio J. L. Apresentação. In: CHASIN, J. **Marx: Estatuto ontológico e resolução metodológica**. São Paulo: Boitempo, 2009.

VAISMAN, E.; FORTES, R. V. Apresentação. In: LUKÁCS, G. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo, 2010.

VAISMAN, E. A ideologia e sua determinação ontológica. **Verinotio**, n. 12, ano VI, out. 2010. Disponível em: <https://www.verinotio.org/sistema/index.php/verinotio/article/view/100>. Acesso em: 11 fev. 2025.

\_\_\_\_\_, E. A usina onto-societária do pensamento. **Verinotio** - Revista On-line de Educação e Ciências Humanas, v. 2, n. 4, 2006. Disponível em: <https://www.verinotio.org/sistema/index.php/verinotio/article/view/27/17>. Acesso em: 17 dez. 2024.

WENNERBERG, Karl; SANDSTRÖM, Christian (ed.). **Questioning the Entrepreneurial State**: status-quo, pitfalls, and the need for credible innovation policy. Cham, Suíça: Springer Nature, 2022. (International Studies in Entrepreneurship, v. 53). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94273-1>.

WOOD, E. M. **Democracy against capitalism**: renewing historical materialism. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.