

APROFUNDAMENTO DO MERCADO PELO ESTADO

Roberto Mangabeira Unger

Quando o Estado brasileiro quer assegurar o aproveitamento de alguma riqueza potencial ou latente do País defronta-se com um dilema. Dilema que reaparece em quase todos os setores da economia. A descoberta desse problema e de sua importância para nossa estratégia de desenvolvimento nacional foi uma das muitas surpresas que vivi nesses meses iniciais de trabalho em minha pasta. Construir uma solução, em colaboração com meus colegas ministros, é agora uma de minhas muitas preocupações.

Vejam um exemplo característico. Serei franco: escolho esse exemplo a dedo porque, ao contrário de muitos outros exemplos que eu poderia dar, ele é *light*. Não perturba interesses consolidados e poderosos. A tecnologia disponível no mundo para a indústria madeireira evoluiu historicamente para trabalhar com as florestas temperadas: especialmente as de grandes países florestais do hemisfério norte, como os Estados Unidos, o Canadá e a Finlândia. Essas florestas são mais homogêneas e menos ricas do que a mata úmida. Não são adequadas para servir de instrumento ao manejo controlado e sustentável de florestas como as que temos, em dimensão gigantesca, na Amazônia.

A tecnologia apropriada, porém, ainda não existe, nem no Brasil nem em lugar algum. Teria de ser inventada e fabricada. Essa é uma das várias razões pelas quais nossa indústria floresta tem eficiência tão baixa quando comparada, por exemplo, com a indústria madeireira da Finlândia. O que devemos fazer? Aguardar passivamente que o mercado, tal como constituído e orientado mundo afora, providencie a solução, talvez em algum momento longínquo do futuro, forneça a solução? Ou atuar agora para construir a solução?

Ao abordar problema como esse, debatem-se os governos com dois modelos insuficientes de atuação do Estado na economia. O primeiro modelo é da indução do investimento privado por favor fiscal (isenção ou estímulo tributários) e por crédito subsidiado. Entendam-se esses termos de maneira neutra, sem qualquer sentido pejorativo. Nossa carga tributária e nosso juro real são altíssimos. Esses mecanismos o aproximam de um padrão de normalidade internacional. Não são,

porém, de graça. Custam dinheiro ao Estado e aos contribuintes que o financiam. E estabelecem uma prática de seletividade, que tanto pode ser bem aproveitada quanto pode prestar-se a abusos e equívocos. O maior perigo de todos, porém, é que o benefício seja pequeno para o custo. O investidor privado destinatário do estímulo pode pretender fazer o mínimo - de esforço, de investimento ou de inovação - para credenciar-se, em troca, ao máximo de ajuda pública. Pode candidatar-se a ser protagonista de nosso regime tradicional de capitalização do lucro e socialização do risco.

A única alternativa que o Estado tem agora é fabricar diretamente dentro do setor público, substituindo o agente privado pelo próprio Estado. A ação fica enfaixada dentro da camisa-de-força das regras que incidem sobre o setor pública, incompatíveis com a flexibilidade que o empreendedorismo exige. E, se a ação do Estado vier acompanhada de oligopólio ou monopólio público, o resultado é suprimir a economia de mercado em vez de abri-la para mais gente.

Por que nos satisfazemos com essa escolha entre dois modelos insuficientes? Há outras alternativas. O problema é que requerem o que nos tem faltado: imaginação institucional, disposição para inovar na maneira de organizar a relação entre o Estado e a iniciativa privada e de estruturar a própria economia de mercado.

Por exemplo, pode o Estado fundar e capitalizar um empreendimento dentro das regras de mercado, aguçando a concorrência em vez de restringi-la. Pode colocar esse empreendimento sob gestão profissional independente. Pode vocacionar o empreendimento para fazer as inovações -- como as de tecnologia florestal -- que os empreendimentos existentes nos mercados existentes não fazem. Pode decompor o processo produtivo em etapas. E tão logo quanto possível pode substituir-se, em cada uma das etapas, por um agente privado em troca de um preço: seja o preço de compra que o agente privado pagaria, seja a participação acionária do Estado, mantido por um fundo público também independente, nas empresas privadas subseqüentes. É exatamente o que faria um *venture capitalist* - um investidor em empreendimentos emergentes.

Ao atuar dessa forma, não o Estado não suprimiria o mercado. Não se limitaria a regular o mercado. Não compensaria desigualdades do mercado por políticas de transferência. Ajudaria a construir ou a aprofundar o mercado: radicalizando a concorrência, provocando a

inovação e abrindo mais oportunidade econômica para mais gente de mais maneiras. Uma inovação institucional modesta como essa pode surtir efeito dramática na mobilização de riquezas nacionais.

Requer, porém, disposição para quebrar o molde de disputas ideológicas tradicionais. Há dois séculos que a fórmula central dessas disputas é o Estado contra o mercado. De acordo com essa fórmula, mais Estado significa menos mercado. Mais mercado significa menos Estado. É uma concepção que no mundo começa a ceder lugar a outra diretriz capaz de organizar as controvérsias ideológicas do futuro próximo: o debate a respeito das formas institucionais alternativas do pluralismo econômico, político e social, isto é da economia de mercado, da democracia política e da sociedade civil livre. As formas estabelecidas agora nos países ricos e poderosos -- sempre nossas referências -- representam segmento de universo mais amplo de possibilidades. Para resolver os problemas das sociedades contemporâneas, é preciso abrir esse universo por meio da aliança entre a política transformadora e a imaginação institucional.

Exemplo histórico mostra o quanto está em jogo. Além da lua a respeito da escravidão, os dois grandes conflitos de economia política na primeira metade do século 19 nos Estados Unidos versaram agricultura e finanças. Os americanos rejeitaram o caminho da concentração agrária, que a Inglaterra tinha vivido e que Karl Marx sustentaria ser inerente ao capitalismo. Distribuíram terras. Organizaram coordenação estratégica entre os governos e os produtores rurais de padrão familiar, com políticas de garantia de preço e extensionismo tecnológica. E estimularam entre esses produtores práticas que hoje chamaríamos de concorrência cooperativa: cooperando ao mesmo tempo que competiam entre si, ganhavam acesso a economias de escala. O resultado foi, por muito tempo, a agricultura mais eficiente do mundo. Nas finanças, destruíram e proibiram os bancos nacionais, substituindo por instituições locais de crédito. Com isso, construíram o sistema mais descentralizado de crédito para o produtor que havia existido, até aquele momento, em qualquer lugar.

Quando fizeram isso, não regularam mercados. Construíram e democratizaram mercados. O conteúdo é menos relevante do que o método. É o que teríamos de fazer hoje em todas as dimensões de nossa vida nacional.