

A nova estratégia nacional de desenvolvimento

Roberto Mangabeira Unger

A FGV Direito Rio e a FGV EPGE receberam para o Debate “A nova estratégia nacional de desenvolvimento” o ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil, Roberto Mangabeira Unger. Participaram do debate o diretor da FGV EPGE, professor Rubens Penha Cysne, o vice-diretor da FGV Direito Rio, Sérgio Guerra, e o pesquisador do FGV Ibre, José Roberto Afonso.

Rubens Penha Cysne

Boa Tarde a todos. É um grande prazer, nesse dia de hoje, ter a possibilidade de discutir o país. Não apenas quero crer na parte positiva de explicar como as coisas são. Não apenas irrestrito a parte normativa tão cara à profissão dos economistas, mas, talvez, sou esperançoso, de falarmos da parte processual. Nós economistas temos a vocação de visualizar o ponto final das bandeirinhas na linha de chegada de uma maratona, e temos, por praxe, dizer ao nosso corredor ‘é muito simples, você começa aqui, corra 40 km e chegue em primeiro lugar’. Quando eu falo ‘você começa aqui’, estou sendo positivo, quando eu peço para ele chegar em primeiro lugar, estou sendo normativo. Mas em nenhum ponto eu fui processual, em nenhum ponto eu disse a ele qual é a estratégia, qual a persuasão que é necessária, qual o caminho que é necessário para chegar do ponto de partida e ser o vencedor. Além dessa inclusão, acredito que nós possamos, também hoje, enveredar pelas ideias mais

abstratas possíveis em torno dos problemas que nós temos, mas trazendo também o amparo de várias outras ciências para o nosso debate. Então eu agradeço a Escola de Direito pela parceria nessa empreitada, na verdade a primeira de uma série de empreitadas. Tenho aqui o vice-diretor da escola, o professor Sérgio Guerra, que vai também dar as boas-vindas a todos. Infelizmente, o professor Joaquim Falcão teve que pegar um voo para São Paulo, para de São Paulo ir para Washington. Ele esteve conosco até agora, mas não poderá ficar para esse debate. E gostaria de já inicialmente, preliminarmente, fazer os nossos agradecimentos ao professor Mangabeira Unger, que absolutamente dispensa qualquer apresentação. Então eu congratulo a todos pelo debate que nós vamos ter, vou passar aqui a palavra para o colega Sérgio Guerra para que ele dê as boas-vindas em nome da Escola de Direito. Tendo eu dado as boas-vindas em nome da nossa EPGE, Escola de Pós-Graduação em Economia. Sérgio, por favor.

Sérgio Guerra

Obrigado, professor Rubens. Gostaria de cumprimentar também o professor Mangabeira Unger, prazer enorme e satisfação em tê-lo aqui conosco, as duas escolas de direito, escolas de economia aqui do Rio de Janeiro. Como disse o professor Rubens, essa é uma série de eventos que nós vamos fazer em conjunto, discutindo direito, economia e outras questões envolvendo desenvolvimento, estratégia nacional de desenvolvimento do país. E a questão jurídica. O professor Rubens estava comentando sobre as características da economia, o nosso estado é um estado democrático de direito. Qualquer desses aspectos contidos, nós temos que acoplar às questões jurídicas, categorias, fórmulas, os institutos, e o professor Mangabeira Unger, nas suas reflexões, costuma apontar a necessidade de fazermos uma série de alterações no nosso direito público, envolvendo a questão do tamanho do Estado, reforma do direito administrativo, do direito ambiental, da discricionariedade administrativa, portanto, são questões extremamente relevantes dentro do ambiente, do tema, que é a nova estratégia nacional do desenvolvimento brasileiro. Então dou as boas-vindas uma vez a todos em nome da Escola de Direito, em nome do professor Joaquim Falcão. Vamos dar início.

Roberto Mangabeira Unger

Meu tema é a estratégia nacional de desenvolvimento. Minha tese é que o país se aproxima de um momento de reflexão em que nós precisamos passar de um modelo de desenvolvimento para outro. Como estamos numa instituição acadêmica, eu pretendo dedicar uma parte desta reflexão às ideias de que nós precisamos para pensar a nova estratégia. E, portanto, divido esta minha intervenção em duas partes: a primeira parte a respeito das premissas, das premissas teóricas, dos debates explícitos, implícitos, que nós precisamos explicitar para ter as ideias necessárias ao projeto. E a segunda parte, a respeito do conteúdo programático desta alternativa nacional.

As premissas: aponto quatro debates. Quatro debates truncados e latentes, que nós precisamos ter no país e no pensamento brasileiro para formar as ideias necessárias. O primeiro debate é o mais simples: nas discussões de política econômica concreta, que ocorrem no mundo hoje, os que se têm na conta de progressistas, os que se filiam à esquerda e ao centro-esquerda costumam assumir uma posição keynesiana, enfatizando o lado da demanda na economia. E os conservadores, no debate a respeito das crises e dos ciclos econômicos, costumam privilegiar o lado da oferta. O *supply side*. O lado da oferta associado aos conservadores e o lado da demanda associado aos progressistas. Essa situação está vinculada a um outro aspecto dos debates ideológicos contemporâneos. De forma geral, as esquerdas, os progressistas, perderam a fé no estatismo. Mas ao mesmo tempo reconhecem, ainda que involuntariamente, a insuficiência da redistribuição compensatória por via do gasto social e da tributação progressiva para alcançar os seus resultados históricos. O estatismo é incrível, literalmente, mas a redistribuição compensatória ligada à gestão contracíclica da economia é insuficiente. Esta é a situação em que se encontram os progressistas nos debates econômicos contemporâneos. A minha tese neste debate é que os progressistas precisam agora focar o lado da oferta, o lado da produção, e propor uma versão progressista do enfoque no lado da oferta. Inteiramente ausente dos debates econômicos contemporâneos.

Esta mudança de enfoque não pode ocorrer sem imaginarmos formas institucionais alternativas da economia de mercado. Agora chego ao segundo debate implícito: é um debate a respeito da configuração, do confronto ideológico que ocorre no mundo, que ocorre há 200 anos. Primeiro em relação à premissa: a premissa do debate ideológico nesses últimos dois séculos é que o foco do debate é a relação entre o Estado e o mercado. É um modelo

hidráulico. Mais Estado, menos mercado, mais mercado, menos Estado, ou síntese entre Estado e mercado. Graças à regulação do mercado e à redistribuição compensatória da riqueza e da renda. A esta concepção do debate ideológico se contrapõe um outro, que começa a imergir num outro. O outro enfoque é que o verdadeiro tema do debate não é, ou não deve ser, o Estado contra o mercado. Deve ser como pensar as formas institucionais alternativas do mercado, da democracia e da sociedade civil. Segundo esta visão, as formas agora predominantes nos países ricos do Atlântico Norte representam um segmento, uma parte de um universo muito mais amplo de possibilidades institucionais. O segundo elemento desse debate ideológico inexplicito tem a ver com a visão dos problemas a resolver, do objetivo próximo a alcançar. Segundo a visão predominante, certamente predominante agora no Atlântico Norte, o objetivo é reconciliar a proteção social dos europeus com a flexibilidade econômica dos americanos. Dentro do marco institucional herdado, herdado do século passado, sem grandes ajustes institucionais. E a ideia é que todas as grandes transformações institucionais foram desacreditadas pelas calamidades do século XX. A esta visão se contrapõe a ideia, que eu tomo como premissa nessa maneira de pensar, de que nenhum dos problemas fundamentais das sociedades contemporâneas pode ser resolvido ou sequer encaminhado dentro dos limites das instituições estabelecidas. Inclusive dentro das instituições que definem a economia de mercado. Eu vou dar um exemplo: no século XIX, a forma mais avançada da produção, o setor mais avançado, que era naquela época a manufatura mecanizada, serviu como um modelo que rapidamente se propagou por toda a economia. Todos os setores da economia, inclusive a agricultura, foram transformados à luz do paradigma da manufatura mecanizada. Agora nós temos emergido no mundo um outro paradigma de produção às vezes chamado de pós-fordista. Uma produção flexível, descentralizada, densa em conhecimento e organizada por redes e relações contratuais. Em princípio, este paradigma de produção deveria ser amplamente aplicável a todos os setores da economia. Muito mais aplicável do que foi no século XIX a manufatura mecanizada, que parecia intrinsecamente vinculada à indústria. Mas, na realidade, encontramos o fenômeno inverso, que a nova forma de vanguardismo produtivo permanece ilhada em vanguardas relativamente isoladas, desconectadas dos outros setores da economia. E não se repete, agora no século XXI, o fenômeno que ocorreu no século XIX, de propagação geral das práticas vanguardistas por toda a economia. Como resolver este problema? Sustento que não há como resolvê-lo

sem inovar nas instituições que definem a economia de mercado. O terceiro aspecto desse debate ideológico tem a ver com a relação entre a universalidade das ideias e as idiosincrasias nacionais. Agora a situação predominante no debate mundial, com respeito a este tema, é a seguinte: a ortodoxia político-econômica, às vezes chamada de neoliberal, é universal. Ela não tem como destinatário qualquer país específico, mas as heresias são locais. As heresias tipicamente são compostas agora por uma combinação de elementos da ortodoxia nacional com adaptações às circunstâncias de cada país. É inviável e incoerente uma heresia nacional não poder efetivamente combater uma ortodoxia universal. Só heresias universalizantes como foram no século XIX o liberalismo e o socialismo podem combater ortodoxias universais. Portanto, a premissa de que parto é que as inovações institucionais a promover em determinado país não são apenas um tributo às idiosincrasias daquele país, são um movimento numa direção universalizante. Esses primeiros dois debates aos quais eu me referi são debates que dizem respeito ao mundo todo. Agora eu vou abordar dois debates, ou não debates, especificamente brasileiros. O terceiro debate é a respeito da linha divisória na política brasileira. Nós temos no Brasil muitos partidos, mas a rigor nós temos uma única ideia, uma única ideia predominante na política brasileira, transmitida em formas variáveis por todos os partidos, e é uma ideia que se poderia chamar a Suécia tropical. Então a ideia é que há um caminho básico no mundo, depois de desmoralizadas as supostas alternativas no curso do século XX, há um modelo que sobreviveu, que foi confirmado em sua eficácia pelos fatos, e a nossa tarefa é humanizar esse modelo. E, sobretudo, humanizá-lo por políticas sociais. Daí que, no Brasil, quase todos os políticos professam ser social-liberais ou socialdemocratas. O que é o social? O social é o açúcar com que se pretende dourar a pílula do modelo econômico. Então a ideia é que há uma forma, há uma única forma de organização da economia de mercado e as consequências dessa forma para a desigualdade e a exclusão precisam ser atenuadas ou humanizadas por políticas sociais. Há duas coisas que se podem fazer com uma economia de mercado segundo esse ponto de vista: uma coisa é regulá-la e a outra é atenuar as suas desigualdades por políticas retrospectivas de redistribuição. O que essa ideia intui é o mais importante, o mais importante é a reorganização institucional da economia de mercado, que determina o acesso às oportunidades e às capacitações e, portanto, determina a distribuição original da riqueza e da renda. A Suécia tropical é um mito, porque na Suécia real, no século XX, houve várias décadas de luta a respeito do acesso ao poder político, à riqueza e à renda. E esta luta terminou numa espécie de compromisso

entre o estado social democrata e as dinastias plutocráticas da Suécia. Aí veio o conjunto das ações sociais como uma espécie de epílogo a esta narrativa. Nós no Brasil queremos viver o epílogo sem viver a narrativa antecedente. É uma completa fantasia. É uma negação do imperativo que enfrentamos. Portanto, segundo este ponto de vista, há de haver uma nova divisória na política brasileira entre os que querem e os que não querem inovação estrutural, inclusive inovação nas formas institucionais da economia de mercado e da democracia. A democratização da economia de mercado, a construção de uma democracia de alta energia que não precise de crises para facultar mudanças e a capacitação dos brasileiros são os temas fundamentais desta alternativa. Agora passo para o quarto debate, que é ainda mais ou menos evidente do que o terceiro. Vamos contrastar as seguintes três posições: duas delas existem, a terceira ainda tem que ser construída. A primeira posição é o que se pode chamar a forma contemporânea e social do pacto nacional desenvolvimentista. E alguns dos aspectos desse pacto são o seguinte: lá em cima as classes endinheiradas recebem o crédito subsidiário. Por exemplo, do BNDES, e são credores da dívida pública e beneficiários, portanto, da política do juro alto. E, lá embaixo, as classes mais pobres recebem o benefício quantitativamente muito menor do que o gasto social. E, no meio, as classes médias, tanto a classe média tradicional como a nova classe média mestiça morena não recebem nada, a não ser o acesso ao novo mercado de consumo em massa. Essa é a forma contemporânea do pacto nacional desenvolvimentista e, em torno desse pacto, muito terreno se constrói, uma retórica fantasiosa que ornamenta e ofusca a verdadeira realidade desse compromisso. A segunda posição é a posição liberal ou neoliberal. A posição liberal ou neoliberal é desmontar esse pacto. E qualquer que seja a motivação dos que simplesmente querem desmontar o pacto para estabelecer no Brasil uma imitação mais perfeita da forma de economia de mercado que existe, por exemplo, nos Estados Unidos, a realidade seria simplesmente promover no conjunto os interesses do dinheiro. Sem benefício para as maiorias pobres do país. Agora vem a terceira posição, a terceira posição é a posição que ainda não existe no debate. A terceira posição é desmontar o pacto nacional desenvolvimentista em favor de uma reorganização institucional democratizante e incluyente do acesso às oportunidades econômicas e educacionais. Não é possível sem inovação radical nas instituições econômicas e políticas, esta é a posição que não existe. Há uma semelhança complicada entre a segunda posição e a terceira posição com respeito às iniciativas concretas. Vou dar três exemplos: os adeptos da segunda e da terceira posição poderiam convergir no apoio a

uma série de políticas públicas, por exemplo: a oposição ao dualismo no mercado de crédito, crédito subsidiado para 20 grandes empresários bem relacionados com o Estado brasileiro e financiadores das campanhas eleitorais, e dinheiro mais caro para todos os outros. Outro exemplo: a questão da liberdade para importar tecnologias avançadas, bens de capital avançados. Poderíamos concordar também os defensores da segunda e da terceira posição. E um terceiro exemplo, a transformação radical do sistema tributário. Vamos reorganizar o sistema tributário na linha do que fizeram quase todas as economias mais avançadas com exceção dos Estados Unidos, que é organizar os tributos em torno de um posto abrangente sobre o valor agregado. O tributo é ostensivamente regressivo, mas por ser um tributo muito neutro, que não distorce os preços relativos, permite maximizar a receita pública. Aí tudo que se perde de progressividade do lado do perfil da arrecadação, se ganha em dobro no lado do gasto, porque o gasto mais alto permite fazer a redistribuição que se sacrificou do lado da arrecadação. Estas iniciativas teriam um significado inteiramente diferente, no contexto da segunda posição, a liberal e a neoliberal, e da terceira, a inovação institucional democratizante. Nós não temos esses debates no Brasil, nenhum dos quatro que eu enumerei. E todos eles são indispensáveis para pensar um novo rumo do país. Agora quero dar mais uma palavra a respeito do contexto teórico desses debates. Primeiro em relação ao pensamento jurídico, a teoria jurídica. Para pensar desta maneira, da maneira que eu descrevi ao abordar esses quatro debates, é preciso entender que o direito é um manancial, é a expressão das variações e das contradições institucionais. No pormenor do direito é que estas variações podem ser mobilizadas pelo pensamento jurídico para pensar as alternativas. Alternativas grandes podem ser construídas a partir de variações pequenas. Não é isso que prevalece no pensamento jurídico brasileiro. Nós estamos aqui copiando os americanos e os alemães na prática de idealização do direito. Pensando o direito como algo que ele não é. Um sistema, um sistema informado por princípios e políticas públicas, e suprimindo o que é crucial no direito que é a variação e a contradição. Os nossos interesses e os nossos ideais estão sempre pregados na cruz das instituições e das práticas, e o direito é o sítio desta crucificação. Agora o pensamento econômico, a teoria econômica. A teoria econômica dominante no mundo é aquela que emergiu da revolução marginalista do final do século XIX. E esta tradição de pensamento econômico sofre de quatro defeitos centrais intimamente ligados: o primeiro defeito é que separa análise de investigação empírica; nessa ciência econômica, há teoria e há empirismo, mas o empirismo e a teoria têm muito pouco a ver um

com o outro. Não é como a física, não há uma relação íntima e dialética entre a investigação empírica e os princípios analíticos. Como os austríacos perceberam, essa teoria econômica é muito mais uma forma de lógica do que uma ciência causal. O segundo defeito dessa tradição teórica é que ela é inteiramente vazia de imaginação institucional. Ela confunde a eficiência alocativa com o mecanismo do mercado. E mais importante, ela confunde o mecanismo do mercado com uma forma institucional da economia de mercado que prevaleceu na história moderna do ocidente. Os economistas imaginam equivocadamente que o mercado é um mercado, um contrato é um contrato, e propriedade é propriedade. Os juristas sabem, há 150 anos, que nada disso é verdade. O terceiro defeito desta tradição de teoria econômica é que ela é uma teoria das trocas inteiramente desfalcadas de uma teoria de produção. Ela vê o mundo da produção sob a lente de uma teoria das trocas, e o que facilita isto é a predominância do trabalho assalariado, que o trabalho tem um preço. Adam Smith e Karl Marx tinham, por exemplo, teorias da produção. Os economistas pós-marginalistas não têm. O quarto defeito dessa tradição teórica se pode compreender por comparação às ciências da vida, o darwinismo e a síntese pós-darwiniana. É uma teoria que tem uma visão da seleção competitiva sem qualquer visão de como se gera o material diversificado sob o qual opera a seleção competitiva, é simplesmente dado. Eu vou dar um exemplo: do ponto de vista da teoria econômica, a divisão da humanidade em Estados que têm formas diferentes e produção ou instituição diferentes, apenas um acidente inexplicável e sem valor econômico, embora seja a premissa da teoria do comércio. Não há, na teoria econômica, um equivalente da teoria biológica da mutação genética. Uma teoria econômica pautada por esses quatro defeitos não serve como base intelectual para pensar alternativas na organização da economia de mercado. Agora, finalmente, menciono o pensamento social, a teoria social em geral. Na época de Karl Marx e de Max Weber, a teoria social era uma teoria da criação de estruturas institucionais; reconhecia que o objeto principal da ambição teórica do pensamento social é compreender as estruturas, como elas se formam, como funcionam e como se mudam. E esta visão estrutural do pensamento social clássico casou com um fatalismo histórico, com a ideia de que as estruturas são sistemas indivisíveis controlados por leis de transformação. Quando a ciência social contemporânea jogou fora este fatalismo histórico, jogou fora junto com ele a imaginação estrutural. E o resultado é que as ideias predominantes nas ciências sociais contemporâneas são ideias que tendem a naturalizar as estruturas existentes. O seu pecado capital é a falta de imaginação das estruturas. Portanto, a situação intelectual

é adversa. Há o imperativo de pensar um projeto nacional forte. Há uma afinidade profunda entre os interesses da política transformadora e os interesses do pensamento a respeito da sociedade. A tarefa programática incita a profundidade no pensamento. Existe o seguinte paradoxo: para reformar a sociedade, não para revolucioná-la, mas para reformá-la, isto é, inovando nas estruturas, precisamos revolucionar o pensamento. A contrapartida, a reforma na política, hoje no mundo, é a revolução no pensamento. Reformistas na política e revolucionários nas ideias. A vocação da intelectualidade brasileira, em vez de permanecer sob o fascínio do colonialismo mental, seria tomar o imperativo de pensar o país e seu futuro como uma instigação para a rebeldia teórica. Agora eu passo para a segunda parte da minha intervenção. E à luz dessas ideias abordo a tarefa de definir alternativa nacional de desenvolvimento. Entendo que esta alternativa hoje toma como ponto de partida a exaustão do modelo de desenvolvimento que tivemos até agora no período histórico recente. Foi um modelo baseado primordialmente na produção e exportação de *commodities* e na massificação do consumo. Conseguiu grandes resultados, resgatando milhões de brasileiros da pobreza extrema, ampliando o acesso ao consumo e permitindo em circunstâncias então favoráveis uma taxa de crescimento razoável. Enquanto o preço das *commodities* estava no alto e o nosso mercado principal, a China, crescia muito rapidamente. E havia dinheiro fácil, abundante no mundo. As fragilidades desse modelo permaneceram ocultas. Agora que as circunstâncias mudaram, a fragilidade ficou exposta, e a fragilidade mais importante é que esse modelo conviveu com um nível muito baixo de produtividade na economia brasileira. Nós mantivemos a grande maioria dos brasileiros empregados, porém empregados em serviços de baixíssima produtividade. Quando as circunstâncias mudaram, nós tentamos por algum tempo dar sobrevida ao modelo exaurido por políticas contracíclicas, mas a eficácia dessas políticas contracíclicas acabou também por exaurir-se, e aí chegamos ao momento atual. Como devemos entender o ajuste fiscal? Há duas narrativas do ajuste fiscal: a primeira narrativa é a doutrina da confiança financeira, o ajuste fiscal é necessário para gerar confiança, a confiança produz investimento, o investimento traz crescimento. Isso nunca funcionou em nenhum lugar, haja vista a Europa entregue à combinação da estagnação com a austeridade. É a doutrina da contração expansionista, um paradoxo que pretende não ser um paradoxo, mas que é apenas um paradoxo. Há uma outra narrativa do ajuste fiscal, que o ajuste fiscal não é para ganhar a confiança financeira, o ajuste fiscal é necessário pela razão inversa, para não depender da confiança financeira,

para evitar a desorganização da economia privada e para reafirmar o poder estratégico do Estado. De acordo com essa visão, um ajuste fiscal é apenas um preliminar. Há uma nova agenda, não é uma agenda, é uma ponte entre o modelo antigo e o modelo novo a construir. E como deve ser, então, a configuração desse ajuste fiscal para que sirva este propósito de ser a ponte? Ele deve ter pelo menos quatro elementos. Em primeiro lugar, ele deve impor o realismo fiscal mesmo com o sacrifício do acesso às políticas contracíclicas. Em segundo lugar, ele deve usar o espaço de manobra facultado pela disciplina fiscal para impor um viés de baixa taxa de juros, ao custo do capital. Em terceiro lugar, ele deve deixar que o câmbio flutuante flutue, e que a depreciação cambial funcione no interesse do impulso produtivo do país. E, em quarto lugar, ele deve compensar os importadores de altas tecnologias pelos efeitos da depreciação cambial e abandonar, ainda que unilateralmente, todas as restrições tarifárias e não tarifárias à importação de altas tecnologias. Qual é então o eixo da nova estratégia de desenvolvimento? O ponto central é agora organizar o crescimento econômico sobre a base da ampliação de capacitações educacionais e de oportunidades econômicas. Portanto, com o enfoque na produção e na oferta, e não mais apenas na demanda e no consumo. Há uma assimetria fundamental entre democratizar a economia do lado da oferta e democratizá-la do lado da demanda. A diferença é a seguinte: é possível democratizar a economia do lado da demanda só com dinheiro, mas para democratizar a economia do lado da oferta, é preciso lançar mão de inovações institucionais, inclusive inovações da maneira de organizar uma economia de mercado, daí a relevância daqueles debates teóricos que eu citei no início.

Esta concepção da nova estratégia nacional de desenvolvimento tem três grandes vertentes: a primeira vertente é a qualificação do ensino básico. Foi o tema de uma intervenção anterior minha aqui nessa escola e não pretendo falar a respeito desse tema agora. Mas se exige uma revolução na educação brasileira cuja qualidade permanece calamitosa. A segunda vertente poderia ser colocada sob a égide do produtivismo includente, e é a esse respeito que quero falar agora. O produtivismo includente tem três elementos principais: o primeiro elemento se poderia chamar o empreendedorismo vanguardista, e se aplica não só à indústria e aos serviços, mas até também a agricultura. Introduzo essa ideia da seguinte forma: em meados do século passado, o coração do sistema industrial brasileiro é estabelecido no sudeste do país, sobretudo em São Paulo. Foi aquilo que agora costumamos chamar de o fordismo industrial: a produção em grande escala de bens e serviços padronizados com maquinário e processos produtivos rígidos, mão de obra semiespecializada e relações de trabalho muito hierárquicas e muito especializadas. Este

fordismo tardio brasileiro alcançou padrões de excelência fabril, mas se mantém competitivo no mundo só à base de uma grande restrição de retornos ao fator trabalho. Portanto, como muitos países de renda média, nós estamos agora imprensados numa prensa entre economias de trabalho barato e economias de produtividade alta, e nosso interesse é escapar pelo alto por uma escalada de produtividade. Nós temos, portanto, duas tarefas em matéria de reconstrução industrial. Uma, mais fácil e conhecida, outra menos conhecida, mais exigente e muito mais importante. A tarefa conhecida é a de que nos centros industriais do país consigamos promover o avanço rumo a um novo paradigma de produção baseado em produção despadrionizada, em inovação permanente e em conhecimento denso. A produção como experimentalismo, facultado inclusive por tecnologias como, por exemplo, as impressoras 3D, que permitem encurtar a distância entre a concepção e a execução. E no resto do país? No resto do país temos uma tarefa mais importante e difícil, que é organizar uma travessia direta do pré-fordismo ao pós-fordismo sem obrigar o país todo a penar no purgatório do fordismo tardio. Agora vou trocar essas abstrações em termos brasileiros mais tangíveis: o Brasil todo não deve ter que primeiro virar a São Paulo de meados do século passado para depois virar outra coisa. Essa é a tarefa. Agora temos o foco mais específico na execução dessa tarefa. Na generalidade das economias maiores do mundo, as maiores empresas são cercadas por uma penumbra de empresas menores, porém muito avançadas. Não necessariamente pequenas, mas menores do que as megaempresas. E é nessa penumbra que se acalentam as inovações mais radicais. Muito difícil para uma grande empresa promover inovações radicais. Ocorrem na penumbra e quando prosperam são assimiladas pelas grandes. A nós, em geral, nos falta essa penumbra. Nós temos uma vasta multidão de pequenas e médias empresas, mas a quase totalidade delas está afundada num primitivismo produtivo, com tecnologias e práticas produtivas relativamente retrógradas, e mesmo as nossas maiores empresas, porque operam no setor do aproveitamento de recursos naturais, costumam ter um espectro de tecnologias e práticas produtivas muito mais estreito do que o espectro disponível numa economia como a chinesa. Precisa, portanto, haver um choque de ciência e tecnologia. O destinatário mais importante é esta empresa média vanguardista que nos falta. Com desdobramentos para cima e para baixo. E o desenho institucional tem que ser um desenho institucional que, em vez de focar o crédito subsidiado, foque o acesso ao crédito, à tecnologia e às práticas avançadas. E qual é o horizonte institucional? É um horizonte que rejeite as duas opções de relações entre governos e empresas agora disponíveis no

mundo. Há um modelo americano de um Estado que apenas regula as empresas a distância e há o modelo do nordeste asiático, de imposição de uma política comercial industrial unitária imposta de cima para baixo. Teríamos que ter um terceiro modelo de uma forma de coordenação estratégica entre governos e empresas, sobretudo pequenas e médias empresas avançadas, que fosse pluralista, participativa e experimental. Isto no eixo vertical entre governos e empresas, e a contrapartida no eixo horizontal, entre as empresas, é promover as práticas que se chamam concorrência cooperativa. As empresas competem umas com as outras, mas fazem mutirão de certos recursos para ganhar economias de escala. Isto é começar a inovar na organização institucional da economia de mercado. Com o objetivo de fazer aquilo que não está ocorrendo espontaneamente, que é a difusão em toda a economia das práticas econômicas vanguardistas. O segundo elemento desse produtivismo incluyente, ao lado do empreendedorismo vanguardista, tem a ver com as relações entre o capital e o trabalho. Ocorre o seguinte no Brasil: nos últimos anos diminuiu a informalidade na economia brasileira. Era algo como 60%, agora é algo como 40%. Porém, dentro da economia formal, aumenta a precarização. O número crescente de trabalhadores da economia formal que estão em situações de trabalho terceirizado, temporário ou autoemprego, sem a proteção eficaz das leis. É uma variante brasileira de algo que está ocorrendo em todo o mundo. Novas práticas produtivas, novas relações de trabalho, em que o trabalho passa a ser organizado na forma de redes contratuais descentralizadas. Não adianta negar essa realidade, não há como revertê-la, ela não é o resultado apenas de evasão fraudulenta das leis trabalhistas, ela é a expressão de uma mudança profunda nas práticas de produção. O que nós precisamos fazer é criar um novo direito ao lado do direito existente de trabalho, para governar essas relações de trabalho e impedir que surja uma divisão entre duas classes de trabalhadores, os relativamente estáveis e os precarizados. Um direito que proteja, que organize e que represente esses trabalhadores precarizados. Nós não podemos prosperar como uma China com menos gente, apostando em trabalho barato, desqualificado e precarizado. É incompatível com uma estratégia de escalada de produtividade. Aí vem o terceiro elemento do produtivismo incluyente: o terceiro elemento tem a ver com o direito, com as regras ou com a falta de regras. Qual é o marco legal deste impulso produtivista que nós queremos insuflar no país. Há dois aspectos principais, um é o reverso do outro. Para ilustrar um aspecto, eu aludo à legislação de controle como praticada pelos tribunais de contas. É uma camisa de força que expressa cultura da desconfiança. Por conta da

desconfiança, regras para engessar o gestor público. Para atuar, o gestor tem que encontrar brechas, evadir essas regras. E a evasão produz mais regras, num ciclo perverso e descendente que impede, então, o exercício do poder estratégico do Estado no interesse da democratização das oportunidades econômicas. O reverso desta medalha para os agentes privados é a falta de regra: de um lado a camisa de força para os agentes públicos, do outro lado a falta de regra para os agentes privados. Eu vou dar um exemplo do chamado direito ambiental: agora é um pesadelo para os produtores de todas as partes do Brasil, e o país pensa, equivocadamente, que o problema é que as regras ambientais são exigentes demais. Não é verdade. O problema é que no conjunto nós não temos regras ambientais. O nosso direito ambiental, como muitos aspectos do direito administrativo brasileiro, é um pseudodireito. Quase inteiramente processual. Ele não fixa regras. Por exemplo, não há regras que distingam entre o tratamento das áreas antropizadas e as áreas virgens. É um pseudodireito que delega poderes discricionários, quase ilimitados, a um elenco de pequenos déspotas administrativos, que, por sua vez, viram um juguete de embates entre interesses e de ideologias contrastantes. Esse é o absurdo que o país vive. A camisa de força de um lado e a completa falta de regra do outro. Temos que sair disso senão não haverá produtivismo includente. E onde estão estes temas todos que eu estou citando no debate brasileiro? Praticamente inexistem. Então eu disse que a primeira vertente é qualificação do ensino básico, a segunda vertente é o produtivismo includente cujos três elementos eu acabo de esboçar, e agora eu direi apenas uma palavra breve sobre o terceiro elemento. O terceiro elemento é a tradução da proposta nacional em políticas para as grandes regiões do país. Num país como o nosso, estratégia nacional só toca o som da realidade quando traduzida em proposta regional. Nós temos historicamente uma concepção viciosa da política regional, como uma política de compensações para o atraso relativo. A verdadeira vocação da política regional é acalentar vanguardas em vanguardismos alternativos do país. Por exemplo, no Nordeste, ir ao encontro dos empreendedores emergentes no semiárido e provê-los de instrumentos. De instrumentos econômicos e educacionais. Não é isso que fazemos. O Nordeste, por exemplo, não tem estratégia desde a época de Celso Furtado. E o vazio de estratégia é o culpado pelo casamento de duas ilusões. De um lado, no semiárido, o pobrismo, iniciativas em escala artesanal para ocupar as pessoas. E fora do semiárido, aquilo o que se poderia chamar o são paulismo, o fascínio com grandes obras no litoral, siderurgias e refinarias que ficam

como enclaves na costa sem mudar nada. Seria necessário repudiar esse casamento escuso do pobrismo e do são paulismo para formar uma verdadeira estratégia. E aí, região por região no país, nós teríamos que ter propostas igualmente radicais. E são elas que dariam realidade a essa estratégia nacional que acabo de esboçar. Por fim, agora eu quero descrever os obstáculos a este caminho que defini e defendi. E eu vou descrever os obstáculos na ordem direta de sua importância aparente e na ordem inversa de sua importância real. O primeiro obstáculo é a aparente falta de uma base social tangível para sustentar essa alternativa. Não é verdade, existe uma base hoje no Brasil. Surgiu ao lado da classe média tradicional uma pequena burguesia empreendedora com uma cultura de autoajuda e iniciativa. E atrás dessa pequena burguesia empreendedora há uma multidão ainda maior de trabalhadores ainda pobres que já se converteram a essa nova consciência. A vanguarda de emergentes já está no comando do imaginário popular. E a revolução brasileira é usar os poderes do Estado para abrir caminho para a maioria pobre seguir a vanguarda dos emergentes. Não poderá acontecer sem inovações institucionais como aquelas que eu descrevi. Inteiramente alheias ao discurso mentiroso da Suécia tropical que domina a nossa política. A base social existe, o que não existe é a tradução dessa base social em caminho político. O segundo obstáculo é o obstáculo das ideias. De fato, não existem as ideias. As ideias existem em forma incipiente e este foi o sentido da reflexão que eu fiz no início da minha intervenção. Reforma política tem que ter como aliada revolução nas ideias. E o terceiro obstáculo é o menos tangível, mas o mais importante. Está no plano das emoções e das experiências. Esse caminho que eu proponho, perturbador, porque implica uma pretensão de grandeza, e a ideia da grandeza é uma ideia perturbadora. O atributo mais importante do nosso país é a vitalidade. A vitalidade do Brasil. E a nossa tragédia histórica é que essa vitalidade em grande parte se desperdiça por falta de asas, braços e olhos. A vitalidade precisa de uma aliada, a aliada da vitalidade é a imaginação. Eu tenho um devaneio, não direi que é um sonho, porque é um sonho que eu sonho acordado, e, portanto, é um devaneio. O meu devaneio é que a imaginação virá nas caladas da noite e beijará a vitalidade. Beijada pela imaginação, a vitalidade se transformará em grandeza.