

CIRO GOMES
ROBERTO MANGABEIRA UNGER

O PRÓXIMO PASSO

Uma alternativa prática ao neoliberalismo

TOPBOOKS

Copyright © Ciro Gomes, 1996
Roberto Mangabeira Unger

Composição e fotolitos
Art Line Produções Gráficas Ltda.

Revisão
Christine Ajuz

Capa
Victor Burton

CIP -Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindical Nacional dos Editores de Livros, RJ.

G613p Gomes, Ciro
O próximo passo: uma alternativa prática
ao neoliberalismo / Ciro Gomes, Roberto
Mangabeira Unger. — Rio de Janeiro:
Topbooks, 1996

Contém dados bibliográficos

1. Brasil — Política econômica. 2.
Liberalismo. 3. Desenvolvimento econômico.
I. Unger, Roberto Mangabeira. II. Título.

95-2131

CDD 338.981

CDU 338.984(81)

Todos os direitos reservados pela
TOPBOOKS EDITORA E DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA.
Rua Visconde de Inhaúma, 58 gr. 413 – CEP 20091-000
Rio de Janeiro – RJ – Tel.: (021) 233-8718

Impresso no Brasil

Sumário

Prefácio	9
Uma alternativa imaginada	
O discurso político dominante	13
O argumento e sua idéia-força	27
O caminho político difícil	38
A estabilização consolidada	
A estabilização interrompida	41
A dívida pública interna, as privatizações e o saneamento da situação patrimonial do Estado	47
O refinanciamento do Estado e a verdadeira reforma tributária	55
As conseqüências práticas da desesperança	72
O neoliberalismo substituído	
A tarefa	74
O neoliberalismo e o nacional-populismo	76
Diretrizes da proposta	84
A elevação da poupança pública e privada	88
A parceria entre o Estado e os produtores privados	96

Salário digno	102
O problema da educação revisto	110
Abertura sem submissão	113
O dualismo superado	
Os dois futuros da alternativa ao neoliberalismo	121
Vanguardas e retaguardas na nova economia mundial: a questão programática decisiva	123
A primeira vertente da política antidualista: redistribuição da riqueza, investimento em gente e herança social	127
A segunda vertente da política antidualista: aliança entre a vanguarda e a retaguarda e formas intermediárias entre o privado e o público	135
A democracia acelerada	
Pontos de partida para repensar o Estado e a política no Brasil	140
O presidencialismo sem impasses	144
Partidos de verdade	146
A política libertada do dinheiro	148
A profissionalização da burocracia e a aceleração da política	151
A democratização da comunicação	152
A conscientização e a militância dos direitos	153
Sobre os autores	
Ciro Ferreira Gomes	156
Roberto Mangabeira Unger	158

Prefácio

Este pequeno livro vem a prelo num momento de perplexidade — no Brasil e em toda a parte. O esgotamento do nacional-populismo no terceiro mundo, o colapso do comunismo no segundo mundo e até mesmo a postura politicamente defensiva e institucionalmente conservadora da social-democracia no primeiro mundo deixaram órfãos de idéias os que acreditam estar a democratização das sociedades contemporâneas ainda a meio caminho. No Brasil, como em muitos países em desenvolvimento, uma crise de confiança das elites transformou uma encruzilhada numa debandada. Renderam-se, e querem render o Brasil, ao ideário ora dominante nos países mais ricos. Aderiram ao neoliberalis-

mo, a ideologia atual das metrópoles, e desculparam-se repetindo a toda a hora, porém sem conseqüência prática, que possuem uma consciência social e que querem humanizar o país. Abandonaram, como romântica, a tentativa de construir uma civilização própria no Brasil. Rejeitaram a concepção de que a história humana deve continuar a ser uma história de grandes alternativas, tanto no plano das instituições quanto no plano dos ideais. Pois o que vale uma diferença de cultura se lhe falta a encarnação numa vida institucional própria?

Intervimos neste quadro para ajudar a provocar a discussão que falta ao país. Propomos um caminho específico, que se contrapõe ao discurso neoliberal. Damos-lhe contornos definidos para melhor suscitar a polêmica. Não acalentamos, porém, ilusões sobre a necessidade deste ou daquele pormenor da proposta. Para cada solução localizada que abraçamos existem alternativas plausíveis orientadas na mesma direção. É a direção o que importa. A mudança

das circunstâncias, o avanço do entendimento e as revelações do debate hão de renovar os pormenores da proposta, rejeitando alguns e aprimorando outros.

Pertencemos a partidos políticos diferentes — um de nós, ao PSDB; o outro, ao PDT. Imaginamos ser o papel de uma proposta como essa situar-se num campo intermediário entre o debate das idéias e o embate dos partidos. Nem só por partidos políticos se afirma o potencial transformador da política. Há, também, correntes de opinião ou partidos latentes. Geram parte da matéria-prima com que se constrói um futuro mais livre e mais consciente. Os adeptos de um ideário, crescendo em número, espalham-se pelos partidos estabelecidos e pelas organizações da sociedade civil e sua influência se faz sentir, pouco a pouco, em muitas cabeças. Querendo fomentar um debate, queremos, também, trabalhar pelo surgimento de uma corrente de opinião. Foi assim, no Brasil, com os que se opuseram à escravatura e ao império. Assim há de ser hoje, no Brasil, com os

que se opõem ao neoliberalismo. Tal movimento de pessoas e idéias não bastaria para mudar o curso da história brasileira. Sem ele, contudo, nada se fará.

Além de pertencermos a partidos diferentes, temos caras diferentes no país. Um de nós tem sido criticado por alguns como vítima da ambição; o outro, como vítima do devaneio. Ambos, porém, sabemos que o importante é a dialética entre a lição penosa dos fatos e a imaginação disciplinada do possível. É fácil ser realista quando se aceita tudo. É fácil ser visionário quando não se enfrenta nada. Aceitar pouco e enfrentar muito é o caminho e a solução.

Uma Alternativa Imaginada

O discurso político dominante

Todo o Brasil reclama a falta de proposta e de alternativa. Com o colapso dos regimes comunistas, o descrédito dos esquerdismos tradicionais e, sobretudo, a exaustão da nossa antiga estratégia de crescimento econômico, sobrou para o país o que parece ser um único caminho: o da adesão ao modelo de organização econômica e social representado pelos países mais ricos. Nesta obra de estreitamento de horizontes, a inflação foi parceira da história: torturado pela inflação, o povo brasileiro não tinha cabeça nem ocasião para tratar dos caminhos possíveis do desenvolvimento econômico e da re-

construção institucional. A conjuntura tem sido tudo para nós; a estrutura, nada.

À época dos projetos nacionalistas e do viés estatizante, seguiu-se o discurso do adesismo desencantado, travestido de realismo maduro. Nestas condições, generalizou-se no país um só discurso político: um discurso que afirma a incapacidade do Estado para as atividades produtivas e estratégicas enquanto reclama a atuação social de um Estado eficaz contra os extremos de desigualdade no nosso país. O primeiro-mundismo imitativo e o “tudo pelo social”. O Estado, segundo esta visão, deve ser apenas um zelador das regras do mercado e um agente de assistência social. Foi assim que todos viraram proponentes da economia de mercado e defensores da social-democracia, tanto na esquerda quanto na direita da nossa política.

As políticas sociais compensatórias, destinadas a moderarem as desigualdades, seriam, junto com o zelo pela vigência das normas de concorrência privada, as tare-

fas supremas do Estado. O Estado, segundo o refrão ouvido a toda hora, deve tornar-se menor para fazer melhor aquilo que só ele pode fazer. Conservadores e progressistas, direitistas e esquerdistas, distinguem-se hoje no Brasil mais pelo grau de radicalismo nas reivindicações redistribuidoras do que por roteiros concretos de desenvolvimento nacional.

Divisões ilusórias e superficiais ornamentam esta nova unanimidade em vez de rompê-la. Como arremedos de projeto temos dentro do governo, de um lado, o neoliberalismo compungido e, de outro lado, a defesa de quebras da ortodoxia neoliberal em favor de concessões a segmentos do grande empresariado. Não adianta proclamar triunfos ideológicos na revisão constitucional e na propaganda das privatizações. Importa recuperar a capacidade do Estado de poupar e investir. Governo ruim para o Brasil perpetua a dependência da estabilidade monetária sobre duas bases frágeis e insustentáveis: o câmbio sobrevalorizado e os juros escor-

chantes. Cala sobre qualquer estratégia nacional de desenvolvimento econômico. Aceita como fatalidade histórica irresistível as regras do jogo da nova ordem econômica internacional, conformando-se com as exigências da hegemonia norte-americana. Presidente ruim para o Brasil exerce o poder presidencial como instrumento de acertos entre políticos e empresários. Prima pela cordialidade. Foge aos conflitos. Trai o país, porque o aceita.

A esquerda assiste, impotente, a esta abdicação nacional. Sem rejeitar corajosamente seu discurso tradicional, também não acredita mais nele. Sua pregação anda a reboque da militância dos empregados das estatais e dos sindicatos da grande indústria privada. Defende as estatais, indiscriminadamente, sem propor uma estratégia específica de crescimento a que elas pudessem servir. E insiste nesta defesa, quer por compromisso com os interesses corporativos dos quadros das empresas públicas, quer por nostalgia por um ideário perempto que lhe parece o único

baluarte remanescente de resistência ao neoliberalismo. Descartada a defesa cerimonial das estatais, só a estridência no protesto, frustrado, contra as desigualdades distingue a esquerda das outras facções da política brasileira. Por isso mesmo, nem sequer consegue dar voz aos ressentimentos mudos e desorientados da pequena classe média. O país quer oposição. Precisa de oposição. Não confia na oposição que tem.

Há consenso no discurso político brasileiro. Mas o consenso está errado. Seus equívocos ficam patentes na sua incapacidade de resolver os problemas do país em três setores cruciais: a consolidação da estabilidade monetária, a moderação das desigualdades sociais e a formulação de um novo projeto de desenvolvimento nacional.

Não se completa a obra anti-inflacionária sem sanear a situação patrimonial do Estado e elevar a receita pública. Não se fazem nem uma coisa nem outra sem compreender como avanços arrojados

nas privatizações e na tributação, aparentemente regressiva, do consumo podem, logo em seguida, servir para financiar e fortalecer um Estado estrategista e redistribuidor. Não se conseguem descartar os expedientes do plano real — o câmbio sobrevalorizado e os juros altíssimos — tão úteis como expedientes temporários quanto ruinosos como soluções duradouras, sem limpar as contas e elevar as receitas do Estado brasileiro. O consenso, argumentaremos, deixou-nos despreparados para as opções e os conflitos que a consolidação da estabilidade monetária exige. Por isso, deixa-nos sob a sombra da volta, a qualquer momento, da inflação desenfreada.

A mesma incapacidade de fazer o que promete caracteriza a política social deste discurso hegemônico. Todos lamentam que o Brasil ostente as desigualdades mais terríveis do mundo. Todos dizem querer humanizar o país. Porém, o caminho vislumbrado pelo discurso político dominante — o das políticas sociais compensató-

rias — jamais bastará para alcançar o resultado almejado.

Temos uma economia e uma sociedade divididas em dois. Enquanto parte do país está cada vez mais integrada na economia e na cultura dos países ricos, outra parte continua à míngua de acesso ao capital, aos mercados e à tecnologia. Por causa desta estrutura dualista, o país cria desigualdade ao mesmo tempo que produz riqueza. As transferências do primeiro Brasil — do Brasil capitalizado, organizado e favorecido — para o segundo Brasil — o Brasil marginalizado — teriam de ser gigantescas para resolverem os problemas da maioria que continua aprisionada neste. Tais transferências nunca ocorreriam na dimensão necessária. As forças que comandam o primeiro Brasil jamais o permitiriam, nem o poderiam permitir sob pena de se desorganizar a economia avançada do país.

Qualquer forma realista de moderação das desigualdades exige, em condições como as nossas, a revisão do modelo eco-

nômico — as instituições econômicas e as relações entre Estado e produtores — não apenas políticas destinadas a compensarem os efeitos de um padrão de crescimento que é excludente e desigualizador. Como elemento acessório desta revisão de modelo, as políticas sociais são necessárias. Como maneira de dispensar tal revisão, as políticas sociais são um embuste. Precisamos de uma alternativa produtivista que integre a maioria dos brasileiros aos centros dinâmicos da nossa economia, não de uma fórmula caridosa que ofereça aos excluídos as migalhas caídas da mesa dos abastados. É fácil ser defensor da democracia social quando a democracia social é impossível de realizar. O “tudo pelo social” do discurso político dominante não é programa; é álibi.

Se o discurso dominante na política brasileira é incapaz de nos guiar na consolidação da estabilidade monetária ou na moderação das desigualdades sociais, é igualmente inútil à demarcação de uma nova trajetória desenvolvimentista para o

país. Como programa para o desenvolvimento, o discurso hegemônico sofre de dois defeitos insanáveis.

O primeiro defeito é que, não sabendo como refinar o Estado nem como diminuir as desigualdades, não sabe, também, como conduzir o desenvolvimento. Pois o estrangulamento financeiro do Estado e o acúmulo da dívida social representam inibições fatais a um desenvolvimento sustentável. Hoje, no Brasil, avolumam-se os pontos de estrangulamento no nosso aparato fundamental de energia, transporte e comunicação. É irrealista supor que, mesmo que radicalizadas as privatizações, possa o capital privado, nacional ou estrangeiro, suprir as necessidades de investimento no instrumental básico do nosso sistema produtivo. Por outro lado, um Estado quebrado não pode também investir, em grande escala, na qualificação do nosso povo e na generalização das práticas mais avançadas de produção. Restrito a práticas compensatórias, que nem tem sequer como financiar

adequadamente, não tem, também, como evitar, no futuro, que a massa miserável do país recorra a qualquer promessa de salvação, interrompendo, pela política plebiscitária dos demagogos, os planos autoritários dos tecnocratas.

O segundo defeito do discurso dominante como bússola de uma nova etapa de desenvolvimento nacional fica claro à luz de uma constatação histórica simples. Nunca houve na história moderna, com a exceção parcial da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos (se é que se pode compreender a industrialização inglesa sem o protecionismo contra a indústria têxtil da Índia e as guerras contra os concorrentes comerciais da Inglaterra ou a industrialização norte-americana sem o protecionismo contra quase tudo), nenhum país que se haja desenvolvido sem uma associação íntima e duradoura entre o Estado e os produtores privados. A ação estratégica e produtiva do Estado comumente ultrapassou em muito o horizonte das responsabilidades estritamente sociais e compensatórias.

Assim foi com a Alemanha e o Japão na segunda metade do século XIX. Assim é hoje com as novas economias do nordeste asiático — Coreia do Sul, Taiwan e, sobretudo, as zonas adiantadas da própria China continental. Entre os países contemporâneos, as exceções aduzidas, como o Chile ou os países do sudeste asiático — Malásia, Indonésia e Tailândia — não se sustentam como exemplos para o Brasil. Os casos do sudeste asiático são de países cujos regimes autoritários, havendo suprimido por longo tempo o conflito social, patrocinaram a formação de vanguardas exportadoras sem vínculos estreitos com o resto da economia nacional. O Chile, com uma economia agrária e extrativa, e com um passado de lutas sociais igualizadoras, é um situação singular: um país em que tanto os governos anteriores à ditadura quanto o próprio regime ditatorial se dedicaram ao investimento social e em que o Estado usou seus recursos e poderes para fomentar uma lavoura moderna e exportadora dentro de uma economia

relativamente simples. Ademais, o Chile deve muito do êxito relativo que obteve a três desvios do modelo neoliberal. Primeiro, afora Cuba, nenhum país da América Latina impôs controles tão amplos sobre o capital estrangeiro quanto o Chile. Com isso, procurou e conseguiu ganhar margem de manobra para fortalecer o sistema de poupança e investimento internos. Segundo, mantendo o cobre em mãos do Estado, assegurou recursos para uma política econômica mais flexível. Terceiro, usou os poderes do Estado para reorganizar a produção e a exportação agrárias. Salvas estas exceções — poucas, parciais e imperinentes — o neoliberalismo não encontra respaldo na experiência prática do desenvolvimento. É devaneio do colonialismo econômico e cultural, não projeto realista.

A única estratégia de crescimento econômico implícita no discurso dominante é a esperança de que a integração crescente do país na economia mundial baste, junto com a ação social do Estado, para assegurar o desenvolvimento. A verdade — como

argumentaremos — é que só asseguraria o crescimento de uma vanguarda produtiva excludente da maioria dos brasileiros e confinada a setores em que já desfrutamos de grandes vantagens comparativas.

Todas as incapacidades do discurso político hegemônico no Brasil têm dupla fonte. A primeira fonte é a falta de uma imaginação institucional construtiva. A premissa decisiva daquele discurso é a impossibilidade das inovações institucionais conseqüentes. Por força desta premissa, identificam-se a democracia representativa, a economia de mercado e a sociedade civil pluralista e aberta com as instituições políticas, econômicas e sociais dos países mais prósperos do mundo. Para justificar esta renúncia à construção institucional, os propagandistas do discurso ascendente subestimam até mesmo as variações institucionais entre os países que querem copiar. Do esgotamento tanto do nosso antigo modelo de industrialização quanto das aspirações revolucionárias do esquerdismo, inferem a falsa conclusão

de que só nos resta imitar o que seria — mas não é — um padrão único de organização econômica no primeiro mundo. Para nos rebelarmos contra a injustiça e o atraso no Brasil temos, também, de nos rebelar contra a falta de imaginação.

Se a falta de uma imaginação institucional construtiva é a primeira causa dos descaminhos do discurso político dominante, a segunda é seu vínculo com o bloqueio social da política brasileira: o efeito inibidor que a oligarquia econômica do país exerce sobre a classe média. Desde os tempos da velha República, nunca se afirmou com tanta desfaçatez como no Brasil de hoje o controle do Estado brasileiro pela plutocracia brasileira. A política do governo central perde-se numa lista infindável de favorecimentos: a banqueiros aqui, a empresários da agricultura ali, a multinacionais da indústria automobilística acolá. As ambigüidades calculadas do discurso hegemônico — neoliberal e pseudosocial — lançam uma cortina de fumaça atrás da qual possa o Estado brasileiro

adaptar-se às novas regras da ordem econômica mundial sem incomodar os endinheirados. E apresentam esta cumplicidade de maneira aceitável à classe média — como sempre, patriótica, inconformada e insegura. Os grandes avanços do país tem ocorrido nos momentos em que esta classe, que continua a ter nas mãos o destino da política nacional, percebe não poder realizar seus objetivos — econômicos, políticos e morais — sem romper com a plutocracia inepta e predatória que manda e desmanda no país. Coloca-se na liderança de um movimento nacional e popular. Assim foi com a rebelião contra a escravatura e o império e, depois, contra os arranjos políticos e as estruturas sociais da velha República. Hoje, tal ruptura haveria de tomar a forma do repúdio ao neoliberalismo pseudosocial.

Este breve texto é um libelo contra o agachamento das elites brasileiras, um libelo animado pela indignação mas sobretudo pela esperança. Aqui propomos uma alternativa. Falta ainda o caminho político

e partidário para a execução desta alternativa e continuará a faltar até que se afirme no país a consciência de sua necessidade.

O argumento e sua idéia-força

A idéia-força que anima a nossa proposta é a convicção de que há uma alternativa viável ao neoliberalismo. Esta alternativa não se caracteriza, como se quer fazer aparentar no país, pela simples devoção a políticas de assistência social. Caracteriza-se pela recuperação da capacidade do Estado de poupar e de investir; pela parceria estratégica entre um Estado forte porém democratizado e as empresas privadas; pelo compromisso com a liquidação do dualismo (Brasil organizado, Brasil marginalizado) e pela construção de instituições que acelerem a política transformadora e organizem a sociedade civil. A economia política que advogamos — a construção de uma economia democratizada de mercado, com traços próprios — é meio, não fim: meio para a consolidação

de instituições que representem uma forma brasileira do experimentalismo democrático e nos permitam desenvolver no nosso país a nossa civilização. O Brasil não precisa nem deve ser a cara do primeiro mundo existente. Se copiarmos as instituições e as políticas dos países já ricos, acabaremos mais pobres, mais desiguais e sobretudo mais medíocres do que eles. Não lhes imitaremos o exemplo, imitando-lhes os hábitos e os arranjos.

Duas esperanças dão vida e significado ao experimentalismo democrático. A primeira esperança do democrata é que há campo em que as condições do avanço material da sociedade se cruzam com as condições da libertação do indivíduo: sua libertação das hierarquias e divisões sociais rígidas e subjogadoras. Não precisamos acreditar, como acreditavam os liberais e os socialistas do século XIX, que há convergência natural entre o enriquecimento da sociedade e a libertação do indivíduo; apenas precisamos crer na possibilidade de reconciliá-los. A razão pro-

funda da afinidade entre estes dois bens é que ambos se assentam na difusão da capacidade de reimaginar as relações entre as pessoas e de realizar na prática o que se imaginou. A segunda esperança do democrata é que sempre há como caminhar na direção marcada por esta primeira esperança de maneira que atenda aos interesses práticos da maioria trabalhadora — os homens e as mulheres comuns de um país. Há formas de satisfazer tais interesses que são excludentes e inibidoras, dividindo frações da maioria trabalhadora e mantendo instituições existentes. Há outras que são solidaristas e transformadoras, buscando alianças populares mais amplas e reconstruindo instituições.

A inovação institucional é o meio maior para a realização destas duas esperanças. Hoje, no mundo, o debate ideológico muda de tema. O conflito entre estatismo e privatismo morre enquanto começa a surgir um conflito entre as formas institucionais alternativas do pluralismo político, econômico e social: isto é, da

democracia representativa, da economia de mercado e da sociedade civil livre. As instituições estabelecidas nas democracias ricas do Atlântico norte não são a variante única ou derradeira do pluralismo como quer a doutrina neoliberal, nova forma do velho casamento entre o interesse dos ricos e o desencanto dos cultos. Não bastam para executar a obra do experimentalismo democrático no Brasil. Este pequeno livro propõe um caminho diferente. Sobretudo, propõe uma discussão.

Nesta primeira parte do livro, antecipamos a direção geral da nossa proposta para que o leitor possa entender cada passo da análise à luz da intenção que a motiva.

Na segunda parte, sobre a obra inacabada da estabilização, sustentamos que a política anti-inflacionária não se completa sem uma grande reorganização das finanças públicas. Entre as diferentes maneiras de executar esta reorganização algumas deixarão o Estado desaparelhado para conduzir um projeto democratizante de desenvolvimento, enquanto outras nos coloca-

rão no caminho desta construção. Estas precisam sanear a situação patrimonial do Estado e aumentar em muito a receita pública. A melhor maneira de resolver o problema patrimonial é promover algumas privatizações espetaculares. Podemos e devemos fazê-lo, porém, sem aceitarmos a idéia do abandono pelo Estado de responsabilidades produtivas; tanto assim que podemos criar novas empresas públicas enquanto privatizamos outras. A melhor maneira de aumentar rápida e radicalmente a receita pública é generalizar a tributação indireta do consumo por um imposto sobre o valor agregado com alíquota alta. O efeito igualizador de um aumento da capacidade de investimento público mais do que compensará o efeito regressivo da tributação indireta. Tanto o neoliberalismo supostamente humanizado quanto o seu adversário remanescente — o corporativismo nacionalista e ressentido — são igualmente incapazes de desempenharem a tarefa de concluir a estabilização pelas mesmas razões por que são incapazes de

formularem uma estratégia de crescimento e um projeto de democratização.

Na terceira parte, traçamos as grandes linhas de uma alternativa desenvolvimentista e democratizante ao que, por falta de alternativa, ameaça virar o mínimo denominador comum da política brasileira: o neoliberalismo misturado com protestos — ocos — de preocupação pelo social. Cinco diretrizes norteiam esta alternativa. A primeira diretriz é a prioridade dada à elevação da poupança, tanto pública quanto privada, e aos instrumentos institucionais, inclusive previdenciários, que encaminhem a poupança ao investimento produtivo em vez de abandoná-la ao ganho financeiro estéril. A segunda diretriz é a criação de parceria entre o Estado e as empresas, que reinvente, de maneira mais descentralizada e experimentalista, as formas de coordenação estratégica entre Estado e empresa tão bem sucedidas nos países do nordeste asiático. A terceira diretriz é usar o investimento social, o empenho do Estado e o direito do traba-

lho para conseguir aumento duradouro da participação relativa do salário na renda nacional e repudiar a idéia da fatalidade econômica do salário aviltado. A quarta diretriz é investimento maciço em educação pública e nas condições práticas de manutenção da criança e do jovem na escola, combinado com uma reorientação radical do conteúdo do ensino brasileiro. A quinta diretriz é promover uma integração da economia brasileira na economia mundial que, consolidada a estabilização, trabalhe com a taxa cambial mais baixa possível, para conter o consumo e premiar a produção, ainda que preservando a possibilidade de estimular uma valorização conjuntural do câmbio; ofereça estímulos compensatórios à importação das altas tecnologias; utilize seletivamente as tarifas alfandegárias a serviço da nossa estratégia produtiva e comercial; e nos aproxime, econômica e politicamente, dos outros grandes países marginalizados — China, Rússia e Índia — com que compartilhamos o interesse em diversificar as

regras da nova ordem. Uma alternativa norteada por tais diretrizes requer e facilita uma grande aliança nacional. Cria as condições para opções nacionais que, sem tal fundamento, não se viabilizariam.

Na quarta parte, argumentamos que esta grande alternativa consensual ao neoliberalismo pode ter duas seqüelas diferentes: uma, relativamente conservadora; a outra, arrojada, transformadora e democratizante, porque dirigida contra o dualismo — a divisão do Brasil em dois mundos. Esboçamos as grandes linhas de uma política antidualista, que sirva como segunda etapa da alternativa, desenvolvimentista e democratizante, ao neoliberalismo.

Esta política antidualista tem duas grandes vertentes. A primeira vertente é a gradativa diminuição da influência que exerce sobre o destino de cada brasileiro a transmissão hereditária da propriedade e das oportunidades de educação e trabalho. Numa sociedade justa, aberta e criadora, todos devem desfrutar uma herança social mínima que dê conteúdo prático ao prin-

cípio de igualdade de oportunidades em vez de poucos herdarem dos pais. A tributação progressiva do consumo pessoal e das heranças e doações há de ajudar a financiar uma conta básica, de garantias e recursos mínimos, à disposição de cada brasileiro. A segunda vertente do projeto antidualista é a ampliação das formas de parceria descentralizada entre Estado e empresa, já iniciadas na primeira etapa da alternativa. Fundos e serviços, que contem com o apoio do Estado porém gozem de ampla autonomia, podem trabalhar com pequenas e médias empresas, ajudando-as a compartilharem recursos financeiros, comerciais e tecnológicos. Diversificam-se, passo a passo, as formas de crédito e propriedade. Assim se vai formando uma economia democratizada de mercado que substitua, de vez, o dualismo econômico e generalize entre todas as classes e regiões do país o extraordinário potencial inovador da nossa economia. A nossa esquerda tem permanecido cúmplice com o dualismo, acenando com os

acertos corporativos e a proteção estatal para o Brasil organizado e com o assistencialismo para o Brasil marginalizado.

Na quinta parte, mostramos que o avanço do desenvolvimentismo democratizante e antidualista exige inovações na maneira de organizar a democracia política. Não há reforma igualizadora sem mobilização política, nem há política de conteúdo estrutural que não seja política de alta energia popular. Advogamos a reforma do presidencialismo brasileiro para dotá-lo dos meios necessários à resolução de impasses entre os poderes do Estado; a formação de uma burocracia profissionalizada, bem remunerada, recrutada de forma competitiva, protegida contra o clientelismo político e, por tudo isso, capaz de atrair muitos dos melhores talentos do país — agente essencial de um Estado capaz e parceira insubstituível de uma cidadania mobilizada; a mudança do regime eleitoral para fortalecer os partidos, até mesmo pelo expediente extremo do sistema de “listas fechadas”; o enfraquecimento do vínculo

entre dinheiro e eleição pelo financiamento público parcial das campanhas eleitorais e pela transparência das contribuições privadas que forem permitidas; a democratização dos meios de comunicação e a diversificação das formas de propriedade neles e de acesso a eles; e, sobretudo, o desenvolvimento de instrumentos processuais e formas de assistência jurídica popular que levem os brasileiros comuns à consciência e à reivindicação dos direitos. Sem fortalecermos esta capacidade reivindicatória, jamais desestabilizaremos na base as formas de dominação e exclusão — inclusive raciais e sexuais — que continuam a frustrar nossas aspirações democratizantes e nos impedem de desenvolvermos na prática a civilização pressentida nas nossas fantasias coletivas.

O caminho político difícil

Um paradoxo político e partidário dificulta o caminho da alternativa transformadora. O país continua à procura de líderes, partidos e movimentos que ofere-

çam alternativa clara ao figurino mexicano diluído que atualmente experimentamos. Não há, porém, base partidária disponível para esta operação necessária e desejada. Na nossa realidade, a eleição presidencial permite ganhar poder para uma proposta alternativa sem ter, ainda, base política e partidária consolidada. Constrói-se a base a partir do poder e da proposta. Foi esta a oportunidade que Collor, eleito sem base partidária, aproveitou, perverteu e desperdiçou. A oportunidade, entretanto, persiste.

Hoje, o PSDB, paralisado pela sua condição de partido governista que não governa, ameaça ser lançado no caminho tradicional dos nossos partidos reformistas, já trilhado, desastrosamente, pelo PMDB: o roteiro da rendição ao pequeno realismo das elites, a fórmula dos acertos com os grandes empresários e banqueiros, conluios ornamentados por protestos de preocupação social. Enquanto isso, os partidos de esquerda, a começar pelo PT, jogaram sua sorte na defesa dos resíduos da

antiga economia política dos anos 50 e na solidariedade com os interesses corporativos dos trabalhadores, públicos e privados, mais privilegiados do país.

A ausência de um instrumento partidário aparente para a tarefa programática necessária não é problema apenas para os políticos que se disponham a enfrentar os limites da estrutura brasileira. É problema para o Brasil. O Brasil todo há de resolvê-lo. Não pode resolvê-lo, porém, sem ver, com outros olhos, onde estamos e o que podemos vir a ser. Por isso, escrevemos este pequeno livro.

A Estabilização Consolidada

A estabilização interrompida

A primeira etapa da luta contra a inflação foi técnica. A segunda é política. Por isso, ainda não aconteceu, e não acontecerá sem uma mudança de rumos na maneira de governar e entender o Brasil. Hoje, a estabilização continua a depender do câmbio sobrevalorizado e dos juros escorchantes. Não se tomaram as iniciativas que permitiriam tornar a estabilidade monetária independente destes instrumentos onerosos e insustentáveis. O resultado é que continuamos sob a ameaça da volta da inflação desenfreada.

A superinflação era o mal maior. Nas condições políticas existentes no país so-

braram a manutenção da taxa cambial e a política dos juros altos como meios para assegurar a primeira etapa da estabilização. Sempre se reconheceu, porém — e, como administrador do plano real durante seus primeiros meses, um de nós se cansou de repeti-lo — que, como expedientes efêmeros e custosos, tinham e têm os dias contados. Sua eficácia ameaça diminuir enquanto seus prejuízos, fatalmente, aumentam. Teriam e têm de dar lugar, logo que possível, a um refinanciamento amplo do Estado como verdadeiro esteio da estabilização. Nunca se imaginou que pudessem perdurar, ou que viessem a substituir a reorganização das finanças públicas. O acúmulo do déficit na conta corrente e o agravamento da recessão evidenciam-lhes os limites. A ortodoxia econômica o reconhece ao apregoar a necessidade do “ajuste fiscal” como condição necessária à consolidação da estabilidade monetária. O problema, porém, é que não há uma única maneira de fazer o ajuste. Há muitas. Cada uma antecipa uma visão

liferente do papel do Estado num novo projeto de desenvolvimento nacional e exige um conjunto próprio de alianças e compromissos.

O ajuste fiscal ortodoxo deixaria o país sem um Estado capaz de presidir a um projeto de desenvolvimentismo democratizante. Procurando uma elevação modesta da receita pública e um aperto rigoroso da despesa pública, tornaria o Estado pobre e impotente: um Estado incapaz de realizar os investimentos vultosos em gente e em infraestrutura produtiva de que, desesperadamente, precisamos. Contra este ajuste fiscal o país acabaria por se rebelar ainda que o Congresso, por fraqueza ou desorientação, o viesse a aceitar. Porque o país resiste a tal ajuste ortodoxo, mas não consegue vislumbrar, ou impor às elites, ajuste alternativo, protela-se perigosamente a vida dos expedientes — úteis na época, prejudiciais agora — com que se iniciou a estabilização. Os obstáculos políticos, quer a um saneamento financeiro ortodoxo e empobrece-

dor do Estado, quer a uma proposta alternativa como a nossa, são grandes. Não justificam, porém, a ilusão de que o investimento estrangeiro nos salvará, dispensando-nos da necessidade de oferecermos a um Estado forte um financiamento sólido, de elevarmos o nível da poupança privada e pública e de dirigirmos esta poupança para o investimento produtivo por novos instrumentos institucionais.

Toda a experiência contemporânea dos países em desenvolvimento confirma o desacerto da confiança no capital estrangeiro como tábua de salvação. Se não criarmos um Estado seguro em suas finanças, o capital estrangeiro não virá, ou não continuará vindo, na forma e na dimensão que nos convém. Estamos seguindo o caminho, já desastrosamente percorrido pelo México, de abertura a capital destinado, em grande parte, às bolsas de valores e aos títulos públicos. Este caminho tem lógica própria, que progressivamente estreita a autonomia decisória do Estado enquanto destrói algumas das

bases de um projeto rebelde de desenvolvimento nacional. A entrada do capital leva o governo a aumentar o estoque de títulos públicos para compensar o efeito inflacionário do afluxo de recursos. Os juros astronômicos, que ajudaram a atrair o capital, multiplicam-no da noite para o dia. Um pequeno investimento transforma-se numa grande exigibilidade. O medo da crise que seria provocada pela fuga repentina do capital já multiplicado dá cores de inevitabilidade à política de juros sensacionais. É como se fosse um estelionato que praticamos contra nós mesmos para a alegria dos investidores estrangeiros e dos seus sócios nacionais.

Se concluirmos com êxito a obra da estabilização, só precisaremos do capital estrangeiro como fonte subsidiária de recursos. Ainda bem, já que o estudo empírico demonstra que, em todo o mundo, o nível de investimento em cada país continua estreitamente dependente do seu nível de poupança interna: nesta época de capital supostamente internacio-

nalizado, a grande maioria do capital fica em casa.

Enquanto isso, a economia brasileira sangra, o povo brasileiro sofre e os felizardos com dinheiro nos instrumentos financeiros festejam. As concessões casuísticas e antipopulares a parcelas do grande empresariado aparecem como alívio seletivo do regime do câmbio alto e dos juros altíssimos. A Fiesp contra o FMI — eis o períméto do debate num país cujos políticos alegam servir à democracia social. Conquista-se a benevolência das classes proprietárias por uma política de juros pagos pela rolagem da dívida interna que absorve três meses dos doze de receita pública e permite aos aquinhoados desfrutarem, sob a estabilidade monetária, a mesma multiplicação dos pães de que gozavam sob a inflação.

A reorganização das finanças públicas de que o Brasil necessita tem, como qualquer ajuste fiscal, dois aspectos: um aspecto de patrimônio — limpar as contas do Estado — e um aspecto de fluxo — asse-

gurar a receita necessária às tarefas sociais e desenvolvimentistas do Estado. Nem uma nem outra podem ser corretamente concebidas sem tomarmos posição sobre a trajetória do nosso desenvolvimento futuro. E as duas só podem ser encaminhadas ao mesmo tempo. Não adianta limparmos as contas públicas sem havermos lançado as bases de um regime sustentável de finanças públicas; o acerto logo se subverteria. Nem convém reorganizarmos as finanças públicas para termos o resultado do esforço ameaçado, no berço, pelas conseqüências de um descalabro vindo do passado.

A dívida pública interna, as privatizações e o saneamento da situação patrimonial do Estado

A chave para a compreensão do problema patrimonial do Estado brasileiro é que uma dívida pública relativamente modesta se torna intoleravelmente onerosa — para o Estado e para o povo — por

causa do nível dos juros que por ela se pagam e da exigüidade dos seus prazos. Cinco de doze meses de receita do governo central estão comprometidos no pagamento das dívidas externa e interna: dois meses para a externa, e três meses para a interna. Pelos 98 bilhões de reais da dívida interna (um número que, em outubro de 1995, se encontrava em rápida ascensão) está o governo dependendo mais do que depende para servir a dívida externa de 130 bilhões de dólares. Enquanto, porém, o serviço da dívida externa inclui o componente da amortização gradativa, o serviço da dívida interna é um jugo permanente, vergando o Estado aos interesses financeiros e assegurando ganhos financeiros mirabolantes aos espertos e endinheirados.

Limpar as contas públicas é, em primeiro lugar, livrar-nos do peso da dívida interna, reduzindo-a radicalmente. Todas as outras iniciativas patrimoniais convenientes — como a recusa de salvar os bancos estaduais falidos e o redimensionamento das obrigações previdenciárias para

com castas corporativas privilegiadas — ou são secundárias ou resultam da reforma da dívida interna. Em outra etapa, consolidada a estabilização e reorganizadas as finanças públicas, podemos reestabelecer uma dívida pública interna como instrumento normal de política monetária e de investimento público. Promovida uma ampla reorganização da situação patrimonial e financeira do Estado, teremos, também, como exigir que o serviço da dívida externa se limite ao que for compatível com as exigências do nosso projeto de desenvolvimento nacional.

Reduzir quanto? Não há fórmula apriorista. Reduzir até o ponto em que os juros da dívida interna — a base maior de todo o sistema de juros no país — alcancem o nível internacional comum dos juros reais. Teríamos de realizar a operação à luz de três considerações. A primeira é que, numa circunstância como a nossa, com uma herança de inconfiabilidade financeira do Estado e expectativa de juros reais altos, a redução tem de ser substan-

cial: quase certamente mais da metade da dívida existente. A segunda consideração é que a relação entre o resíduo da dívida e o pagamento de juros altos pela sua rolagem é descontínua: alcançado certo patamar, de definição imprevisível, reduzem-se os juros rapidamente. A terceira consideração é que, passado certo período necessário à mudança, tanto das expectativas quanto das práticas, sobretudo pela elevação da receita pública, alcançada pelos meios que adiante referimos, a dívida interna poderá voltar a crescer, e a desempenhar suas funções normais, sem ocasionar a agiotagem generalizada do regime atual.

Comumente se diz que bastaria a um Presidente forte convocar alguns grandes operadores e investidores para deles exigir a aceitação dos títulos públicos com juros mais baixos e prazos mais longos. Nunca ocorreu assim a reforma da dívida pública, nem no Brasil nem em qualquer outro país: a dependência econômica do Estado acaba por falar mais alto do que a susceti-

bilidade política dos empresários. Seja como for, as soluções são compatíveis. A melhor maneira de exercer pressão política é demonstrar capacidade para amortizar a dívida pública. Tanto melhor será para nós se o início de uma amortização sustentável já facultar uma grande redução dos juros e um alongamento substancial dos prazos.

O caminho mais rápido para o pagamento da dívida interna é a privatização, seletiva e desideologizada, de algumas grandes empresas públicas. Não há nenhuma pureza ideológica, seja liberal ou antiliberal, internacionalizante ou nacionalista, que valha o desacerto das contas públicas. Consertar a situação patrimonial do Estado é requisito para qualquer projeto nacional conseqüente. Como o vulto absoluto da dívida interna é relativamente pequeno, algumas poucas privatizações bastariam para reduzir substancialmente a conta.

Temos de vender algumas grandes empresas públicas não por amor à ideologia liberal mas para termos o direito de

endossarmos, e as condições práticas para realizarmos, qualquer ideologia, inclusive uma que, como a nossa, se oponha ao liberalismo e ao neoliberalismo. A primeira empresa na lista pode ser a Telebrás por uma razão prática simples: renderá mais dinheiro, tanto diretamente quanto pelo efeito indireto sobre o valor das outras empresas privatizadas. (Mais do que um terço da capitalização das bolsas de valores no Brasil está atualmente representado pelos papéis da Telebrás e das suas subsidiárias.) Dir-se-á serem de valor “estratégico” a Telebrás e outros alvos possíveis da privatização, como se se pudesse falar em setores estratégicos quando nenhuma força política atuante no país apresenta uma estratégia concreta de desenvolvimento nacional. Não há, porém, nada mais estratégico, neste momento da nossa história, do que libertar o Estado da dependência financeira e acabar a festança das contas bancárias mágicas que esta dependência faculta.

Tanto não é ideológica, antinacional

ou antipopular esta maneira de encarar o papel da privatização que ela se alia, na nossa proposta, a dois outros compromissos inaceitáveis ao ideário neoliberal: a criação de novas empresas públicas e o uso da política das privatizações para criar novos paradigmas de uma economia democratizada de mercado. Enquanto algumas grandes empresas públicas devem, por razões pragmáticas e circunstanciais, serem privatizadas, outras devem ser criadas, inclusive no setor das telecomunicações, dentro do programa desenvolvimentista e democratizante que esboçaremos. Este programa repudia a idéia, definidora do neoliberalismo, de que o Estado deva abandonar atividades produtivas e estratégicas, e contentar-se com políticas sociais compensatórias.

Ao mesmo tempo, podem as privatizações também servirem a exemplificar as regras de uma nova economia privada que seja de fato competitiva e meritocrática. As grandes empresas públicas devem, ao serem vendidas, serem, também, dividi-

das. O controle acionário deve ser fragmentado e a gerência profissional assegurada para que continuem a ser o que as grandes empresas públicas têm sido no Brasil: um canal de ascensão pelo mérito para os jovens de classe média num meio social ainda dominado pelo capitalismo nepotista.

A estes dois compromissos, que desideologizam as privatizações, acrescenta-se uma salvaguarda essencial: o cuidado para evitar que as privatizações sirvam de oportunidade para grupos privados se assenhorearem de um dos grandes alvos ocultos da sua cobiça: os fundos de pensão das empresas públicas. Montando, no total, a cerca de 50 bilhões de reais, estes fundos devem ser resguardados na sua integridade para poderem, depois, serem aproveitados pela política de investimentos produtivos que adiante propomos. Haveria como aproveitá-los sem dano para os assegurados, desde que respeitado o princípio essencial da diversificação do risco no investimento.

O refinanciamento do Estado e a verdadeira reforma tributária

Resolver o problema do patrimônio do Estado só faz sentido como parte de um esforço para resolver o problema duradouro da relação entre receita e despesa. Assegurar receita adequada é o requisito essencial tanto da consolidação da estabilidade monetária quanto da execução de qualquer estratégia de desenvolvimento nacional.

O ponto de partida para o raciocínio é que precisamos elevar substancialmente a receita pública ao mesmo tempo que racionalizamos a despesa. Qualquer caminho de desenvolvimento que seja ao mesmo tempo viável e democratizante exigirá grandes investimentos públicos em gente e em infraestrutura produtiva, sustentados durante muito tempo e financiados sem apelo aos macetes da finança inflacionária. Das muitas ilusões que compõem o ideário neoliberal, a mais danosa é supor que o ônus tributário seja grande e que devamos reduzi-lo ao redimensionar-

mos o Estado. O que se pode dizer é que ele é mal distribuído e mal cobrado.

Há, porém, um dilema a resolver. De um lado, um país como o nosso precisa ter um nível de tributação relativamente mais alto do que o nível estabelecido em países mais ricos e mais igualitários. (Compare, por exemplo, o nível brasileiro de 26% em média com o nível francês de 46%). Por outro lado, porém, um país como o Brasil parece não tolerar uma carga tributária tão alta quanto a de países mais desenvolvidos porque, precisando de poupança e investimento privados para criar uma vigorosa economia de mercado, não pode sufocá-los sob uma enxurrada de obrigações tributárias. Este dilema tem solução: focalizar a tributação sobre o consumo. Voltada para o consumo, a tributação pode crescer como estímulo, não ameaça, à poupança e ao investimento.

A tributação do consumo tanto pode ser indireta (sobre transações) como direta (sobre pessoas). Quando é direta, pode também ser progressiva: tributa-se, em

escala crescente, a diferença entre a renda e a poupança ou o investimento de cada contribuinte, isentando-se o contribuinte que ganha e consome pouco. É até possível imaginar que, nos níveis mais altos, a alíquota de um imposto pessoal sobre o consumo seja, digamos, de 200% — o abastado paga ao Estado dois reais por cada real que consuma.

A curto prazo, porém, a ênfase na tributação direta e progressiva do consumo individual não é nem politicamente viável nem socialmente necessária. Basta tributar, de forma generalizada e indireta, o consumo. O instrumento mais neutro, menos distorsivo das decisões econômicas é o imposto sobre o valor agregado. Propomos instituí-lo na sua forma mais abrangente — ainda longe da forma parcial em que vem sendo, aos poucos, adotado no Brasil. Nesta forma, incide sobre a diferença entre o preço dos insumos e o preço do produto em cada etapa da produção e da circulação. Em cada uma destas etapas, o agente econômico, transformado

em verdadeiro delegado fiscal do Estado, abate da quantia cobrada e recolhida o valor do que foi cobrado e recolhido nas etapas anteriores. A conseqüência é fazer com que o efeito econômico do tributo incida sobre a etapa final de venda para o consumo. O governo federal dividiria com os estados e os municípios o produto deste imposto segundo critérios que logo mais descrevemos. Associar-se-iam o governo federal e os estados na cobrança do tributo; compartilhariam o investimento no instrumental humano e tecnológico da arrecadação para que os melhores padrões de vigilância se universalizassem no país.

Se, como propomos, este tributo for cobrado com uma alíquota alta, como 30%, representando parte substancial do preço, haverá, de uma só pancada, uma subida do nível geral de preços dos bens de consumo e serviços. Esta subida será, porém, compensada pela diminuição proporcional de outros impostos, inclusive do imposto sobre a renda da pessoa física (que funciona no Brasil sobretudo como

tributo sobre os salários da classe média). Também a compensaria a elevação da receita pública, facultando um aumento do investimento social do Estado. Os estudiosos concordam — e a experiência comparada o comprova — que esta elevação singular do nível geral de preços não exerce efeito inflacionário quando faz parte de um novo equilíbrio entre receita e despesa públicas. Pelo contrário, pode contribuir decisivamente à consolidação da estabilidade monetária.

Livre de todas as restrições comprometedoras, o imposto atingiria tanto os serviços quanto os bens. Não há dificuldade maior em fazê-lo incidir sobre os serviços financeiros. A única exceção à lógica geral do imposto que advogamos agravaria o tributo em vez de atenuá-lo: um tratamento especial dos bancos que leve em conta a hipertrofia do setor financeiro no Brasil e o desvirtuamento das suas funções, estimulado pelo antigo regime inflacionário. Propomos seguir o exemplo de Israel em tratar não apenas a prestação de

serviços financeiros mas o valor total dos salários pagos e dos materiais empregados como base do imposto. Para evitar que este tratamento mais severo prejudique a competitividade internacional dos bancos brasileiros, atribuir-se-iam a empresas financeiras subsidiárias, beneficiadas por um regime fiscal mais brando, as operações internacionais dos nossos bancos.

A rigor, se estabelecêssemos o imposto sobre o valor agregado desta forma abrangente, com alíquota alta, de 30% ou mais, reduziríamos radicalmente nossa dependência do sistema tributário complexo, ineficiente e injusto a que ainda recorremos. Sozinho, o imposto generalizado sobre o valor agregado financiaria grande parte da despesa pública, consolidando a estabilização e lastreando os investimentos públicos. A técnica prudente seria combinar o imposto sobre o valor agregado com a manutenção de certos tributos existentes ou a introdução de certos tributos novos. Entre os tributos a desempenharem, nesta primeira etapa, um papel

acessório ao imposto generalizado sobre o valor agregado estariam aqueles que, além de produzirem receita significativa, prefigurariam os dois tipos de tributos diretos e igualizadores a que atribuímos maior relevo nas etapas subseqüentes de uma reforma democratizante: o imposto direto sobre o consumo, incidindo em escala progressiva sobre a diferença entre os rendimentos totais e a poupança de cada contribuinte, e os impostos patrimoniais, sobretudo aqueles que incidem sobre as doações e heranças. Detalhamo-nos no quarto capítulo.

Para entender o potencial arrecadador de um imposto verdadeiramente geral sobre o valor agregado, vale a pena começar pensando por analogia ao efeito de tal tributo nos Estados Unidos. É que, apesar da grande diferença quantitativa entre a nossa economia e a americana, algumas das circunstâncias básicas dos Estados Unidos na tributação indireta do consumo seriam semelhantes às nossas, justamente por serem os Estados Unidos, como

é o Brasil, um país com uma taxa baixa de poupança. Como o Brasil, insistem num regime tributário que, pretendendo ser progressista, gera relativamente pouca receita e impede, por isso, uma redistribuição efetiva de ocorrer. A diferença é que as contas públicas norte-americanas são mais pormenorizadas e os efeitos prováveis da instituição de um imposto generalizado sobre o valor agregado têm sido lá estudados em profundidade.

O produto interno bruto dos Estados Unidos supera 6 trilhões de dólares. O valor de todos os tributos, somando-se o arrecadado por todos os três níveis da federação, é 1,75 trilhão (dados de 1994), excetuando-se as contribuições previdenciárias do “social security”, que elevariam esta quantia a 2,26 trilhões. Como se alcançaria resultado semelhante sob um regime tributário organizado em torno de um imposto generalizado sobre o valor agregado? Estima-se em 4,14 trilhões de dólares o valor total do consumo pessoal, analisado, com segurança, em cada um

dos seus componentes. Como o imposto generalizado sobre o valor agregado nada mais é que a tributação do total do consumo pessoal, um IVA, com alíquota de 30%, produziria, em tais condições, 1,23 trilhão. A esta cifra, somemos, em primeiro lugar, os 0,2 trilhão representados pelo equivalente do nosso imposto predial urbano e territorial rural que, nos Estados Unidos como no Brasil, representa, em nível municipal, a forma fragmentária de um tributo sobre o patrimônio. Finalmente, somemos 0,3 trilhão, que atribuiríamos, conservadoramente (para reforçar a analogia com o Brasil), ao produto de um imposto direto e progressivo sobre o consumo pessoal — isto é, sobre a diferença entre a renda e a poupança de cada contribuinte. Esta cifra é apenas a metade dos 0,6 trilhão que atualmente produz o tributo que tal imposto substituiria, o imposto sobre a renda da pessoa física. A soma destas três quantias — as receitas do imposto sobre o valor agregado, do imposto predial dos municípios e do imposto

direto sobre o consumo pessoal, avaliado em metade do atual imposto sobre a renda da pessoa física — produziria nos Estados Unidos 1,73 trilhão de dólares, quase o mesmo que a atual receita tributária, dispensados todos os outros e numerosos tributos cobrados em todos os três níveis da federação. Não há por que acreditar que no Brasil, dadas as proporções semelhantes de receita, poupança e consumo, seria muito diferente, desde que o aparato de vigilância e cobrança da Receita brasileira fosse devidamente aparelhado e o governo demonstrasse vontade política de identificar e punir os evasores.

Também no Brasil, um imposto generalizado sobre o valor agregado logo se transformaria no esteio da receita pública. Bastaria combiná-lo com alguns outros tributos para superarmos em muito o que atualmente arrecadamos em todos os níveis da federação. Se projetarmos para o exercício de 1995 um PIB de 5% superior ao PIB apurado em 1994, teremos o valor de 557,580 bilhões de reais.

Obtém-se a base do imposto generalizado sobre o valor agregado — o total do consumo pessoal no país — subtraindo do valor do PIB o valor total da poupança, pública e privada, somando ou subtraindo o saldo da conta corrente, e subtraindo a parte da despesa pública corrente gasta em materiais. (A despesa pública na conta de capital é poupança pública, enquanto que a despesa pública corrente em pessoal se transforma em poupança ou consumo dos indivíduos.) Esta quantia seguramente excederia hoje 400 bilhões de reais; 30% seriam, portanto, mais de 120 bilhões de reais. Calcula-se o valor total da arrecadação de todos os três níveis da federação hoje em pouco mais de 150 bilhões de reais, dos quais 83,660 bilhões de reais são arrecadados pela União. Se acrescentarmos a estes 120 bilhões de reais um imposto seletivo sobre os produtos de luxo ou tóxicos (incluindo automóveis particulares, cigarros, bebidas, cosméticos, armas e munições), o atual imposto sobre a proprieda-

de territorial urbana e rural, um imposto direto e progressivo sobre o consumo pessoal (rendendo, na etapa inicial e probatória, pelo menos metade do que rende o atual imposto de renda sobre a pessoa física) e, ainda, um começo de tributação séria das heranças e doações, chegaríamos a uma quantia muito superior aos 150 bilhões de reais atualmente arrecadados. Entretanto, conseguiríamos este resultado por um sistema radicalmente simplificado, que eliminaria o grande número de gravames atuais sobre a produção, tais como PIS/Cofins, o imposto de renda sobre a pessoa jurídica e o imposto sobre os produtos industrializados.

Há, então, duas indagações a fazer. Como se devem repartir entre a união, os estados e os municípios as receitas e os encargos? Como se devem distribuir entre estados ou municípios mais ricos e mais pobres estes dinheiros? Como resposta à primeira indagação, propomos assegurar aos estados e aos municípios pelo menos os 12,5% do PIB que atualmente rece-

em. Esta porcentagem seria garantida pela soma dos tributos locais com as transferências da União suficientes para atingir este resultado. Alcançada esta meta, todo o acréscimo da arrecadação caberia à União, pois a União seria a primeira responsável pela política de investimentos sociais e produtivos que descreveremos em seguida. Na distribuição das transferências federais entre estados ou municípios ricos e pobres, haveriam de entrar-se em conta dois critérios contrastados: a contribuição relativa de cada estado ou município ao valor arrecadado no caso do imposto sobre o valor agregado, por exemplo, o critério mais relevante pode ser a distribuição geográfica da folha de pessoal) e a distribuição pela razão inversa da renda per capita multiplicada pela população. Se o primeiro critério beneficia os estados ou municípios ricos, o segundo resguarda os pobres. O nível de beneficiamento dos estados ou municípios mais pobres deve ser o bastante para permitir que cofinanciem

investimentos produtivos sem terem de recorrer a isenções ou incentivos especiais. Podem, assim, contrabalançar as desvantagens inerentes a iniciativas empresariais em regiões atrasadas.

As respostas que propomos a estas duas ordens de indagações podem ser controversas. São, porém, transparentes. Exporiam às claras a distribuição dos recursos públicos no Brasil. Obrigariam à renegociação periódica do pacto federativo. É benefício, não custo, da proposta.

Os reformistas protestam, no Brasil como em todo o mundo, que um sistema tributário, como o que propomos, que valorizasse a tributação indireta do consumo seria injusto e regressivo. Enganam-se. A grande e desconhecida lição dos estudos tributários comparados é que, nas condições reais das sociedades contemporâneas, a redistribuição da renda e da riqueza se faz muito mais pelo lado da despesa pública do que pelo lado da tributação progressiva. O vulto da receita acaba por importar mais do que o perfil

la sua arrecadação. Daí porque a mais desigual de todas as democracias ocidentais ricas — os Estados Unidos — seja justamente aquela que ostente, na forma, o sistema tributário mais progressista. É que a despesa pública, arrimada na tributação indireta do consumo, é muito menos desestabilizadora dos incentivos e dos arranjos econômicos do que um nível correspondente de tributação direta, sobretudo quando o tributo direto incide sobre a renda. Por isso, tolera-se um ônus tributário mais alto quando a tributação indireta do consumo financia grande parte dele.

Temos de pensar dialeticamente tanto sobre a tributação quanto sobre a privatização. Privatizemos algumas grandes empresas públicas para reduzir dramaticamente a dívida interna e ter no futuro os meios de alavancar o investimento público, inclusive o investimento na criação de novas empresas públicas. Abandonemos, por hora, a ilusão da tributação progressiva e redistribuidora por amor a compro-

missos redistributivos e progressistas. Elevada rapidamente a receita, e formada, pela iniciativa de um Estado enriquecido, uma nação de brasileiros livres da miséria e da ignorância, podemos, na etapa seguinte, instituir um sistema tributário organizado em torno da tributação direta e progressiva do consumo e da riqueza pessoais.

Há, porém, uma condição elementar para a pertinência desta argumentação: a cobrança efetiva dos impostos e o sancionamento exemplar da evasão fiscal. Há um fato singular que desmente todos os protestos de seriedade na administração tributária: em todo o território de um país em que se sonegam, escancaradamente, os impostos, e em que alguns dos homens mais ricos do Brasil ocupam os primeiros lugares no rol dos sonegadores, nem uma só pessoa está na cadeia por sonegação fiscal. Muitas precisam estar, começando pelos graúdos. Nada seria mais benéfico ao financiamento do governo — ou à confiança dos brasileiros na capacidade e

na justiça do Estado brasileiro — do que ver enclausurados em prisão comum uma centena de sonegadores de grande nome e fortuna. Para isso, é preciso não só investir no aparato humano e tecnológico da Receita mas também legislar para aumentar as penas e limitar as desculpas. O fisco deve ter acesso a todas as transferências econômicas (mesmo porque a sistemática do imposto sobre o valor agregado o exige), ao mesmo tempo que os seus quadros se coloquem sob um regime de sigilo severamente sancionado sobre as informações de que tivessem ciência especial. Os privilégios penais de réus primários devem, em matéria tributária, restringir-se a pessoas de condição humilde, sem informação ou traquejo adequados, e as sanções patrimoniais devem ter por mínimo o triplo do valor sonegado. Devem empregar-se em grande escala as técnicas, conhecidas e comprovadas, de imputação da riqueza e da renda por indícios de atividade econômica.

A consolidação da estabilidade mone-

tária que propomos — reduzir substancialmente a dívida interna por algumas vendas patrimoniais espetaculares e aumentar substancialmente a receita pela tributação indireta do consumo — destina-se a aparelhar um Estado forte e atuante. Sua força persuasiva vem do projeto desenvolvimentista e democratizante que precisa ter neste Estado o seu principal agente. Este projeto é o tema das partes seguintes deste pequeno livro. Por falta dele, não se consolida a estabilização. Pois o paradoxo que está enfraquecendo o país é que, não tendo projeto, não tem também como completar a estabilização, que é preliminar indispensável de qualquer projeto.

As conseqüências práticas da desesperança

Por falta de projeto, não se quer nem se pode domar a dívida interna e elevar substancialmente a receita pública. Por falta de projeto, não se tem como nem por que mobilizar o povo contra os grupos

le pressão e os lobbies plutocráticos ou corporativos. Por falta de projeto, perverte-se a política das privatizações numa demonstração de conformismo ideológico ao formulário de Washington e sufocam-se nossas grandes empresas públicas, negando-se-lhes, ao mesmo tempo, recursos compradores. Por falta de projeto, espera-se ser redimido das conseqüências do mobilismo pelo investimento estrangeiro, que, contudo, jamais substituirá nosso próprio esforço para poupar e investir. Por falta de projeto, permite-se a qualquer brasileiro profissional ou empresário ganhar mais nos juros da dívida pública do que ganha pelo trabalho, acumpliciando os juros nos bolsos das classes proprietárias num esquema predatório e ruinoso ao país. Por falta de projeto, cede-se cada dia poder à direita política, de um lado, e a parcelas do grande empresariado, de outro, desculpando-se a subserviência com a ladainha técnica do “tudo pelo social”. Por falta de projeto, suaviza-se o neoliberalismo em vez de substituí-lo.

O Neoliberalismo Substituído

A tarefa

Consolidada a vitória sobre a inflação, de cujas condições tratamos no capítulo anterior, chega o momento de executar um novo projeto nacional de desenvolvimento. Não é tarefa para o futuro longínquo. É obra para aqui e agora, mesmo porque a consolidação da política anti-inflacionária e o lançamento do projeto desenvolvimentista são reciprocamente dependentes.

Há alternativa viável ao ideário neoliberal: economicamente viável porque, muito melhor do que ele, promete acelerar o crescimento econômico dentro das novas condições da economia mundial e

politicamente viável porque pode contar com o apoio de uma base social abrangente, inclusive grandes setores do empresariado. Não acalentamos a ilusão de que a execução deste programa democratizaria profundamente o Brasil. Nele vemos uma tarefa consensual do país, preliminar a qualquer mudança mais igualizadora. No capítulo seguinte a este, esboçamos o que poderia vir a ser a segunda etapa, francamente antidualista, desta estratégia. Por ser projeto capaz de merecer ampla base de apoio nacional o que propomos, nem por isso o imaginamos ser de fácil realização econômica ou política. É desafio aos limites, institucionais e imaginativos, do país. Para um povo ou um estadista, o caminho da grandeza é aquele que rejeita os chavões prestigiosos da época e os acertos óbvios entre os interesses dominantes, e insiste em operar na fronteira das capacidades nacionais. A missão do visionário realista e corajoso é tornar o necessário possível e inspirar o povo a passar pela desilusão da desilusão.

O neoliberalismo e o nacional-populismo

Antes de desenvolvermos as diretrizes da alternativa que propomos, convém precisar tanto a natureza do neoliberalismo quanto o sentido da sua relação com a estratégia de industrialização que o neoliberalismo pretende substituir. O programa neoliberal, também alcunhado na sua forma mais atual “consenso de Washington”, seria aquele que prega a estabilização monetária, ancorada, de início, em alguma forma de paridade cambial, porém sustentada tanto na elevação da receita quanto, sobretudo, na contenção da despesa pública; a liberalização, entendida como a aceitação da concorrência internacional, não como a mudança da estrutura nepotista e oligopolizada do capitalismo privado em países como o nosso; a privatização, vista como o abandono pelo Estado de atividades produtivas, realizada através da simples transferência das empresas públicas a mãos privadas; e o desenvolvimento de políticas sociais compensatórias destinadas a suavizarem os

efeitos sociais dos ajustes econômicos. O neoliberalismo, portanto, não é o *laissez-faire* despreocupado com os problemas sociais. É a doutrina, socialmente preocupada, da adesão às instituições dos países ricos do Atlântico Norte. O discurso do “tudo pelo social” não é uma alternativa ao neoliberalismo; é apenas uma maneira de salientar as suas pretensões compensatórias, dando-lhe, habitualmente, tanto maior relevo na retórica quanto menor realização na prática.

Na sua realidade prática, sobretudo em anos recentes na América Latina, o neoliberalismo reveste forma específica. Nesta forma específica revela, mais claramente, seu conteúdo político e social, mascarado pela formulação abstrata da doutrina. Traduzido nesta variante prática, o neoliberalismo prima pela manutenção de taxas reduzidas de poupança interna (abrangendo tanto a poupança pública quanto a privada), tipicamente abaixo de 20%; pela renúncia a uma estratégia própria de crescimento econômico (portanto,

pela aceitação passiva das vantagens e desvantagens comparativas existentes da economia nacional dentro da economia mundial); e pelo recurso duradouro ao que seriam os expedientes temporários de juros altíssimos e câmbio sobrevalorizado para assegurar a estabilidade monetária.

Estes diversos aspectos do que se pode chamar a variante operativa do neoliberalismo têm um ponto em comum: a desestruturação do Estado como agente de uma estratégia própria de desenvolvimento nacional. Em grandes países em crescimento, como o Brasil, existe um setor de vanguarda dentro da economia. Este setor pouco precisa do Estado. Relaciona-se diretamente com as outras vanguardas da economia mundial. Todo o peso do desmantelamento do Estado recai sobre as maiorias que vivem excluídas desta vanguarda econômica, e que só pela atuação estratégica do Estado se poderiam, em prazo curto, incorporar a ela.

Visto na sua forma real — não meramente na sua apresentação doutrinária —

o neoliberalismo sofre de dois vícios graves. Primeiro, não consegue libertar o país do que se poderia chamar a escada rolante da economia mundial. Se permite a uma vanguarda, relativamente isolada dentro da economia brasileira, progredir, obriga o resto do país a aguardar a sua vez, penando no purgatório do trabalho semiqualiificado, mal equipado e mal pago. Segundo, cria, por isso mesmo, as condições para um vaivém perene entre ortodoxia econômica e populismo econômico, ambos incapazes de mudarem as estruturas ou as estratégias básicas da produção. Um pouco de arrocho aqui, um pouco de inflação ali, até que as massas excluídas se vinguem pela política daquilo que lhes foi negado na economia e elejam, outra vez, um governo populista que, dando voz à frustração popular, vire a mesa da ortodoxia econômica.

Este segundo defeito revela um paradoxo característico do neoliberalismo. Se fosse aplicado literalmente, segundo a letra da sua formulação doutrinária, pode-

ria até ser, em alguns aspectos, um programa transformador e democratizante. Não toleraria, por exemplo, as práticas nepotistas que mantêm muitas das nossas maiores empresas industriais e dos nossos maiores bancos sob o controle dinástico de famílias, permitindo a tais empresas de família usarem o mercado de capitais como mera fonte de financiamento, sem se sujeitarem à democratização efetiva do controle acionário. As forças que sustentam o neoliberalismo não têm o menor interesse nesta radicalização do neoliberalismo. Querem um neoliberalismo seletivo, que dome o poder do Estado para reforçar, ainda mais, os grandes interesses privados. Querem usar o discurso da privatização do setor público para evitar a privatização do setor privado. Por outro lado, para sustentar a ampliação da proposta neoliberal, um neoliberalismo levado ao pé da letra teria de contar com grande base popular. Esta base acabaria por mudar-lhe o conteúdo, exigindo-lhe, por exemplo, um compromisso com o

perguinto cultural, tecnológico e financeiro da nossa vasta retaguarda econômica.

Este paradoxo revela um aspecto surpreendente do neoliberalismo. Num sentido profundo, ele representa a continuidade do modelo de crescimento econômico e de financiamento do Estado que ele procuraria substituir. A estratégia de industrialização montada no país, sobretudo nas duas décadas subseqüentes à Segunda Guerra Mundial, comumente conhecida como a “substituição de importações”, produziu grandes avanços, justamente porque representou uma forma de associação prática entre governos e produtores. Ao mesmo tempo, porém, o crescimento da economia brasileira permitiu o enriquecimento dos setores protegidos da economia às custas do povo e das regiões favorecidas às custas do Brasil. Profundou o dualismo brasileiro — a visão interna do país entre vanguarda e retaguarda.

O Estado brasileiro acabou refém dos

setores favorecidos que ajudara a criar. Daí resultou o cunho característico das finanças públicas no período final deste modelo. A economia inflacionária foi uma espécie de pseudokeynesianismo. Ao contrário do keynesianismo verdadeiro, que reforçou o Estado na sua capacidade de gerir a economia, esta finança populista revelava a fraqueza crescente do nosso Estado. Em vez de impor os custos do governo, tanto de operação quanto de investimento, às classes aquinhoadas do país, generalizou este custo para a sociedade toda através da inflação. E persistiu na fraqueza até que a inflação, havendo desorganizado o setor público, acabou por ameaçar a própria economia privada do grande capital.

O neoliberalismo real, que é o neoliberalismo seletivo, descartou o que em sua época foi eficaz e progressista no antigo modelo econômico — a rebelião contra as forças supostamente irresistíveis da economia mundial e contra o lugar que estas forças atribuíam ao país na divisão

internacional do trabalho. Reinventou, porém, o acerto dualista que maculava aquele modelo. Se aumentou o grau de concorrência internacional que a vanguarda teria de enfrentar, abandonou a etaguada a sua própria sorte. Se negou aos endinheirados a indexação privilegiada do capital sob o antigo regime inflacionário, permitiu que continuassem a gozar com uma indexação de fato pelos juros reais astronômicos de que se beneficiam os investidores em instrumentos financeiros — a começar pelos investidores nos títulos da dívida pública interna. Nossa tarefa é justamente a inversa. Temos de reinventar, em novos moldes e novas circunstâncias, a rebelião nacional contra um destino que nos seria imposto pelas forças hegemônicas da evolução econômica mundial. Havemos, porém, de fazê-lo de maneira que enfrente e supere o dualismo econômico e social. Este é o impulso que anima o nosso texto.

Neste esforço, o problema da posição de São Paulo dentro do Brasil assume

relevo especial. Pois São Paulo foi, e continua a ser, ao mesmo tempo o maior beneficiário e a maior vítima dos acertos dualistas, forjados no antigo modelo e redesenhados na política neoliberal da situação. Concentrou-se riqueza em São Paulo. Concentrou-se pobreza também. O segundo Brasil veio morar dentro do primeiro. Ao contrário do que insinuam os apólogos do neoliberalismo, São Paulo não é uma espécie de estágio intermediário entre os Estados Unidos ou a Europa e o resto do Brasil. São Paulo é Brasil. Os ressentimentos recíprocos criados entre São Paulo e o resto do país encobrem a divisão interna da sociedade paulista e representam parte do preço que o país todo paga pelo legado do dualismo. Liquidar estes ressentimentos, debelando-lhes as causas, é um dos objetivos da nossa proposta.

Diretrizes da proposta

Cinco diretrizes norteiam esta primeira etapa da alternativa desenvolvimentista

que propomos: primeiro, políticas e instituições econômicas que elevem rápida e radicalmente o nível de poupança, tanto pública quanto privada, e estabeleçam os instrumentos institucionais necessários ao investimento produtivo da poupança pública e privada, inclusive pela reforma abrangente do sistema previdenciário; segundo, a criação de formas descentralizadas e experimentalistas de parceria ou coordenação estratégicas entre o Estado e as empresas e bancos públicos, de um lado, e os produtores privados, de outro, dotando-nos dos meios para realizarmos uma estratégia produtiva e comercial deliberada; terceiro, uma política de promoção salarial que, por todo um conjunto de iniciativas e de maneira duradoura, aumente a participação dos salários na renda nacional, desmentindo a falsa idéia de que aumento salarial sem ganho de produtividade é fatalmente inflacionário; quarto, uma política social que privilegie não só a generalização da educação pública senão também a mudança do seu con-

teúdo e o preenchimento das condições de apoio familiar que assegurem a permanência da criança na escola; e, quinto, uma forma de integração na economia mundial que favoreça a mais baixa taxa cambial que pudermos sustentar, limite os riscos desta política cambial pelo uso de estímulos criteriosos à importação de tecnologias avançadas, troque o dogma do livre comércio pelo uso seletivo, temporário, e estratégico das tarifas de importação, e aprofunde a diversificação das nossas relações comerciais, aproximando-nos, econômica e politicamente, dos outros grandes países marginalizados — a China, a Rússia e a Índia — com cuja ajuda possamos tornar mais pluralista a nova ordem econômica internacional.

A execução persistente e simultânea destas cinco séries de iniciativas não revolucionaria o Brasil. Daria, porém, conteúdo prático à reivindicação nacional de uma alternativa ao neoliberalismo. Certos políticos alegam não serem aderentes ao neoliberalismo por causa dos seus com-

promissos sociais, como se o manejo das políticas sociais compensatórias não fizesse parte integrante do “consenso de Washington”. O problema é que, na ausência de inovações institucionais e mudanças de estrutura, tais políticas não dão em nada. O neoliberalismo nem sequer dota o Estado dos recursos necessários aos grandes investimentos sociais, muito menos muda as causas estruturais da marginalização das maiorias. Para poderem dizer que não são neoliberais, definem o neoliberalismo como uma fantasia direitista que nenhum formulador sério desta doutrina reconhecera.

O que distingue uma posição como a nossa do neoliberalismo não é o discurso mentiroso do “tudo pelo social”. É o compromisso com toda uma série de inovações institucionais — econômicas e políticas — capazes de acelerarem o experimentalismo democrático, criando um Estado forte, rico e igualizador, um Estado que não apenas assiste senão também investe, produz, coordena e organiza. Este Estado

não é o inimigo de uma economia democratizada de mercado; ele é, em circunstâncias sociais como a nossa, sua condição. Esboçamos, em seguida, cada um dos cinco elementos de nossa proposta.

A elevação da poupança pública e privada

Do ponto de vista estritamente econômico, o mais grave erro do ideário neoliberal, tal como foi praticado no México e na Argentina, foi aceitar um nível muito baixo de poupança interna e supor que o afluxo do investimento estrangeiro compensaria a falta desta poupança. Os resultados estão à vista não só naqueles países senão também em todos os que imaginam encontrar no capital internacionalizado uma alternativa à mobilização dos recursos nacionais. De um lado, o capital estrangeiro não vem na dimensão necessária e com a paciência necessária; em todo o mundo os níveis de poupança e de investimento em cada país permanecem estreitamente vinculados. De outro lado, vindo o capital estrangeiro, fica sujeito às

crises de confiança ou às mudanças em mercados remotos; qualquer imprevisto se transforma em crise na conta corrente e estrangula o desenvolvimento nacional. A diferença mais simples e mais importante entre as grandes economias latino-americanas e as dos “tigres asiáticos” ou da China continental é o nível de poupança. Cingapura poupa 49% do seu PIB, a China continental cerca de 35%, o México 16%, a Argentina 16% e o Brasil 18%.

O nível de poupança não é fatalidade cultural; é, em grande parte, consequência de arranjos institucionais, imaginados e realizados pela política. Há, nas nossas condições, três grandes instrumentos: a mudança do regime fiscal, a reforma do sistema previdenciário e a criação de novos canais entre a poupança e o investimento produtivo, canais em cuja construção e gerência o poder público e a iniciativa privada teriam de associar-se.

A chave para uma reforma tributária que assegure a elevação do nível de poupança é fazer com que o maior peso da tri-

butação incida sobre o consumo, com alíquotas suficientemente altas para permitirem um grande aumento do investimento público em gente e em infraestrutura produtiva. No início, o instrumento principal pode ser um imposto sobre o valor agregado com alíquota em torno de 30%, funcionando da forma descrita no segundo capítulo. Com o tempo, pode aumentar a importância relativa do imposto direto sobre o consumo pessoal, incidindo, em escala progressiva, sobre a diferença entre a renda e a poupança de cada contribuinte. As alíquotas deste imposto direto podem, com facilidade, ultrapassar 100% para a classe rica: o rico paga ao Estado mais do que o valor daquilo que ele consome. A parte da poupança que o contribuinte não puder demonstrar estar legitimamente investido no país conta como que se fora gasto. Além de financiar o Estado com um mínimo de distorção das decisões econômicas, a tributação do consumo, se aplicada com suficiente rigor, constitui estímulo poderoso à poupança.

A reforma da previdência que se exige, na linha da democratização da economia de mercado, não é aquela exemplificada pelo prestigioso modelo chileno, que distingue a previdência privada para os trabalhadores de boa renda de uma previdência pública mínima para a maioria pobre. Num país como nosso, tal esquema sofre de dois defeitos fatais: não obriga a um nível suficiente de poupança privada, e permite à maioria privilegiada do país separar ainda mais facilmente sua sorte da sorte da maioria pobre. Melhor exemplo, se precisarmos de exemplos estrangeiros, é o Fundo Central de Previdência de Cingapura, devidamente diversificado e democratizado. Todos os trabalhadores devem, compulsoriamente, contribuir com uma porcentagem dos seus ganhos a um fundo de previdência. Para os abastados, o Estado não contribui nada; para os trabalhadores de renda modesta, a contribuição do Estado junta-se à contribuição do trabalhador; o Estado contribui pelo trabalhador pobre. Ademais, uma parte

dos fundos acumulados pela primeira categoria é transferida, por uma fórmula pré-estabelecida, para a terceira categoria. O dinheiro ficaria à disposição de vários fundos de investimento que, administrados por representantes do governo e dos assegurados, gozariam de grande autonomia de iniciativa. Sua tarefa seria reconciliar a rentabilidade das aplicações com as exigências do desenvolvimento, escapando ao curto-prazismo do investidor privado tradicional.

Não adianta levantar a poupança, privada e pública, sem organizar, ao mesmo tempo, oportunidades de investimento produtivo. O calcanhar de Aquiles das economias de mercado, tal como geralmente organizadas, é a relação entre a finança e a atividade produtiva. Em todas as economias de mercado contemporâneas, grande parte do potencial produtivo do capital se dissipa num jogo de apostas — sejam as apostas das aplicações financeiras, sejam as apostas das bolsas de valores. Mesmo numa economia com um mer-

cado de capitais maduro, como a alemã, em que os bancos notoriamente cultivam relações íntimas e duradouras com as empresas, cerca de 80% dos fundos de investimentos das empresas são gerados internamente dentro de cada empresa; não vêm do financiamento externo. Para cada nova empresa que se socorre do financiamento externo, o estudo empírico demonstra haverem muitas que foram estranguladas no berço por falta injustificada de crédito. Critérios objetivos de risco e rentabilidade não bastam para explicar este malogro do mercado de capitais no exercício do que seria sua função social prioritária de mobilizar a poupança para o investimento produtivo. O keynesianismo — a heresia econômica mais influente do século XX — inspirou-se num aspecto específico deste problema, assim como o marxismo havia sublinhado outro aspecto. Do ponto de vista estrutural, as inovações institucionais mais importantes nas economias de mercado contemporâneas seriam aquelas que

fariam a produção prevalecer sobre a jogatina, aproveitando o potencial dormente da poupança.

Parte do resultado da tributação do consumo deve, junto com as acumulações da previdência, ser destinada aos fundos de investimento públicos. Além de gozarem de ampla autonomia decisória e de responderem pelos seus resultados econômicos, estes fundos se especializariam em diferentes estratégias de investimento e em setores distintos da economia. Ao mesmo tempo, os poupadores teriam a alternativa de confiarem suas poupanças não-previdenciárias a bancos e fundos mútuos privados.

Para que este canal de investimento privado funcione, precisamos ir criando as práticas e as instituições de uma verdadeira economia democratizada de mercado. Imponhamos o capitalismo aos capitalistas. Os instrumentos de manipulação cabalística no mercado de capitais — o recurso às ações nominais sem direito a voto, o tratamento madraço dos acionis-

tas minoritários, o abuso da informação privilegiada e confidencial e a condução de grandes organizações financeiras como ‘negócios de família’ — seriam todas abolidas ou sancionadas, civil e penalmente. Não se permitiria a grandes empresas, em mãos de dinastias irresponsáveis, perverterem o mercado de capitais, tratando o lançamento de ações como fonte de financiamento sem abertura de poder.

Ao mesmo tempo que se organizem as bases institucionais de uma economia democratizada de mercado, capaz de estreitar o vínculo entre a poupança privada ou pública e o investimento produtivo, haveríamos de combater as práticas paralelas de uma cultura empresarial viciada no ganho estéril e fácil da especulação financeira. As aplicações de curto prazo ou de cunho meramente financeiro sofreriam tratamento fiscal punitivo. Reconstituída a dívida pública interna como instrumento normal de política monetária e de investimento público,

nunca mais voltaria a servir, como serve agora, a uma espécie de indexação permanente do capital.

A parceria entre o Estado e os produtores privados

A segunda diretriz da alternativa ao neoliberalismo é a construção de uma aliança ativa entre o poder público e a iniciativa privada, em contraste com a retirada do Estado das atividades produtivas, recomendada pelo ideário neoliberal. Nosso pensamento sobre a política industrial deve partir de exemplos do que funciona em vez de entregar-se a dogmas e preconceitos. Há duas séries de experiências contemporâneas de avanço econômico que merecem atenção especial: a dos “tigres asiáticos” e a das regiões industriais mais inovadoras da Europa e dos Estados Unidos. É impossível explicar o êxito dos “tigres asiáticos” sem dar crédito à coordenação estratégica entre o Estado e as empresas privadas: diferenciação nos juros

para facilitar o crédito ao investimento de longo prazo nos setores de maior potencial; diferenciação no câmbio para conter consumo e favorecer a importação dos materiais e das tecnologias necessários à estratégia produtiva e comercial do país; associação flexível entre produtores públicos e privados; formação de quadros, práticas e idéias. O problema é que mesmo em Taiwan — o exemplo de maior descentralização econômica entre os “tigres” — a parceria tem o aspecto de um conluio entre elites policiais e burocráticas e setores favorecidos do empresariado, sustentado por um Estado forte e autoritário. Daí a tendência a descambar para os certos clientelistas. Daí também a influência do dogmatismo burocrático, responsável por erros custosos e persistentes.

A lição que devemos inferir desta experiência é que a coordenação estratégica entre Estado e empresa é tanto mais eficaz e democrática quanto mais descentralizada e mais rica em agentes institucionais. Em vez de confiarmos a formula-

ção da política industrial e comercial do país a ministérios centralizados, como fazem os “tigres”, devemos entregá-los a uma variedade de fundos e centros públicos, que gozem de grande independência e se associem a diferentes conjuntos de empresas. Em vez de uma só estratégia, devemos ter várias, aliando assim à coordenação estratégica a inteligência sutil dos mercados. Em vez de construirmos um Estado forte e autoritário como eles fizeram (o autoritarismo é atalho perigoso em direção ao reforçamento do Estado) temos de construir um Estado forte e democratizado.

As regiões econômicas mais progressistas da Atlântico Norte ensinam-nos outra lição. Há grande transformação industrial em curso nas economias mais adiantadas, à qual às vezes se aplica o rótulo de pós-fordismo. Não a podemos adequadamente compreender nem pela primazia de certas tecnologias (da informação e comunicação), nem pela qualificação técnica da força de trabalho (qualificação aprofundada), nem pela forma de combinar escala e

diversidade (produtos e serviços não padronizados). Sua essência está na generalização do experimentalismo produtivo. Dá-se esta generalização pela revisão constante das práticas e dos produtos à luz das oportunidades, pela flexibilidade das relações entre os integrantes da equipe de trabalho e pela conseqüente primazia das capacidades genéricas sobre as competências especializadas. Preferem-se as formas de cooperação que diminuam os obstáculos à inovação permanente.

O que aprendemos da experiência destas regiões mais adiantadas é que o experimentalismo produtivo pode vigorar numa vanguarda, como vigora num pequeno setor da economia brasileira, com ajuda mínima dos governos. Pode ir criando os seus próprios instrumentos de trabalho. Mesmo nestas economias adiantadas, porém, beneficiadas por densidade de educação, tecnologia e capital, o vanguardismo produtivo exige associações entre governos e empresas, bem como práticas de “concorrência cooperativa” entre as

próprias empresas. Sob o disfarce de regimes conservadores e ortodoxias neoliberais, difundiram-se empreendimentos associativos entre o poder público e a iniciativa privada. Assim acontece, por exemplo, nos Estados Unidos com a política industrial conduzida com igual afinco por governadores de estado dos dois principais partidos. Entre nós as práticas de concorrência cooperativa, fundadas numa parceria entre governos e produtores privados, já passaram de mera hipótese especulativa: o Ceará, Santa Catarina e outros estados da federação já assistiram a experiências vitoriosas, ainda que em escala relativamente pequena. Falta generalizar para todo o país, e equipar com instituições econômicas próprias, o que já se praticou de forma pontual e empírica.

Ensinam-nos estas experiências que há espaço imenso entre o extremo da distribuição pública de estímulos, subsídios e proteções a empresas e o extremo oposto, da passividade econômica do Estado. Governos podem tomar a iniciativa de

estudar e difundir as práticas do vanguardismo industrial experimentalista. Podem trabalhar junto com associações de empresários e trabalhadores para formar uma nova força de trabalho. Podem impedir que o aperto financeiro estrangule a iniciativa empresarial. Sobretudo, podem estabelecer um regime impessoal, que condicione o apoio público — seja técnico ou financeiro — a critérios objetivos de desempenho, avaliado por organizações independentes.

Quanto mais desigual a economia e mais desigualmente organizada a sociedade civil, quanto mais fundo o fosso entre a vanguarda e a retaguarda da economia, tanto maior deve ser o papel da iniciativa pública. Aquilo que, tanto nas economias adiantadas quanto em alguns países em desenvolvimento, já é feito por governos de província, teria, no Brasil, de ser realizado em escala maior, e com gestão descentralizada, pelo governo federal e pelos órgãos que ele criar. O espírito do experimentalismo produtivo e democrático, que

anima toda esta proposta, procura criar não uma estratégia industrial unitária senão uma grande diversidade de estratégias, algumas complementares, outras conflitantes, formuladas por organizações diferentes, comprometidas com idéias distintas.

Salário digno

Se os juros mirabolantes e o câmbio sobrevalorizado são os dois esteios mais conhecidos da estabilização interrompida, o terceiro, menos evidente, é a repressão salarial. Se o desmantelamento de um Estado capaz de conduzir um projeto rebelde de desenvolvimento nacional é a preocupação mais ostensiva do neoliberalismo, a outra, igualmente importante, é a manutenção duradoura de participação baixa do salário na renda nacional. Barato mesmo no Brasil de hoje é só o trabalho — do operário que esteja fora do eixo da grande indústria do sudeste, do lojista e do trabalhador braçal, da secretária e da professora primária, do peão e da doméstica. Era bara-

o antes do plano real, e continua a ser depois. Mais barato do que em países bem mais pobres do que o Brasil como o Bolívia, onde empresários brasileiros importam operários brasileiros para lhes poderem pagar salários aviltados, recusados pelos bolivianos. A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial calculou mais recentemente a porcentagem representada pelos salários no valor agregado da indústria brasileira como 23%. É triste comparar com as cifras correspondentes de países mais pobres do que o Brasil (sobretudo pelo critério mais relevante do valor produzido por cada trabalhador) como a Índia (38%), a África do Sul (51%), ou o Panamá (37%), ou de países mais ricos como a Itália (69%) ou a Noruega (71%). E estas comparações nem levam em conta as desigualdades salariais, extremadas no Brasil. Um marxista diria ser o Brasil paraíso da mais valia. Nós outros observamos apenas que aqui a exploração humana passa da conta.

Não é verdade que remuneração salarial baixa — baixa em comparação com outros países em nível semelhante de renda, riqueza e produtividade — seja vantagem para o crescimento econômico do país. É apenas vantagem para os já avantajados — uma iniquidade que bota a perder todas as pretensões da política social. Entre os países mais ricos, a Alemanha não progrediu menos que os Estados Unidos nas últimas décadas por haver mantido níveis salariais mais altos do que os dos Estados Unidos em todas as classes abaixo da dos altos executivos e profissionais. Entre os países em desenvolvimento, o Brasil não cresceu mais rapidamente do que Taiwan por haver convivido com salários mais baixos do que os de Taiwan para todos, menos os altos executivos e profissionais, durante quase todo o período do após-guerra. O aviltamento salarial não financiou crescimento. Financiou apenas desigualdade. E a desigualdade, levada ao extremo como o é entre nós, vira ameaça tanto ao crescimento quanto à democracia.

Os dois números mais importantes para a situação material do brasileiro são o salário mínimo e a despesa pública no gasto social. Toda a estrutura de salários no Brasil guarda relação com o salário mínimo. A maioria dos brasileiros precisa do Estado brasileiro — o Estado que o neoliberalismo quer vergar. A despesa pública no gasto social depende do nível da receita pública e da capacidade do Estado de libertar-se dos juros pagos pela rolagem da dívida interna. A generalização do efeito multiplicador do salário mínimo sobre toda a estrutura salarial — não apenas sobre a situação da minoria que trabalha na grande indústria ou nas burocracias e empresas do Estado — depende da liberdade de organização e militância sindicais na cidade e no campo. Depende do exercício desta liberdade fora dos setores em que ela tradicionalmente se afirmou. Depende da busca de uma solidariedade programática e estratégica entre as partes da força de trabalho que o governo central respeite e apoie.

Há duas grandes dificuldades que uma política de promoção salarial tem de enfrentar. O primeiro problema é a dissipação inflacionária do ganho salarial, com a divergência entre salário nominal e salário real. Este foi um dos embustes característicos do antigo nacional-populismo e da sua política econômica pseudokeynesiana. A solução é insistir que a promoção salarial ocorra dentro do contexto da estabilidade monetária, sustentada sobre o refinanciamento do Estado nos moldes que descrevemos. Não há incompatibilidade técnica entre a manutenção da estabilidade monetária e a duplicação do salário mínimo num período de poucos anos, com todo o impacto que esta duplicação teria sobre os salários inferiores. O que há é uma herança de práticas e expectativas que emprestam falso cunho de naturalidade à divisão leonina da renda nacional. Não há pretexto no Brasil atual para um salário mínimo de menos de 200 reais.

Se toda a elevação não inflacionária dos salários houvesse que basear-se num

ganho de produtividade, nunca mudaria a participação relativa do salário e do lucro na renda nacional, a não ser por destino cego. Não se explicariam as grandes diferenças entre países em circunstâncias semelhantes de riqueza, progresso tecnológico e densidade demográfica nas partes que cabem ao trabalho e ao capital. Os fatos físicos e econômicos não bastam para explicar tais diferenças; a política completa, indispensavelmente, a explicação. A educação do trabalhador e seu retreinamento periódico durante toda a vida, a extensão do direito do trabalho, a força do movimento sindical, a transparência na contabilidade das empresas, o empenho do Estado, o vigor da concorrência, imposto tanto por uma legislação antitruste intransigente quanto pela abertura comercial do país, são todos fatores que impedem a tradução automática de aumentos de salário em aumentos de preço. A política industrial teria de lidar com uma mudança no perfil da produção, preparando o sistema produtivo para o

maior poder de compra dos trabalhadores. Até mesmo o controle seletivo e temporário de preços pode ter um papel acessório a desempenhar desde que não sirva para substituir o fundamento sólido de uma moeda estável no refinanciamento do Estado.

Os efeitos econômicos de uma mudança nas participações relativas do trabalho e do capital são complexos. De um lado, tal mudança aprofundaria o mercado interno, fortalecendo as condições para uma trajetória própria de desenvolvimento nacional. De outro lado, obrigaria as empresas a reordenarem sua política de investimento. Com a conquista de um nível normal de juros, facultada pelo redimensionamento da dívida interna e pela elevação da receita pública, os fundos das empresas deixariam de desviar-se para o investimento financeiro estéril. O mercado de capitais, reconstruído no contexto da parceria descentralizada entre os produtores privados e o Estado ou os fundos e centros independentes, desempenharia de

ato sua função de mobilizar a poupança para o investimento produtivo. O retorno e o custo do capital são tamanhos entre nós que temos muito caminho a andar antes que aumentos salariais causem desemprego de monta, sobretudo se limitarmos os encargos e as contribuições que onerem a folha de pessoal.

O outro obstáculo à política de promoção salarial é mais refratário. Numa estrutura social dividida como a nossa, a elevação dos salários acaba rapidamente distorcida pela lógica do próprio dualismo. Concentra-se o efeito multiplicador do aumento salarial no setor favorecido, capitalizado e organizado da economia. Dilui-se rapidamente à medida que se cruzam as fronteiras da segunda economia brasileira — o Brasil marginalizado, desarrumado e descapitalizado, que continua a ser, mesmo no Sudeste, o Brasil majoritário. A solução é colocar a promoção do salário e do sindicalismo no bojo de uma política antidualista. É o que descrevemos no capítulo seguinte como segunda etapa desta alter-

nativa democratizante e desenvolvimentista ao neoliberalismo. O efeito antidualista daquelas propostas está, porém, antecipado na primeira etapa da alternativa, discutida neste capítulo, pelo cunho descentralizado e abrangente que queremos dar às parcerias entre os produtores privados e o Estado, ou os fundos e centros independentes que ele estabeleça. Daí resulta a importância que atribuímos à organização das pequenas empresas ou dos empreendimentos mais rudimentares para ganharem as condições, antes culturais do que econômicas, que lhes permitam associar-se a empresas, públicas ou privadas, da nossa vanguarda econômica. Mas o que sobretudo antecipa o efeito antidualista neste primeiro momento da alternativa é a reconstrução que propomos na base social e na orientação pedagógica do ensino brasileiro.

O problema da educação revisto

A quarta diretriz da alternativa ao neoliberalismo é a revolução educativa. Virou lugar-comum dizer que a prioridade

brasileira seja educação. De fato, toda a experiência comparada dos países em desenvolvimento mostra ser a educação o setor em que mais claramente as exigências da igualdade se cruzam com os pressupostos do avanço econômico. Investimento educacional em peso é o caminho mais rápido à igualdade maior e o primeiro requisito para a extensão do vanguardismo econômico. Entretanto, as alegações de carinho pela causa da educação só ultrapassariam a lenga-lenga mentirosa do “tudo pelo social” se baseadas numa grande elevação da receita pública e casadas com uma revolução no conteúdo da educação brasileira. (De um total de 30,5 milhões de alunos matriculados na primeira série do primeiro grau apenas 13,4 chegam à oitava série. De 1989 a 1991, a participação da educação no PIB caiu de 2,2% para 1,2%.)

O primeiro princípio a nortear a política educacional é a primazia da realidade humana e social da escola sobre a estrutura física. É fácil construir escolas. Difícil

— e necessário — é multiplicar a remuneração e melhorar o preparo, substantivo e pedagógico, do professorado primário e secundário, bem como desenvolver uma prática associativa que engaje as famílias no acompanhamento das escolas. O segundo princípio é o da necessidade do apoio material à criança pobre para que fique na escola e na família. A eficácia deste apoio cresce dramaticamente quando administrada em colaboração com associações comunitárias ou de pais; daí, mais uma vez, a importância do trabalho associativo. O terceiro princípio é a necessidade da mudança radical no conteúdo da educação brasileira. Não é de ensino vocacional ou profissionalizante que precisamos. Este modelo de ensino hierarquizado e especializado está em franca dissolução nos próprios países — como a Alemanha — que nele mais se notabilizaram. O experimentalismo produtivo requer o desenvolvimento de capacidades genéricas — práticas e conceituais — que permitam ao indivíduo

continuar aprendendo e mudando ao longo da vida.

O que precisa ser extirpado da educação brasileira, em todos os níveis, desde o pré-primário até os cursos de doutoramento, é o marasmo do decoreba, a prática da educação como transmissão passiva de informações, quando deve ser a aprendizagem do poder de fazer e refazer, de interpretar e de reimaginar, de analisar, pesquisar e criticar. Por falta de educação orientada neste sentido, carecemos da base cultural para estendermos o domínio do vanguardismo econômico. Por falta dela, o gênio da nossa civilização, com sua informalidade subversiva e seu engenho surpreendente, tão bem expressos na nossa cultura popular, vive abafado na vida prática e no trabalho intelectual.

Abertura sem submissão

A quinta diretriz desta alternativa ao neoliberalismo é cultivar uma forma de inserir a economia brasileira na economia

mundial que reforce, em vez de aniquilar, nossa capacidade de seguir um caminho próprio de desenvolvimento nacional. Dar cobertura não só à inconformidade de agora mas também à possibilidade do inconformismo amanhã deve ser o princípio norteador da nossa política externa. A dificuldade é fazê-lo em circunstâncias marcadas não só pela “interdependência”, invocada pela meia-verdade da época, senão também e sobretudo pela preponderância de um só ideário e um só país. Não é verdade que, ao executarmos este princípio de buscar cobertura para a inconformidade, tenhamos de escolher entre o protecionismo indiscriminado da nossa antiga economia política e a aceitação fatalista das novas regras do jogo internacional, pregada pelo discurso dominante de hoje. Também não temos de optar entre o terceiro-mundismo fantasioso da nossa esquerda tradicional e a cantilena da “modernidade” a que se renderam, por falta de idéias e excesso de interesses, nossas elites.

Junto com os outros grandes países que continuam na periferia da nova ordem, o Brasil é um dos poucos que têm condições de servirem como nascedouro de alternativas e campo de resistências. Para fazer-nos da abertura econômica ao mundo uma experiência libertadora, a primeira condição é mobilizarmos a poupança interna. O capital estrangeiro é tanto mais útil quanto menos dependemos dele. Lançada uma política de investimentos, baseada na poupança interna, e assegurada a situação financeira de um Estado forte e capaz, não teremos mais de mendigar no estrangeiro a presença de capital especulativo, nem pagar por ele juros duplamente ruinosos — para nossos governos e nossos produtores.

Nas condições da reorganização financeira e tributária que propomos, o país poderá abraçar a política cambial que mais nos convém — uma política de câmbio livre ou flutuante que desvincule a estabilidade da moeda da valorização cambial, tão custosa à causa produtiva e

desenvolvimentista no país. Se há uma razão para limitar a liberdade no câmbio (por um sistema de bandas periodicamente reajustadas), ou para tentar influenciá-la pela atuação do Banco Central nos mercados, é justamente para favorecermos uma taxa que esteja, por critérios como o da paridade do poder de compra, abaixo do “valor real”. Com isto, premiamos a produção sobre o consumo e afastamos o espectro inibidor das crises de conta corrente. A política de câmbio alto teve seu momento na primeira etapa da estabilização; perpetuada, deixa de ser um instrumento útil e até indispensável e passa a ser um estratagema perdulário e uma falsa alternativa ao saneamento financeiro do Estado. A restrição mais importante à política do câmbio baixo, poupadora de riquezas e de ilusões, é a necessidade de conceder estímulos especiais à importação de tecnologias e materiais que sejam necessários à produção.

A diferenciação cambial deve ser acompanhada por diferenciação, também,

da política tarifária, até o limite máximo permitido pelos nossos compromissos internacionais. O dogma do livre comércio absoluto — livre para os bens e o capital, não livre para o trabalho — é tão tolo e irrealista quanto a prática do protecionismo permanente e generalizado. Todo o problema de uma política tarifária e cambial seletiva está em evitar sua perversão pelo favoritismo político. Por isso mesmo, a eficácia de tais alternativas, aparentemente técnicas, está intimamente ligada à reconstrução do Estado e da política.

Pensada numa dimensão mais ampla, queremos uma integração do Brasil na economia mundial que nos assegure a possibilidade de construirmos não só um desenvolvimento a nosso modo senão também uma civilização própria. Tal integração exige resistência à nova forma do “sistema de Bretton Woods” que os países ricos, sob a chefia dos Estados Unidos, estão organizando. Em vez de simplesmente aderirmos a esta ordem, devemos mili-

tar dentro dela para diversificá-la. Não temos por que escolher entre o ressentimento fantasioso e o adesismo acabrunhado. É intolerável que, sob o pretexto de manter aberto o sistema de trocas internacionais, as organizações Bretton Woods — o FMI, o Banco Mundial e a nova Organização Internacional do Comércio — se transformem em agentes do ideário neoliberal e dos interesses das potências dominantes. Por isso, devemos reivindicar a criação de organizações internacionais múltiplas e diferentes, que quebrem o cartel da tecnocracia internacional e se ponham a serviço de projetos alternativos de desenvolvimento nacional.

Neste trabalho de resistência e reconstrução, nossos aliados devem ser os outros países continentais marginalizados — a China, a Rússia e a Índia. Com eles compartilhamos um mundo de interesses mal reconhecidos — desde as complementaridades econômicas não aproveitadas até o desejo de preservar pólos de tecnologia avançada fora do controle das multinacio-

nais. Esta ampliação de perspectivas precisa, porém, construir-se sobre a base da revisão paciente da nossa diplomacia tradicional: multiplicando os acordos bilaterais justificados pela extraordinária diversificação geográfica da nossa pauta de exportações e conduzindo as nossas relações com a América Latina de maneira a impedir que o espaço latino-americano se reduza a uma zona de influência dos Estados Unidos. Havemos de administrar com sutileza a relação crucial com os Estados Unidos, evitando que se limite ao plano unidimensional e conflitivo dos interesses de grandes empresas protagonizados por governos. Aproveitemos as contradições de uma sociedade que se, de um lado, é intolerante para com ameaças a sua hegemonia, é, de outro lado, capaz de ser generosa na simpatia por formas emergentes do experimentalismo democrático.

Para fazer ação diplomática, contamos, no Itamarati, com excelente quadro profissional. Só não podemos permitir que este quadro domine a formulação da polí-

tica exterior do país em vez de encarregar-se da sua execução: o maior defeito da nossa política diplomática é justamente sua desvinculação da vida brasileira e dos debates nacionais. O país todo precisa participar da definição do papel do Brasil no mundo e o governo precisa ajudá-lo a fazê-lo, multiplicando as trocas — de idéias, iniciativas e pessoas — entre política interna e política externa.

A nova ordem internacional está repleta de brechas e de oportunidades. Jamais as saberemos aproveitar enquanto não tivermos nosso próprio projeto nacional. O caminho para o encontro com o mundo não passa pela submissão econômica e pela prostração espiritual a que o fatalismo neoliberal nos quer condenar.

O Dualismo Superado

Os dois futuros da alternativa ao neoliberalismo

A alternativa nacional e desenvolvimentista ao neoliberalismo que preconizamos no capítulo anterior iniciaria um período histórico de grandes opções para o povo brasileiro. Aquela alternativa não tem uma única seqüela possível. Pode ser seguida de uma política relativamente conservadora que aceite a divisão do país entre avanço e atraso e entre classes ricas e pobres. Tal política confiaria na capacidade do Estado de moderar as conseqüências destas divisões, quer pelo investimento educativo e social, quer pela gradativa ampliação das oportunidades de parceria

entre o Estado, ou os fundos e centros de apoio semi-independentes a que nos referimos, e os produtores privados. É, sem dúvida, a linha de menor resistência: dispensaria grandes inovações na forma institucional do Estado e da política.

O futuro alternativo e francamente democratizante que esboçamos neste capítulo pautar-se-ia pelo enfrentamento e pela superação do dualismo: a divisão do país em dois mundos interdependentes porém hierarquicamente sobrepostos: o mundo do Brasil americanizado ou europeizado — organizado, capitalizado, favorecido — e o mundo do Brasil desorganizado, marginalizado, moreno e pobre. Antes de traçarmos as grandes linhas desta política antidualista, é preciso compreendermos melhor a natureza da nova economia mundial e a verdadeira fonte das grandes desigualdades sociais. O desconhecimento destas realidades forma o clima propício à sobrevivência do ideário neoliberal e do seu parceiro constante, o discurso do “tudo pelo social”.

Vanguardas e retaguardas na nova economia mundial: a questão programática decisiva

A visão tradicional tanto da direita, ou do pensamento econômico convencional, quanto da esquerda, ou da crítica terceiro-mundista, é que as atividades produtivas se distribuem hierarquicamente pelo mundo afora: produção adiantada nas economias desenvolvidas e centrais, produção atrasada nas economias pobres e periféricas. Para a direita, assumida ou mascarada, há uma escalada evolutiva por que todos os países têm de passar. Esta escalada passa por um período prolongado de produção exportadora, com mão-de-obra semiqualiificada e baixos salários. Para a esquerda, a distribuição hierárquica da produção é uma realidade danosa, reforçada por muitas formas de domínio, e difícil de escapar. A “teoria da dependência” é uma das muitas variantes desta idéia. É a mesma tese da direita, com outro sentido político. Basta trocar-lhe o sentido político para substituir uma tese pela outra.

Entretanto, os fatos estão a desmentir a concepção, aparentemente inegável, da distribuição hierárquica da produção. Hoje a produção vanguardista ocorre em toda a parte: tanto no Brasil, na China, na Índia ou na Malásia quanto nos Estados Unidos, na Alemanha ou no Japão. A característica essencial da produção vanguardista não é nem a grande capitalização, nem a tecnologia requintada, nem a mão-de-obra altamente qualificada, nem a escala menor e mais flexível. É o experimentalismo produtivo: a reavaliação constante dos produtos ou serviços e das práticas, relações e processos produtivos à luz da experiência e da oportunidade e pelo método da discussão permanente. A grande força motora da economia mundial hoje é uma confederação de vanguardas. As vanguardas produtivas de todo o mundo animam-se reciprocamente: pelas trocas comerciais e financeiras, pela circulação de tecnologias, práticas e pessoal e, sobretudo, pela emulação recíproca. A tão decantada e exagerada mobi-

lidade internacional do capital está a serviço desta confederação mundial de vanguardas quando não é apenas expressão da jogatina predatória. O grande problema é que, dentro de cada país, um fosso separa a vanguarda da retarguarda. Podemos distinguir quatro situações típicas.

Primeiro, há países ricos, como a Suécia, em que as políticas compensatórias abrangentes e igualizadoras moderam as conseqüências sociais da divisão entre vanguarda e retarguarda. A dificuldade é que, ampliadas nos períodos de prosperidade e resistindo a cortes, como direitos adquiridos, nos períodos de aperto, estas políticas ameaçam tornar-se um ônus insuportável sobre o crescimento econômico e as finanças públicas. Segundo, há países ricos, como os Estados Unidos, onde o cunho desigual e seletivo das transferências compensatórias deixa operarem mais livremente os efeitos sociais da separação entre vanguarda e retarguarda. Terceiro, há países pobres, como a Índia, onde se moderam estes efeitos

menos pela atuação redistribuidora e social do Estado do que pela difusão, politicamente apoiada, da pequena propriedade, rural e urbana. O problema é que as pequenas propriedades, numerosas porém economicamente isoladas e inermes, não guardam relação íntima com a dinâmica da inovação nem dão acesso às vantagens decisivas da grande escala. Quarto, há países pobres, como o Brasil e o México, em que a fraqueza na difusão da pequena propriedade, bem como o tamanho minúsculo das políticas compensatórias frente à magnitude das desigualdades, faz a divisão entre vanguarda e retaguarda assumir suas proporções e surtir seus efeitos mais cruéis. Não há política social e compensatória que possa prevalecer contra as conseqüências de um dualismo extremo, que condena à marginalização, à insegurança e à ignorância a maioria trabalhadora de um grande país.

A mais importante indagação na política contemporânea em toda a parte é se podemos superar a divisão entre vanguar-

da e retaguarda ou se temos de nos contentar em moderar-lhe os efeitos. A importância da indagação aumenta à medida que descobrimos a insuficiência dos dois mecanismos de moderação — as políticas de compensação social e a difusão da pequena propriedade. Falta a ambos, nas suas formas existentes, uma relação orgânica com a lógica do crescimento econômico. O pressuposto básico da prática e do discurso políticos generalizados no Brasil é que não há alternativa. A retórica da consciência social que invariavelmente acompanha este adesismo servil em nada lhe diminui os efeitos degradantes.

A primeira vertente da política antidualista: redistribuição da riqueza, investimento em gente e herança social

Uma política antidualista enfrentaria dentro do Brasil a divisão entre vanguarda e retaguarda. Esta política pressupõe tanto a consolidação da estabilidade monetária

quanto o desenvolvimento de uma economia política substitutiva do neoliberalismo. Sobre esta base, ela avança simultaneamente em duas frentes: o investimento social no indivíduo e a formação de parcerias produtivas entre setores da vanguarda e setores da retaguarda, orquestradas e apoiadas pelo governo, pelas empresas e bancos públicos, e pelos centros e fundos semi-independentes que surgiriam entre os governos e os produtores.

Reconhecer a primazia da mudança estrutural sobre as políticas sociais compensatórias não é descartar estas. Não sendo suficientes, são, contudo, necessárias. Integradas num plano de transformação estrutural, mudam tanto de significado quanto de conteúdo. Num projeto antidualista, como seria esta segunda etapa da alternativa democratizante ao neoliberalismo, a base haveria de ser ainda o persistente fortalecimento fiscal do Estado e o ponto de partida, a prioridade dada à educação pública.

No primeiro estágio da substituição do neoliberalismo, o objetivo primordial e

quase único da reforma tributária deve ser levar a receita pública de uma forma que estimule, em vez de onerar, a poupança e o investimento. Daí a prioridade dada à tributação sobre o consumo, pelo seu instrumento mais eficiente, que é o imposto generalizado sobre o valor agregado, com alíquotas altas (por exemplo, 30%). Desde que administrado com vigor e com o instrumental disponível à arrecadação no mundo contemporâneo, tal tributo, com tal alíquota, bastaria, num contexto de desenvolvimento econômico sustentado, para criar no Brasil um Estado rico em recursos.

Neste segundo estágio, porém, com suas preocupações mais claramente democratizantes, devem ganhar força dois tributos redistribuidores. Um é o imposto direto e progressivo sobre o consumo pessoal. Incide, numa escala progressiva, sobre a diferença entre a renda (incluindo todos os rendimentos do capital) e a poupança ou o investimento demonstrados. Há um patamar, que deixa isento o consu-

midor pobre. Nos níveis superiores, há uma progressão rápida, com alíquotas que podem ser, como quis Kaldor, de 200 a 400%. A poupança não demonstrada — por exemplo, evadida ilegalmente do país — conta como se fora gasta.

O outro tributo redistribuidor é o imposto sobre o patrimônio, do qual de longe a variante mais importante é a tributação das heranças e doações. A herança da propriedade, combinada com a transmissão hereditária das oportunidades desiguais de educação e trabalho, dão a uma sociedade como a nossa a sua feição de uma extrema hierarquia de classes. A experiência comparada das democracias industriais contemporâneas já demonstra ser possível ir muito longe na tributação da herança com efeitos muito menores sobre os incentivos econômicos do que aqueles que os apólogos da desigualdade alardeiam. Temos todos os motivos para fazê-lo. Se a incapacidade de mobilizar adequadamente a poupança para o investimento produtivo é um dos maiores

defeitos — práticos e morais — das formas estabelecidas da economia de mercado, um outro é permitir que a loteria das heranças se sobreponha à diversidade dos talentos e dos esforços.

Podemos até imaginar um sistema de vinculações genéricas entre os tributos e suas destinações sociais, bem diferente daquelas vinculações específicas que os tributaristas modernos sensatamente repudiam. A tributação progressiva do consumo pessoal financiaria pelo menos parte das despesas operacionais do governo, acrescida de parte do valor arrecadado pela tributação indireta do consumo através do imposto sobre o valor agregado. Assim se estabeleceria um vínculo entre o avanço da redistribuição igualizadora e o interesse de auto-afirmação do aparato político e burocrático. A tributação indireta do consumo pela via do imposto sobre o valor agregado serviria de preferência para financiar as parcerias produtivas do Estado com a iniciativa privada, sobretudo na direção antidualista que

adiante descrevemos. Assim, aquele imposto assumiria a sua vocação de ser um tributo cobrado sobre o consumo para servir à produção. Por fim, a tributação pesada e progressiva das heranças e doações pagaria aqueles aspectos do investimento social — também descritos em seguida — que se destinam a dotar o indivíduo de uma herança que substitua parcialmente a herança familiar que a imensa maioria dos brasileiros não recebem. Tais vinculações não se reduzem a mera simetria curiosa. Elas asseguram aquilo que a história das finanças públicas demonstra ser de importância decisiva: um esquema ideológico que deite raízes no sentimento coletivo do prático e do justo, um imaginário que ofereça uma nova maneira de entender a relação entre as responsabilidades do Estado e as oportunidades do enriquecimento individual.

O investimento na educação pública será sempre a diretriz de qualquer política compensatória que sirva à superação do dualismo. Para tal, deve a política educa-

cional ter os traços assinalados: primazia da realidade humana e social da escola sobre sua estrutura física, com multiplicação do tamanho e rendimentos do magistério, sobretudo primário e secundário, e desenvolvimento de práticas associativas que engajem as famílias nas escolas; apoio material à criança e à família para garantir a presença daquela na escola; e reorientação radical do conteúdo do ensino em todos os níveis, repudiando-se o culto estéril da informação memorizada em troca do cultivo de capacidades genéricas de fazer e pensar. Cumpridas as tarefas mais prementes, teríamos de nos voltar para os problemas da educação prolongada durante toda a vida do indivíduo. Tanto o experimentalismo produtivo quanto o experimentalismo democrático exigem que a educação se torne para o trabalhador e cidadão comum, e para o Estado que os apóia, a obra de toda uma vida. Numa sociedade que quer ver o vanguardismo econômico e a militância cívica se ampliarem, o retreinamento do

adulto tem de incluir, ao lado do ensino vocacional ou profissionalizante, o desenvolvimento permanente das capacidades fundamentais.

Nos seus desdobramentos mais distantes e arrojados, a política social do antidualismo deve evoluir para a formação da herança social do indivíduo. Alguns elementos desta herança seriam direitos sociais e econômicos à prestação de serviços — tal como a saúde e a educação públicas pelo Estado. Já outros seriam vales a serem gastos, em etapas diferentes da formação do indivíduo, entre prestadores privados e competitivos de serviços — por exemplo, de educação complementar. Outros, ainda, se traduziriam em dinheiro, que poderia ser sacado em certos momentos e para certas finalidades, como o pagamento inicial de um imóvel próprio ou o financiamento inicial de um pequeno negócio. Uma geração deve poder herdar da outra sem que tudo tenha de passar pelo acaso e pela desigualdade da herança familiar.

A segunda vertente da política antidualista: aliança entre a vanguarda e a retaguarda e formas intermediárias entre o privado e o público

A segunda vertente do antidualismo é produtiva e estrutural. Seu cerne é uma aliança, orquestrada pelo Estado, entre a vanguarda e a retaguarda econômicas. Não é verdade que tenhamos de escolher entre uma tecnologia adiantada e poupadora de mão-de-obra e outra, primitiva, porém empregadora de gente. A evolução dos padrões de tecnologia e organização industrial permite que a vanguarda produza, de maneira não padronizada, os materiais e as máquinas que os empreendimentos mais rudimentares da retaguarda sejam capazes de assimilar. Aliam-se, assim, vanguarda e retaguarda. Só que esta aliança não ocorre por acaso. Precisa ser provocada pela atuação do Estado, assegurando o surgimento de grande diversidade de agentes de financiamento. Tais agentes teriam como alongar os prazos de investimento e de rentabilidade e diversificar os

riscos dos seus investimentos. Desenvolveriam relações íntimas, de ajuda não só financeira senão também técnica e estratégica, com as empresas que apoiassem. É a missão básica dos fundos e centros, intermediários entre o Estado e as empresas, detentoras de grande margem de autonomia de iniciativa, e responsáveis tanto diante do Estado quanto diante das empresas, a que antes nos referimos. Quanto maior o abismo entre vanguarda e retaguarda — e o nosso é dos maiores do mundo — mais vigorosa tem de ser a iniciativa pública na promoção do vanguardismo econômico.

Numa etapa subsequente, regimes alternativos de propriedade poderiam desenvolver-se a partir das relações diversas entre Estado, fundos e empresas. Entre eles estão formas fragmentárias, condicionais e temporárias da propriedade, formas que combinem a propriedade pública (ainda que descentralizada na gestão) e a propriedade privada, e formas que associem a propriedade individual ao mutirão

cooperativo de recursos. Só um dogmatismo interesseiro ou um fatalismo preconceituoso, refletidos no pensamento jurídico e econômico ortodoxos, explicariam a identificação da economia de mercado com uma única forma da descentralização de iniciativa.

De toda esta evolução institucional possível já temos exemplos antecipados e parciais, tanto na organização da agricultura de porte familiar em muitos países quanto nas experiências de inovação industrial em economias industriais avançadas como a italiana. A agricultura mais eficiente do mundo é aquela que se estabeleceu em países como os Estados Unidos à base de uma parceria abrangente entre os governos e os fazendeiros — parceria financeira, técnica e comercial, assentada, historicamente, no apoio político à lavoura de família. Pelo acúmulo de riscos físicos e econômicos que enfrenta, a agricultura de dimensão familiar, embora incomparavelmente eficiente, depende de apoio público, reforçado, quando possível,

pela “concorrência cooperativa” — a capacidade de empreendimentos que competem, também cooperarem. Só não temos o exemplo da generalização desta experiência agrária vitoriosa para a economia como um todo. As relações que as pequenas firmas vanguardistas de regiões como a Emília Romagna na Itália desenvolveram entre si e com seus governos locais dão-nos uma pequena idéia do que significaria tal generalização. O dualismo italiano demonstra os limites desta solução regional quando não há Estado nacional forte capaz de combater a separação rígida entre vanguarda e retaguarda. Criar tal Estado é a missão prioritária da política brasileira.

Entendido e praticado assim, o anti-dualismo não é, como é o populismo, a vingança dos excluídos pela redistribuição paternalista e seletiva da riqueza a uma população desorganizada. É a condição prática da união nacional, construída sobre a base das formas organizadas de produção. É a generalização do avanço

mais do que a insurreição do atraso. Mais controversa e conflitiva do que a primeira etapa da alternativa que propomos, nem por isso precisa ou pode prosperar como o projeto do segundo Brasil dirigido contra o primeiro Brasil. Oferecendo oportunidades a ambas as partes do país, tem de encontrar e construir agentes e aliados em ambas. Tem de ser proposta nacional para ser proposta viável e fecunda.

A Democracia Acelerada

Pontos de partida para repensar o Estado e a política no Brasil

A política comanda a economia. Quanto maiores as ambições de mudança estrutural num país, mais decisiva deve ser esta primazia. Nesta quinta e última parte, tratamos das reformas do Estado, da política e do direito necessárias à alternativa desenvolvimentista e democratizante que propomos. Estas reformas são pelo menos tão importantes quanto as mudanças econômicas de que tratamos nos capítulos anteriores. Além de darem conteúdo realista ao projeto democrático numa sociedade hierárquica e dividida como a nossa, condicionam as mudanças econô-

micas. Mesmo a consolidação da estabilidade monetária — tema do segundo capítulo — exige senão as inovações institucionais que aqui esboçamos pelo menos uma inteligência política guiada pelo espírito de tais inovações. Nosso raciocínio parte de duas premissas.

A primeira premissa é que, numa democracia, há relação estreita entre o conteúdo estrutural da política e o nível de mobilização ou energia popular na política. Uma política vocacionada para a prática freqüente das reformas estruturais — como teria de ser uma política não só democrática senão também democratizante num país como o Brasil — é necessariamente uma política de alta energia. Do contrário, as reformas não acontecem ou se perdem nas perversões do autoritarismo tecnocrático. A questão é saber se esta energia indispensável encontrará, como queremos, instrumentos institucionais adequados, ou se se entregará às práticas extra-institucionais da política populista ou cesarista. Forjando tais instrumentos,

criamos, também, os meios para resolvermos um falso paradoxo nas aspirações políticas do país: o desejo de ampliar o espaço da vida pública e da discussão pública sem, contudo, deixar a sociedade civil cair sob a tutela do Estado. Não há vida pública mais vigorosa sem controle público maior sobre um Estado que, ao mesmo tempo, se fortaleça como agente de transformação. Não há controle público maior sobre um Estado fortalecido sem engajamento organizado e persistente do povo na vida associativa e na vida política. Não há persistência neste engajamento sem instituições que a favoreçam.

A segunda premissa do nosso raciocínio é que reformas da macro-política — mudando a grande estrutura institucional do Estado e do conflito partidário — precisam caminhar juntas com inovações na micro-política — mudando tanto as práticas associativas quanto o trato e a consciência dos direitos na vida cotidiana. Do contrário, as inovações institucionais mais arrojadas acabarão deformadas pela

estrutura e pela desesperança da vida cotidiana. No Brasil, os preconceitos e as práticas do racismo e do machismo — ora velados com sutileza, ora brutalmente impostos — fazem parte de um quadro maior de subjugação. Costumam misturar-se, nas relações do dia-a-dia, as trocas, as dominações e as lealdades. Sentimentaliza-se a prepotência no manejo das trocas desiguais. Um programa institucional não basta para romper esta lógica da coerção banalizada. Pode, porém, equipar os brasileiros a desafiá-la.

À base destas duas premissas, propomos linhas convergentes de reforma: na estrutura do presidencialismo brasileiro, no regime eleitoral e partidário, no financiamento das campanhas eleitorais, na formação profissional da burocracia, no acesso aos meios de comunicação, e, sobretudo, nos instrumentos disponíveis aos brasileiros para conhecerem e reivindicarem seus direitos.

O presidencialismo sem impasses

A utilidade do regime presidencial numa situação como a nossa está no seu potencial desestabilizador, na relativa facilidade com que a eleição presidencial e a iniciativa presidencial podem mobilizar o povo, furar os acertos oligárquicos e transcender as preocupações locais. Na campanha do plebiscito sobre a forma de governo, um de nós defendeu o parlamentarismo; o outro, o presidencialismo. Estamos ambos convencidos, porém, de que, mantido o presidencialismo, é necessário redesenhá-lo. O perigo do regime presidencialista tradicional, amplamente demonstrado no curso da nossa história, resulta de uma defasagem persistente. O Presidente é forte para favorecer ou punir interesses, mas é fraco para transformar estruturas. A parte do país excluída dos arranjos corporativistas que tanto dominaram a vida nacional nas últimas gerações pode vingar-se politicamente dos favorecidos pela eleição de um Presidente

mprometido com reformas que rompan is arranjos. Eleito, este Presidente encontra uma maioria cripto-conservadora intrincheirada no Congresso, no Judiciário, na mídia, e em todas as organizações das elites. Dá-se um impasse de poder: um impasse entre os poderes formais do Estado e um impasse, também, entre o poder executivo eleito e os poderes informais da sociedade rica e organizada. Temos de dotar o presidencialismo brasileiro de mecanismos capazes de superar tais impasses, engajando, em derradeira instância, o eleitorado na sua resolução. Entre estes mecanismos estão a prioridade legislativa dos programas de governo sobre a legislação episódica; a possibilidade de o Congresso e o Presidente concordarem sobre a realização e os termos de um plebiscito ou referendo quando não conseguem se acordar sobre o programa de governo; e o poder investido tanto no Presidente quanto no Congresso de convocarem eleições antecipadas e simultâneas para ambos estes poderes quando não

conseguem dissolver o impasse de outro modo. Dir-se-á que alguns destes procedimentos parlamentarizam o presidencialismo. O importante é compreender que há maneiras diferentes de fazê-lo, e que pequenas diferenças institucionais nesta combinação podem ter conseqüências práticas enormes. O caminho preferível reforça o poder transformador da Presidência, aumenta a responsabilidade política do Congresso e acelera a prática das reformas. Dá conteúdo prático à promessa, até agora descumprida, da Constituição de 1988 de associar traços da democracia direta às práticas da democracia representativa.

Partidos de verdade

A reforma do presidencialismo deve vir acompanhada por uma mudança do regime eleitoral e partidário que nos ajude a criar partidos capazes de servirem como agentes e interlocutores de uma política rica em alternativas programáticas e aptas

para construírem as alianças sociais que tais alternativas exigem. Não se trata de purismo doutrinário nem de antagonismo às concessões e às confusões próprias de toda a política verdadeiramente democrática. O objetivo é diversificar as opções à disposição do país e fugir à homogeneidade do nosso discurso político atual: o discurso da economia de mercado ou do primeiro-mundismo ou da modernidade, justaposto ao discurso do “tudo pelo social”.

A solução deste problema não depende apenas da formulação de propostas, como aquela que oferecemos neste pequeno livro. Depende, também, de mudanças no regime jurídico da política. Para consertar os partidos, preferimos a solução mais extrema: não apenas diminuir-lhes o número mas adotar o regime da “lista fechada” em vez do “sistema distrital misto”, tão elogiado no Brasil. O eleitor não vota em candidatos em eleições parlamentares. Só vota em partidos: isto é, numa lista, já hierarquicamente organiza-

da, que os partidos lhe apresentam. Obrigam-se os partidos a decidirem as prioridades na representação parlamentar. O eleitor vai brigar por democracia e por definição dentro dos partidos a que se sente próximo. Partido que faz a lista na base do caciquismo será, como tal, julgado pelo eleitorado. A relação da personalidade programática de cada partido com a personalidade real dos integrantes da lista acaba sendo tema central do conflito dentro dos partidos e entre os partidos. Se não for politicamente viável a adoção franca deste sistema, há muitas maneiras mais suaves de aproximar-lhe os efeitos.

A política libertada do dinheiro

Ao reconstruirmos a forma constitucional do Estado e o regime jurídico da política partidária, devemos, também, atenuar tanto quanto possível o vínculo entre política e dinheiro. Não é realista tentar suprimir completamente o uso político do dinheiro privado: a pretensão

de fazê-lo no direito eleitoral vigente levou a uma hipocrisia que serviu apenas para desmoralizar as normas eleitorais e para abrir ainda mais o caminho do privilégio e da corrupção. Há, contudo, dois instrumentos práticos que, atuando em conjunto, diminuiriam substancialmente a influência do dinheiro sobre a política.

O primeiro destes meios é o financiamento público parcial das campanhas eleitorais. Reduzido o número de partidos, seriam financiados por uma fórmula intermediária entre a igualdade e a proporcionalidade à representação atual. As quantias seriam suficientes para assegurar a todos um mínimo de condições materiais para uma campanha eficaz. O efeito do dinheiro privado diminui em muito quando há uma alternativa a ele. É bom investimento no saneamento da vida republicana: surtiria efeitos grandes a custos relativamente pequenos.

O outro meio é a transparência nas contribuições privadas a campanhas, inclusive no uso do dinheiro próprio do

candidato. Limitado o vulto de cada contribuição, todas devem ser enumeradas. Aparelhar-se-ia a Justiça Eleitoral com os meios investigativos e judiciários para vigiar com rigor as fontes de financiamento, sob sanção penal tanto para o contribuinte quanto para o candidato. A Justiça Eleitoral mandaria publicar nos jornais e difundir pelo rádio e pela televisão a lista de financiamento e financiadores de cada candidato. O eleitor formaria seu juízo à luz desta revelação. A dependência econômica continuaria a anular o valor desta informação para muitos eleitores. Para muitos outros, porém, a informação seria esclarecedora e até decisiva, mostrando as ligações ocultas debaixo das pretensões.

Da tentativa de coibir o uso do dinheiro privado em política há um aspecto que deve continuar a ser prioritário: o reforço da legislação e da vigilância contra as atividades criminosas das grandes empreiteiras — ainda os mais pródigos e arrojados corruptores da política brasileira. Ver os responsáveis presos e falidos deve ser

compromisso sagrado de qualquer governo brasileiro.

A profissionalização da burocracia e a aceleração da política

Qualquer projeto transformador no Brasil — seja o que propomos, seja outro — exige burocracia profissionalizada, altamente qualificada, remunerada e prestigiosa, recrutada em bases competitivas, tanto em meio quanto em início de carreira, e atraente a muitos dos melhores talentos do país. As nomeações políticas e discricionárias devem limitar-se a pouquíssimos postos de chefia, respeitada sempre a diferença entre política e administração. Uma das mudanças mais danosas ao Brasil na última geração foi a desestruturação da burocracia, acelerada sob alguns governos recentes. Há relação de interdependência entre o desenvolvimento do experimentalismo democrático e a formação de quadros administrativos independentes. Quando combinada com

todas as inovações institucionais destinadas a acelerar a democracia, não restringe a mobilização política do povo. Ajuda a torná-la eficaz e inteligente. Não é causa popular no Brasil, dada nossa herança, simultânea, de clientelismo e prepotência na administração pública. Faz parte, porém, da tarefa pedagógica de qualquer estadista brasileiro levar o povo a compreender o caráter imprescindível desta construção administrativa.

A democratização da comunicação

A aceleração da política transformadora, exige, como um dos seus pressupostos, um espaço coletivo no qual possa a nação discutir coletivamente os problemas coletivos. Daí a necessidade de estabelecer órgãos independentes, incumbidos de usar o poder concessionário para aumentar a diversidade no controle e no conteúdo da comunicação por televisão e rádio, aproveitando o potencial mal realizado das novas tecnologias. Daí o interesse em

estimular alguns dos fundos descritos em capítulo anterior a financiarem novas empresas produtoras de programas, algumas delas cooperativas de jornalistas e artistas. Daí a importância de defender e ampliar a tradição de acesso gratuito à televisão e ao rádio em favor não só de partidos políticos senão também de movimentos sociais.

A conscientização e a militância dos direitos

Nenhuma destas reformas na estrutura do estado, da política e da comunicação é tão importante quanto o fortalecimento da capacidade individual de conhecer e reivindicar os direitos. A sociedade brasileira continua presa numa engrenagem de formas múltiplas de subjugação e exclusão. Algumas delas — como as que dizem respeito ao racismo e ao machismo — são mal reconhecidas na sua verdadeira dimensão. No seu efeito convergente, exercem sobre a maioria dos brasileiros um poder avassalador de inibição. Escra-

vizam seus supostos beneficiários tanto quanto suas vítimas evidentes. Negam, na base, as energias e as esperanças individuais que dão vida a qualquer projeto democratizante e transformador.

Inovações institucionais jamais bastarão para debelar estes mecanismos de opressão no dia-a-dia da sociedade civil. Práticas associativas e contestadoras, exemplos individuais de ruptura e reinvenção — as profecias e as epifanias do cotidiano — são indispensáveis. Há, porém, um papel para as instituições, até mesmo neste plano, mais refratário e intangível, da vida social. O brasileiro e a brasileira comuns precisam sentir que têm poder para enfrentarem os abusos que lhes sejam mais próximos. Por isso, precisam ter a seu lado quem os ajude a conhecer e reivindicar seus direitos na família, na vizinhança, na rua e no trabalho. Para isso, precisamos estabelecer, pelo país afora, uma multidão de centros de assistência jurídica popular e regulamentar instrumentos, como o mandado de injun-

ção, que, com rito sumário, sirvam à salvaguarda dos direitos econômicos e sociais. Numa outra etapa, simultânea com o projeto de superação do dualismo, deveríamos cuidar de instituir um poder próprio e independente do Estado. Responsabilizar-se-ia este poder pela intervenção localizada, porém reconstrutora, em organizações que sistematicamente oprimam os direitos dos seus membros ou dos seus trabalhadores. Contaria com os recursos financeiros e técnicos necessários. É uma tarefa para a qual a experiência das democracias mais ricas e igualitárias demonstra ser insuficiente o Judiciário tradicional — insuficiente tanto pelos métodos quanto pelos recursos.

Cada cidadão deve sentir-se poderoso. Cada excluído ou subjugado deve saber onde encontrar ajuda e aliado. Um Brasil desse jeito é um Brasil em que a vitalidade do nosso povo ganha asas e braços. É um Brasil em que quem está de joelhos pode ficar de pé.

Sobre os autores

Ciro Ferreira Gomes

Ciro Ferreira Gomes formou-se em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Tornou-se Professor de Direito Tributário e Direito Constitucional. Jovem, ingressou na política, elegendo-se Deputado Estadual pelo Ceará, Prefeito de Fortaleza e Governador do Ceará (1991-1994). Passou a ser um dos líderes nacionais do seu partido, o PSDB. Foi o Prefeito e Governador mais popular do país em todas as pesquisas. Como Governador, recebeu o prêmio Maurice Pate da Unicef, dado ao povo e ao governo do Ceará pelo combate à mortalidade infantil. Dobrou o salário real dos profes-

sores da rede pública de educação e multiplicou por três a presença de agentes comunitários de saúde, estendendo o programa a todos os municípios do interior. No seu termo de governo o Ceará praticou o melhor nível de poupança e investimento de sua história e manteve o melhor perfil fiscal entre todos os estados da federação: 23% das receitas para investimento, 54% para a folha de pessoal e resgate de toda a dívida mobiliária do estado. Deixou o governo do Ceará para ser o último Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco e administrou o “plano real” em meio à crise provocada pela demissão de seu antecessor. Terminado o governo Itamar Franco, tornou-se “visiting scholar” na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, estudando os problemas brasileiros à luz da experiência de outros países.

Roberto Mangabeira Unger

Roberto Mangabeira Unger nasceu no Rio de Janeiro e formou-se pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É Professor titular de Direito da Universidade de Harvard nos Estados Unidos e membro da Academia Americana de Artes e Ciências. Com o início da redemocratização do país, passou a assessorar a oposição política, havendo redigido o manifesto de fundação do PMDB. Logo após à reincorporação àquele partido da ala conservadora do antigo MDB, filiou-se ao PDT, no qual continua a militar. Seus escritos programáticos brasileiros estão coligidos no livro *A Alternativa Transformadora: Como Democratizar o Brasil* (Editora Guanabara, 1990), atualmente distribuído pela Editora Boitempo, que está preparando uma edição brasileira de toda sua obra. Seus trabalhos foram descritos pelo Prof. Geoffrey Hawthorn da Universidade de Cambridge (Inglaterra) como “a teoria social mais poderosa da segunda metade

do século XX”. Entre seus livros estão *Passion: An Essay on Personality* (1984) e *False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy* (1987). A Editora Verso publicará em 1996 dois livros novos seus: *What Should Legal Analysis Become?* e *Democratic Experimentalism*.