

Resenha bibliográfica

V. Ramalho

Bacha, Edmar & Mangabeira, Unger. **Participação, salário e voto: um projeto de democracia para o Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 75 p.

Os autores esboçam neste livro o que chamam de *programa de democratização*, consistindo em linhas-mestras de uma proposta de reorganização, tanto da economia brasileira, quanto do regime político do país; a intenção dos autores é *contribuir para os debates* em torno do assunto, sem compromisso definitivo com o que propõem, que, muitas vezes, “tem apenas o cunho de um convite à conversa” (p. 16) .

1. Arcabouço do livro

O livro está estruturado em uma introdução, cinco capítulos, e uma curta conclusão. A introdução, o capítulo final (intitulado *A democracia reimaginada*) e a conclusão têm em comum o anúncio, em frases grandiosas, da *mensagem de esperança* dos autores: “uma democracia que dê uma lição de esperança a toda a humanidade” (p. 9, 67 e 75) .

Além disso, a introdução apresenta o que os autores chamam *alguns fatos simples*: sua visão da sociedade brasileira atual, formada de *ciclos de desigualdade* estruturais e de políticas econômicas deliberadas que leva-

riam à paralisa do crescimento econômico e ao uso do autoritarismo político. Por sua vez, o capítulo final apresenta um esboço de estratégia política para o *programa democratizante*, consistindo em uma *ampla aliança de classes e grupos*.

O primeiro capítulo, intitulado *Redistribuição de renda* descreve as medidas propostas pelos autores nesse campo; o segundo capítulo, *Reformas institucionais*, apresenta as bases do novo regime econômico pretendido: autogestão, reforma agrária, sistema de planejamento e *cultura democrática*. O terceiro capítulo, *Política econômica de transição*, discorre sobre objetivos de política econômica supostamente necessários na fase de transição (do regime atual para o regime proposto): preservação da taxa de crescimento, controle da taxa de inflação, equilíbrio do balanço de pagamentos, e reestruturação da oferta agregada.

O quarto capítulo, *O estado democrático*, apresenta as idéias dos autores sobre a organização política das relações entre si dos diversos poderes de governo, e das relações entre esses poderes e os indivíduos, grupos e classes sociais.

2. Guia para avaliação

O grande mérito deste livro, a nosso ver, é que nele tenta-se desenhar concretamente (ainda que em linhas gerais) uma organização alternativa para o futuro da sociedade brasileira; tal tentativa torna o conteúdo do *programa* comparável com outras alternativas imagináveis, isto é, torna-o passível de crítica: esta é uma qualidade rara entre os autodenominados programas de mudanças econômicas ou políticas disponíveis na praça, em geral limitados ao enunciado de vagos chavões de apelo emocional.

Na avaliação deste livro, cabe aos leitores em geral fazer duas importantes indagações críticas: a primeira é se os valores políticos e filosóficos atribuídos pelos autores ao povo brasileiro (valores em cima dos quais os autores desenham um novo regime político e econômico), são, na sua opinião, uma representação correta dos valores desse povo; isto é, se a ênfase relativa dada pelos autores a diferentes objetivos (que se podem perseguir no desenho de uma organização política) correspondem de fato à ênfase dada pela população.

A segunda indagação é se os leitores concordam pessoalmente com a ordenação e a ênfase relativa dada aos objetivos macroeconômicos e macropolíticos pelos autores do livro; isto é, se os leitores consideram tal

ênfase adequada, independentemente de que represente ou não no momento os *anseios* do povo brasileiro.

Aos profissionais do estudo das questões econômicas e políticas, cabe fazer indagações adicionais às citadas: se as medidas de política econômica e as características básicas do regime proposto pelos autores realmente satisfazem os objetivos pretendidos; e mesmo quando satisfazem, se há algum conjunto de medidas ou alternativa de reorganização que satisfaça os mesmos objetivos de uma maneira mais simples, com menor custo social, sujeita a menos resistência política e convulsões sociais etc.

A nosso ver, a principal fraqueza do trabalho dos autores é a seguinte: ao enunciarem as alterações que propõem no regime político e econômico brasileiro, não especificam outras implicações das medidas propostas, a não ser as *positivas* (isto é, as que se relacionam imediatamente e beneficentemente com os objetivos pretendidos); isso pode levar os leitores desavisados a terem uma visão fantasiosa e otimista do *programa* dos autores, já que estes não se preocupam em mencionar os custos privados e sociais inerentes à execução do mesmo; tem-se, assim, a falsa impressão de que o *programa* consegue achar uma solução para a satisfação dos objetivos a que se propõe, sem exigir da sociedade a renúncia à satisfação de outros objetivos; enfim, tem-se a impressão de que nada ter-se-ia a pagar pela execução do mesmo, exceto enfrentar a resistência de uma abstrata minoria privilegiada.

3. Distribuição de renda

Inicialmente, mediante um cálculo simples, os autores procuram demonstrar que a sua concepção de justa distribuição de renda exige que se redistribua aos escalões mais pobres da população apenas 9% da renda do grupo formado pelos dez por cento mais ricos da sociedade. A forma pela qual se daria a redistribuição seria mediante um programa de renda mínima garantida e provisão coletiva de bens essenciais.

No capítulo seguinte do livro, porém, os autores sugerem, por exemplo, como parte do programa de reforma agrária, subprogramas de crédito, de assistência técnica, de pequenos centros de indústria e pesquisa rural, de estágios pós-universitários no campo, de centros comunitários rurais etc. Essas (e outras medidas desse tipo) deverão ser financiadas de alguma maneira (não explicitada pelos autores), podendo-se crer que a proporção ou renda a ser retirada das classes mais ricas não é a que os autores afirmam, e sim, bem maior.

O programa de renda mínima garantida descrito no livro teria por objetivo fornecer a todas as famílias brasileiras uma renda monetária pelo menos idêntica ao salário mínimo no centro-sul do País.

Os autores imprecisamente mesclam a sugestão desse programa com a idéia de um sistema de imposto de renda negativo; o impacto, do programa deles, porém, seria extremamente forte em termos de redução da oferta de trabalho, exatamente o que o sistema do imposto de renda negativo tenta minimizar; a proposta dos autores, se posta em prática, seria um forte incentivo a que os beneficiados efetivos e potenciais (pessoas com renda própria próxima da renda mínima garantida) reduzissem sua renda *própria* e sua carga de trabalho (de preferência a níveis próximos de zero), de modo a receberem do governo, com menor esforço, a renda garantida.

Os autores propõem também um programa de provisão comunitária de bens essenciais, nas áreas de alimentação, saúde e saneamento, educação, moradia, e recreação e cultura, e manifestam a preocupação de que se evite a megalomania de órgãos burocráticos, propondo a participação de sindicatos, cooperativas, associações de moradores etc.

Os autores identificam o problema da burocracia com a construção de palácios administrativos, o que talvez seja o menor dos males dela advindos. Ficam faltando sugestões sobre como enfrentar os reais problemas burocráticos que preocupam todos aqueles que estudam formas de usar a provisão comunitária de bens no combate à pobreza: dada a extensão de um programa desse tipo, em termos de números de pessoas e área geográfica a atingir, bem como periodicidade de distribuição (pelo menos mensal), como evitar o desvio desses bens, ao longo da rede de distribuição, para finalidades alheias ao programa?

Como evitar a corrupção em um programa cujo número de beneficiários é tão grande que torna inviável controlar a quantidade distribuída no estágio final? E note-se que, quanto maior o número de diferentes bens distribuídos, mais complexa se torna a rede de provisão, não só em termos de evitar desvios dos bens para fora da rede, como também em termos dos diferentes tratamentos que cada diferente bem exige (armazenagem, transporte etc.), bem como em termos de perdas (quebras) ao longo da cadeia de distribuição.

Como evitar que apareçam beneficiados *fantasmas* (quebrando o princípio de justiça horizontal entre as famílias beneficiadas)? Como enfrentar o provável mercado negro que se formaria de atacadistas *sub-*

terrâneos comprando das famílias pobres os bens recém-recebidos por estes, para revendê-los via organizações comerciais de aparência legal?

Caso fosse aceita a sugestão de usar cooperativas e sindicatos como parte da rede distributiva, isso daria um tal grau de poder e importância aos postos-chave nessas organizações, que estimularia as pessoas menos escrupulosas (com capacidade de liderança) a conquistar tais postos-chave, via demagogia ou suborno, de modo a beneficiarem-se dos mesmos.

Em suma: o problema central da distribuição de renda na forma de bens é como fazê-la sem, ao mesmo tempo, criar um sério problema a mais nas áreas pobres: as condições econômicas propícias à instalação de uma verdadeira *máfia* no seu seio.

Para financiamento dos programas de redistribuição de renda, os autores sugerem revisão da sistemática do imposto de renda; fim dos incentivos fiscais setoriais e regionais; tributação dos ganhos de capital via impostos sobre a riqueza líquida (patrimônio próprio) pessoal; imposto sobre doações e heranças.

Os leitores que se preocupam com a burocratização da atividade econômica no Brasil (inevitavelmente criadora de desperdícios de recursos e, simultaneamente, de privilégios a grupos específicos) certamente aplaudirão a sugestão de dar fim aos incentivos fiscais; o livro, porém, não segue coerentemente essa linha de raciocínio, já que mais de uma vez propõe medidas semelhantes à que deseja por fim; como parte do programa de provisão comunitária de alimentos, por exemplo, sugere "um sistema cuidadosamente planejado de subsídios aos preços dos alimentos básicos, combinado com um sistema de preços garantidos aos produtores agrícolas... compras governamentais que privilegiem os pequenos produtores agrícolas..." (p. 22).

Infelizmente, os autores cometem mais de uma vez o deslize tão comum de identificar a idéia de redistribuição de renda com a de ajuda a setores *pequenos* (*pequenos agricultores, pequena indústria*), regiões *pobres*, setores *básicos* ou *essenciais* etc. E, em conseqüência, acabam sugerindo também privilégios fiscais para alguns grupos sociais específicos: uma forma de distribuição de renda bastante ineficiente (uma vez que esses grupos englobam pessoas de diferentes classes de renda), quando não contraproducente (quando as famílias mais ricas dentro desses grupos ou setores beneficiam-se mais).

A sugestão de tributar ganhos de capital ou o patrimônio próprio pessoal tem seus méritos; mas, infelizmente, faltam idéias concretas de

como viabilizar tais tipos de impostos sem introduzir fortes distorções alocativas adicionais; e, principalmente, sem discriminar injustamente contribuintes dentro de uma mesma faixa de renda (uma vez que os ganhos e a posse de alguns ativos são dificilmente controláveis) .

De passagem, note-se que os autores não deixam bem claro se sugerem a criação de *um dos dois* impostos, ou de *ambos* simultaneamente. Nesse último caso, devido à íntima ligação entre os dois tipos de impostos, estar-se-ia criando bitributação e, portanto, discriminando contribuintes injustamente.

A criação de um imposto sobre doações e heranças, na presença de um imposto sobre a riqueza líquida, também significa bitributação (doações e heranças são parte da riqueza líquida) . Aliás, na forma como propõem os autores (a base do imposto seria o valor dos bens transferidos), mesmo quando aplicado isoladamente o imposto sobre heranças seria injustamente discriminador: ora pessoas com mesmos níveis de renda e riqueza seriam taxados diferentemente, ora pessoas com diferentes níveis de renda e riqueza seriam taxados identicamente, podendo inclusive as *menos* ricas vir a pagar *mais* imposto.

4. Reformas institucionais

As *reformas institucionais* visariam conduzir o país a uma nova organização econômica, aparentemente colocada como meta de longo prazo. O ritmo de transformação, por etapas, seria *determinado pelas instituições políticas nacionais*. O regime colocado como meta não é batizado pelos autores, mas suas características identificam-no com o que conhecemos por socialismo *descentralizado*: empresas com mais de cem empregados dirigidas por seus trabalhadores, sob a coordenação de órgãos centrais e setoriais de planejamento; o setor rural seria organizado em *pequenas fazendas integradas em um arcabouço de atividades cooperativas* (exceto as empresas agropecuárias, também autogeridas); um sistema de planejamento, formado por um conselho nacional e conselhos setoriais, promoveria, entre outras coisas, a *nacionalização progressiva do setor bancário e a democratização imediata do crédito*.

A socialização das empresas com mais de cem empregados dar-se-ia por uma paulatina transferência, para os empregados, dos direitos tradicionalmente (dos acionistas) identificáveis com a propriedade da empresa; inicialmente os empregados adquiririam o direito de eleger representantes seus na diretoria e no conselho de administração da empresa; de-

pois adquiririam o controle total da administração; e, finalmente, a participação dos antigos proprietários nos lucros seria lentamente diminuída. Os empregados poderiam ou não vir a ser titulares formais da propriedade de cada empresa.

A reforma agrária proposta pelos autores seria baseada em expropriação de terras, sendo os ex-proprietários ressarcidos parcialmente em obrigações reajustáveis do tesouro. O ressarcimento seria financiado por recursos do proposto imposto sobre a riqueza líquida, e por contribuições dos lavradores beneficiados (parcela de sua renda bruta). Os autores propõem ainda no seu programa que sejam: *facilitados o crédito e a assistência técnica*; instalados *pequenos centros de indústria e pesquisa rural*; providos os *bens essenciais*; criados planos de *estágios pós-universitários e de escolas práticas* que ajudem os lavradores “a adaptar tecnologia a seus problemas e a desenvolver uma cultura popular consciente e crítica”. (p. 33-4) .

Avaliar as *reformas institucionais* propostas no livro exige dos leitores alguma familiaridade com o debate sobre o socialismo. Como se sabe, o socialismo, na forma como o conhecemos (isto é, *centralizado*), minimiza as oportunidades e condições de existência (e exercício) dos chamados direitos humanos individuais clássicos (liberdade de expressão, de movimento etc.), tendendo a transformar os indivíduos em instrumentos de uma entidade abstrata (a sociedade). A tradição filosófica humanista, porém, considera a sociedade como um instrumento a ser utilizado em favor dos indivíduos, que são entes concretos, e valoriza como imprescindíveis os direitos humanos individuais. Note-se, de passagem que a tradição humanista tem ressurgido forte nos últimos tempos.

O socialismo *descentralizado* é um esquema de organização econômica onde se tentaria manter a pluralidade de centros de poder e de influência, forma característica das sociedades não-totalitárias. Em primeiro lugar, porém, tal esquema equivale a uma teoria não testada, porque ainda não existe socialismo *descentralizado* em nenhuma região do mundo (acredita-se que a Checoslováquia ia tentar esse teste antes da invasão russa de 1968) .

Em segundo lugar, a teoria do *socialismo descentralizado* ainda está em debate, sem que se tenha conseguido formular um modelo dinâmico de tal tipo de organização com consistência lógica. Tanto por causa do problema de quais decisões econômicas permitir descentralizadas, como por causa da presença das chamadas *liberdades individuais burguesas*,

acredita-se que, uma vez instalado e posto a funcionar, as forças de sua dinâmica interna levá-lo-iam a evoluir de modo a: ou deixar de ser socialismo, ou deixar de ser socialismo descentralizado.

Dado o presente estado das ciências sociais, não é viável optar *simultaneamente* por socialismo e pelas liberdades humanas individuais (necessárias, embora não suficientes, para a realização do que conhecemos por democracia) .

5. Política econômica de transição

Como objetivos de curto prazo para a economia os autores propõem: a) preservação da taxa de crescimento econômico; b) controle da taxa de inflação; c) equilíbrio do balanço de pagamentos; d) reestruturação do perfil da oferta.

Quanto a crescimento, os autores não definem qual a taxa considerada desejável (aparentemente, qualquer taxa positiva serve) . Com essa indefinição, fogem de dois debates cruciais relativos ao objetivo de crescimento: a) sobre o conflito a curto prazo entre crescimento e distribuição de renda; b) sobre o conflito entre crescimento e poluição (ou exaustão dos recursos naturais) .

Os autores também não desenvolvem satisfatoriamente sua opinião sobre o principal (talvez o único) problema do combate à inflação: convencer a população a aceitar o impacto negativo da política antiinflacionária sobre o emprego e a produção. Esse é o problema essencial da inflação: um problema de apoio político, já que as soluções técnicas são conhecidas e corriqueiras.

A idéia dos autores de “uma política fiscal compensatória dos choques reais” (p. 45) é puro *nonsense*: implicam reaquecimentos sucessivos da demanda agregada (via redução de impostos), cada vez que há um *choque inflacionário*, ou seja: paradoxalmente, os autores *recomendam* uma política fiscal de *stop-and-go*, isto é, recomendam como política o que todos consideram um intolerável defeito de política econômica.

Com respeito ao objetivo de equilíbrio do balanço de pagamentos, os autores nada prescrevem de substancialmente diferente da política brasileira dos últimos anos (com a exceção de pequenas receitas de conduta para a nossa diplomacia no campo financeiro internacional) .

Para a reestruturação do perfil da oferta, de modo a adequar-se ao novo perfil da demanda supostamente modificado pela redistribuição de

renda, os autores propõem a válvula do comércio exterior (medida de curto prazo) e a reorientação tecnológica (medida de longo prazo).

6. Organização política

O quarto capítulo do livro é dedicado aos traços político-institucionais do novo regime preconizado pelos autores: presidencialismo; regras para o confronto de poderes entre o presidente e o congresso; organização eleitoral e partidária; organização sindical e organização militar.

Infelizmente, a concepção de democracia estampada no livro é, aparentemente, uma concepção unitária-majoritarista; caracteriza-se esta por preconizar uma unidade de direcionamento da vida do país (mobilização nacional em torno de um programa), unidade esta garantida pelo apoio de uma organizada e permanente maioria da população: "... o projeto tem um objetivo político bem concreto: quer contribuir para os debates em torno da formulação do programa *de um grande partido popular* que seja o agente de defesa e desenvolvimento de uma visão alternativa de organização social..." (p. 14, grifo nosso).

"... *toda* a realização do programa de democratização depende da existência, entre as organizações partidárias, de *um grande partido popular*..." (p. 62, grifo nosso).

"... da prática revigorada do debate virá o núcleo de pensamento e organização de *um grande partido popular*..." (p. 72, grifo nosso).

A concepção unitária-majoritarista, muito vulgarizada, aliás, confunde democracia com a regra da maioria, comumente adotada nas votações (como meio de escolha da proposta ou do candidato vencedor). Ainda que todas as votações adotassem a regra da maioria, um regime não pode ser dirigido por uma maioria permanente e organizada em torno de um programa, sob pena de deixar de ser uma democracia e passar a ser uma *ditadura da maioria*.

A ditadura da maioria é um perigo constante no qual as democracias podem cair. Neste livro, porém, os autores inadvertidamente apregoam uma ditadura da maioria como base de uma nova organização política para o País.

A essência da sociedade democrática é o pluralismo. Democracia não é o regime político *da classe dominante, nem da maioria, mas sim do povo*. Mas o povo é um conjunto heterogêneo de grupos e classes sociais, ora com interesses convergentes, ora com interesses divergentes. A ex-

pressão *regime do povo* só tem sentido concreto se significar a convivência mútua (dentro do sistema político) desses grupos e classes sociais, sem que nenhum deles em particular obtenha permanentemente a direção do sistema político. A razão é óbvia: se algum grupo social obtiver permanentemente a direção do sistema político (e, pelas regras do regime, isto só é possível se aparece uma maioria organizada dando permanentemente apoio àquele grupo), a sobrevivência dos grupos sociais minoritários estará gravemente ameaçada.

Assim, entendendo-se *povo*, não por uma entidade homogênea no poder, mas por uma entidade heterogênea, o *regime do povo* (a democracia) é, quase que por definição, o regime das minorias: é o único sistema político que garante a sobrevivência das minorias, do pluralismo; nele podem florescer diferenças de opiniões, de gostos e de interesses, sem que isso signifique ameaça ao sistema, mas, pelo contrário, alimente o sistema.

Na democracia somente exige-se (e aceita-se) que a maioria esteja permanentemente organizada em torno de uma única coisa: a manutenção das próprias regras do regime democrático. Todos os outros programas e interesses de grupos devem receber apoio de maiorias provisórias: maiorias ora compostas de um subconjunto de grupos sociais, ora de outro subconjunto. Desse modo, nenhum grupo social tem peso suficiente para dirigir permanentemente o regime (para eleger seus representantes e fazer vigorar seu programa, um grupo social tem que assumir os interesses e valores de outros grupos); ao mesmo tempo, cada grupo social tem suficiente peso para garantir sua sobrevivência sob o regime, uma vez que as maiorias de apoio aos governantes não são unidades organizadas permanentes em torno de um programa, mas apenas ajuntamentos de grupos, perfeitamente dissolúveis, isto é, de composição facilmente mutável.

A concepção unitária-majoritarista de democracia leva facilmente à adoção de regimes totalitários que se imagina sejam democráticos. Um exemplo dessa concepção é típico do marxismo vulgar:

a) imagina-se que democracia signifique o *povo no poder*, sendo *povo* idealizado como uma unidade organizada em torno de um programa comum. Por isso, nega-se a existência de democracia em qualquer país capitalista, sob a alegação de que a realidade de *povo* nesses países é uma massa heterogênea de grupos e classes sociais, com opiniões e interesses nem sempre uniformes;

b) supõe-se que, para colocar o *povo no poder*, deva-se destruir a heterogeneidade real do povo, transformando-o em uma massa uniformemente organizada em torno de um programa de construção de uma sociedade idealizada;

c) imagina-se que a *ditadura do proletariado* seja democrática, porque está supostamente orientada para a maioria da população, embora ameaçando a sobrevivência de opiniões minoritárias não-ortodoxas.

Uma democracia verdadeira (em contraposição ao mero rótulo de democracia) não pode ser dirigida por um grande partido popular, especialmente se for majoritário e organizado permanentemente em torno de um programa definido.