

Carta aberta ao próximo presidente (qualquer que seja ele)

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

Escrevo estas recomendações genéricas no final do mês de agosto de 2002, quando a campanha eleitoral ainda está longe de revelar o perfil definitivo do possível vencedor do pleito presidencial do primeiro ou, mais provável, do segundo turno do próximo mês de outubro, muito embora seja quase certo que a disputa se passe entre os três principais contendores já objeto das pesquisas de opinião, à exclusão de qualquer outro concorrente. Salvo acidente de percurso, um dos três pretendentes que estão à frente das simulações até aqui realizadas receberá a faixa presidencial de seu atual detentor, no início de janeiro de 2003, confirmando assim a evolução do sistema político brasileiro na direção de um regime democrático maduro, por certo ainda fragilizado por várias imperfeições institucionais e, sobretudo, por graves mazelas sociais, mas já confirmado em sua estabilidade transicional.

De resto, pouco importa o nome do vencedor final, na medida em que meu texto tem apenas o objetivo de chamar a atenção para algumas regras de conduta válidas para qualquer um deles, sendo apresentadas sob a forma aparentemente objetiva (quero crer, pelo menos) de recomendações “técnicas”, desprovidas de cunho ideológico ou de orientação econômico-social, ainda que não isentas de algumas preferências pessoais. Para ser totalmente honesto, esclareço de

imediatamente que minhas opções vão obviamente no sentido da mudança – que todos os candidatos, com maior ou menor sinceridade, dizem encarnar –, em especial no sentido de, por uma vez, privilegiar os mais pobres e os excluídos – categorias que também parecem merecer a atenção de todos eles –, eternos objetos das preocupações eleitorais mas raramente dos programas efetivos de governo.

Vejam, portanto, algumas ideias simples que já devem ter passado pela cabeça dos próprios candidatos – homens treinados há longo tempo no jogo da alta política – e que podem também ter sido lembradas por alguns dos “conselheiros do príncipe” candidatos a assessores presidenciais. Estas recomendações são publicadas preventivamente, elas não estão dirigidas contra ou a favor de qualquer um dos candidatos e não pretendem dar base a nenhuma política governamental específica: elas se situam na tradição do método socrático de questionamento direto. A ordem dos fatores, como se diz, não altera o produto.

Senhor próximo Presidente da República:

1). Não tente inovar apenas para se diferenciar de seu predecessor.

Candidatos costumam exagerar nas diferenças, o que é normal. Condenam tudo o que vem sendo feito pelo ocupante do cargo e prometem grandes mudanças desde o primeiro dia, o que deve ser aceito como parte do jogo eleitoral. O complicado, porém, seria o recém empossado acreditar que tal receita deve ser seguida à risca e começar por introduzir medidas de efeito contrário, apenas pelo desejo de demonstrar distanciamento em relação a “tudo isso que está aí”, provocando descontinuidades administrativas (e portanto custos reais de funcionamento e paralisia temporária da máquina) apenas para satisfazer o ego mudancista de quem pregou tal tipo de atitude política ao assumir. Isto se aplica, por exemplo, à promessa de vários candidatos de trazer mais agressividade à política comercial brasileira e de expandir enormemente as exportações mediante a criação de um ministério, de uma secretaria ou de um instituto de comércio exterior: não se vê bem em quê uma nova burocracia estatal venha a mudar terrivelmente os dados (estruturais) do problema.

Fazer política com sinal trocado apenas para se demarcar ou se diferenciar do seu adversário ou antecessor costuma ser sinal de infantilidade política, não de maturidade.

2). Cuidado com as más companhias.

Em geral, desconfie – se puder afaste-se – de capitalistas nacionais, de investidores estrangeiros, de banqueiros bonzinhos, de sindicalistas ativos, de universitários cheios de ideias, enfim, de membros da “elite pensante” de modo geral, incluindo aí os

“acadêmicos progressistas”, que lhe trazem uma nova “idéia genial” para resolver tal ou qual problema nacional ou alguma angústia social. Esses agentes de “políticas estratégicas” são especialistas em apresentar demandas setoriais ou necessidades particulares travestidas como se fossem grandes programas nacionais, que geralmente vão custar uma boa fatia de orçamento (ou alguma isenção fiscal ou vinculação tributária) para serem implementados.

Se não puder dispor de uma boa equipe de tecnocratas com quem discutir e se aconselhar, promova reuniões abertas e seminários de trabalho nos quais todos os grupos de interesse poderão apresentar claramente suas propostas de “prioridades nacionais”. Depois faça a burocracia do planejamento estatal medir os custos e avaliar as condições de implementação, inclusive os resultados esperados. Em geral, vai-se descobrir que todos esses programas já foram pensados antes e deixados de lado por falta de dinheiro ou desvio de objetivo prioritário.

Claro, não deixe de receber representantes dessas digníssimas categorias que encarnam o “interesse nacional”, mas esteja prevenido. Cada vez que algum deles vier lhe pedir algum dinheiro para um “programa especial”, pergunte apenas o valor desejado, anote o montante num papel à parte, diga que o “programa será pensado” e não faça nada do que foi pedido. Ou melhor, “desvie” o exato montante do dinheiro pedido para algo ainda mais necessário, geralmente saúde e educação dos mais pobres, que geralmente têm poucos representantes para enviar ao presidente da República.

Uma última palavra em relação à tecnocracia, geralmente vilipendiada nos meios políticos e aos olhos da opinião pública: ela é melhor do que se

pensa e do que a caricatura dos políticos tende a fazer acreditar. Geralmente se trata de técnicos bem formados, alguns com experiência prática no setor privado, vários praticando atividades acadêmicas em complementação ao salário e dotados de experiência da máquina pública, com um certo sentido do que é possível realizar, e dos limites orçamentários também. Quanto aos “intelectuais públicos”, desconfie absolutamente deles: eles raramente têm “controle de qualidade” e se permitem opinar sobre tudo como se conhecessem tudo.

3). Não atenda a grupos especiais de interesse em troca de apoio político

Trata-se de um desdobramento da regra anterior, mas aqui com um sentido prático de formulação de políticas e alocação de recursos orçamentários. O candidato passou a campanha recebendo ou sendo recebido por associações nacionais de produtores, sindicatos de trabalhadores, agrupamentos de patrões, órgãos de classe e de ramos industriais e agrícolas, para não falar dos poderosos banqueiros e representantes de Wall Street. A todos eles prometeu desenvolver uma política de favorecimento e de estímulo, se dispendo de imediato a constituir câmaras setoriais, grupos de trabalho, comitês de acompanhamento e tudo o que mais servir para ganhar votos adicionais naquela área ou setor. Como se sabe, isso também faz parte do jogo eleitoral.

Eleito, esqueça tudo isto, passe uma borracha no seu caderninho de endereços de associações de classe, pois a pior coisa que poderia ocorrer ao Presidente no cargo seria ficar prisioneiro de políticas setoriais, tentando agradar a todo mundo ou confirmando que aquele “setor estratégico” merece, sim, tratamento

especial e diferenciado. Esses programas geralmente implicam em subsídios ou renúncia fiscal, o que é a melhor forma de deixar quem já é rico, mais rico ainda. Dê um “bye-bye” discreto à burguesia nacional e vá tratar de quem realmente merece tratamento de favor: os mais pobres e desvalidos, que não dispõem de associações de classe para reivindicar melhores escolas, melhores hospitais e maternidades, melhores condições de segurança em seus bairros, enfim, todos aqueles que não reivindicam nenhuma política setorial, mas tão simplesmente políticas universais de equalização de chances para quem não tem chance na vida.

Quanto aos ricos e famosos, seja claro e transparente com eles: políticas horizontais, regras amplas, transparentes e claras são melhores do que políticas setoriais, pois assim ninguém poderá ser acusado de discriminação contrária. Se der para um, será difícil negar ao outro, por isso a fórmula ideal seria tratar todos da mesma forma. Como regra de princípio, os setores mais dinâmicos da economia são geralmente aqueles que, justamente, por não dispor de nenhum tratamento de favor, são obrigados a competir no mercado, e por isso mesmo se tornam fortes e competitivos. Os que vivem de prebendas fiscais geralmente se acostumam na facilidade e são tremendamente chorões na hora de desmamar. Para não assistir a estas cenas de indizível sofrimento, comece não distribuindo doces.

4). Não confie na onipotência do Governo.

O governo é forte, mas não é Deus. Ele geralmente tem alguma sapiência, mas muito pouca onisciência, uma vez que depende de burocratas e de assessores novatos, e está sempre cercado de

aduladores da corte, de aproveitadores e oportunistas de todo tipo, como sempre acontece com qualquer governo. Sua onipotência também se limita às páginas do *Diário Oficial*, nomeando e movendo pessoas de um lado para outro, mas seu impacto na economia real é menor do que aparenta, sobretudo quando dispõe de um orçamento todo amarrado em obrigações constitucionais e transferências obrigatórias.

Por isso, não tente regular a economia como se o Executivo fosse mais eficiente ou mais esperto do que o mercado. Controles de preços, administração “temporária” de setores e outras formas de procedimentos regulatórios muito intrusivos geralmente acabam causando mais dificuldades administrativas do que resolvendo os “problemas do mercado”, como era a intenção inicial. Mesmo os programas de “correção de injustiças sociais” e de “desigualdades estruturais” acabam sendo geridos de maneira ineficiente pela burocracia estatal, quando não terminam sendo objeto de corrupção por parte de políticos oportunistas. Por isso, tente adotar soluções que estimulem a criatividade do próprio tecido social e cujos mecanismos redistributivos sejam o mais possível “market-friendly”. Apesar de que seus assessores “intelectuais” vão lhe dizer que o mercado nunca resolveu o problema da desigualdade social, o que é em parte verdade, não pense que programas estatais vão corrigir todas as mazelas sociais que o País apresenta, historicamente.

Programas de capacitação educacional são a melhor forma de criar emprego e distribuir renda, ainda que indiretamente e de forma gradual. Quando digo capacitação educacional, estou referindo-me, básica e essencialmente, à nossa velha conhecida

escola primária, pública, gratuita e universal, não ao ciclo superior, que costuma concentrar, como se sabe, a maior parte dos recursos devotados à educação no País. Trata-se de restabelecer condições de igualdade: a escola primária costuma ter poucos defensores nos altos escalões do governo, ao passo que a universidade os tem demais. Por uma vez, precisaríamos ter um presidente que se colocasse do lado dos mais fracos e que dissesse aos universitários: “Sinto muito rapazes, vou agora cuidar das crianças; vocês estão bem crescidinhos para poder cuidar de si mesmos”.

5). Não cometa os pecados do vizinho: protecionismo sempre afeta os mais pobres.

Alguns assessores vão inapelavelmente lhe dizer que os países ricos pregam o liberalismo, mas praticam o protecionismo, razão pela qual seu governo deveria adotar, igualmente, políticas industriais ativas, políticas comerciais defensivas, substituição de importações, tarifas altas nos “setores estratégicos”, abertura seletiva, discriminação em favor dos fornecedores nacionais, enfim, as velhas receitas da industrialização *à la List*.

Não acredite nisso. A integração à economia mundial ainda é a melhor forma de criar empregos, trazer prosperidade e avanços tecnológicos, além, é claro, de introduzir mais concorrência no mercado doméstico, o que, em última instância, beneficia o consumidor mais pobre. A chamada “abertura unilateral” da economia brasileira dos anos 90 – que não foi de verdade abertura, uma vez que a tarifa média ainda é relativamente elevada, e teve muito pouco de unilateral, já que coincidente com o processo de implantação do Mercosul – fez muito mais para modernizar o sistema

produtivo do que as décadas anteriores de proteção comercial e investimentos estatais. Por isso, continue num processo gradual de abertura da economia e não caia na tentação protecionista generalizada apenas porque um determinado país tenta proteger algum setor decadente (geralmente em prejuízo dos seus próprios consumidores e da competitividade de sua indústria).

Da mesma forma, descarte totalmente a solução protecionista e subvencionista para a agricultura, apenas porque os hipócritas dos europeus inventaram um nome bonito – a tal de “multifuncionalidade” – para justificar o injustificável: subsídios pornográficos para os seus ricos agricultores, que arruinam os produtores de países mais pobres e os condenam a ainda mais miséria e falta de oportunidades para suas economias dependentes de alguns poucos produtos primários de exportação. Tampouco acredite, apesar das aparências, em conceitos tranquilizadores como “segurança alimentar”: nem o Brasil, nem o Mercosul e ainda menos o mundo padecem de qualquer tipo de insegurança alimentar. Há alimentos para todos e não se prevê nenhuma grande ruptura “produtiva” que provoque fomes ou outras tragédias alimentares. Uma agricultura funcionando em condições de mercado é a que melhor convém aos interesses do Brasil, e por isso gaste sua energia diplomática no combate ao protecionismo dos países ricos, não concebendo programas “multifuncionais” ou de “segurança alimentar” para países pobres.

6). Políticas sociais por via burocrática têm um alto custo de administração.

Quantos programas ditos “sociais”, por indução estatal, já foram implementados no Brasil? Muitos, não é verdade? Leite, habitação, emprego, “vale” isso, “vale” aquilo... Tem notícia de que eles equacionaram os problemas que se propunham resolver?

Em geral, programas de apoio a qualquer coisa que não passam pelos preços de mercado acabam tendo um alto custo de administração estatal, pois será preciso criar mecanismos de levantamento das necessidades, transferência de recursos (geralmente em três níveis, o que envolve convênios, burocracia, etc.), disponibilização de bens e serviços, sua distribuição efetiva, controle de atendimento ao público-alvo, vigilância quanto ao bom uso dos recursos públicos, prestação de contas, enfim, toda a parafernália conhecida (e provada) da dilapidação gradual dos recursos nos vários escalões da burocracia estatal. A perda é geralmente muito grande, indo de 10% à metade dos montantes para atividades-fim.

Por isso, tente criar o mínimo possível de (ou simplesmente não criar) programas sociais pela via tradicional da burocracia estatal. Renda e emprego geralmente são bons canais para a compra de serviços e bens necessários, o que é melhor resolvido pela boa gestão da economia como um todo, não pela indução estatal de um ou outro setor.

Aliás, nenhum novo programa poderá ser criado sem a descontinuidade de outros em curso, ou sem uma reorientação dos gastos públicos. A esta altura da campanha, todos os candidatos já devem estar cansados de saber que a

Previdência Social, por exemplo, produz um déficit anual superior a 150 bilhões de reais. Alguma idéia de como corrigir esse imenso “programa de alocações sociais”? Favor encaminhar as sugestões ao Palácio do Planalto, à atenção do gabinete do (próximo) Presidente.

7). Salário mínimo obrigatório diminui a empregabilidade e prejudica os mais pobres.

A determinação oficial de um salário “mínimo” resulta na produção informal de um desemprego “máximo”. Qualquer economista de bom senso diria que salário mínimo fixado por decreto, em qualquer nível, dificulta a incorporação ao mercado de trabalho dos menos favorecidos, que normalmente não possuem qualquer qualificação profissional. Para empregar todos os (ou a maioria dos) demandantes, o mercado deveria pagar o que ele mesmo estabelece como salário de equilíbrio, não o que é decretado por alguma autoridade.

Alguma referência pode existir, para fins de decisões judiciais ou previdência social (que aliás estremece a cada novo aumento do mínimo, o que *ipso facto* aumenta o déficit e redundando em expansão da dívida pública), mas não para fins do mercado laboral. A briga aqui será contra os sindicatos profissionais e centrais sindicais de trabalhadores, mas estes, como deve ser do conhecimento de todos, não defendem a causa dos mais pobres e sim a dos já incluídos, quando não a da aristocracia operária. Quanto mais ampla for a liberdade contratual no país, maior a taxa de ocupação dos mais pobres, aqueles, justamente, para os quais programas complexos de assistência social têm de ser desenhados na ausência total de outras fontes de renda. A capacidade potencial de

trabalho existe, são os regulamentos que impedem a demanda de encontrar a sua oferta, ao fixar níveis artificiais de remuneração.

Aos que recusam essa realidade, uma única pergunta: não estaria disposto a ter mais ajuda em serviços pessoais se dispusesse de maior flexibilidade nas regras de contratação?

8). Esqueça o conceito “fixação da taxa de juros”; diminua a despesa estatal.

Trata-se de uma obsessão dos políticos: determinar um teto ou bandas máximas para a taxa de juros, o que aliás já foi tentado constitucionalmente (com os resultados que todos conhecemos). Não seria melhor o Presidente deixar de se envolver com esse tipo de questão? Por que, por exemplo, não estabelecer um Conselho de Política Monetária autônomo, com representantes de diversos setores da sociedade, que se reúna em caráter confidencial para estabelecer os patamares do redesconto oficial, e deixar o resto ao sabor da oferta e demanda de meio circulante?

A obsessão com a diminuição da taxa de juros deveria focar, na verdade, o esforço em diminuir a despesa estatal, o principal fator que afeta o nível dos juros no País. Uma vez diminuída a demanda governamental por dinheiro em poder do público, os “banqueiros gananciosos” seriam obrigados a voltar-se para aquilo que eles são supostos fazer em qualquer economia normal: lutar no mercado para obterem clientes para sua mais importante mercadoria, o crédito. Para que isso possa ocorrer, é claro que a necessidade de financiamento do setor público deve cair para patamares mínimos. Um Presidente inovador e realmente revolucionário deveria esforçar-se para atingir tal resultado. E

se estiver mesmo querendo vingar-se dos “banqueiros gananciosos”, deixe-os ao relento, não emitindo mais títulos da dívida pública, por exemplo.

Esqueça também a pretensão de ter controle de preços, de qualquer tipo. Aumentos abusivos e comportamentos anti-concorrenciais – como formação de carteis e coalizões contra o interesse do consumidor – devem ser combatidos pela aplicação rigorosa das leis de defesa econômica, não mediante preços administrados.

9). Liberte-se da praga das concessões de rádio e TV; esqueça a publicidade oficial.

Espetáculo lamentável esse, que deve envergonhar mais de um político e as próprias autoridades: ser “obrigado” a implorar uma concessão de rádio ou TV, um serviço público que pode e deve ser regulado por uma comissão independente, estabelecida pelo Congresso com base em procedimentos e regras transparentes, para ser “explorado” (no bom sentido da palavra) pela iniciativa privada (ao lado de canais educacionais de interesse público relevante). Termine de uma vez com essa deplorável barganha, que só serve para consolidar feudos políticos viciados pela relação de poder econômico e corrupção política.

Da mesma forma, liquide com essa figura abominável da “comunicação social” do governo, que se presta por vezes a inconfessáveis manipulações. Quando tiver anúncios de interesse público para fazer – campanhas de vacinação, por exemplo – há maneira de requisitar, via legislação, o tempo adequado nos canais privados. Quanto às realizações governamentais, disponibilize simplesmente as informações e os meios de comunicação as divulgarão na medida exata do

interesse público.

10). Não acredite quando disserem que “direitos adquiridos” são imutáveis.

Os juristas, frequentemente associados àqueles que deles se beneficiam, lhe dirão que não é possível escapar à ditadura dos “direitos adquiridos”, hoje concentrados nos regimes previdenciários especiais. Não acredite: não há, e não pode haver, direito adquirido contra os interesses maiores da sociedade, bastando que uma simples norma constitucional disponha a respeito. Não é preciso atingir os benefícios dos atuais contemplados – uma cláusula de transição pode regular os direitos “semi-adquiridos” dos entrantes –, mas é possível, sim, terminar com privilégios abusivos de toda uma categoria de espertos que construíram mecanismos de transferência de renda do conjunto da sociedade para a sua casta particular de beneficiados com regimes especiais, em detrimento dos mais pobres.

Seja revolucionário: dê um basta na iniquidade social que é representada pelo regime desigual de repartição do sistema previdenciário e caminhe para um sistema justo e igualitário, baseado nas contribuições efetivas. Programas de capitalização podem ser regulados como complementares ao sistema público, não como seu substituto absoluto.

11). Tente acabar com o feudalismo laboral e o regime de guildas profissionais.

Sempre existe alguém disposto a disciplinar o acesso ao mercado de trabalho num sentido restritivo. Resista a essas manobras que não atendem ao interesse público. Se possível, reduza ao mínimo essas guildas medievais e os regimes fechados representados pelas

corporações de ofícios, qual um regime de castas impenetráveis. Com exceção daquelas profissões regulamentadas que apresentam problemas de segurança pública e que podem colocar a vida humana em risco, a maior parte das ocupações humanas pode ser exercida por pessoas devidamente qualificadas e formadas, o que será regulamentado no próprio contrato de trabalho, não por uma norma pública de “reserva de mercado”. Existe alguma razão razoável para impedir um economista de trabalhar como jornalista? Um professor de história precisa ter um registro profissional concedido pela própria guilda? Exames de seleção abertos são os que mais servem à sociedade e aos requisitos de uma economia dinâmica e flexível.

12). Uma última idéia maluca: tente inovar do ponto de vista tributário.

O mais difícil problema de sua presidência, aquele do qual depende em grande medida o dinamismo da economia e a competitividade externa dos produtos de exportação, refere-se à estrutura tributária. Ademais, como financiar todas aquelas promessas de campanha, atender de modo equânime a gregos e goianos? Dificilmente se alcançará um acordo em torno do regime ideal e da justa repartição das receitas e das obrigações e encargos. A pressão tributária chegou ao ponto da exação fiscal e não há maneira de aumentar dramaticamente o nível de arrecadação e a qualidade dos

mecanismos de controle por via do atual sistema.

Nessas condições, por que não tentar a revolução do imposto único, a contribuição universal sobre as transações financeiras? Sua incidência cumulativa – e portanto prejudicial do ponto de vista produtivo – poderia ser corrigida por algum tipo de compensação a ser determinada por estudos econométricos baseados na cadeia de insumo-produto.

Mande fazer simulações quanto ao nível de arrecadação e desenvolva modelos quanto ao regime de transição ideal, com alguma sobrecarga temporária para financiar a passagem de um sistema a outro. As vantagens podem ser superiores ao simples aspecto tributário: a governança no Brasil poderia estar se libertando de uma das maiores fontes – ativas e passivas – de corrupção no sistema público que se conhece desde os tempos da nefanda derrama colonial. Pode ser uma idéia maluca: mas não custa nada mandar estudar seriamente, com toda a isenção que requer um princípio revolucionário. Recicle depois os fiscais tributários como professores de administração. Será melhor para eles e para o País.

Assinado, seu (eventual) eleitor:
Paulo Roberto de Almeida
Washington, 31 de agosto de 2002



* **PAULO ROBERTO DE ALMEIDA** é Doutor em Ciências Sociais.