

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 O BRASIL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI: PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO COM ESTABILIDADE
Autores (as)	Pedro Sampaio Malan
DOI	
Título do livro	POLÍTICAS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO: REFLEXÕES DE ECONOMISTAS BRASILEIROS
Organizadores (as)	Ricardo Bielschowsky Carlos Mussi
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
Ano	2002
Edição	-
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea**

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O BRASIL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI – PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO COM ESTABILIDADE*

Pedro Sampaio Malan

6.1 INTRODUÇÃO

O presente texto aborda a questão do crescimento da economia brasileira em uma perspectiva de médio e longo prazo. Dirige-se aos problemas que condicionarão a consolidação e a sustentação, nos próximos muitos anos, da retomada da atividade econômica, do investimento e do emprego, entre outros fatores, sem os quais não será possível a redução de nossas enormes disparidades sociais, em particular no que diz respeito à redução das formas extremas de pobreza e de nossa excessiva desigualdade na distribuição da renda.

Em outras palavras, a pergunta é: como conciliar, na prática, e não apenas no discurso, os três grandes objetivos deste governo e da sociedade brasileira? a saber; (i) eficiência produtiva – da qual depende o desenvolvimento econômico sustentado, com estabilidade –; (ii) liberdades individuais e justiça para todos no quadro de um consolidado Estado democrático de direito; e (iii) redução sustentada da pobreza e da desigualdade.

* Este artigo baseia-se em notas elaboradas para a sessão de abertura do XII Fórum Nacional (Fórum do Ano 2000) do Instituto Nacional de Altos Estudos, realizado no Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, em 15 de maio de 2000.

A meu juízo, essa tarefa depende de avanços em três áreas macroeconômicas, em duas microeconômicas e em seis áreas “estruturais”, em torno das quais organizo o texto. Todas essas onze áreas sempre fizeram parte da agenda pós-hiperinflação,¹ na qual estamos empenhados desde que a hiperinflação foi derrotada com o lançamento da Unidade Real de Valor (URV), em 1º de março de 1994, na gestão de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda.

6.2 TRÊS QUESTÕES MACROECONÔMICAS FUNDAMENTAIS

A *primeira questão macroeconômica fundamental* era, é, e continuará sendo, por algum tempo, a questão fiscal nos três níveis de governo. A despeito de inenarráveis dificuldades, fizemos avanços expressivos nessa área ao longo dos últimos anos, depois que o fim da hiperinflação mostrou claramente a natureza dos desequilíbrios estruturais das contas públicas no país, as quais eram mascaradas pela inflação alta, crônica e crescente. Mais importante do que isso é, a meu ver, o processo – não concluído – de mudança do *regime fiscal* brasileiro (que é o que permitirá a consolidação desse desempenho nos próximos anos), expresso nas mudanças constitucionais e infraconstitucionais em que estivemos empenhados nesses últimos anos, e expresso também na aprovação, pelo Con-

¹ Faço referência à expressão “agenda pós-hiperinflação” e não à “agenda pós-estabilização”, porque essa segunda expressão é extremamente enganosa. Na verdade, um equívoco cometido por alguns analistas e políticos no fim do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foi exatamente o de supor que a estabilidade havia sido definitivamente alcançada, que estava incorporada em caráter permanente ao patrimônio histórico, cultural e genético do país e, portanto, a agenda nacional poderia e deveria tratar de outras questões mais relevantes, já que o problema da estabilização havia sido resolvido no primeiro mandato. Ver as minhas intervenções, no *Fórum Nacional de Altos Estudos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social*, em 1998 e em 1999, a respeito desses temas.

gresso Nacional, das reformas da administração pública, da reforma do regime geral da Previdência Social (com a aprovação do fator previdenciário, com a desvinculação das receitas da União, e com este marco histórico que foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal). Continuamos empenhados na aprovação da reforma tributária, unificando as atuais 27 legislações estaduais do ICMS em uma única legislação nacional e lidando – de forma gradual – com o chamado problema da “cumulatividade” das contribuições sociais. O equacionamento da questão das contas públicas é a questão macroeconômica fundamental do país para este e para os futuros governos.

A segunda questão macroeconômica fundamental é o problema do balanço de pagamentos. Aqui, não temos dúvida de que a desvalorização real da moeda nacional, observada após janeiro de 1999, representou um grande estímulo não apenas à produção exportável brasileira como também à produção doméstica eficientemente competitiva com importações. A balança comercial brasileira passou de um déficit de 6,6 bilhões de dólares, em 1998, para um superávit, em 2001, de cerca de 1,5 bilhão de dólares, em um acréscimo de valor acima de 8 bilhões de dólares *apesar* de uma drástica deterioração dos termos de troca (os preços de petróleo aumentaram mais de 80% no período e houve queda de preços de muitas *commodities* exportadas pelo país). O déficit em conta-corrente declinou de mais de 33 bilhões de dólares, em 1998, para uma média de 24,3 bilhões de dólares entre 1999 e 2001, sendo amplamente financiado, nesse triênio, por Investimento Direto Estrangeiro – expressão de confiança no país e em seu futuro. As exportações brasileiras cresceram 10% em janeiro/outubro de 2001, em comparação com as do período equivalente de 2000. As exportações de manufaturados cresceram 3,3% com a mesma base de comparação. Residem aqui, contudo, os grandes desafios para o futuro: como aumentar a cultura exportadora do país e a competitividade da produção nacional, tanto na

disputa por mercados externos quanto na disputa pelo mercado doméstico, com importações potenciais?

A *terceira questão macroeconômica fundamental* diz respeito à necessidade de aumento da poupança privada doméstica mediante a criação de instrumentos financeiros que permitam decisões de poupança – e de investimento – de médio e de longo prazo. Esse processo já está em curso, ao que cabe dizer que só é possível tratar com seriedade dessa questão em economias que contam com taxas de inflação civilizadas, dado inflações altas, crônicas e crescentes ou excessivamente voláteis encurtarem, por definição, o horizonte de tempo em que decisões de poupança – e de investimento – são tomadas.

É importante lembrar, mais um vez, que as três questões – ou os desequilíbrios – macroeconômicas fundamentais estão indissociavelmente ligadas. Um déficit do balanço de pagamentos em conta-corrente é uma expressão de um excesso de investimento sobre poupança interna disponível. A poupança interna tem dois componentes: poupança privada e poupança pública. Quando não se deseja reduzir o investimento privado e o público, a poupança agregada precisa aumentar, isto é, a poupança privada precisa *aumentar* e a despoupança, ou poupança negativa, ou déficit público consolidado, precisa ser *reduzida*. Esse era, é, e continuará sendo o desafio macroeconômico básico ao longo dos próximos anos, para que seja possível a consolidação de um processo sustentado de desenvolvimento econômico e social do país no século XXI. Infelizmente, e apesar de condições necessárias, a “resolução” dessas questões “macroeconômicas” não são condições suficientes, como procuraremos explicar a seguir ao tratar das questões microeconômicas e das questões estruturais.

6.3 DUAS QUESTÕES MICROECONÔMICAS BÁSICAS

A *primeira questão microeconômica básica* diz respeito à necessidade de aumento da eficiência operacional do Estado, nos três ní-

veis de governo e, em particular, no que diz respeito à qualidade do gasto público e à eficiência no uso de recursos públicos escassos, especialmente nas áreas sociais e nas atividades regulatórias, bem como no uso da transparência e no combate à fraude, à corrupção e ao desperdício. A população brasileira, a meu ver, exigirá cada vez mais – e com razão – maior correlação entre os impostos que paga e a quantidade e qualidade dos serviços públicos que recebe em contrapartida.

A *segunda questão microeconômica fundamental* tem a ver com o setor *privado*, no qual serão cada vez mais importantes a produtividade, a redução de custos, a eficiência gerencial e administrativa, a competitividade com produtos importados ou potencialmente importáveis, e a incorporação, a produtos e a processos de produção, de novas tecnologias e de desenvolvimentos científicos, em particular nas áreas de informática e de telecomunicações.

Avanços consolidados, e absolutamente fundamentais, em termos de aumento de eficiência, tanto no setor público quanto no setor privado, dependem não só dos três problemas macroeconômicos antes mencionados como também de avanços nas seis áreas estruturais tratadas a seguir.

6.4 SEIS DESAFIOS ESTRUTURAIS

6.4.1 A infra-estrutura logística básica

Refiro-me aqui às infra-estruturas (física e virtual) em termos de energia, transportes e telecomunicações. Vantagens competitivas no mundo moderno dependem, crucialmente, não apenas do estoque de ativos acumulados no passado, via investimentos públicos e privados, como também da eficiência com que os novos investimentos rompem pontos de estrangulamento existentes, incorporam novas tecnologias e, principalmente, permitem a integração nacional – e regional – dessas redes infra-estruturais em uma cadeia logística que contribua para a elevação da produtividade média da economia.

O Programa Plurianual de Ação (PPA), de 2000-2003, tem exatamente esses objetivos, assim como seu antecessor (o Avanço Brasil – 1996-1999) os tinha. Há ainda muito que fazer, mas a ordenação das prioridades para o investimento público (e a alocação dos recursos orçamentários adequados) das inevitáveis parcerias entre os setores público e privado, bem como a sinalização das oportunidades de investimentos que se abrem ao investimento inteiramente privado, constituem parte integrante da concepção do PPA.

Dados o avanço do processo de privatizações, até o momento, e a necessidade de sua continuidade, assumirão importância crescente no Brasil o desempenho das agências reguladoras nas áreas de petróleo, de energia elétrica, de telecomunicações, de transportes, de água e de portos, e, por último, mas não menos importante, a busca de maior eficiência na atividade de regulação da concorrência e da preservação da competição e do monitoramento de atividades de oligopólios e de atos de concentração e de conduta na economia brasileira.

6.4.2 A “infra-estrutura humana”

O principal “ativo” de que dispõe um país – qualquer que seja o país – é sua própria população. O investimento (eficaz) na educação, na formação, na qualificação e no treinamento de seu chamado “capital humano” é aquele de mais alta taxa social de retorno a médio e a longo prazo que um país pode fazer.

A observação anterior é óbvia, mas por vezes o óbvio deve ser reiterado. Ela vale para o ambiente familiar dos primeiros anos de vida, para a educação pré-escolar, para a educação fundamental e média, para as formações universitária e pós-universitária, para o investimento em ciência e em tecnologia, para as escolas técnicas; em suma: para tudo aquilo que significa aumentar as capacidades adaptativas de brasileiros de diferente idade às vertiginosas mudanças do mundo contemporâneo.

O Brasil vem investindo nessas áreas como nunca o fez no passado. Está perto de ter todas as suas crianças de 7 a 14 anos na

escola (96%), alcançando, assim, o objetivo de universalidade do ensino fundamental. A prioridade dada ao ensino fundamental nos últimos cinco anos contribuiu para um grande aumento de matrículas no ensino médio. Entre 1994 e 1999 o aumento foi de 57%. Na educação superior o aumento de matrículas foi de 28% entre 1994 e 1998, maior do que nos quatorze anos anteriores. A taxa de analfabetismo, nesse período, relativa à faixa etária de 15 a 19 anos, declinou de 12% para 6%. Os dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-1999) mostram inequívocos sinais de melhoria da maioria dos indicadores sociais no Brasil, em particular na área educacional. É claro que estamos pior do que gostaríamos, e ainda longe de onde queremos e podemos chegar – principalmente em termos de qualidade –, mas seguramente estamos melhor do que estávamos.

Investir em pessoas não é apenas investir em educação. Significa também investir em saúde, área relacionada, porque um povo mais educado, ou seja, mais informado, é um povo mais bem preparado para as ações preventivas, individuais e coletivas que reduzem a magnitude das ações curativas em termos de serviços de saúde. Essas duas áreas interligadas, e mais as outras áreas sociais, representam 68% do total do orçamento de custeio e investimento do governo central na proposta orçamentária para o exercício de 2002. Em termos reais, o governo Fernando Henrique Cardoso exhibe os mais elevados volumes de recursos destinados a essas áreas do que qualquer governo anterior.

Os recursos destinados à cultura, à ciência e à tecnologia constituem parte integrante desse processo de investimento, em gente, que vai contribuir para definir – entre outras coisas – o Brasil e o brasileiro do século XXI.

O fato de haver muito por fazer, e de os desafios serem enormes, não deve e não pode nos desanimar e tampouco nos deixar esquecer que o resto do mundo continua a evoluir independentemente de nossas decisões.

6.4.3 A infra-estrutura político-institucional

Uma lição que as tentativas de acelerar, de sustentar ou de consolidar o desenvolvimento econômico e social na segunda metade do século XX ensinou-nos a todos – no Brasil e alhures – é que as instituições, e seu funcionamento, desempenham um papel absolutamente crucial. A estabilidade, no que diz respeito às relações entre os poderes; a prevalência da *rule of law*; a existência de partidos políticos com capacidade de forjar novas lideranças políticas, de negociar conflitos e de articular interesses; e o exercício da cidadania por parte da maioria são, para citar apenas alguns exemplos, características dos países que mais consolidaram seus processos de desenvolvimento econômico e social.

Há, por certo, algumas experiências em que isso foi alcançado – e sustentando – no contexto de Estados não democráticos de direito, mas a evidência é expressiva de que são os Estados democráticos de direito que asseguram um regime de liberdades individuais que tiveram, têm, e provavelmente terão o melhor desempenho quando se considera a dimensão humana do processo.

No Brasil, passadas quase duas décadas do fim do regime militar, essa infra-estrutura político-institucional ainda está em construção. Ainda discutimos a reforma política, a legislação eleitoral e o futuro quadro partidário. Ainda discutimos a reforma do Judiciário. Ainda há incerteza e debate público sobre o papel e o funcionamento do novo Ministério Público, não sobre sua importância, que é inquestionável.

O processo de construção de uma infra-estrutura político-institucional robusta, que permita, obviamente, o exercício da política como competição pelo poder, mas no quadro de um sistema de regras negociado e acordado e, portanto, mais estável e previsível, demandou o trabalho de gerações ali onde foi alcançado. O Brasil, nessa dimensão “infra-estrutural”, ainda é um país em construção. O fato de termos assegurado a vigência de um

Estado democrático de direito foi uma enorme conquista, mas em relação a seu efetivo funcionamento ainda há muito por fazer.

6.4.4 A infra-estrutura administrativa e jurídica

Não existe país desenvolvido que não tenha um serviço público formado por funcionários de carreira, estáveis nas carreiras de Estado – que não podem ser todas –, remunerados adequadamente, motivados por seu trabalho, com perspectivas de progressão funcional, dedicados ao interesse público e à defesa do erário, orgulhosos de seu trabalho como servidores públicos, reconhecidos por seus superiores, pela sociedade e pela opinião pública por seu desempenho, com formação profissional apropriada e com claro sentido da necessidade de padrões éticos de conduta em suas atividades.

Qualquer país – desenvolvido ou em desenvolvimento – necessita de uma elite burocrática com as características antes mencionadas, que assegure memória institucional, continuidade, transmissão, entre gerações, de experiências, de vivências e de conhecimentos derivados desse saber de experiência, feito que é complemento indispensável a uma sólida formação profissional.

O Brasil tem núcleos de servidores públicos com essas características em algumas instituições públicas e em alguns ministérios e secretarias, mas a preservação de massas críticas é absolutamente fundamental. Com frequência, esforços de constituição de equipes, que demandam anos para que se formem e trabalhem de forma coesa, com lideranças de visão mais ampla, desfazem-se em curto espaço de tempo por variadas razões, a um custo elevado para o país.

O processo de reforma da administração pública no Brasil está longe de ser concluído, e demandará ainda muitos anos. A capacidade de atrair – e de reter – uma parte expressiva dos melhores de cada geração para o serviço público continuará a ser

um grande desafio para os próximos anos. Disso depende o necessário aumento da eficiência operacional do Estado anteriormente mencionada.

Situei a infra-estrutura “jurídica” com a infra-estrutura administrativa porquanto a “administração da justiça”, ou a forma, a qualidade, e a eficiência com as quais funcionam o Judiciário são cada vez mais reconhecidas como um indicador-chave do estágio de desenvolvimento sociocultural e institucional de um país.

Com efeito, existe uma clara interação entre a eficiência na chamada gestão da coisa pública, por parte do Executivo, e a eficiência, a presteza e a qualidade das decisões judiciais que afetam o trabalho do Executivo.

Ambas as eficiências são indispensáveis, assim como o é o Legislativo. Todos conhecemos o princípio da soberania entre os três Poderes. Todos conhecemos o princípio da harmonia entre os três Poderes. A soberania é uma questão clara, definida e incontroversa. A harmonia, pelo contrário, exige atenção a posturas, a procedimentos, a julgamentos, e, principalmente, à busca de harmonia não como um fim em si mesmo mas como um meio para que objetivos mais amplos possam ser alcançados. Na introdução a estas notas sugeri três objetivos indissociáveis (eficiência produtiva, liberdades individuais e maior equidade) para o funcionamento efetivo de uma infra-estrutura administrativa e jurídica que se situe à altura das necessidades do Brasil no século XXI.

6.4.5 A “infra-estrutura” de intermediação financeira e de mercado de capitais

Não há país desenvolvido que não tenha, ao longo do tempo, construído uma estrutura de intermediação financeira que permita a captação de poupança e a sua alocação nas várias alternativas de investimento e de financiamento da atividade econômica. A eficiente intermediação entre poupadores e investidores, no quadro de um sistema e de uma “cultura de crédito” consoli-

dada, é hoje condição indispensável ao desenvolvimento econômico sustentado.

A observação anterior pode parecer uma obviedade, mas o óbvio não era reconhecido como tal até relativamente pouco tempo atrás, também no Brasil, onde por décadas prevaleceu a noção de poupança forçada, de financiamento inflacionário, de créditos subsidiados via instituições financeiras públicas e de investimento de empresas públicas e do gasto público como os verdadeiros motores do desenvolvimento.

O fim da hiperinflação e as taxas mais civilizadas de inflação, que marcaram a segunda metade dos anos 1990, exibiram com clareza certas fragilidades estruturais do sistema de intermediação financeira no Brasil, expondo a situação de um número não desprezível de bancos públicos e privados, os quais só tinham condições de sobreviver no contexto de um processo inflacionário crônico que permitisse que suas receitas inflacionárias chegassem, em alguns casos, a mais de um terço de suas receitas totais.

O processo de reestruturação do sistema financeiro brasileiro vem tendo lugar desde 1994/1995. O PROER² evitou uma crise bancária de grandes proporções, e o PROES³ vem permitindo reduzir a presença de bancos comerciais estaduais no sistema, o quê, em conjunto com outras medidas, vem fortalecendo as instituições financeiras federais. Adicionalmente, a presença de bancos estrangeiros contribuiu para aumentar a competição, a eficiência e a qualidade do sistema bancário brasileiro, que é hoje um dos melhores dentre os de países em desenvolvimento. A melhoria das atividades de supervisão bancária e de funções regulatórias por parte do Banco Central é reconhecida internacionalmente, assim como o governo reconhece o quanto há por fazer nessas áreas.

² Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.

³ Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária.

É inegável que, como notam analistas competentes, o crédito esteja se expandindo em volume (partindo de níveis muito baixos) e se tornando relativamente mais barato (partindo de níveis muito altos). O fato é que o Brasil tem uma baixíssima relação entre crédito e PIB (cerca de 30%) em relação à média dos chamados países emergentes (cerca de 60%) e, particularmente, em relação às economias desenvolvidas (cerca de 140%). Em outras palavras: há um amplo espaço para expansão do crédito no Brasil à medida que se reduzem as taxas de juros e os requerimentos de compulsórios no Banco Central e, muito especialmente, consolida-se a percepção de que o país está sendo capaz de equacionar seus problemas macroeconômicos, microeconômicos e estruturais.

O desenvolvimento do mercado de capitais – a redução do custo de capital para empresas, a proteção dos minoritários, a pulverização de ações para um número crescente de investidores – é parte integrante desse processo mais amplo, ao qual é importante assegurar continuidade e consolidação ao longo dos próximos anos.

6.4.6 A “infra-estrutura” social

A palavra “infra-estrutura” talvez não seja aqui a ideal, mas isso não é relevante. O que importa notar é que essa é a área mais complexa, mais controversa e mais sujeita a legítimas diferenças de opinião, não tanto sobre os objetivos a se alcançarem mas sobretudo quanto aos meios mais eficazes e mais adequados para atingir os fins desejados – e também quanto ao tempo necessário para alcançá-los.

A meu ver, a questão não é a de uma competição destinada a identificar quem são os mais capazes de fazer os mais indignados discursos *contra* a fome, a miséria, a pobreza, a opressão, a injustiça, a violência, a exclusão, a impunidade, a fraude, a corrupção e outras mazelas. Isso é fácil e qualquer um é capaz de fazer. A questão é de como lidar, na prática, por meio de políticas públicas e de atividades da sociedade civil, com essas mazelas, com o obje-

tivo de, se não eliminá-las, pelo menos reduzir ao máximo a sua presença na sociedade brasileira. Nenhuma pessoa, nenhum partido, nenhuma organização tem o monopólio da verdade nessa matéria – particularmente aqueles que por delegação autoconferida se comportam como se o tivessem. Não o têm assim como não têm o monopólio dos padrões éticos de conduta requeridos para, entre outras, a construção de uma sociedade menos desigual que a nossa.

Dito isso, gostaria de mencionar aqueles que considero os quatro aspectos relevantes para a caracterização do que chamei de infra-estrutura social de um país:

Primeiro, o grau de consciência social do passado, no sentido de que ser membro de uma comunidade humana é se situar em relação a seu passado – ainda que apenas para rejeitá-lo –, conhecendo-o, agregaria Hobsbawm.⁴ É esse autor que nota, acertadamente, que o passado é uma dimensão permanente da consciência humana, um componente inevitavelmente presente em instituições, em valores e em padrões de uma sociedade. Ali onde não existe qualquer sentido de passado raramente existe sentido de futuro. Uma nação digna desse nome precisa encontrar, nos elementos constitutivos de seu passado, as bases em que possa fundar sua auto-estima, seu senso de identidade cultural e a capacidade de pensar seu futuro. Em outras palavras, uma sociedade precisa saber contar sua própria história: de onde procede, onde está e para onde pensa que está indo ou poderá ir no futuro. A falta de uma memória constantemente reavivada e reorganizada pode emudecer uma coletividade, tirando-lhe a capacidade de expressar sua visão do *próprio* futuro.

O segundo aspecto definidor da infra-estrutura social de um país é representado pelas condições de vida de seus habitantes, expressão que, para mim, desdobra-se em duas dimensões: uma

⁴ Ver Eric Hobsbawm, *The Social Function of the Past, Past and Present*, nº 55, maio de 1972.

possível de mensuração, outra menos tangível. Uma diz respeito à taxa de inclusão da população no mercado de consumo e à taxa de acesso da população a serviços públicos. A outra dimensão diz respeito à amplitude do espaço para o exercício da cidadania e à taxa de inclusão que efetivamente existe, para esse exercício, para a maioria. Os dados sobre a primeira dimensão estão coletados nas estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, do IBGE. A última disponível (1999) mostra que houve avanços expressivos na década de 1990. As informações sobre a segunda dimensão são mais de natureza qualitativa e, parcialmente, quantitativa, e envolvem legítimas diferenças de julgamento sobre a extensão do progresso feito. Mas que esse vem tendo lugar isso é inegável: no Brasil, nunca tantos se expressaram tanto, sobre tantos assuntos, e de forma tão livre, como nesta virada de século.

O terceiro aspecto definidor da situação de uma “infra-estrutura social” diz respeito ao grau de conhecimento empírico sobre o nível (e a qualidade e a composição) do gasto público e, particularmente, do grau de maturidade política e de racionalidade econômica do debate público sobre essas questões.

Depois de quase três décadas de inflação alta, crônica e crescente, que nos levaram à hiperinflação em 1993/1994, a obtenção de taxas civilizadas de inflação na segunda metade dos anos 1990 vem permitindo um debate público mais maduro e racional sobre essas questões relacionadas ao gasto social e a seu financiamento. Há, contudo, ainda muito que avançar para chegarmos aos termos em que esse debate é colocado – há muito – em países que foram capazes de definir um terreno comum para esta discussão: a existência de restrições orçamentárias e de necessidade de assegurar a solvência intertemporal do setor público.

No Brasil, infelizmente ainda existem, e são muito os vocais, aqueles que consideram que a preservação da estabilidade macroeconômica e o respeito à restrição orçamentária e à solvência

do setor público constituem perversos desígnios “neoliberais” que nos são impostos do exterior e, portanto, devem ser combatidos por meio do discurso político-ideológico e da mobilização popular.

Ainda não está consolidada, entre nós, a noção, corriqueira no mundo desenvolvido e em vários países em desenvolvimento, de que a preservação da inflação sob o controle e a responsabilidade fiscal, por exemplo, interessa à maioria e, portanto, constitui obrigação básica de qualquer administração minimamente responsável pela gestão da chamada coisa pública.

O reconhecimento, com todas as suas implicações práticas, permitiria, a meu ver, um debate mais efetivo sobre o gasto social do setor público, sobre as formas de seu financiamento, sobre sua qualidade e sua composição, e sobre sua progressividade – ou regressividade.

Esse reconhecimento permitiria que a sociedade discutisse as implicações das legítimas demandas por maiores gastos públicos na área social (na qual o Brasil gasta 21% do seu PIB e quase dois terços do orçamento de custeio e investimento do governo central) em termos de suas implicações para a necessidade de *fontes* para essa desejada expansão, as quais são apenas duas: impostos/contribuições e aumento da dívida pública (estou supondo que não se deseja trazer de volta o imposto inflacionário como mecanismo de financiamento).

Tal reconhecimento permitiria também um debate público mais maduro e racional sobre a qualidade do gasto público na área social (ou sobre a eficiência com que são utilizados recursos públicos escassos); sobre as possibilidades de reestruturação do gasto público para privilegiar os programas mais efetivos e mais progressivos, reduzindo-se, com isso, os gastos nos programas menos eficazes e/ou mais regressivos do ponto de vista social. Essas discussões ainda engatinham no Brasil, dada a experiência anterior de se considerar todas as demandas como aditivas, de se tentar

atendê-las com programadas expansões nominais de gastos – que eram sistematicamente reduzidas em termos reais pela inflação crescente. Não existindo inflação elevada, não é mais possível simplesmente adicionar as demandas por expansão de gastos na área social e julgar possível atendê-las todas sem maiores conseqüências. Como já foi observado inúmeras vezes pelo ministro Martus Tavares, “o mérito de uma despesa não traz automaticamente consigo a sua forma de financiamento”.

O quarto e último aspecto (que gostaria de abordar nesta breve seção sobre a infra-estrutura social do país) é, sem dúvida, o mais relevante, e diz respeito à extensão da pobreza absoluta e às expressivas disparidades na distribuição da renda e da riqueza no país.

No que se refere às formas extremas de pobreza absoluta, as estimativas do Banco Mundial definem nível de indigência como o número de pessoas que vivem com uma renda igual ou inferior a um dólar norte-americano por dia. Segundo o Banco Mundial, em 1998 existiam 1 bilhão e 200 milhões de pessoas vivendo nessas condições no mundo em desenvolvimento e ex-socialista. Desse total, cerca de 90% (isto é, 1 bilhão e 90 milhões) estavam na África e na Ásia, e 6,4%, na América Latina e no Caribe (isto é, 78,2 milhões de pessoas, representando cerca de 15,6% da população total da região, dos quais 28 milhões estariam no Brasil e representariam 18,2% da população).

Embora o Brasil não tenha uma definição oficial da linha de pobreza extrema – ou da indigência –, estimativas do IPEA, baseadas em um terço do salário-mínimo como renda domiciliar *per capita*, chegam a um percentual da ordem de 20% da população em 1999, bastante próximo das estimativas do Banco Mundial.

É grave, é muito grave! Mas, e à diferença de certos países em desenvolvimento, especialmente na África, onde a tarefa de erradicação de formas extremas de pobreza assume proporções sobre-humanas, no Brasil a missão de reduzir de forma expressiva a indigência está a nosso alcance, desde que não tenhamos a ilusão

coletiva de que é possível fazê-lo em um par de anos ou em apenas um mandato presidencial.

Com efeito, os países membros da ONU assumiram formalmente o compromisso (Conferência de Copenhagen, 1995) de reduzir pelo menos à metade, até 2015, o número de pessoas que vivem em condições extremas de pobreza. O Brasil tem possibilidades de atingir esse objetivo bem antes dessa data. Primeiramente porque o percentual de cerca de 20% da população indigente, em 1999, que, sem dúvida, é muito elevado, o era mais ainda em 1983 (29%). Portanto, houve melhora, e não piora, da situação nesse intervalo de quinze anos. Em segundo lugar, é muito importante notar que no estado brasileiro cujo indicador era o melhor nessa área o nível de indigência era de apenas 7,7% (em 1999), enquanto no estado em pior situação esse percentual chegava a 46,5%. Como costuma ocorrer com frequência no Brasil, a média nacional encobre tanto quanto revela. Em terceiro lugar, projeções preliminares do IPEA sugerem claramente a possibilidade de que o Brasil possa ter reduzido, em cerca de 40%, o nível de indigência, de 1999 até o fim da década – se asseguradas a continuidade e a tendência hoje observadas tanto nas políticas públicas quanto na sociedade civil.

A questão relevante, portanto, é a discussão pública sobre as políticas dos três níveis de governo, e sobre as inúmeras atividades da sociedade civil voltadas para esse que deveria ser um objetivo nacional. O centro dessa discussão deveria ser a questão do *foco*, isto é, saber se as políticas públicas na área social estão focadas, ou seja, voltadas para atingir os verdadeiramente pobres do país, e não para o atendimento relativamente preferencial aos não-pobres.

A redução da pobreza extrema haverá de contribuir para a redução dos índices agregados de concentração de renda no país. Contudo, o debate sobre desigualdade continuará – e é importante que seja assim. O debate seria mais efetivo na busca por minorar o problema se não se reduzisse a um indicador apenas,

como, por exemplo, à evolução dos coeficientes de Gini (medida agregada da concentração), mas procurasse partir das perguntas do tipo das formuladas por Amartya Sen em seu excelente “Desigualdade Reexaminada”,⁵ em particular da pergunta central: quando falamos da necessidade de igualdade, devemos não só relacioná-la à inevitável diversidade humana mas também à pergunta: de que igualdade estamos falando (renda, riqueza, liberdade, direitos, oportunidades, acesso, necessidades, capacidades, etc.)? Em outras palavras, existe uma multiplicidade de variáveis em termos das quais a idéia-força de igualdade pode e deve ser avaliada. Como consequência, existem variadas políticas para lidar com esses diferentes significados da palavra igualdade.

O que parece certo é que essas políticas específicas são necessárias no sentido de que a estabilidade macroeconômica, a inflação baixa e o crescimento forte e sustentado embora absolutamente indispensáveis constituem, por si só, condições necessárias mas não suficientes para a redução da pobreza com vistas na sua erradicação, e tampouco para a redução das inúmeras formas de desigualdade contra as quais o Brasil terá de continuar lutando nestas primeiras décadas do século XXI.

6.5 OBSERVAÇÕES FINAIS

Está claramente ao nosso alcance uma taxa de crescimento do PIB de 2,3% no biênio 2001-2002. Se essa taxa média de crescimento para o período efetivamente se materializar, nos dez anos encerrados em 2002, vale dizer, na “década” que cobre o período 1993-2002, a economia brasileira terá crescido, em termos reais, cerca de 35%. Esse não é um resultado desprezível para um país que partiu de um processo hiperinflacionário e enfrentou três cri-

⁵ Ver Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, 1992. Há edição em espanhol “*Nuevo Examen de la Desigualdad*”, Madri, Alianza Editorial, 1995. Obra indispensável para os seriamente interessados no tema.

ses internacionais no período. Vale registrar que nos dez anos anteriores (1983-1992) a economia brasileira cresceu a uma média anual de apenas 2,0% em termos reais.

Entretanto, deveríamos estar olhando bem mais adiante, para a primeira década do século XXI, pelo menos. A possibilidade de crescermos – e podemos fazê-lo – a taxas mais elevadas, *sem inflação* e com continuado e mais rápido processo de melhora das condições de vida da maioria da população – objetivo último de qualquer política econômica digna desse nome –, depende de nossa capacidade como governo e como sociedade, isto é, como nação – de avançarmos no encaminhamento duradouro das questões macroeconômicas, microeconômicas e estruturais mencionadas nas seções anteriores.

A respeito do significado da palavra “nós”, nesse contexto, gostaria de citar as observações do ex-governador Cristovam Buarque, escritas no início dos anos 1990, em meio à crise em que se debatia o país:

“O entendimento da crise exige três novos enfoques. Primeiro, analisar a sociedade brasileira como uma unidade. Ainda que dividida em classes e opiniões, quando a opinião de um grupo prevalece sobre os demais é porque o conjunto da sociedade foi incapaz de oferecer, ou de fazer prevalecer outra alternativa. Quando um grupo impõe seus interesses é porque os demais, que tentavam construir outra alternativa, não tinham a proposta para o momento, não representavam os interesses da época, não dispunham das ‘armas’ necessárias ou não tiveram competência. Em qualquer dos casos, foi a sociedade, como um todo, que ‘escolheu’ o caminho seguido”.

Continua o ex-governador:

“Segundo, não há como encontrar um novo caminho para a sociedade sem uma consciência de globalidade para o País. A divisão nas classes tradicionais não reflete a divisão que ocorre na sociedade e, por isso, não serve como instrumento

metodológico para entender e formular alternativa para o futuro. Há trabalhadores que estão em situação privilegiada, e certos capitalistas estariam melhor com uma proposta social alternativa. Com a aparação construída no Brasil, os interesses dos trabalhadores do setor moderno não são os mesmos que tem a população excluída e pobre.”

Terceiro, e último, escreve o ex-governador:

“A análise das decisões que levaram ao desastre socioeconômico brasileiro não pode limitar-se ao setor econômico. E a conceituação do ‘nós’ abrange não apenas toda a sociedade atual, mas também a perspectiva histórica, incorporando as gerações. Os ‘nossos erros’ englobam aqueles cometidos em gerações anteriores”.⁶

Já notei⁷ que cada geração relê, reescreve e reinterpreta o passado à luz das exigências do sempre fugidivo momento presente e de seus sonhos e esperanças para o futuro. Esses sonhos e esperanças, quer se materializem, quer não, constituem, na bela expressão de Jorge Luiz Borges, a “memória do futuro”.

Vale lembrar aqui trecho de admirável discurso de um brasileiro ilustre, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, pro-

⁶ Ver Cristovam Buarque, *A Revolução nas Prioridades*, São Paulo, Paz e Terra, 1994, p. 18-19. A respeito da última frase da extensa citação do ex-governador, vale registrar a observação daquele que é hoje considerado um dos maiores historiadores brasileiros, Evaldo Cabral de Melo, que, em palestra no Itamaraty, teria notado que enquanto no resto do mundo se critica um governo por aquilo que fez ou deixou de fazer durante a vigência de seu mandato, no Brasil há uma tendência a responsabilizar uma administração por tudo o que aconteceu no país nos últimos quinhentos anos.

⁷ Fórum do Instituto Nacional de Altos Estudos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social de 1998.

nunciado em outubro de 1963.⁸ Nessa quadra difícil da vida nacional, San Tiago afirmava e explicava por que o Brasil precisava de um novo sonho (sonho que tivesse novo centro de gravidade e equilíbrio) e, simultaneamente, de uma nova aliança (aliança que teria de ser mais inclusiva do ponto de vista social).

Mas é importante notar, dizia San Tiago corretamente, que sem o sonho (isto é, sem a visão do futuro) alianças podem “não passar de conluios, conspirações, agitações estéreis e sem sentido, cujo oportunismo se esgota com o tempo”. Sem as forças da aliança que o sustentem, porém, o sonho pode ser apenas “devaneio, ilusão, aspiração efêmera e vaga, condenada a dissipar-se como bruma à luz do sol, sem ter adquirido consistência na realidade”.

O sonho, pelo menos o que anima muitos de minha geração, e de gerações seguintes que conosco interagem, é um sonho uno, indivisível, embora a aliança que lhe dê sustentação possa alterar-se. É indivisível no sentido de que sem a estabilidade macroeconômica não teremos condições mínimas para crescer de forma sustentada, a médio e a longo prazo, para consolidar definitivamente nossas instituições democráticas e muito menos para avançar de forma consistente, duradoura e efetiva, isto é, de forma não demagógica e não charlatã contra a injustiça social que ainda nos humilha e envergonha perante o resto do mundo, a qual deveria humilhar e envergonhar parte de nossas ditas elites diante delas mesmas.

Obviamente, o desafio de realizar esse sonho é monumental para qualquer país, em particular para um país como o nosso, que traz como herança pesada e sombria três séculos e meio de escravidão, quase tanto de submissão à Coroa portuguesa, décadas de regimes centralizadores e autoritários, décadas de cultura inflacionária,

⁸ Ver Francisco Clementino de San Tiago Dantas, discurso de 1963, reproduzido na revista *Parcerias Estratégicas*, junho/1997, v. 11, n° 03, Centro de Estudos Estratégicos, p. 75-84.

décadas, para não dizer séculos, de escassa atenção com a educação básica de seu povo, com a sua incorporação à cidadania, e com o mercado.

Mas o fato é que na década de 1990 o Brasil mudou, o Brasil está mudando e o Brasil continuará a mudar apesar e, paradoxalmente, por causa de nossos inúmeros e inegáveis problemas, já que não temos alternativas senão tentar equacioná-los.

Contudo, existem no Brasil inúmeras visões e interpretações distintas sobre a identificação dos problemas relevantes, sobre suas inter-relações e, principalmente, sobre as formas mais apropriadas, desejáveis ou efetivas de com eles lidar. Essas legítimas diferenças de opinião com frequência se expressam de modo conflitivo como parte de um processo muito mais amplo que a tradicional visão de política como competição pelo poder, com ênfase nos processos eleitorais.

Na verdade, os conflitos em uma sociedade de massas, que procura organizar-se como uma efetiva democracia pluralista em um país marcado por profunda heterogeneidade estrutural e por disparidades sociais e regionais, podem ser vistos de duas maneiras básicas: a primeira, negativa, é a de lhes conferir capacidade de gerar um tal nível de instabilidade política que possa chegar a comprometer o desenvolvimento econômico e social do país. Essa é uma possibilidade, mas prefiro acreditar, e trabalhar, para a *segunda* maneira básica de ver os inúmeros conflitos que se desdobram continuamente entre nós: como algo que pode, eventualmente, contribuir para a progressiva *consolidação* de nossa democracia antes que para o seu enfraquecimento.

A base para essa esperança foi apresentada com clareza por meu amigo e mestre Albert Hirschman:

“O conflito é, de fato, uma característica da sociedade de mercado pluralista que se evidencia com notável persistência. Ele é a contrapartida natural do progresso técnico e da conseqüente criação de nova riqueza, atributos estes que conferem justa fama à sociedade de mercado. Os conflitos

derivam de desigualdades e declínios setoriais ou regionais recém-surgidos; essas desigualdades e declínios são precisamente a contrapartida de vários desenvolvimentos dinâmicos em outras partes da economia. Em sociedades com liberdade de expressão e associação, as preocupações com esses assuntos tendem a mobilizar as pessoas que são imediatamente atingidas e também cidadãos suscetíveis a sentimentos de justiça social compartilhados de modo mais ou menos geral. Esses dois grupos fazem reivindicações por ações e reformas corretivas, engajam-se em discussões e negociações baseadas tanto no interesse próprio como na legítima preocupação com o bem comum. O segredo da vitalidade da sociedade de mercado pluralista e de sua capacidade de renovação pode estar nessa conjunção e na sucessiva erupção de problemas e crises. A sociedade, assim, produz uma dieta regular de conflitos que precisam ser resolvidos e que ela aprende a administrar. Correspondentemente, a razão fundamental para a deterioração e perda de vitalidade de certas sociedades pode residir no êxito que tiveram na supressão do conflito social declarado”.⁹

Como esses conflitos ocorrem com considerável freqüência, assumem grande variedade de formas, são predominantemente do tipo divisível e, portanto, prestam-se a soluções conciliatórias e à arte de negociação, sem jamais representar soluções definitivas, nota Hirschman que uma sociedade que conta com uma prática significativa de lidar com esses conflitos, adquirida ao longo de um período prolongado, pode, por meio desse processo, ir consolidando suas instituições democráticas, ampliando liberdades, aumentando a eficiência e reduzindo desigualdades.

Não é nada fácil. Nunca o foi e nunca o será. Mas não deixa de ser um belo e esperançoso sonho para o século que se inicia.

⁹ Ver Albert O. Hirschman em *Auto Subversão*, São Paulo, Companhia das Letras, 1996, p. 271-272.