

OBJETIVOS DO MILÊNIO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Ronaldo Coutinho Garcia*

O presente texto é uma versão modificada de exposição feita em mesa-redonda, sob o mesmo título, no V Fórum Social Mundial (FSM), em Porto Alegre, ao fim de janeiro de 2005. A motivação para escrevê-lo decorreu do fato de o tema ter sido discutido, naquela oportunidade, sob baixa problematização.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) referem-se a graves problemas sociais que atingem bilhões de seres humanos. Daí a importância de a ONU tomar a iniciativa de denunciar a extensão e a profundidade desses problemas e conclamar o mundo a enfrentá-los. A pactuação sobre os ODM e a obtenção de compromissos oficiais, por parte de governos nacionais, no sentido de envidar esforços para alcançá-los, são um indiscutível reforço na luta contra a pobreza, a miséria e as desigualdades sociais. Contudo, há de ser reconhecido que se trata de tarefa muito difícil.

E quais são essas dificuldades?

Tratemos apenas de duas entre as que creio serem as mais importantes:

1. em primeiro lugar, porque o enfrentamento se dá em âmbito nacional, o que implica aos governos **real e efetivamente** assumirem os ODM como **os seus** objetivos e disporem-se a encaminhar ações concretas para atingi-los. No tempo presente, de financeirização da riqueza, de endeusamento dos mercados, de concorrência alucinante, de busca insana e insensata por competitividade e de Estados Nacionais periféricos endividados e fazendo transferência líquida de capitais para os centros hegemônicos, não é nada fácil destinar recursos, de todos os tipos, para atacar com eficácia os problemas sociais mais agudos; e
2. porque os problemas sociais são socialmente produzidos. Ou seja, há um processo social de produção de cada um dos problemas que os ODM visam superar. Esses processos de produção têm algo de comum em todos os países, mas há também muito que os distingue em cada um deles. De certo, fica apenas que em se tratando de processos sociais, se muitos, a imensa maioria das nossas populações (do que se chamava Terceiro Mundo) sofre e perde com esses problemas; outros – uma minoria ávida e gananciosa – ganham, e muito, nesse processo social de produção de problemas.

Existem, evidentemente, outras grandes e importantes dificuldades que foram objeto de análise e reflexão no FSM. Apenas essas duas, no entanto, justificam que aqui estejamos discutindo os desafios para alcançar os ODM.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, cedido à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Social, da Presidência da República.

No Brasil, os ODM poderão ser mais fácil ou mais dificilmente atingidos. Se os tomarmos tal como definidos pela ONU, poderá ser relativamente mais fácil, na medida em que já nos encontramos próximos deles. Contudo, seria isso suficiente? Seguramente não nos faria um país desenvolvido. Há, portanto, a necessidade de contextualizá-los e nacionalizá-los,¹ acordando estratégias e metas que nos sejam próprias e adequadas à eliminação dos nossos principais problemas. Para tanto, impõe-se como crucial a construção de grande aliança político-social que defenda e pressione na direção correta e com a intensidade viabilizadora.

Importa ter clareza de que atingir certas metas não assegura que os processos de produção dos problemas sociais tenham sido superados. A recente experiência da Argentina deve servir de alerta. Ali, ocorreu uma regressão das condições de vida, trabalho e dos indicadores sociais em pouquíssimo tempo. O fato de ter conhecido elevados patamares de educação, saúde, renda e bem-estar social, no passado, não impediu a hecatombe.² Percursos assemelhados foram trilhados nos países do Leste Europeu, nos anos 1990, e até mesmo no EUA, nos últimos tempos.

A miséria e as desigualdades existentes no Brasil são produzidas por um padrão de acumulação privada e por um estilo de intervenção estatal que se constituem em uma matriz geradora de miséria/pobreza e desigualdades extremas. Se tal matriz não for modificada, não haverá política assistencial capaz de compensá-la, por mais generosa que seja.³ A história mostra que sociedades mais homogêneas, democráticas e prósperas só se constituíram quando foram capazes de inaugurar um estilo de desenvolvimento que combinou um padrão de acumulação privada menos ganancioso e mais inovador com uma intervenção estatal fortemente distributiva. Não deve ser esquecido que políticas/ações assistenciais, capazes de fazer alguma diferença ao transferir renda e bens durante um certo tempo, podem, também, ser desativadas a qualquer momento, fazendo que retrocedam as condições sociais alcançadas sem transformações estruturais.⁴

Alguns têm a ilusão de ser possível a existência de perenes “políticas de Estado”. O “Estado”, como entendido nessa formulação, é uma abstração que não encontra materialidade política e social, que não tem significado e nem se constitui em espaço para a ação prático-concreta dos atores sociais. Políticas, programas e ações governamentais são eficazes e duradouras quando têm fortes e ativos defensores na sociedade. São estes que lhes sustentam legal/normativamente, política, orçamentária, financeira e operacionalmente – o SUS poderia ser considerado um dos poucos exemplos brasileiros.⁵ Muitos seriam os exemplos contrários, todos a atestar que por mais bem-sucedidos que sejam, por mais que desejem atribuir-lhes o rótulo de

1. Durante a mesa-redonda, falou-se em “tropicalizá-los”, o que não considero apropriado se levamos em conta que a esmagadora maioria das populações pobres e miseráveis habita as regiões tropicais e subtropicais do globo terrestre.

2. Guillermo O'Donnell, com a competência de sempre, faz análise profunda e, em certo aspecto, premonitória, em Argentina em transe. Folha de S. Paulo, *Caderno MAIS*, 15 abr. 2001.

3. Ver GARCIA, Ronaldo C. Política social: pontos para um começo de conversa. *Ipea/Fórum Nacional dos Secretários Estaduais do Trabalho*, 1984.

4. Ver MARQUES, Rosa M.; MENDES, Aquílas. *Nota sobre o social no governo Lula*. São Paulo, 2004 (s/ed.).

5. O SUS nasceu de forte demanda de base (movimentos de defesa da saúde pública, associações de usuários de postos de saúde de bairros etc.) articulada por integrantes do “Partido da Reforma Sanitária” que lhes forneciam as formulações teóricas, as concepções organizativas e os roteiros operacionais. Os interesses organizados nesse processo conseguiram espaços significativos nos aparelhos do Estado e representações parlamentares expressivas. Inscreveram na Constituição Federal uma série de direitos e obrigações que, mesmo ocasionalmente ameaçados, têm permanecido e progredido.

“políticas de Estado”, novos governantes podem extingui-los, sempre que tiverem (suas) razões e interesses para tanto.

O Brasil é um país marcado por desigualdades sociais extremas. É o triste campeão mundial nesse quesito. E isso é uma construção histórico-social. Somos hoje o resultado de tudo de iníquo que se fez em passados longínquos, distantes e próximos. E somos desse jeito porque para poucos ganharem muitíssimo durante todo o tempo, a esmagadora maioria dos brasileiros nada pode ter ou pode ter muito pouco. Nada ou muito pouco de tudo: patrimônio, renda, saúde, educação, segurança pessoal e pública, lazer, informação, cidadania, poder. Temos de ser uma sociedade de poucos cidadãos, de poucos consumidores, com pouca democracia.

Informações recentemente divulgadas atestam tal fato. O PIB brasileiro terá crescido um pouco acima dos 5%, em 2004 (IBGE); o emprego formal conheceu uma variação líquida de mais 2,1 milhões de vagas (Caged/MTE), fazendo o desemprego recuar, depois de muito tempo, a menos de 10% (IBGE); a produtividade da indústria cresceu 5,3% (Fiesp). No entanto, o salário médio real reduziu-se em 0,8% em 2004, o que acontece pelo 7º ano consecutivo, encontrando-se 13,4% abaixo do verificado, em termos reais, em 2002 (IBGE). A trajetória concentradora e produtora de desigualdades foi reforçada desde o começo dos anos 1990: de lá para cá, a participação da renda do trabalho na renda nacional tem caído, monotonicamente, um ponto percentual ao ano.

É o caso de se perguntar aos defensores dos interesses dominantes – os analistas a soldo, os pesquisadores e articulistas ideologicamente encarapaçados, os teóricos justificadores do *status quo* – como explicam esse aparente paradoxo. Não dizem que a distribuição da renda é uma decorrência do crescimento econômico e o do aumento da produtividade? Essa é a desculpa ideológica que sempre transfere para um futuro indefinido, e que nunca chega, a tão reclamada redução das desigualdades, da pobreza e da miséria, pois sempre haverá um imprevisto, uma variável não considerada, um transtorno externo a impedi-la.

O grande e saudoso mestre Celso Furtado ensinava que o desenvolvimento só se realiza quando a sociedade deseja. Seria o resultado de uma vontade coletiva determinada a fazer um país diferente e melhor para a maioria do povo. Assim foi nas nações hoje desenvolvidas. O desenvolvimento é entendido como um processo *uno* que integra múltiplas dimensões. Por isso não cabe falar de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social etc. É um processo que se manifesta nos âmbitos econômico, social, político, institucional, cultural, científico-tecnológico e ambiental, entre outros. Nele, essas dimensões interagem produzindo qualidades distintas a cada volta da espiral ascendente de sua dinâmica. É um processo que tem de se espraiar por todo o território, rural, urbano, metropolitano. Tem de articular direcionadamente todos os poderes da República: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário. Tem de envolver virtuosa e integradamente todas as instâncias federativas, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Isso é o que revela a trajetória dos países hoje desenvolvidos e o que demanda o povo brasileiro. Todavia, é necessário que seja construído e mantido assim.

Se há alguma dimensão mais decisiva para o processo de desenvolvimento é a da política. É nela que se dão as escolhas que conformarão um novo país, é dela que surgem os acordos sociais que darão o suporte necessário a executar as escolhas feitas. Na política democrática, constroem-se viabilidades, são criadas as condições para se fazer o necessário. Na política democrática e participativa, são ampliados os espaços de

possibilidades. Mediante o sincero diálogo social, consensos são produzidos, interesses diferentes podem ser concertados, acordos estabelecidos e o desenvolvimento desejado pode ser alcançado. É com a política que desafios são enfrentados, obstáculos são transpostos, as sociedades se fazem, a cidadania se afirma e a democracia se realiza. A vontade política coletiva sustenta a determinação governamental através dos tempos, levando as nações aonde elas aspiram chegar.

Voltando aos ODM e às metas propostas pela ONU, o melhor que podemos fazer é tentar entender os processos causadores da nossa realidade social, articular as vontades sociais sinceramente desejosas de enfrentá-los, dimensionar suas mais evidentes conseqüências, acordar metas para os objetivos pactuadamente estabelecidos; metas anuais, regionalizadas, discriminando gênero, cor, faixas etárias e tudo o mais que se fizer necessário; metas que serão instrumentos de luta, objeto de controle e pressão sociais; metas significativas e representativas da nova realidade a ser construída (erradicação da miséria, ⁶ aumento da participação da renda do trabalho na renda nacional, aumento do patrimônio material das famílias mais pobres, formalização das relações de emprego, cobertura previdenciária, aumento dos anos de escolaridade formal e técnica, elevação da qualidade do ensino, acesso ao saneamento, à cobertura e à qualidade da saúde, acesso à justiça e à segurança, entre outros) e não apenas metas para inerciais processos não-transformadores (alfabetização, redução da mortalidade infantil, aumento do consumo *per capita* de calorias etc.).

Metas assim acordadas acabarão por mostrar que o impossível é transitório, que possibilidades bem aproveitadas podem fazer a diferença, que o aparentemente inconciliável pode ser harmonizado em horizontes temporais diferenciados. Mostrarão ser possível abrir jogos de soma positiva, em que todos podem ganhar, uns mais e antes do que outros, mas com os ganhos dos primeiros, tornando-se, eles mesmos, ganhos dos outros.⁷

Contudo, é preciso levar-se em conta que por mais legítima, social e política que seja a definição de metas (parciais e terminais), elas apenas indicarão o tamanho desejado dos passos intermediários de uma caminhada maior, de um objetivo superior. É decisivamente importante adotar a equidade como critério maior a presidir toda e qualquer decisão e a alocação de todos os recursos públicos,⁸ como requisito para a progressiva redução das desigualdades. Assim, tudo o que não contribuir para reduzi-las estará, por princípio, vedado. As ações governamentais, de outros atores sociais, ou do setor privado que se revelarem portadoras de iniquidade serão condenadas. Por isso, não basta ter metas. O monitoramento e a avaliação permanentes⁹ deverão ser praticados sobre tudo o que for relevante para o atendimento das metas, nos tempos próprios e adequados à dinâmica de cada processo particular. Do contrário, ao fim de um determinado período de tempo, quando apurado um indicador de alcance e se

6. Conforme definição pactuada social e politicamente.

7. A distribuição de renda se traduz em ampliação do mercado consumidor que permite maiores massas de lucro, incentivam o investimento e a inovação etc. A distribuição da riqueza produz sociedades mais homogêneas, mais coesas, conseqüentemente, mais solidárias, menos violentas, mais seguras, e assim por diante.

8. Este ponto está mais bem defendido em GARCIA, Ronaldo C. *Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento*. Brasília: Ipea, ago. 2003 (Texto para discussão, n. 971).

9. Tarefa difícil, mas imprescindível. Exige criatividade, capacidade de lidar com informação incompleta, com o impreciso. Índícios, manifestações parciais e indicadores secundários devem ser considerados. Acompanhar a execução orçamentária dos governos, os balancetes trimestrais de empresas, as pesquisas conjunturais sobre emprego, renda, vendas, produção; acessar e analisar os registros administrativos (saúde, educação, saneamento, energia, transporte, segurança pública etc.); relacionar notícias veiculadas pela imprensa, entre muitas outras possibilidades úteis, proporcionam aproximações aos movimentos da realidade que interessam.

constatar que as metas não foram atingidas, nada restará a fazer senão chorar pelo leite derramado, pelo tempo e recursos perdidos, pelos que ficaram no meio do caminho.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

No CDES, está sendo tentado algo que se aproxima desse esforço. Criado em fevereiro de 2003, pelo presidente Lula o CDES foi concebido para ser um espaço de construção de condições para a desejada mudança, a fim de, como o seu nome diz, promover um grande acordo pró-desenvolvimento, para conformar e liberar a vontade coletiva que torna viável o rompimento das amarras do atraso, das injustiças, das iniquidades – do subdesenvolvimento, enfim.

No CDES, trabalhadores, empresários, membros de movimentos sociais, das confissões religiosas e personalidades de reconhecida competência e liderança nas suas áreas de atuação discutem, em posição de igualdade, questões fundamentais para o Brasil. O reconhecimento desse espaço de contribuição para o desenvolvimento nacional traduz-se em presença, disposição, compromisso e empenho de cada um dos conselheiros, nas atividades do Conselho.

A prática do diálogo, da interlocução, da cooperação – que distingue este espaço dos outros nos quais predomina a disputa – desafia a capacidade de escutar e aprender com o outro e, por sua novidade, nem sempre é devidamente reconhecida como importante instrumento do processo democrático de governar. Mais que ouvir e falar ao governo, os conselheiros têm ouvido uns aos outros, forjando novas sínteses, abrindo novas possibilidades de entendimento. O debate sincero, o processo de esclarecimento entre diferentes, o diálogo altivo em prol do interesse coletivo, a proposição legítima ao presidente da República são a essência do CDES. Este é o resultado maior que se pode apresentar à sociedade brasileira.

Todavia, objetiva-se não somente tal resultado: o Conselho trabalha sob a ótica defendida por Celso Furtado, a de que só existe desenvolvimento quando o crescimento econômico desdobra-se em amplos e generosos benefícios para a massa do povo, principalmente para as suas parcelas mais carentes. Sendo assim, desenvolvimento no Brasil tem a cara da geração de trabalho, da distribuição de riqueza e renda, de promoção de igualdade entre gêneros e de autonomia das mulheres, de redução da mortalidade infantil, de melhorar a saúde materna, de combater todas as doenças e promover a saúde, de garantir a sustentabilidade ambiental – e muito mais.

Entre muitas outras iniciativas que contribuem para o desenvolvimento equitativo e sustentável (grupos de trabalho que produziram importantes sugestões para: microempresa, informalidade e economia solidária; habitação popular; crédito e financiamento; licenciamento ambiental; apoio à restauração do projeto original do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR), o CDES criou um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de preparar uma proposta de Agenda Nacional de Desenvolvimento, a ser apreciada e debatida pelo Pleno do Conselho e encaminhada ao presidente da República, com vistas a embasar um amplo diálogo social, conducente ao grande acordo nacional em prol do desenvolvimento.

Constituído por 75 conselheiros e, portanto, mais do que representativo da diversidade de interesses e inserções sociais presentes no CDES, o GT já conseguiu elaborar uma detalhada visão de futuro do país, que, resumidamente, pode ser apresentada como: “um Brasil no qual a iniquidade foi superada, a paz social e a

segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso e todos os brasileiros são cidadãos”.

Os integrantes do GT também definiram os valores básicos ou os princípios que orientarão a construção dos caminhos que conduziriam o país ao futuro desejado. Devidamente conceituados, tais valores referem-se à: *democracia; igualdade; liberdade; sustentabilidade ambiental; identidade nacional; diversidade sociocultural; e soberania.*

A construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento exigiu que fossem identificados os principais problemas que têm impedido que o Brasil do presente seja o país idealizado como o desejável. Tendo em vista a grande complexidade envolvida na análise da realidade, optou-se por estabelecer Âmbitos Problemáticos abrangentes e não-setoriais.

Foram identificados os seguintes:

1. extrema desigualdade social, até mesmo de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza; parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social;
2. dinâmica da economia insuficiente para promover acelerada incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional, com o compatível desenvolvimento de novos produtos e mercados;
3. infra-estrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais;
4. inexistência de eficaz sistema nacional público-privado de financiamento do desenvolvimento; estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;
5. insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatória-fiscalizadora; e
6. baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais.

No presente momento, o GT está elaborando as diretrizes estratégicas que deverão orientar as propostas de ação para o enfrentamento dos âmbitos problemáticos. A expectativa é que se tenha uma proposta preliminar, para ser apresentada ao debate, no fim do primeiro semestre de 2005. Acreditamos que no CDES estamos a contribuir para aumentar a viabilidade de os ODM virem a ser ampliados e alcançados – sem, no entanto, esquecer que muitos são os desafios a enfrentar, enormes as dificuldades a vencer, mas crentes de que um outro mundo será possível, se assim o quiser a vontade popular organizada para construí-lo.

A atual e iníqua realidade não é destino.¹⁰ É possível mudar. E parece que as condições para tanto estão começando a se tornar menos desfavoráveis.¹¹

10. Lanço mão, adaptando-a, de uma afirmação de Eduardo Galeano, em entrevista concedida a Flávio Aguiar, da TV Carta Maior, em janeiro de 2005, durante o V Fórum Social Mundial.

11. Ver, a propósito, o capítulo 2 do instigante livro de NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.