

I n t r o d u ç ã o

Os bons resultados alcançados pela economia brasileira em 2004 e os prognósticos favoráveis que se fazem para 2005 reacenderam a esperança dos brasileiros no futuro do país. A reativação da economia, o crescimento do emprego e a substancial melhoria das nossas contas externas alimentam essa esperança e atestam a importância da perseverança na condução da estabilidade monetária, com o fim de criar bases sólidas para a instauração de um ciclo duradouro de progresso. Não afastam, porém, a necessidade de dar continuidade ao processo de mudanças institucionais que tem dominado a agenda nacional nos últimos anos.

Tais reformas institucionais precisam ter seqüência e aprofundamento porque, apesar dos avanços mencionados, a economia brasileira ainda está vulnerável a crises domésticas que podem comprometer o equilíbrio fiscal e a geração de poupança e dos investimentos necessários para o crescimento – e a crises internacionais que podem afetar o fluxo de recursos externos para o país. A redução dessa vulnerabilidade requer mão firme na sustentação da estabilidade e na condução das mudanças. A respeito dessas, o grande desafio, como abordado no primeiro capítulo desta publicação (*Estabilidade e Crescimento*), é remodelar as instituições de modo a facilitar a atividade econômica e desatar o nó fiscal que mantém o ajuste das contas públicas prisioneiro de uma carga tributária elevada e dominada por impostos de má qualidade, que afetam a eficiência do setor produtivo e impõem um ônus maior sobre a população de menor poder aquisitivo.

Vista sob uma perspectiva temporal ampliada, a redução dessa vulnerabilidade requer um esforço nacional na direção da geração de conhecimento e da incorporação das inovações dele decorrentes ao processo produtivo, tendo em vista aumentar a capacidade da economia brasileira de competir em setores modernos da economia global. Esse tema é abordado em profundidade no segundo capítulo (*Inovação e Competitividade*), que, com base em novas evidências empíricas, mostra quão distantes as empresas brasileiras se encontram em matéria de inovação tecnológica no contexto internacional. Algumas medidas adotadas pelo governo, como o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, e a Lei de Inovação, deverão trazer resultados positivos a esse respeito.

No plano institucional, complementar a reforma da Previdência Social e reformar o sistema tributário continuam no topo da lista de prioridades no que diz respeito a medidas necessárias para afrouxar o nó fiscal. Uma trata de conter uma importante fonte de pressão sobre o gasto público. Outra se preocupa com o combate à sonegação e com a substituição de impostos ineficientes e injustos por outros de melhor qualidade e menos pesados para a população de baixa renda e para a produção nacional.

A continuidade dessas reformas deve ser vista no marco de uma compreensão mais abrangente das origens das dificuldades enfrentadas nos últimos anos para ajustar as contas públicas sem os efeitos colaterais negativos associados ao aumento dos impostos. Conforme analisado no penúltimo capítulo, *O Estado e a Federação*, é preciso que se rediscuta o modelo do federalismo fiscal implementado pela Constituição de 1988, assim como os direitos e as garantias ao mesmo tempo instituídos pela Carta Magna do país.

A apreciação dos direitos constitucionais e das garantias criadas para assegurar seu atendimento não pode ignorar um fato importante. Foram esses direitos que, juntamente com a estabilidade da moeda, trouxeram significativos benefícios para os pobres, permitindo que uma parcela expressiva da população brasileira ultrapassasse a linha que separa os pobres dos não-pobres na última década, conforme mostram os números reunidos no terceiro capítulo (*Pobreza e Exclusão Social*).

No entanto, os benefícios imediatos proporcionados pela conjunção favorável dos direitos constitucionais com o controle da inflação não se sustentam se o crescimento da economia e a geração de empregos continuarem sofrendo as limitações decorrentes dos altos impostos exigidos para a manutenção do aumento dos gastos públicos e da grande distância que separa o salário recebido pelo trabalhador do custo que esse trabalhador representa para a empresa. A remoção dessas limitações é importante para facilitar o processo de contratação, estimular o crescimento e impulsionar o fluxo de mobilidade social.

A ênfase na competitividade, que está na base de uma estratégia moderna de crescimento econômico, aumenta as exigências com respeito à qualidade do trabalhador. A redução dos encargos tributários que oneram o custo da mão-de-obra e a modernização da legislação trabalhista são

importantes para conter a expansão da informalidade do emprego. Mas o preparo do trabalhador brasileiro, principalmente dos jovens, para o acesso a postos de trabalho de melhor qualidade e mais bem-remunerados requer uma política educacional que enfatize a qualidade do ensino e o aumento da escolaridade média de nossa gente, assim como a ampliação do acesso da população de média e baixa rendas a bens e serviços essenciais ao usufruto pleno de sua cidadania, como a moradia, o transporte e o saneamento. A esse respeito, alguns elementos contidos no terceiro capítulo mostram que resta muito por fazer.

O acesso à educação, principalmente à de boa qualidade, e aos bens associados aos direitos de cidadania padeceu nos últimos anos de uma progressiva incapacidade do Estado de sustentar as políticas pertinentes, apesar dos avanços registrados com respeito à universalização do ingresso no ensino básico e à melhoria de alguns indicadores de cobertura de serviços urbanos. Assim, a despeito da vitalidade da democracia brasileira – retratada no capítulo 4, *Cidadania e Participação* –, o consumo dos direitos constitucionalmente assegurados a todos os cidadãos brasileiros permanece muito aquém do desejável.

A dinâmica da democracia se manifesta pelo avanço da participação do eleitorado e pela maior preocupação com o efetivo exercício do direito de voto no transcorrer das últimas eleições, bem como pelo crescimento e multiplicação de distintas formas de mobilização da sociedade para exercer influência na vida nacional e no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Quanto a isso, as evidências reunidas no quarto capítulo são expressivas, muito embora não seja possível, ainda, avaliar em que grau essa intensa mobilização interferiu na condução das políticas levadas a cabo pelo Estado.

No mesmo capítulo, duas constatações não triviais merecem atenção. A primeira refere-se ao controvertido tema da governabilidade. A esse respeito, a análise que se faz das relações que se estabeleceram entre os poderes Executivo e Legislativo no período pós-redemocratização conclui que o Brasil não sofre de problemas de governabilidade, apesar da fragmentação partidária. A segunda constatação lança luzes sobre algo pouco conhecido – o acesso ao Judiciário –, para demonstrar que as

dificuldades que a população em geral encontra para defender seus direitos na Justiça vêm ao encontro da necessidade de se imprimir maior prioridade à implementação da agenda de reformas desse poder.

O enfraquecimento da capacidade do Estado de conduzir políticas importantes para o desenvolvimento nacional se revela com clareza na dimensão territorial, que é o objeto de atenção do capítulo 5 (*Território e Nação*). Este mostra como as importantes mudanças que ocorreram na geografia socioeconômica nacional durante as últimas décadas aprofundaram a distância entre a multifacetada realidade regional e a visão oficial refletida na clássica divisão do território brasileiro em cinco macrorregiões geográficas.

Nos últimos trinta anos, o território brasileiro sofreu o impacto de novos processos de descentralização industrial, que reduziram a importância relativa da metrópole paulista ao mesmo tempo em que propiciaram a expansão da atividade industrial no Sul-Sudeste e em algumas partes do Nordeste. A expansão da agropecuária nos cerrados do Centro-Oeste, o surgimento de novas frentes de crescimento da extração mineral no Norte e no mar, bem como a expansão de serviços modernos nas principais áreas metropolitanas, analisados nesse capítulo, recomendam uma nova abordagem na concepção e na implementação de políticas voltadas para a redução dos desníveis regionais de desenvolvimento, cujos contornos estão ali traçados.

A face mais dramática de um padrão desordenado de ocupação do território brasileiro é exibida pela Amazônia. A extensão do capítulo 6 (*Amazônia: desenvolvimento e soberania*), que se dedica a essa região, é comparável à complexidade da realidade amazônica e ao caráter controvertido de algumas das posições adotadas. Optou-se, no capítulo, por dar ênfase a duas questões que não freqüentam com assiduidade o debate sobre os problemas regionais – até porque se pretende enfatizar que a Amazônia é uma questão de âmbito nacional. Nela convivem os problemas antigos de preservação da floresta com novas questões da agenda internacional, como os novos mercados que se formam em torno de bens da natureza, como o ar, a água e a vida. Sobre ela se debruça a cobiça e se exercem pressões internacionais. Nela se manifesta com intensidade a

incapacidade do Estado de solucionar os conflitos de interesses econômicos, sociais e ambientais.

O tom do capítulo é polêmico, mas os riscos que o enfraquecimento do Estado traz para a solução dos problemas regionais e para a preservação da soberania nacional em uma porção expressiva do território brasileiro não o são. Em particular, vale a pena atentar para as estratégias apresentadas com vistas à adoção de iniciativas capazes de conciliar o aproveitamento econômico do rico patrimônio natural da região com sua necessária preservação.

O tema do Estado, que percorre toda a publicação, é retomado mais enfaticamente no penúltimo capítulo (*O Estado e a Federação*). Nele, o foco volta-se à análise das origens das dificuldades enfrentadas nos últimos 25 anos para desatar o nó fiscal que engessou os orçamentos públicos, ampliou os conflitos na Federação e impediu que o ajuste fiscal se fizesse sem prejuízo da competitividade da economia e da capacidade do Estado de implementar políticas de desenvolvimento. O capítulo explora a interação negativa que se estabeleceu entre o arranjo fiscal-federativo e o conceito de seguridade social adotados pela Constituição de 1988, e revela os problemas que o não reconhecimento desse fato trouxe para a qualidade do ajuste fiscal e as dificuldades encontradas nas diversas tentativas que se fizeram para aprovar uma efetiva reforma tributária. A defesa de uma ampla reformulação no federalismo fiscal brasileiro e da reavaliação da proposta da Seguridade Social deverá suscitar polêmicas e ser motivo para justificadas apreensões, dadas a complexidade e a sensibilidade das questões envolvidas, motivo pelo qual esta publicação, que se propõe a explicar e a oferecer subsídios ao debate nacional, não pode se furtar a expô-las.

Como um destaque especial, o volume que inaugura esta nova série do Ipea lança um olhar atento à questão da juventude. Como evidencia o capítulo *Juventude no Brasil*, o país vive um significativo processo de transição demográfica, marcado pelo fato de ter atingido o pico histórico em matéria de quantidade de jovens. Essa situação é alcançada em condições nada favoráveis, sob o ponto de vista da capacidade do país para satisfazer as aspirações de sua juventude. As desvantagens educacionais dessa população traduzem-se em menores oportunidades de aproveitamento de

seus potenciais, devido a barreiras impostas pela legislação trabalhista. Isso concorre para que nossa juventude exiba padrões de vida insatisfatórios, e que uma parte não desprezível dela se encontre abaixo da linha de pobreza e seja vítima importante do aumento da violência.

Esta publicação trata de questões relevantes do atual debate sobre o desenvolvimento brasileiro, mas não tem a intenção de abordar de forma exaustiva todos os assuntos a ele referentes. O trabalho realizado também não pretendeu fornecer indicações detalhadas das providências necessárias para lidar com os problemas assinalados. Sempre que as circunstâncias exigiram, buscou-se indicar diretrizes e estratégias recomendadas, com o intuito não de fornecer fórmulas prontas e acabadas, mas sim de estimular a reflexão e a discussão sobre inquietudes que, às vezes, carregam uma forte dose de controvérsia. O leitor é estimulado a tirar suas próprias conclusões e a participar de um debate que objetiva ultrapassar os limites estreitos dos especialistas para incluir um numeroso contingente de cidadãos. Todos os interessados nos grandes desafios inerentes a uma proposta de desenvolvimento que busque conciliar crescimento econômico, inclusão social, equilíbrio regional e federativo, preservação do patrimônio natural e soberania nacional são convidados a dar sua contribuição.

Fernando Rezende
Paulo Tafner
Editores