



Policy Paper n° 1

**Desenvolvimento com justiça social:
esboço de uma agenda integrada para o Brasil**

Rio de Janeiro
Dezembro de 2001

Desenvolvimento com justiça social: esboço de uma agenda integrada para o Brasil

Este documento se baseia numa jornada de discussões organizada pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) no dia 29 de outubro de 2001, da qual participaram: André Urani (IE-UFRJ e IETS), Fernando Dantas (O Estado de São Paulo), Francisco Ferreira (PUC-RJ e IETS), Jailson de Souza e Silva (UFF e IETS), José Arnaldo Rossi (FIRJAN e IETS), José Márcio Camargo (PUC-RJ e IETS), Liszt Vieira (PUC-RJ e IETS), Manuel Thedim (IETS), Marcos Lisboa (EPGE/FGV e IETS), Octavio Amorim Neto (IUPERJ e IETS), Paulo Haus Martins (IETS), Ricardo Henriques (UFF, IPEA e IETS) e Ricardo Paes de Barros (IPEA e IETS). O documento não reflete necessariamente os pontos de vista de todos os participantes do evento, nem de todos os sócios do IETS.

Índice

I	Desigualdade, bem-estar e desenvolvimento	4
II	Desnaturalizar a desigualdade e focalizar a pobreza.....	10
II.1	Diagnóstico e contextualização	11
II.1.1.	Infância e pobreza	12
II.1.2.	A questão racial.....	14
II.2	- Políticas estruturais.....	15
II. 2.1	- Educação	16
II. 2.2	- Educação de jovens e adultos.....	19
II. 2.3	- Saúde.....	20
II.3	- Políticas compensatórias.....	23
II.4	- O Seguro Social Universal	25
II.5	- Desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.....	26
III	Uma agenda de reformas microeconômicas.....	29
III.1	- Introdução	29
III. 1.1	- Estabilidade e reformas	30
III. 1.2	- Danosa proteção	32
III. 1.3	- A opção pelos ricos	33
III.2	- Lições da experiência internacional.....	35
III. 2.1	- A experiência do leste asiático	35
III. 2.2	- A experiência da Terceira Itália	38
III.3	- Agenda de reformas	40
III. 3.1	- Reforma tributária	41
III. 3.2	- Reforma da legislação trabalhista.....	42
III. 3.3	- Reforma da previdência.....	44
III. 3.4	- Reforma do mercado de capitais.....	46
III. 3.5	- Direitos de propriedade	48
III.3.6	- Acesso ao crédito.....	48
III. 3.7	- Infra-estrutura e regulação	50
III. 3.8	- Serviços de desenvolvimento empresarial	51
IV	Sustentabilidade política: cooperação e ampliação do espaço público.....	52

I Desigualdade, bem-estar e desenvolvimento

A construção de um projeto de desenvolvimento para o Brasil, tendo como eixo a justiça social e a qualidade de vida, pressupõe que a pobreza é nosso problema mais urgente, mas a desigualdade é nossa maior doença.

A pobreza aflige cerca de 53 milhões de brasileiros, dos quais 22 milhões encontram-se em condição de miséria. Esses valores enormes em termos absolutos são incompatíveis com o grau de desenvolvimento econômico do País. Algo como 75% da humanidade vive em países com renda per capita, corrigida pela paridade de poder de compra, inferior à brasileira. A causa básica deste paradoxo está no fato de o Brasil ter uma das mais elevadas desigualdades de renda do mundo. A intensidade dessa desigualdade coloca o Brasil distante de qualquer padrão reconhecível, no cenário mundial, como razoável em termos de justiça distributiva.

A desigualdade de renda no Brasil é essencialmente estável ao longo das últimas décadas. As pessoas que se encontram entre os 10% mais ricos da população se apropriam de cerca de 50% do total de renda das famílias, enquanto, no outro extremo, os 50% mais pobres detêm pouco mais de 10% da renda. E isso há pelo menos 30 anos. A estabilidade da desigualdade atravessa os mais variados ciclos institucionais, políticos e econômicos da história recente do País.

A persistência da desigualdade no Brasil está diretamente associada à naturalidade com que é encarada, como se não fosse a decorrência de um processo histórico específico, ou uma construção econômica, social e política deliberada. A naturalização da desigualdade é fincada em raízes históricas profundas, ligadas à escravidão e à sua abolição tardia, passiva e paternalista; e também ao caráter inicialmente elitista (República Velha) e depois corporativista

(era Vargas) de parte considerável do período republicano. Desigualdade que resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes.

Ligada à naturalização da desigualdade, mas também constituída por um núcleo de percepções sociais peculiar e independente, está a invisibilidade da pobreza. Embora se concentrem, cada vez mais, nas cidades e, sobretudo, nas favelas, nos cortiços e nas ruas das grandes regiões metropolitanas, os pobres continuam em sua maioria invisíveis aos olhos dos formuladores e dos gestores das políticas públicas. Chama-se de classe média no Brasil as pessoas que têm um padrão de consumo semelhante ao da classe média americana e européia. A chamada classe média brasileira está no topo da pirâmide social e, estatisticamente, encontra-se na faixa das pessoas mais ricas do país. A renda familiar per capita mensal não precisa atingir 700 Reais para que se esteja entre os 10% mais ricos da população brasileira. Os grupos “pobres” mais visíveis, demandantes ou articulados, como diversas categorias de “colarinho azul”, os prestadores de serviços domésticos para as famílias abastadas e as categorias inferiores do setor público, são, no sentido estatístico, a verdadeira classe média brasileira, situando-se na parte central da distribuição de renda.

No Brasil, os extremamente ricos, os ricos e até, em certa medida, os de classe média, operam socialmente como aliados para garantir acesso privilegiado aos recursos e bens públicos, em detrimento dos pobres e miseráveis. Aproximadamente um terço da população brasileira está soterrada na base da pirâmide social, amordaçada pela própria ignorância e camuflada até mesmo nos ambientes socialmente heterogêneos em que habitam.

São esses, portanto, os pobres invisíveis, que precisam ser trazidos à luz e impostos à consciência moral da Nação. São o coração do projeto de desenvolvimento proposto neste documento.

No Brasil, haveria cerca de 60% de pobres a menos se a desigualdade fosse condizente com o seu grau de desenvolvimento. Para se obter a mesma redução da pobreza via crescimento econômico, seria preciso crescer de forma sustentada, a taxas significativamente maiores que as observadas nos últimos anos, durante décadas. Pela via da redistribuição de renda ou pela simples melhora na alocação dos recursos sociais que hoje existem no orçamento brasileiro seria possível obter resultados expressivos muito mais rápido.

O debate no Brasil sobre a questão social é, de forma recorrente, desfocado, o que obscurece seus eixos fundamentais. Associa a desigualdade aos contornos específicos da política econômica da última década e omite, de forma recorrente, o caráter inaceitável da sua estabilidade. Secundariza de forma contundente a importância da desigualdade na explicação da intensidade da pobreza e defende a via do crescimento econômico como única forma de redução expressiva do número de pobres.

É necessário, ao contrário, entender o caráter perverso da estabilidade da desigualdade no país e reconhecer a importância crucial de definir sua redução como eixo central para o combate à pobreza. Condicionar o enfrentamento dos problemas sociais à retomada do crescimento econômico, como hoje fazem tanto setores da esquerda quanto setores da direita, significa compactuar com a manutenção dos privilégios que caracterizam a atual estrutura social brasileira.

Evidentemente, o crescimento econômico também é peça fundamental de um projeto de desenvolvimento. A retomada de uma trajetória sustentável de crescimento é crucial para o futuro do país, mas não como um fim em si mesmo. Como sugere Amartya Sen, prêmio Nobel de economia em 1998, o desenvolvimento deve referir-se à melhoria da qualidade de vida que levamos e às liberdades que desfrutamos. Em outras palavras, deve ser entendido como o aumento do bem-estar do conjunto da sociedade.

Desenvolvimento, portanto, não pode se reduzir ao crescimento econômico; também envolve a justiça distributiva, as liberdades políticas e os direitos civis, as oportunidades sociais, a transparência na esfera pública e privada e a proteção social. É descabido falar de desenvolvimento sem incluir a massificação da educação, da saúde, do crédito, do acesso a bens públicos, da posse da terra, da titularidade de imóveis e de todos os ativos indispensáveis à construção autônoma de uma vida de boa qualidade em uma sociedade democrática moderna.

Quando os frutos do aumento da produtividade e da produção são canalizados para uma minoria, a qualidade de vida da maioria pode ser muito pouco afetada. No caso de sociedades relativamente ricas com distribuição de renda muito ruim, a redução da desigualdade impõe-se como um elemento central do desenvolvimento.

Esse é, precisamente, o caso do Brasil. Por esta razão, no projeto de desenvolvimento aqui proposto, a redistribuição de renda e da riqueza é o principal objetivo a ser perseguido pela política econômica e pela política social no curto, médio e longo prazo. Isto não é, fique bem claro, uma receita universal. Na verdade, trata-se de um projeto específico para o Brasil, que procura atender à sua maior singularidade - o fato de ser uma sociedade espantosamente injusta.

A redução da desigualdade, seja do ponto-de-vista moral, econômico ou social, deve ser prioridade máxima de um projeto de desenvolvimento para o Brasil. Projeto onde as dimensões econômica, social e política interajam de forma dinâmica e permanente na definição de um acordo social que estabeleça, de forma concreta, condições satisfatórias de dignidade e cidadania para todos os brasileiros.

A experiência do crescimento econômico brasileiro, orientada pela abordagem tradicionalmente conservadora dos “desenvolvimentistas”, não

contempla elementos cruciais de uma agenda integrada de desenvolvimento. Além de absolutizar a opção pelo crescimento e de não ultrapassar o plano da retórica no tratamento da desigualdade, essa abordagem desconsidera dimensões relevantes do desenvolvimento. Ressalta-se, entre outras, que:

- a ausência de liberdade sindical (o Brasil ainda não subscreveu a Convenção 87 da OIT) não apenas inibe o poder de barganha dos trabalhadores, mas reduz a capacidade das entidades de classe de participar de forma eficaz da gestão de políticas públicas;
- mais de 60% da população adulta no Brasil não completou o ensino fundamental - um claro exemplo de falta de oportunidades sociais;
- uma ampla maioria da população está excluída do mercado de crédito e do acesso à tecnologia da informação, o que reflete nítida segmentação das oportunidades sociais;
- não apenas as várias esferas do aparato estatal, mas também grande parte das entidades da sociedade civil opera na mais absoluta falta de transparência;
- algumas camadas da população têm acesso mais restrito do que outras à rede de proteção social, em particular as crianças.

A percepção da desigualdade como algo natural engendra, no seio da sociedade civil, resistências teóricas, ideológicas e políticas para identificar o combate à desigualdade como prioridade das políticas públicas. Enfrentar a desigualdade, de forma responsável e produzindo um amplo acordo de inclusão social, com a efetiva participação dos partidos políticos, do setor público, do setor privado e da sociedade civil, define o norte do projeto de desenvolvimento proposto.

A redução da desigualdade requer, antes de mais nada, a formulação de um conjunto de políticas compensatórias para o enfrentamento das privações

imediatas da pobreza, integrado a políticas estruturais de democratização do acesso a ativos físicos, humanos e financeiros. Além disso, faz-se necessária uma agenda consistente e ampla de reformas microeconômicas. Reformas que reorientem os parâmetros das decisões individuais e permitam ao Estado redirecionar suas atividades para as funções de regulação e compensação ativa das inevitáveis assimetrias e imperfeições do mercado.

A segunda seção do documento, nessa perspectiva, apresenta um diagnóstico sintético da atual situação social brasileira e um decorrente leque de políticas públicas. Uma diferenciação fundamental será feita entre as políticas sociais estruturais, cujo objetivo é o de eliminar as causas da pobreza e da miséria; e as políticas compensatórias, que visam neutralizar as conseqüências da pobreza e da miséria na vida de dezenas de milhões de brasileiros. Como se verá, ambas as dimensões de política social são mal concebidas, mal planejadas e mal executadas no Brasil.

Na terceira seção, é analisado o atual debate econômico no País. Este documento defende claramente a importância da estabilidade macroeconômica, critica as formas tradicionais e setoriais de política industrial, e apresenta uma agenda de reformas microeconômicas em setores como trabalho, previdência, crédito e mercado de capitais.

A quarta seção, finalmente, trata da questão institucional e política. O modelo de desenvolvimento proposto solicita a construção de um espaço público que extravase as fronteiras do Estado, onde se articulam diferentes níveis de governo, os partidos políticos, a sociedade civil, o empresariado, os sindicatos, as organizações não governamentais, a Universidade, os intelectuais e todos os demais setores participantes do atual momento histórico e social.

Primeiro de uma série dedicada à definição de uma agenda de desenvolvimento para o Brasil, o documento, evidentemente, não pretende abarcar a pluralidade dos fenômenos inscritos no universo das questões sociais.

Dentre as temáticas a serem incorporadas em próximas jornadas de discussão do IETS, destacam-se: a regionalização da desigualdade, a questão urbana, a questão agrária, segurança pública e violência, juventude, gênero e meio ambiente.

II Desnaturalizar a desigualdade e focalizar a pobreza

Na primeira parte desta seção, é detalhado o diagnóstico sobre a atual situação social do país, focando dois temas cruciais que não podem estar ausentes do debate político contemporâneo: infância e raça.

Na segunda, é tratada a natureza das políticas públicas que deveriam ser implementadas para reverter o quadro atual. As iniciativas estruturais e compensatórias freqüentemente se entrelaçam e se confundem, no entanto, refletir sobre a política social sem distingui-las é um exercício de natureza equivocada. As políticas sociais estruturais têm como objetivo remover as causas dos males sociais; no caso brasileiro, trata-se de enfrentar as causas da desigualdade, em particular da desigualdade de renda e riqueza. Políticas compensatórias procuram amenizar os efeitos da pobreza e da desigualdade sobre a qualidade de vida. Transferem recursos para os que não dispõem de igualdade de oportunidades sociais, não têm acesso aos mecanismos de mercado e não competem em igualdade de condições, segundo as regras do jogo em curso. Pretendem, portanto, elevar a qualidade de vida a um patamar mínimo de bem-estar social.

O Brasil tem plenas condições de reduzir significativamente seus patamares de pobreza no curto prazo e, simultaneamente, de remover algumas das principais causas da desigualdade, através de uma política que combine aspectos estruturais e compensatórios: o Seguro Social Universal - uma variante mais ampla e ousada do programa Bolsa-Escola já em funcionamento.

As políticas públicas precisam não apenas se basear em diagnósticos consistentes, mas serem continuamente avaliadas e monitoradas para serem bem-sucedidas em seu intento de reduzir a desigualdade e a pobreza.

II.1 Diagnóstico e contextualização

O Brasil não gasta pouco na área social, cerca de 135 bilhões de Reais por ano, mas o faz de forma absolutamente ineficaz diante do objetivo prioritário de redução da desigualdade e erradicação da pobreza. O volume dos gastos sociais brasileiros é possível graças ao fato de que o país tem a maior carga tributária entre os principais países do mundo emergente, incluindo os tigres asiáticos. A carga tributária brasileira ultrapassa, 1/3 do PIB, superando, inclusive, a de duas das nações mais ricas do mundo, os Estados Unidos e o Japão.

O alto volume de gastos públicos na área social, no entanto, não se tem traduzido em alívio significativo dos indicadores de pobreza, porque beneficia, sobretudo, os não-pobres. As políticas sociais brasileiras são, de fato, a resultante de um processo histórico-político no qual os recursos públicos são alocados entre os grupos sociais privilegiados de forma injusta.

O Estado brasileiro, em outras palavras, tem se mostrado incapaz de corrigir os efeitos perversos da desigualdade sobre o bem-estar coletivo; pelo contrário: sua atuação pelo lado da despesa tem reforçado a iniquidade gerada pelo mercado. A validação e reprodução da desigualdade através da política social são prova cabal da naturalização da desigualdade e do privilégio em nossa sociedade. A consequência final é a tragédia humana representada pelas dezenas de milhões de brasileiros que vivem, desnecessariamente, na pobreza e na miséria. Estes pobres e miseráveis são, sobretudo, crianças e negros. São os que continuam, em grande parte, invisíveis aos olhos dos formuladores e dos gestores das políticas sociais. São os que precisam se tornar o foco das políticas sociais.

II.1.1. Infância e pobreza

As crianças são a base sobre a qual há de se construir o Brasil do futuro. Entretanto, metade das crianças brasileiras vive em condições de pobreza. O fato de não terem representação política talvez ajude a explicar essa realidade.

A redução da pobreza infantil no Brasil é um imperativo moral, além de ação necessária para a justiça social e a eficiência econômica. A infância é a principal fase de formação intelectual e física do ser humano, portanto, etapa em que investimentos em capital humano têm um máximo de rentabilidade no longo prazo. Muito menos esforço, e mais resultado - tanto em termos de aprendizado, como de retorno do aprendizado ao longo da vida - é conseguido na alfabetização de crianças na idade apropriada.

Esta questão, englobando não só a alfabetização e a educação, mas todos os aspectos da formação da criança, já foi quantificada. Pesquisa realizada no Canadá, com participação do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, mostra que cada dólar investido em crianças até três anos de idade poupa o Estado de investir 7 dólares em programas de suporte e subsídio a adultos sem condições de, por si mesmos, construir e manter um padrão digno de vida. Estudos feitos no Brasil mostram que dois anos a mais de creche garantem às crianças, em média, um ano a mais de escola e 15% a mais de renda. Crianças que fazem pré-escola têm, em média, 20% a mais de renda ao longo de seus ciclos de vida. Não é à toa que um país pobre, mas com bons indicadores sociais, como Cuba, tenha um programa domiciliar de estimulação precoce que atinge 97% das crianças de zero a três anos de idade.

O país, contudo, fez uma opção preferencial pelos idosos no campo da proteção social. Este fato está claramente refletido nos dados sobre pobreza no Brasil. O maior grau de pobreza por faixa etária atinge as crianças recém-

nascidas, situando-se um pouco acima de 50%. No extremo, o menor grau de pobreza está na faixa etária mais idosa, atinge cerca de 10%. A partir de 40 anos, o grau de pobreza por faixa etária cai continuamente, até se estabilizar em uma faixa um pouco acima de 10% a partir dos 75 anos.

A renda da aposentadoria e pensões tem, obviamente, forte e eficaz efeito de redução da pobreza nas faixas etárias mais avançadas. Um dos programas sociais brasileiros mais bem-sucedidos, a aposentadoria rural, é custeado pelo contribuinte e garante benefícios com uma contrapartida quase insignificante de contribuições. A aposentadoria rural é, sem dúvida, o principal fator de redução da pobreza entre os idosos, seu sucesso em alcançar este objetivo é significativo.

A pergunta que se pode fazer, porém, dado o nível muito maior de pobreza entre as crianças do que entre os idosos, é até que ponto os primeiros não mereceriam também uma complementação de renda, custeada pelo contribuinte, que permita a esta faixa etária mais jovem reduzir drasticamente o número de pobres.

Este documento, evidentemente, não defende a idéia de que um programa bem-sucedido, como a aposentadoria rural, deva ser interrompido. Mas, no contexto de uma revisão geral da política social brasileira, é fundamental enfrentar o grave problema do viés anti-criança. Algumas medidas são óbvias, e moralmente cristalinas: não há sentido, por exemplo, no fato de que recursos públicos sejam canalizados para pessoas de meia-idade, em plena capacidade de trabalho, em vez de irem para as crianças. Uma proposta de instrumento eficiente para enfrentar esta questão, O Seguro Social Universal, é apresentado adiante.

II.1.2. A questão racial

A política social brasileira precisa enfrentar o controverso debate sobre a questão do racismo e das desigualdades raciais, que, tradicionalmente, é ocultado por um confortável manto do silêncio a que o brasileiro se habituou, convencido, por vezes, da pretensa cordialidade nacional e do mito da “democracia racial”. Mito que, por um lado, sinaliza a existência de uma sociedade tolerante e inclusiva, mas que, por outro lado, oculta, de forma perversa e sutil, a enorme desigualdade racial a que estão submetidos os brasileiros. Infelizmente, o poder de ocultamento desse mito enraizou-se no senso comum. Nega-se, assim, no cotidiano, a desigualdade e o racismo.

A população de cor branca corresponde à cerca de 54% dos brasileiros, enquanto que a população de cor negra corresponde a 45%. No entanto, ao considerar a composição racial da pobreza, constata-se que 53 milhões de pobres e 22 milhões de indigentes não estão “democraticamente” distribuídos em termos raciais. Os negros representam 45% da população brasileira, mas correspondem à cerca de 63% da população pobre e 70% da população indigente. Os brancos, por sua vez, são 54% da população total, mas somente 36% dos pobres e 30% dos indigentes. Os indicadores de distribuição de renda também expressam forte viés racial contrário à população afro-descendente. Assim, além do inaceitável tamanho da pobreza no país, constata-se a enorme sobre-representação da pobreza entre os negros brasileiros. Nascer negro no Brasil implica maior probabilidade de crescer pobre. A pobreza no Brasil tem cor. A pobreza no Brasil é negra.

Os indicadores educacionais, por sua vez, confirmam a intensidade e o caráter estrutural do padrão de discriminação racial no Brasil. Atualmente, jovens brancos de 25 anos de idade tem 2,3 anos de estudo a mais do que jovens negros com os mesmos 25 anos de idade. No entanto, apesar da escolaridade de

brancos e negros ter crescido de forma contínua ao longo do século, diferença de 2,3 anos de estudo entre jovens brancos e negros de 25 anos de idade é a mesma observada entre os pais e os avós desses jovens. O padrão de discriminação racial, expresso pelo diferencial na escolaridade entre brancos e negros, não só é significativamente elevado, considerando os níveis da escolaridade média dos adultos brasileiros, como, sobretudo, mantém-se perversamente estável entre as gerações.

Os indicadores sociais da desigualdade racial são contundentes e estáveis. Nesse sentido, impõe-se a iniciativa política de levantar o manto de silêncio em torno da falsa democracia racial brasileira e expor a sociedade ao debate franco acerca do racismo e suas implicações socioeconômicas. Além disso, a reflexão sobre as desigualdades raciais expõe os limites das políticas de cunho estritamente universalista e indica a necessidade de construir uma agenda de políticas particulares, ditas de “ação afirmativa”, no sentido de assegurar as bases de promoção social e de igualdade de oportunidades para a população afro-descendente.

II.2 - Políticas estruturais

Políticas estruturais devem prover aos pobres o acesso a ativos essenciais para que, como resultado do aumento de produtividade do seu trabalho, se tornem capazes de melhorar sua qualidade de vida para além da satisfação de suas necessidades básicas de consumo. Entre estes ativos estão educação, saúde, propriedade de imóveis rurais e urbanos, crédito, tecnologia, informação e todo um conjunto de elementos que dão sustentação a um padrão decente de vida em uma sociedade democrática e moderna.

É preciso que sejam compreendidas as causas do acesso limitado a diferentes tipos de ativos para que possam ser traçadas estratégias para sua

ampliação. No restante desta subseção, são discutidas duas das principais vertentes da política estrutural de redução da desigualdade: educação e saúde. Temas como os dos direitos de propriedade e acesso ao crédito são abordados a partir do prisma da política econômica na próxima seção do documento.

II. 2.1 - Educação

Desde a década de 70, estudos apontam a desigualdade de educação como a principal causa da má distribuição de renda no Brasil. Este tema, que já foi objeto de muita polêmica, está hoje além do alcance das discussões acadêmicas. Ninguém, em sã consciência, defenderia a idéia de que tornar menos desigual a educação no Brasil não seja uma alta prioridade nacional.

Com mais de sessenta por cento da população adulta sem educação fundamental completa, o Brasil ostenta indicadores educacionais vergonhosos para um país com o seu nível de renda per capita. Além do baixo nível de escolaridade, há de se considerar a baixa qualidade do ensino. Pesquisa do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes, da OCDE, coloca o Brasil em 31º e último lugar entre os países avaliados, em todas as categorias, leitura, matemática e ciências. A pesquisa foi feita no ano 2000 com 265 mil estudantes do último ano da escola média (por volta dos 15 anos de idade).

Os recursos aplicados no sistema educacional brasileiro não são diminutos. Há países que conseguem muito mais com muito menos, como Cuba. Diagnosticar as falhas do sistema educacional é uma tarefa imensa, que mal começou no País. Há problemas específicos, como o menor rendimento escolar médio das crianças negras. Estudos sistemáticos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostram que, na comparação com outros países, não só a desigualdade educacional brasileira é particularmente intensa, como também o mercado de trabalho é especialmente discriminatório em favor dos mais

educados. A combinação destes dois fatores ajuda a explicar boa parte da desigualdade salarial brasileira.

As pesquisas do IPEA revelam outras facetas problemáticas da educação no Brasil. É possível demonstrar, por exemplo, que o nível educacional dos pais (e sobretudo das mães) é um fator importante na determinação de até que os filhos chegarão na sua educação. Em outras palavras, a escola deficiente não atua para reduzir as desvantagens das crianças que vêm de famílias pouco educadas. A isto se chama, em linguagem acadêmica, de transmissão intergeracional da desigualdade. Em linguagem comum, trata-se da perpetuação de um sistema de classes injusto ao longo das gerações.

Se o Brasil tivesse um bom sistema de ensino fundamental, talvez fosse o caso de se imaginar que a distribuição de atribuições entre a Federação, os Estados e os municípios estabelecida pela Constituição de 1988, no que diz respeito à Educação como um todo, estivesse funcionando a contento. Não é o caso. Em comparações internacionais, o Brasil se sai muito mal, mesmo com os avanços recentes. O ensino no Brasil é bem pior do que o existente em países de renda per capita equivalente, como Porto Rico. De 1960 a 1990, a taxa de matrícula no ensino médio saltou de 11% para 52,9% no México, enquanto que no Brasil ela foi de 11% para 38,4%.

O atual governo obteve progressos consideráveis na educação, conseguiu levar às salas de aula quase toda a população infantil em idade escolar. Há avanços também em outros setores, mas ainda há lacunas importantes. O mais preocupante é o fato de que, segundo o SAEB, estes avanços tenham se dado em detrimento da já precária qualidade do ensino.

Cada aspecto do sistema educacional merece uma análise específica, que obviamente não cabe neste documento. Nesta subseção, aborda um aspecto específico e polêmico da questão da Universidade, relativo à sua relação com os demais níveis de ensino e com a desigualdade.

A Universidade pública gratuita brasileira é exemplo de como a desigualdade é construída e perpetuada. Praticamente, só têm acesso a ela os 40% mais ricos da população. 80% das vagas são preenchidas pelos 20% mais ricos. Em outras palavras: entram nas Universidades Públicas e gratuitas jovens que tiveram acesso a ensino fundamental e médio privados, pagos e de melhor qualidade. Esta é, obviamente, uma questão complexa e delicada. A crítica à Universidade pública gratuita não se pode furtar ao exame da possibilidade de que uma eventual mudança do sistema restrinja ainda mais o ensino superior no Brasil. Aliás, comparado a países de renda per capita semelhante, como o México, o Brasil é particularmente atrasado em termos da porcentagem da população que chega ao ensino superior.

Reduzir a injustiça no acesso à Universidade pública brasileira é básico em uma agenda de política social estrutural. Soluções novas e criativas para o dilema de se cobrar ou não o ensino nas Universidades públicas, podendo envolver esquemas de bolsas, crédito ou pagamento com trabalhos comunitários, devem ser minuciosamente estudados. Só não é possível manter o status quo. Aceitar Universidade pública brasileira nos seus moldes atuais é claro exemplo da naturalização da desigualdade.

O outro lado da questão universitária, naturalmente, é o ensino fundamental. Como os recursos públicos são limitados, a dotação das universidades define o quanto sobra para o fundamental, e vice-versa. Do orçamento do Ministério da Educação, um terço vai para o ensino superior, e boa parte disto é gasto em aposentadorias - isto é, não agrega valor diretamente à qualidade do ensino. É verdade que o ensino fundamental público é, em boa parte, financiado por Estados e Municípios. Ainda assim, quando se examina o orçamento do Ministério da Educação, nota-se uma alocação privilegiada de recursos para a pequena parcela da população que chega ao ensino superior - que, como se viu, é majoritariamente rica nas Universidades públicas.

II. 2.2 - Educação de jovens e adultos

Qualquer política que se queira instrumento da promoção do desenvolvimento econômico e de redução da desigualdade de renda e riqueza tem, necessariamente, que passar por uma estratégia de superação do quadro atual da escolaridade de jovens e adultos.

A escolaridade média do brasileiro adulto é baixa para os padrões internacionais, mesmo no contexto latino-americano. Segundo Claudio Moura Castro, o verdadeiro milagre brasileiro é o de ter ido tão longe, em termos de desenvolvimento econômico, com uma força de trabalho tão pouco e mal preparada.

O que é mais grave, contudo, é que além de baixa e má qualidade, a escolaridade é muito mal distribuída. Segundo a última PNAD disponível (1999), 60,9 % dos jovens e adultos do país não completaram o que se convencionou chamar de ensino *fundamental*, ou seja, têm menos do que oito anos de estudo completos.

Trata-se de uma verdadeira tragédia para o país, por múltiplas razões:

- constitui um freio para o crescimento econômico;
- dificulta sua inserção competitiva na economia internacional;
- é a principal causa da desigualdade de renda; e
- tem impacto negativo sobre a escolaridade das gerações futuras, uma vez que o principal determinante da evasão escolar e da defasagem série-idade para crianças de 7 a 14 anos é a escolaridade do conjunto das mães da comunidade em que vivem estas crianças.

A tecnologia necessária para reverter esta situação existe e já foi amplamente testada, de norte a sul do país, no campo e nas cidades. Trata-se

das dezenas de metodologias de alfabetização inspiradas nos ensinamentos de Paulo Freire, do Telecurso e de outras ferramentas semi-presenciais ou de ensino à distância.

Trata-se, agora, de dar um salto quantitativo. É possível sonhar com todos os brasileiros em idade adulta com, pelo menos, o equivalente ao ensino fundamental completo no médio prazo. Isto não custaria mais do que 3% do PIB (ou 0,75% ao ano durante quatro anos) e requereria ampla campanha de mobilização nacional, envolvendo não apenas os vários níveis de governo, mas a sociedade civil e o setor privado.

II. 2.3 - Saúde

O sistema público de saúde no Brasil, apesar das suas enormes e flagrantes falhas, é mais igualitário do que o da educação. Os dados demonstram, por exemplo, que 90% das internações hospitalares de pessoas no grupo dos 20% mais pobres brasileiros são feitas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o serviço público gratuito. No caso dos 20% mais ricos, o percentual cai para 20%. Da mesma forma, entre os 20% mais pobres, em pouco mais de 80% das vezes em que procura serviços médicos, o atendimento é feito pelo SUS. No caso dos 20% mais ricos, apenas em 20% das vezes. Estes números mostram que o SUS está bem “focalizado” - isto é, que o serviço gratuito é usado pelos mais pobres, que realmente dele necessitam. Obviamente, os mais ricos substituem o SUS pelos planos e seguros de saúde, ou pelos serviços pagos diretamente.

Na área dos medicamentos, porém, o padrão habitual de injustiça social do Brasil se mantém. Um estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) mostra que os 10% mais pobres gastam um percentual da sua renda em remédios cinco a seis vezes maior do que o percentual gasto pelos 10 % mais ricos. Ainda assim, aquele grupo dos mais

pobres, gasta, dependendo da região do Brasil, de cinco a dez vezes menos com remédios do que o grupo dos mais ricos, em termos absolutos. Os 10% mais pobres, finalmente, por sua precária condição social, sofrem um risco duas vezes maior de adoecer.

O estudo calcula ainda o gasto mensal médio com remédios apenas das famílias que efetivamente realizaram este tipo de despesa em um determinado mês. Neste exercício, verifica-se que os 10% mais pobres gastam, em termos absolutos, cerca de três vezes menos que os 10% mais ricos. Este dado é espantoso quando se considera que a renda média per capita dos 10% mais ricos no Sudeste, por exemplo, é 57 vezes maior do que a dos 10% mais pobres. Isto quer dizer que o grupo mais pobre gasta quase 20 vezes mais da sua renda com remédios, quando deles necessita, do que o grupo mais rico. E, ainda assim, os mais pobres provavelmente gastam muito menos do que necessitam. Um exemplo numérico talvez mostre mais claramente o drama das famílias mais pobres. No Sudeste, uma família entre os 10% mais pobres, quando precisa de remédios, faz um gasto mensal médio de R\$ 38. A renda média mensal familiar deste segmento da população está por volta dos R\$ 110, segundo dados de 1998, para uma família típica de quatro pessoas. Isto significa que os gastos com remédio comprometem quase um terço da renda da família.

Diante deste quadro, todo o enfoque da questão dos remédios no Brasil tem de ser repensado. Não se quer aqui criticar a iniciativa de promover os genéricos e tentar forçar o barateamento dos remédios. Na verdade, esta política, reforçada pela melhora recente na vigilância sanitária, já produziu resultados positivos, especialmente em termos de economia em compras públicas.

Mas o quadro descrito, da brutal regressividade do custo dos remédios no Brasil, mostra que a estratégia de baratear os medicamentos, mesmo que subtraia 20%, 30% ou mesmo mais dos preços, apenas arranha a superfície do

problema. Por mais que se avance nesta linha, o custo dos remédios para as famílias mais pobres continuará calamitoso.

A solução que se propõe é a de criar uma política de reembolso do custo dos remédios no Brasil, como existe em praticamente todos os países ricos, e mesmo em alguns emergentes. Uma variante desta idéia, de mais complexa implementação, é limitar o reembolso às camadas mais pobres da população. O reembolso, se abrangesse a maioria da população, seria uma política pública cara. Mas, como já foi mostrado, o Brasil é um país que arrecada muito, e gasta perversamente seus recursos. Será que o reembolso de remédios não seria mais meritório do que o pagamento de aposentadorias integrais para pessoas ricas, ou a concessão de subsídios para empresas privadas, ou o financiamento da educação superior para estudantes que têm condições de custeá-la?

Por outro lado, existem instrumentos nas Normas de Orientação Básica (NOB's) do Ministério da Saúde que, se trabalhados em conjunto, possibilitam uma mudança de patamar na organização da saúde. É o caso das normas que dizem respeito à microregionalização das ações e da identificação dos usuários através da concessão do Cartão Nacional de Saúde. Uma diz respeito à demanda, a outra a oferta de serviços regionalizados, especializados e hierarquizados. O trabalho conjunto da sua implementação baliza todo o planejamento da descentralização das ações de saúde. Só falta desregulamentar, desburocratizar e descentralizar a execução conjunta das normas aludidas.

É possível, ainda, vencendo os preconceitos em que se assenta a separação da saúde ocupacional (a cargo do Ministério do Trabalho - o universo das Normas Regulamentadoras de Saúde e Segurança do Trabalho) da saúde "lato sensu" (de responsabilidade do Ministério da Saúde), para integrar serviços de Engenharia e Saúde do Trabalho - os SESMT's - com Postos de Saúde Pública, conjugando meios oriundos do Tesouro (impostos) aplicados pelo Ministério da Saúde com recursos da Folha de Salários financiadores dos SESMT's. Trata-se de otimizar

disponibilidades já existentes, conjugando-se, através de apólices inteligentes de Acidentes do Trabalho, fontes de financiamento hoje destinadas a custear higiene e segurança e planos de saúde.

II.3 - Políticas compensatórias

As políticas sociais compensatórias são o caminho mais rápido para aliviar o sofrimento humano dos pobres e miseráveis brasileiros. A miséria pode ser erradicada com a alocação anual de 2% da renda familiar brasileira para este fim. E o fim da pobreza exigiria um aporte de aproximadamente 8%. Nos dois casos, é bom que fique claro, trata-se da transferência permanente de renda complementar. Se a fonte secar, e a transferência de recursos interromper, os beneficiários destes programas voltam à penúria original, porque as causas da pobreza não terão sido removidas. É evidente que, do ponto-de-vista social e moral, é válido o objetivo de rapidamente erradicar a miséria, ou reduzir substancialmente a pobreza. Os R\$ 135 bilhões do orçamento social são muito mais do que o necessário para aqueles dois objetivos. A sociedade brasileira ainda convive com a miséria, e com parcela considerável do seu nível de pobreza, porque optou por transferir recursos “sociais” para as camadas de renda média e alta.

Os exemplos da opção pelos ricos percorrem todo o cardápio de políticas sociais. Atingem o máximo de gravidade nas aposentadorias do setor público, especificamente na dos poderes Legislativo e Judiciário, onde os benefícios médios são dezenas de vezes maiores que os do setor privado.

Um problema menos conhecido, mas que vale a pena examinar, pelo seu caráter quase alegórico, é o seguro-desemprego. Do total de recursos distribuídos pelo programa, 23% vão para os pobres e 77% para não-pobres. Um detalhe relevante é que, entre os não-pobres que recebem seguro-desemprego, 53%

estão trabalhando, 35% estão aposentados. O benefício médio do seguro-desemprego para os pobres é de R\$ 135, para os não-pobres é de R\$ 215.

Pode-se alegar que o seguro-desemprego não é um programa de combate à pobreza, que a distribuição dos recursos naturalmente deve guardar alguma relação com a distribuição da renda do salário. Quanto aos beneficiários que já estão trabalhando ou têm outras fontes de renda, que seria mais um problema de controle e gestão do programa do que de concepção.

Ocorre, porém, que o “funding” do seguro-desemprego não é um prêmio que cada trabalhador paga, com recursos próprios, e que guarda uma proporcionalidade com o valor do seu salário. O programa é financiado por um imposto sobre o faturamento das empresas, pago, portanto em última instância, por todos os contribuintes. Sob este ponto-de-vista, é estranho no mínimo, que os trabalhadores com maior salário mereçam receber benefícios maiores, oriundos de recursos públicos, apenas porque desfrutam de um padrão de vida mais alto, que exige mais dinheiro para ser mantido. Este é um exemplo contundente que mostra como a sociedade e as instituições brasileiras legitimam e cristalizam a desigualdade.

É importante ressaltar que não é por falta de tecnologia apropriada que as transferências se dão, predominantemente, sob esta forma. A tecnologia de focalização das transferências, que seriam necessárias para amenizar os efeitos da desigualdade sobre a qualidade de vida de grande parte da população, já existe e é dominada no país. As iniciativas recentes do governo nos programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação estão gerando pessoal administrativo capacitado no nível nacional. Pode-se aprimorar o que existe, na linha que tem sido proposta recentemente pelo IPEA, criando uma espécie de “ficha única” para o cadastro dos beneficiários deste tipo de programa, o que contribuiria para tornar mais eficazes os esforços de focalização e poderia minimizar os riscos de sobreposição de esforços.

II.4 - O Seguro Social Universal

Políticas voltadas ao combate às causas da desigualdade estão fadadas a terem resultados significativos apenas no longo prazo. Por outro lado, políticas compensatórias podem amenizar os efeitos da desigualdade e da pobreza sobre a qualidade de vida, mas correm o risco de se perpetuarem, por não eliminarem as razões destes desequilíbrios sociais. Seria portanto desejável, num país como o Brasil, combinar estes dois tipos de política. É algo que já está presente no Bolsa-Escola, que condiciona as transferências à permanência das crianças da família no sistema escolar.

O Brasil, no entanto, já possui tanto a tecnologia quanto os recursos para ser muito ambicioso nesta área. É possível organizar um programa de transferências capaz de implementar uma revolução silenciosa, reduzindo os níveis de pobreza para cerca de 1/3 dos atuais, em um ou dois anos, a um custo não superior a 1,5% do PIB, já incluído o custo administrativo.

Trata-se do Seguro Social Universal (também chamado de Benefício Social Único), que tem sido proposto por professores do Departamento de Economia da PUC-Rio. Este mecanismo garantiria a todo e qualquer cidadão brasileiro o direito a uma complementação de renda, caso seus rendimentos domiciliares per capita se encontrem abaixo da linha de pobreza. Na proposta, a linha de pobreza considerada é de R\$75 por pessoa, e o seguro tem três valores: R\$150, R\$223, e R\$298. Estas são meras sugestões, com base nas quais foram simulados o custo e os efeitos do programa. Cabe à sociedade discutir os valores que deseja adotar, com base em quanto o Brasil está disposto a pagar para erradicar a miséria.

O programa tenta integrar, de forma coerente, instrumentos ou idéias de política social já utilizados, aqui ou em outros países, como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, ou o PROGRESA mexicano. A única inovação está em

organizar diferentes benefícios de forma que ninguém fique descoberto, e que todos os beneficiados contribuam com alguma contrapartida. A família com criança em idade de freqüentar o ensino médio (15-19) receberia o valor mais alto, porque é nesta faixa que ocorre a maior evasão escolar, mas todos os filhos têm que freqüentar a escola.

A família com crianças entre 6 e 14 anos receberia R\$223 por mês, sob as mesmas condições do Bolsa-Escola. O valor do benefício, bastante superior ao máximo previsto no Projeto Alvorada (R\$ 45 por família), garantiria um efeito muito maior na redução da pobreza e da desigualdade. Famílias com crianças menores do que seis anos, ou com gestantes, receberiam R\$150, sujeito à freqüência satisfatória nos exames pré e pós-natais de praxe, nos postos de saúde pública. Famílias com idosos (acima de 65 anos) que, por qualquer razão, não estiverem recebendo aposentadoria, terão direito automático a este mesmo valor, assim como famílias compostas apenas por adultos, desde que comprovem participação em atividades comunitárias por 20 horas semanais, sempre, cabe lembrar, que a renda do domicílio estiver abaixo da linha de pobreza.

Como em qualquer programa de transferências focalizadas, há uma série de detalhes importantes que não cabem neste documento. As contas apresentadas na proposta do Departamento de Economia da PUC-Rio não deixam dúvidas: com cerca de 1,13% do PIB, ou seja, cerca de 6% do gasto social do governo federal, seria possível reduzir a pobreza em dois terços, a desigualdade em seis pontos do Gini, ou 10%. Pode não parecer muito, mas é inédito no Brasil, ao menos desde que as estatísticas existem.

II.5 - Desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas

A concepção e o desenho de uma política social integrada e consistente exige, antes de qualquer outra coisa, um diagnóstico exaustivo, sistemático e de

qualidade. Esse diagnóstico requer incursão analítica detalhada sobre os determinantes e as conseqüências das diversas dimensões do universo social. Além disso, necessita identificar, com a máxima precisão, seus beneficiários potenciais. O desenho das políticas públicas, baseado nesse diagnóstico, implica o estabelecimento de metas sociais a serem perseguidas pelos governos e acompanhadas pela sociedade.

A definição de metas é absolutamente central para orientar as ações públicas e estabelecer critérios para o controle social. As metas devem ser discutidas com a sociedade e devem estabelecer critérios esperados de desempenho social, propondo cronogramas realistas de curto, médio e longo prazos, associados à melhoria da qualidade de vida da população. Devem referir-se, de forma integrada, tanto a indicadores sintéticos (como, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, ou o Índice de Condições de Vida - ICV) como a indicadores específicos e desagregados (como, por exemplo, taxa de mortalidade, taxa de analfabetismo, defasagem série-idade na escola, oferta e acesso a serviços públicos, probabilidade de morte por violência, etc.).

A definição de metas, ancorada no diagnóstico socioeconômico e no desenho das políticas públicas, contribui para a transparência na execução das políticas e estabelece parâmetros para uma pedagogia responsável do gestor público. Nesse sentido, a implementação de sistemas permanentes de monitoramento e avaliação das políticas públicas, em particular das políticas sociais, representa elemento vital para assegurar eficiência, eficácia e focalização das políticas estruturais e compensatórias.

As avaliações devem ultrapassar seu usual conformismo a análises de fluxos orçamentário ou execução física e enfrentar o desafio de avaliar a consistência interna da política, a capacidade de geração de resultados e, sobretudo, a focalização sobre o público alvo. Precisa identificar e localizar aqueles que se deseja atingir, em particular os pobres, através de mecanismos

de fácil controle, não apenas por parte da administração pública, mas da sociedade.

Apesar da tradicional resistência da burocracia pública em ser avaliada, a difusão de sistemas de monitoramento e avaliação cria bases efetivas para o controle transparente e periódico por parte da sociedade. Monitoramento e avaliação permitem a identificação dos limites e falhas de execução das políticas e o exercício pragmático de contínuo redesenho dessas políticas em direção à efetiva redução da desigualdade e da pobreza.

III Uma agenda de reformas microeconômicas

III.1 - Introdução

O Brasil fez importantíssimos avanços econômicos na década de 90, particularmente no governo Fernando Henrique Cardoso, que caminha para o final do seu segundo mandato. Ao contrário dos críticos que classificam a atual política econômica como “desastrosa” ou “ruinosa”, sua implementação foi passo fundamental, ainda que insuficiente, na direção do projeto de desenvolvimento proposto neste documento. Particularmente, há de se ressaltar que o fato que os avanços dos últimos anos, em uma direção corajosamente anti-populista, foram feitos sob regime democrático, ao contrário de algumas políticas econômicas sensatas implementadas, por exemplo, no governo Castello Branco.

A declaração acima não exime o governo de erros. Ao contrário do que pensa a maior parte dos críticos, os erros que verdadeiramente importam não são os acidentes de execução. Não interessa discutir neste documento se a desvalorização do real deveria ter sido feita há alguns meses, ou anos. Do ponto-de-vista histórico, esta não é a questão crucial. O principal erro do governo foi não ter integrado as políticas econômica e social, o que fragilizou sua atuação nas duas áreas.

No momento, a maior preocupação não é com o que o governo fez, ou deixou de fazer, mas sim com o que deixará como herança, para que se possa formular uma agenda de futuro para o país. Existe um tom perigosamente populista e regressivo em muitas críticas ao atual modelo econômico, que ameaça trazer de volta das ruínas do passado conceitos comprovadamente errados e fracassados, como o da política industrial tradicional, voltada à escolha

setorial de vencedores e ao enredamento do setor público em atividades para as quais não tem vocação.

Pelo prisma de um projeto de desenvolvimento mais integral, este despertar dos mortos-vivos é alarmante. Afinal, para quem tem como objetivo máximo a mobilização dos recursos humanos e financeiros, não apenas do setor público, mas também da sociedade civil, para a redução da desigualdade e da pobreza, a perspectiva de que grandes empresários, (nacionais e/ou internacionais), sejam o centro das atenções de um novo governo é muito preocupante.

III. 1.1 - Estabilidade e reformas

A estabilidade macroeconômica, (incluindo a sustentabilidade do regime fiscal), conquistada a duras penas ao longo dos últimos anos, é um bem público fundamental. Sua preservação é necessária para qualquer projeto de país, sobretudo se o foco das preocupações está na geração de uma sociedade mais justa do ponto de vista distributivo; está mais do que provado, de fato, que não há imposto mais regressivo do que o inflacionário. Todas as críticas que imputam a este governo uma preocupação “exagerada” com a estabilidade econômica, portanto, são infundadas, quando não espúrias, ou até mesmo mal-intencionadas.

A estabilidade macroeconômica está ligada a dois fatores cruciais da agenda sócio-econômica brasileira contemporânea. Em primeiro lugar, uma análise da experiência internacional ao longo do último meio século mostra que a estabilidade é pré-condição do crescimento econômico sustentável, a taxas elevadas, por um longo prazo. Crescimento não é a prioridade máxima da agenda econômica proposta, mas, evidentemente, ocupa um lugar de destaque.

A prioridade econômica máxima é o combate à desigualdade. Aqui, também, a estabilidade macroeconômica é pré-condição insubstituível. Não existe Estado forte, no sentido da capacidade de gestação e execução de políticas públicas, sem estabilidade. O maior inimigo dos pobres e miseráveis é um Estado falido, que se financia pelo pior dos impostos regressivos, a inflação, e que, no costumeiro caos criado pelas situações de insolvência, é grosseiramente incapaz de alocar os recursos públicos para os gastos corretos, de forma eficaz. Mesmo levando em consideração o papel central da sociedade civil na política social, o Estado permanece como o centro de articulação de um espaço público onde todos os atores possam juntar suas energias e desejos na realização de um projeto nacional. Sem estabilidade, o Estado é peso morto, carregado nas costas dos setores mais desvalidos da sociedade, justamente aqueles incapazes de articular sua defesa na “terra-de-ninguém” deixada pela desintegração do espaço público.

Além da estabilidade macroeconômica, ainda não consolidada, este governo está legando para os futuros gestores do Executivo um conjunto amplo, porém desigual e incompleto, de reformas estruturais. Ainda que tenha havido falhas em sua implementação, praticamente todas apontam a direção correta. Privatização, desregulamentação, redução dos monopólios, abertura econômica, integração com o mercado de internacional de capitais e as tímidas reformas previdenciária e administrativa foram passos fundamentais para destravar o potencial de crescimento econômico do país. Certamente ainda há muito a ser feito neste campo.

III. 1.2 - Danosa proteção

Grande parte das críticas e propostas de política econômica elaboradas nesta seção pode ser filtrada por um olhar social. Problemas econômicos, que freiam o crescimento, são também problemas sociais, que perpetuam a desigualdade. Políticas sócio-econômicas populistas têm o demérito de matar dois coelhos - distribuição de renda e crescimento - com uma só cajadada.

O caso mais típico, e predominante, é a tendência clientelista de se “proteger” determinados grupos, tidos como frágeis e necessitados, mas, quase invariavelmente, situados nas camadas médias ou superiores da distribuição de renda. Seguem abaixo dois exemplos desta tendência:

- o paternalismo em relação a obrigações de devedores, com leis, atividade legislativa e práticas judiciárias voltadas a dificultar a execução de garantias, é um dos maiores obstáculos à expansão do crédito no Brasil. A insistência de impor a credores o papel de filantropos é, de fato, a forma mais eficaz de contrair o conjunto de recursos disponíveis para empréstimos, jogar para as alturas o preço do dinheiro (juros), e alijar os mais necessitados do oxigênio creditício. Este problema percorre diversos segmentos do crédito como obtusa constante e é evidente no tamanho pateticamente reduzido do setor hipotecário;
- na legislação trabalhista, o mesmo fenômeno se repete. A proteção excessiva a setores fortes, de renda média ou alta, e o próprio funcionamento da Justiça do Trabalho acabam implicando a expulsão do mercado formal de boa parte da força de trabalho.

Tanto em um caso, como no outro, os danos econômicos não se situam só na esfera do crescimento, mas também na da distribuição. O acesso diferenciado

a ativos econômicos está na raiz da desigualdade de renda. O exemplo mais evidente, mais poderoso do ponto-de-vista explicativo da má distribuição de renda nacional, é a educação. Numa análise econômica, a desigualdade educacional pode ser vista como acesso diferenciado ao “capital humano”.

A educação, porém, não é o único ativo mal distribuído a disseminar a desigualdade. A falta de crédito, que também reduz a possibilidade de se investir em capital humano (educação e treinamento), ou físico (a infra-estrutura material de um determinado negócio), é limitador importante do crescimento da renda dos mais pobres. Raciocínios parecidos podem ser formulados para os direitos e benefícios de um emprego formal, para o acesso à habitação, à saúde, aos serviços públicos, à Justiça, à informação, à representação política e assim por diante. Em algumas destas áreas, mecanismos perversos de “proteção”, (que restringem a grupos privilegiados), contribuem para as privações da maior parte da população.

III. 1.3 - A opção pelos ricos

Todos os brasileiros com os apetrechos educacionais necessários para ler este documento conhecem, de cor e salteado, os lances principais da novela cambial do país nos últimos anos. Um sistema de câmbio semi-fixo, necessário para se sair da hiperinflação, prolongou-se provavelmente mais do que o necessário, causando substanciais déficits externos, que levaram a uma carga de obrigações em moeda estrangeira maior que a desejável.

O câmbio flutuante, aliado à disciplina fiscal, tem se mostrado até agora um instrumento razoavelmente adequado para se lidar com as pressões derivadas daquele endividamento. Em 2001, um ano com uma catastrófica sucessão de eventos externos, a estabilidade macroeconômica brasileira foi duramente

testada, com conseqüências negativas para o bolso da população. Não se configurou, por outro lado, o muito antecipado cenário de desastre e ruptura.

As agruras cambiais, porém, tiveram o efeito colateral extremamente perigoso de despertar uma nostalgia do intervencionismo estatal no setor empresarial. Há os que sustentam que a principal falha dessa administração foi não se empenhar ainda mais na ajuda a setores empresariais (maciçamente praticada pelo BNDES), especialmente exportadores e substituidores de importações.

Os defensores desta visão costumam passar rapidamente por cima do fato de que as exportações e a produção substitutiva de importações têm reagido vigorosamente à desvalorização cambial. Também não costumam comentar por que isto está acontecendo mesmo em meio à maior redução da demanda mundial em cinco décadas, sem que novos bilhões de reais, suplementares aos que já vêm sendo sistematicamente usados, tenham sido canalizados, na forma de empréstimos privilegiados, para acionistas de empresas privadas (geralmente grandes).

Os neo-intervencionistas procuram, também, embaralhar políticas horizontais de desoneração da produção doméstica, obviamente desejáveis (que fazem parte da agenda microeconômica deste documento, que poderia ser perfeitamente caracterizada como uma “política industrial”), com a defesa, geralmente por vias tortuosas, do aumento dos subsídios a determinados setores produtivos, abrigados muitas vezes sob o pomposo rótulo de “estratégicos”.

A principal defesa do neo-intervencionismo, porém, é o ataque. A forma mais comum é a rotulação de “neoliberal” das pessoas e instituições que, mesmo sem decretar taxativamente que toda e qualquer política setorial é perniciosa, (pouquíssimos defendem esta visão ultraliberal no Brasil), consideram que os recursos escassos do setor público devem ser direcionados primordialmente aos pobres, não aos ricos.

III.2 - Lições da experiência internacional

No momento em que a relativa, ainda incompleta, recuperação da capacidade financeira do Estado brasileiro alarga o leque de políticas públicas possíveis, o debate sobre quem deve ser o principal beneficiário direto da ação do governo é fundamental. Vale a pena, portanto, examinar a experiência internacional em relação a estes mesmos dilemas, em outro contexto histórico.

III. 2.1 - A experiência do leste asiático

Não obstante o milagre econômico e todo o esforço de se implementar uma política industrial capaz de fazer com que o país crescesse mais do que os países desenvolvidos, o Brasil está aproximadamente estacionado em 20% da renda per capita americana desde os anos 60. A história brasileira, sob a égide desta primeira onda do pensamento intervencionista, não é muito diferente da ocorrida na maioria dos países que optaram por estratégias semelhantes, particularmente na América Latina, onde as idéias da CEPAL tiveram forte influência. Alguns dos desdobramentos típicos das políticas cepalinas foram:

- depois de algum sucesso inicial, houve décadas de crescimento irregular, instabilidade cambial, surtos inflacionários e descontrole fiscal;
- a política social foi relegada ao segundo plano;
- a economia foi fortemente fechada, as tarifas e subsídios, distribuídos a rodo para setores eleitos (muitas vezes com critérios obscuros), pelos governantes, (muitas vezes ditadores), criaram empresas ineficientes e demandantes de suporte crescente;

-
- o “estouro” dos modelos de substituição de importação assumiu formatos diversos, comumente entrelaçados com a dinâmica política. É possível dizer, porém, que o sistema mostrou-se inviável tanto do ponto-de-vista cambial, quanto fiscal.

Esta história contrasta fortemente com o ocorrido no leste asiático, onde vários países, como Coreia, Taiwan, Cingapura e Hong Kong, saíram de posições de renda per capita (comparada com a americana) muito inferior a dos países “substituidores de importação”, nos anos 60, para patamares muito superiores e, em alguns casos, semelhantes aos dos países mais ricos. A Coreia, por exemplo, saiu de 9% para 37%, e Hong Kong de 23% para 82%.

A Coreia é uma comparação apropriada. Houve, de fato, política industrial setorial na Coreia, e em vários outros países asiáticos bem-sucedidos. Desta forma, este documento não sustenta que a política industrial seja necessariamente um impedimento ao desenvolvimento. O importante é notar que, diante do tamanho do Estado brasileiro, do déficit das contas públicas e do endividamento, é preciso os gastos.

O caso coreano mostra uma fórmula de política econômica bem diferente da latino-americana:

- gastos públicos maciços com educação, saúde e reforma agrária;
- a política industrial voltou-se ao aumento das exportações, e não à substituição de importações;
- o crescimento das exportações foi atrelado à expansão das importações configurou-se - basicamente, como uma política de abertura comercial, mesmo que selecionando setores para proteção. Enquanto o grau de abertura da economia coreana, (medido pelas exportações mais importações de produtos e serviços), saltou de 38% do PIB para 85% entre 1970 e 1998, o do Brasil saiu de 15% para 18%;

-
- o conjunto de políticas públicas - subsídios e maciços investimentos sociais - nunca comprometeu a sustentabilidade fiscal, que garantiu décadas de baixa inflação, pouca volatilidade cambial e estabilidade macroeconômica. Esta característica é comum à Coreia e a maioria dos países do Leste asiático. O cenário de estabilidade foi interrompido pela crise de 1997, mas que veio depois de uma mudança indiscutível do patamar de desenvolvimento daqueles países, que não foi perdida.

A lição comparativa, a nosso ver, é clara. A grande diferença da experiência bem-sucedida de alguns países asiáticos no pós-guerra o desempenho decepcionante das nações latino-americanas, do norte da África e da Índia, não é a política industrial, que aconteceu em quase todos os casos, embora com formatos distintos. A distinção radical entre os dois países foi a política social. Em dez anos, a Coreia educou toda uma geração, realizou grandes melhoras na saúde pública e distribuiu a propriedade da terra. Em outras palavras, este país massificou os ativos fundamentais ao desenvolvimento no conceito amplo. É inegável que a transição democrática foi mais lenta no leste asiático, nem chegou ainda a ocorrer em um país como Cingapura. Mas o próprio desenvolvimento econômico e suas eventuais crises empurraram a Coreia, por exemplo, para a trilha da democratização.

É fundamental lembrar que a revolução social coreana ainda não foi realizada no Brasil, nem remotamente. Para ficar apenas no exemplo da educação, mesmo com os inegáveis progressos recentes, o Brasil ainda fica significativamente atrás de países latino-americanos como o México e Porto Rico, compete com nações de renda per capita bem inferior, como o Peru. É lastimável, portanto, que a pequena recuperação da capacidade de investimento do Estado brasileiro corra o risco de ser canalizada para discutíveis intervenções na atividade econômica, por meio de subsídios a setores empresariais e não no início do resgate da nossa gigantesca, vergonhosa e intolerável dívida social.

III. 2.2 - A experiência da Terceira Itália

Alguns dos territórios que mais cresceram no mundo durante as últimas décadas (que geraram mais e melhores postos de trabalho), não foram os que atraíram grandes investimentos através de incentivos fiscais e promessas de proteção frente à concorrência internacional, mas os que, de uma forma ou de outra, foram capazes de criar uma ambiência favorável ao desenvolvimento de micro e pequenos negócios, como a chamada Terceira Itália, onde se obteve um substancial aumento do bem-estar da sociedade através da combinação virtuosa de crescimento econômico e melhora da distribuição de renda. Também neste caso, como no do leste asiático, este processo não teria sido possível sem a reforma agrária do imediato pós-guerra e o forte aumento da escolaridade de jovens e adultos, ocorrido entre o fim dos anos 60 e meados dos 70.

Além destas condições iniciais favoráveis, o sucesso destes territórios deve ser atribuído à implantação de sistemas locais de desenvolvimento, centrados na idéia da “construção social e política do mercado”. Não há nada que esteja mais às antípodas do neo-liberalismo. Não se parte, de fato, da hipótese de que os mercados funcionam naturalmente, mas se procura, de diferentes maneiras, fazer com que funcionem do melhor modo possível. Por mercados, entende-se aqueles dos bens e serviços que são produzidos e comercializados pelas empresas, é claro, mas também, (e talvez sobretudo), os dos diferentes serviços que as empresas precisam para se desenvolverem, ou seja, os da informação, do crédito, da tecnologia, de formação de mão-de-obra, etc.

A construção destes mercados não é obra apenas para governos; em alguns casos, se deu apesar deles. São processos necessariamente demorados, que requerem uma ampla costura de interesses públicos e privados, na produção e na disponibilização destes serviços. Costura esta que, mesmo em países pequenos

como a Itália, só é possível no âmbito de territórios subnacionais, pois tanto a vocação econômica quanto a natureza e a profundidade das falhas de mercado e os meios disponíveis para enfrentá-las variam profundamente de uma região para outra.

É impossível, por exemplo, explicar o sucesso dos distritos industriais da Emilia Romagna sem fazer referência ao papel do Partido Comunista Italiano (e seu sucessor, o PDS). Durante cinco décadas consecutivas manteve-se no poder, na maioria dos três níveis de governo local, e teve a capacidade de animar e coordenar um amplo processo de concertação social junto a associações patronais, sindicatos de trabalhadores e entidades do terceiro setor. Nem o Partido Comunista Italiano, nem nenhum outro partido político, no entanto, teve papel de destaque no extraordinário crescimento dos distritos industriais no Veneto neste mesmo período.

Os protagonistas do desenvolvimento local são, portanto, múltiplos, simplesmente porque, em qualquer latitude, não há ator econômico, político e/ou social, que seja capaz de monopolizar a oferta de serviços de desenvolvimento empresarial na amplitude e diversidade necessárias. Isto significa, entre outras coisas, que, se um governante desejar promover o desenvolvimento local do território que governa, terá, antes de qualquer outra coisa, que descer do pedestal e compartilhar os espaços do diagnóstico, da formulação, da implantação e da avaliação de políticas públicas com outras esferas de governo, o setor privado e a sociedade civil organizada.

Fazer com que os mercados dos serviços de desenvolvimento empresarial funcionem significa, em última instância, democratizar o acesso a estes serviços. Não é por nada que os territórios supracitados não apenas cresceram, mas reduziram sua desigualdade ao longo das últimas décadas.

O papel do Estado nacional na promoção deste tipo de desenvolvimento é radicalmente diferente daquele desempenhado num processo de substituição de importações. Algumas das suas atribuições são:

- em vez de intervir nos mercados, trabalhar para que eles funcionassem;
- em vez de comandar sozinho o processo, criar incentivos necessários para que outros atores governamentais e da sociedade civil se tornem seus co-autores;
- em vez de privilegiar a acumulação de capital físico, voltar suas ações para o incremento do capital humano;
- em vez de tutelar as entidades de classe, fomentar o associativismo e permitir que os interesses coletivos se estruturem de forma mais livre, legítima e sólida;
- em vez de eleger (poucos) vencedores, trabalhar no sentido de democratizar o acesso às diferentes formas de riqueza (o patrimônio, o conhecimento, a informação, o crédito, etc.).

III.3 - Agenda de reformas

Apesar dos avanços inegáveis obtidos pela política econômica do atual governo, há muito ainda para se fazer. É ocioso, para os fins deste documento, discutir se aquelas lacunas se devem a erros da atual administração, ou simplesmente ao fato de que existe uma resistência ferrenha às reformas, que atingem interesses de setores privilegiados. O que importa é listar, objetivamente, os itens da agenda econômica à frente.

Claramente, os problemas econômicos do Brasil são mais de natureza microeconômica do que macroeconômica. O país, na verdade, é um inferno de

incentivos distorcidos de sistemas que devolvem à sociedade algo muito diferente, e muitas vezes até contrário, ao que foi planejado e desejado. As áreas em que as distorções ocorrem são inúmeras, e amplamente conhecidas: impostos, crédito, previdência, setor público, mercado imobiliário e a regulamentação de quase toda a atividade econômica.

Este documento não pretende apontar soluções detalhadas em cada caso, tarefa que exigiria esforços adicionais de detalhamento da pesquisa, planejamento e execução. O importante, porém, é reconhecer que residem nestes “detalhes” os principais freios ao crescimento econômico, com justiça social, no Brasil; não em formulações usualmente fantasiosas e vazias sobre supostas falhas fundamentais do modelo econômico.

III. 3.1 - Reforma tributária

O Brasil é um país que exporta impostos, tributa pesadamente a produção, o investimento e o trabalho, e isenta os mais poderosos, capazes de detectar as inúmeras janelas de um sistema impositivo paroxisticamente complexo. Uma parcela exagerada e crescente da carga tributária é vinculada a gastos específicos. A existência de impostos em cascata distorce preços relativos e cria incentivos equivocados para a alocação dos investimentos. Por conta da estrutura tributária atual, em outras palavras, os investimentos que são gerados não são os necessários para maximizar os ganhos de produtividade que a sociedade requer para melhorar seu bem-estar de forma mais significativa. Se o que se deseja é estimular o crescimento e, sobretudo, gerar uma melhor distribuição da renda, é preciso:

- desonerar a produção, o investimento, a folha de salários e as exportações;

-
- reforçar a tributação sobre o consumo, de forma progressiva, reservando as maiores alíquotas para os bens e serviços consumidos pela população de alto poder aquisitivo, reduzindo, ou até eliminando, a taxaço sobre a cesta básica das camadas inferiores da distribuição de renda;
 - tornar mais progressiva, de maneira geral, a incidência da carga tributária;
 - eliminar os impostos em cascata; e
 - desvincular os gastos das receitas.

III. 3.2 - Reforma da legislação trabalhista

A legislação trabalhista brasileira é velha, rígida, de inspiração fascista, centralizadora e paternalista, além de impor custos muitos altos para empregar. A resultante deste sistema é, por um lado, que mais da metade da força de trabalho se encontra na informalidade, onde enfrenta, desnuda das proteções trabalhistas teoricamente em vigor, as intempéries do capitalismo selvagem; por outro, a alta rotatividade (e, portanto, a baixa qualidade) das relações de trabalho no emprego formal. A CLT é um entulho autoritário que tem que ser removido em bloco, não em partes, como quer agora o governo. Isto implica:

- estruturar um modelo orgânico de relações do trabalho e não simplesmente propor medidas tópicas, que remendem o modelo atual, exausto por definição e superado pelos fatos;
- preservar direitos sociais, como piso de garantias, para trabalhadores que resolvam não se filiar a entidades sindicais (liberdade sindical negativa) e explicitar os direitos que não podem

ser objeto de negociação coletiva - dada a natureza de ordem pública que neles se contém;

- evitar “regulamentarismos”, não só pela facilidade com que o detalhamento legal se torna superado, contribuindo para a formação da cultura de descumprimento da norma (a lei que não pegou), mas porque o novo modelo deve privilegiar a vontade dos agentes coletivos, exercitada para robustecer o compromisso das partes;
- elaborar normas dispositivas, sempre que possível, evitando a rigidez da determinação, quando as partes resolverem dispor sobre dado instituto, preservando a efetividade do consenso alcançado em negociação coletiva;
- estabelecer separação entre as relações coletivas e as relações individuais de trabalho, dando ênfase e prestígio àquelas como ferramenta necessária às transformações que os atores sociais poderão moldar, sem que isso signifique o desmonte de direitos individuais;
- elaborar um Projeto de Lei de Relações Coletivas de Trabalho para ordenar, num só diploma legal, toda a disciplina relativa à organização sindical, negociação coletiva e direito de greve, consagrando-se a liberdade sindical (Convenção 87 da OIT), a extinção das “categorias” profissionais e econômicas determinadas pelo Estado (Estado Novo) como base da organização sindical e extinguindo todas as contribuições sindicais e parafiscais obrigatórias ligadas à representação sindical; e
- rever o papel normativo da Justiça do Trabalho.

III. 3.3 - Reforma da previdência

O sistema previdenciário incentiva a aposentadoria precoce de um grande número de trabalhadores de meia-idade, no auge da sua capacidade produtiva. Ao fazê-lo, priva da sua contribuição empresas e instituições carentes de recursos humanos, parcialmente responsáveis pela sua própria formação profissional - como acontece tão freqüentemente no setor público. Além disso, principalmente, os brasileiros precocemente aposentados são um dos fatores na base da maior ameaça ao equilíbrio fiscal e econômico do País: a conta extremamente alta, em termos de comparações internacionais, dos benefícios de aposentadoria, especialmente do setor público. Com uma parcela pequena da conta total sendo coberta por contribuições, as aposentadorias são responsáveis por um déficit nas contas públicas de 4% a 5% do PIB ao ano. Bastaria alocar uma fração destes recursos aos mais pobres para fazer com que todos os brasileiros saíssem da miséria. Se este volume de dinheiro fosse usado para acabar com a pobreza no Brasil, ainda sobraria um saldo positivo. As etapas já implantadas da reforma do sistema apontam para a organização da previdência complementar, tanto no setor público como no privado. É preciso, no entanto, avançar muito mais, garantir a absoluta solvência atuarial do sistema de previdência no curto, médio, longo e longuíssimo prazo:

- a reforma da previdência precisa ser aprofundada, na direção da substituição do atual regime de repartição, por um de capitalização, de forma a incentivar a formação de poupança privada, necessária ao crescimento sustentável;
- o setor de fundos de pensão deve caminhar progressiva e rapidamente na direção de planos de contribuição definida, com a redução respectiva dos planos de benefício definido;

-
- a previdência pública deve dedicar-se a garantir, de forma muito mais universalizada do que a atual, um nível mínimo de aposentadoria, possivelmente mais baixo do que o que existe hoje, para toda a massa de trabalhadores brasileiros;
 - a complementação dos proventos da aposentadoria pública deve ser feita pelo sistema de fundos de pensão fechados e abertos;
 - o estabelecimento de um piso de idade mais elevado para a aposentadoria é essencial para o reequilíbrio atuarial do sistema. As aposentadorias em idade precoce, abaixo de 60 anos, devem ser categoricamente proibidas, ainda que seja preciso mudar novamente a Constituição. As exceções àquela regra geral são: a) os casos em que a aposentadoria precoce é acompanhada de uma redução proporcional dos benefícios, o que é muito mais factível nos sistemas de contribuição definida; e b) carreiras e grupos sociais em que efetivamente a entrada no mercado de trabalho seja precoce e o desgaste da vida laboral acentuado, e que se situem, na grande maioria dos casos, nas camadas inferiores da distribuição de renda;
 - a reformulação radical do sistema de previdência do setor público, abolindo a multiplicidade e a complexidade dos regimes, trazendo-o para um formato o mais próximo possível do sistema de aposentadorias do setor privado. O reequilíbrio financeiro das aposentadorias do setor público, seja pelo aumento das contribuições (como a taxação dos inativos), seja pela redução dos benefícios, é o principal desafio fiscal e social (pelo volume de recursos públicos que consome) de curto prazo no Brasil. Entende-se por setor público todos os níveis da Federação, todos os poderes do Estado e todos os órgãos, parcial, ou totalmente, estatais.

III. 3.4 - Reforma do mercado de capitais

O mercado de capitais doméstico continua atrofiado, o que limita o investimento não só das grandes empresas, mas também, e principalmente, dos médios, pequenos e micro negócios. Portanto, além de consolidar a estabilidade para reduzir o risco Brasil e as taxas de juros, é preciso reformular toda a microeconomia do mercado de capitais. Abaixo, foram listadas medidas necessárias ao crescimento da poupança e à consolidação de um verdadeiro mercado de capitais no Brasil:

- criar as condições para a diversificação das fontes de financiamento de longo prazo, hoje monopólio do BNDES, uma agência do governo com 'funding' de recursos obtidos por meio da poupança forçada. Para maximizar a eficiência dos investimentos, é imprescindível que o Brasil tenha um mercado de capitais forte e segmentado. Deve ser baseado na poupança voluntária em busca de diferentes combinações de risco e retorno, que possa ser direcionada para toda a gama de possíveis investimentos, dos grandes projetos a empresas nascentes;
- corrigir as distorções tributárias, que sufocam o mercado acionário e a corretagem no país, além de expulsar a liquidez para as praças internacionais;
- tornar mais transparente a administração dos fundos de pensão, ainda dominados, em parte considerável, por gestões desprovidas de qualquer incentivo à maximização da rentabilidade dos investimentos. Fazer o setor caminhar na direção dos planos de contribuição definida e limitar a transferência de recursos das estatais para os seus fundos;

-
- regulamentar o artigo 192 da Constituição, que trata do sistema financeiro. É preciso garantir a autonomia operacional do Banco Central, dando à sua diretoria mandatos fixos, com nomeação pelo Executivo e aprovação pelo Senado. As metas de inflação, por exemplo, devem ser fixadas pelo Executivo, ao Banco Central cabe usar os instrumentos de política monetária, especialmente a fixação da taxa básica de juros, para perseguir-las;
 - ainda no âmbito da regulamentação do artigo 192, é preciso tratar de forma adequada de uma nova arquitetura institucional de regulação e fiscalização dos diversos segmentos do mercado financeiro. A tendência moderna é a de desregulamentar a interação entre grandes investidores que sabem se defender, e as instituições financeiras e, por outro lado, regular, de forma simples, objetiva, transparente e rigorosa, a relação entre os ofertantes de produtos e serviços financeiros e os pequenos investidores;
 - garantir de forma mais efetiva os direitos dos acionistas minoritários. Os avanços da Lei das Sociedades Anônimas, recentemente aprovada, foram tímidos. Neste sentido, a solução mais saudável para a questão dos minoritários é criar fortes incentivos que, gradualmente, eliminem das bolsas brasileiras as ações preferenciais (sem direito a voto), que estão na raiz de todas aquelas distorções;
 - desmontar o monopólio estatal dos resseguros, hoje totalmente desprovido de sentido econômico, que se eterniza pela simples inércia da sua existência.

III. 3.5 - Direitos de propriedade

A má definição dos direitos de propriedade não apenas incentiva a favelização dos grandes centros urbanos como relega à informalidade parcela expressiva da população brasileira. O Estatuto das Cidades, recentemente aprovado, é um passo importante na direção de reverter este quadro, pois resolve distorções do passado. Mas é insuficiente. É preciso criar uma legislação que garanta as bases para uma ocupação ordenada do território urbano.

III.3.6 - Acesso ao crédito

O Brasil é um país de acesso ao crédito extremamente restrito e de taxas de juros exorbitantes. A inexistência do crédito formal para os pobres e para os microempreendedores é pior do que os juros absurdos dos cheques especiais e dos crediários, com exceção dos programas de microcrédito, que ainda atingem apenas uma parcela ínfima da demanda potencial. A informalidade brasileira, que se estende à moradia, priva uma ampla parcela da população de colateral valioso para investimentos na sua própria formação, na qualidade de vida ou em algum tipo de negócio. O mercado hipotecário, central na economia de países desenvolvidos e em desenvolvimento, é no Brasil um campo minado, onde só os mais oportunistas, articulados e rápidos, conseguem agarrar as oportunidades que se abrem e fecham num piscar de olhos, testemunhando a inviabilidade econômico-financeira do setor. Diante deste quadro, uma série de ações deveria ser perseguida pelo governo:

- prosseguir e fortalecer o programa de redução de “spreads” bancários posto em prática pelo Banco Central, atuando mais agressivamente para forçar a concorrência entre os bancos, pela

utilização compulsória de todas as formas possíveis de dar maior transparência aos consumidores de produtos e serviços bancários dos juros e tarifas cobrados por todas as instituições atuantes no sistema;

- reformar a lei de falências, facilitando a execução de garantias, para aumentar o volume de recursos disponíveis à concessão de crédito. Uma iniciativa deste tipo seria ainda mais eficaz no âmbito de uma reforma geral do Judiciário no Brasil, que o torne mais ágil, eficiente, e menos sujeito a ações protelatórias;
- criar as condições legais para que as populações das favelas e outros tipos de residências informais não só tenham a titularidade dos seus imóveis, como também possam usá-los – mesmo quando se trata do único imóvel – como colateral em operações de crédito;
- completar o aparato jurídico, normativo e institucional, necessário à formação de um amplo e moderno mercado hipotecário, onde o risco possa ser securitizado e pulverizado com segurança e transparência. É certo que o desenvolvimento de um mercado deste tipo depende do aprofundamento da estabilidade econômica, que levará à queda do risco Brasil e à redução substancial das taxas de juros; e
- estimular, por meio do apoio técnico constituição de fundos concessionais, as iniciativas de microcrédito, voltada aos micronegócios das camadas médias e inferiores de renda. O microcrédito deve ter uma orientação de mercado e ser visto como negócio, a ser explorado de forma eficiente por empreendedores capazes. Os fundos concessionais são o ponto-de-partida de um sistema que deve ganhar vida financeira própria. Sem esta abordagem, o sistema fica eternamente refém das verbas pública, e

não tem condição de multiplicar-se e explorar a imensa demanda não atendida de crédito dos microempreendedores do setor informal.

III. 3.7 - Infra-estrutura e regulação

É preciso completar a reforma do setor de infra-estrutura do Brasil, baseado em competição, extensa participação do setor privado, e uma ação firme e lúcida do Estado por meio de agências reguladoras capazes de lidar com os desafios e complexidades dos seus respectivos mandatos. Algumas das prioridades mais urgentes desta agenda de infra-estrutura são:

- completar a reestruturação do setor elétrico, abortada no meio por manobras políticas que desembocaram num mostrengo indefinido, nem público nem privado. Este formato precário e transitório do setor energético contribuiu decisivamente, pela sua inoperância e desorganização, para maximizar os efeitos nocivos da falta de chuvas nos reservatórios. A modelagem do setor elétrico é uma tarefa de imensa complexidade, que deve ser deixada a cargo dos técnicos e microeconomistas, sob o controle dos poderes políticos constituídos, mas sem interferências mesquinhas e ignorantes de interesses políticos paroquiais. A retomada da privatização, provavelmente necessária, deve ser vista não como um fim em si mesmo, mas como parte constitutiva de um projeto global para o setor que faça sentido. É fundamental que o sistema garanta a concorrência, onde possível, rentabilize os investimentos de forma adequada, e garanta a universalização da rede energética;

-
- modelar de forma adequada o ambiente jurídico, normativo e econômico do setor de saneamento, de forma a permitir uma retomada vigorosa dos investimentos nesta área; é uma vergonha que, enquanto milhares de crianças brasileiras continuam a morrer de doenças infecto-parasitárias, fazendo da nossa alta mortalidade infantil um indicador em total descompasso com a renda per capita do país, os investimentos em saneamento estejam acontecendo em um ritmo lento, retardados pela falta de vontade política de se resolver os entraves financeiros e regulatórios. Particularmente perturbador é o fato de que a discussão sobre a titularidade das concessões na área de saneamento - se Municipais ou Estaduais - possa ser um fator de retardamento dos investimentos no setor.

III. 3.8 - Serviços de desenvolvimento empresarial

Uma política pública que incentive o surgimento de uma indústria moderna e competitiva de serviços de desenvolvimento empresarial pode ser um componente decisivo da estratégia de redução da desigualdade com crescimento econômico numa perspectiva democrática.

O Brasil é o país com o maior número de empreendedores do mundo. A grande maioria, contudo, sobrevive na informalidade e à margem da subsistência, por não ter acesso a serviços essenciais para melhorar a qualidade de seus negócios. Além de crédito, há de se oferecer educação básica, capacitação profissional, certificação, assistência técnica, infra-estrutura, consultoria e análise sistemática da evolução do mercado, apoio à comercialização, entre outros serviços de apoio.

A oferta de uma gama tão diferenciada de serviços não é uma tarefa que o Estado (em qualquer nível) seja capaz de desempenhar sozinho. Requer arranjos

entre diferentes níveis de governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada que sejam regionalmente diferenciados.

O sistema CODEFAT e um órgão como o SEBRAE podem ter papel-chave na implementação de uma estratégia deste tipo, implementando, por exemplo, um sistema de “vouchers”.

No caso específico do SEBRAE, ao invés de atuar diretamente na oferta de capacitação e de consultorias pontuais às empresas em todo o território nacional, teria que atuar na animação e coordenação de atores públicos e privados no âmbito dos territórios produtivos para criar uma ambiência favorável ao desenvolvimento dos micro e pequenos negócios.

IV Sustentabilidade política: cooperação e ampliação do espaço público

Um projeto de desenvolvimento é, acima de tudo, um projeto político. Para mudar o Brasil no sentido proposto neste documento é preciso inovar na maneira de fazer política.

As políticas públicas voltadas ao enfrentamento direto da questão da desigualdade e à erradicação da pobreza terão que ser pensadas, modeladas e executadas ao longo de décadas. Necessitam ser sustentáveis, não apenas do ponto de vista econômico e financeiro, mas também político e institucional.

A ação dos partidos políticos é, evidentemente, fundamental para um projeto de desenvolvimento. A execução de uma estratégia de desenvolvimento com justiça social exige dos partidos políticos que enfatizem mais a cooperação do que a competição, extravasando os limites de seus projetos de curto prazo. Um passo relevante nessa direção seria a adoção de um arcabouço institucional e político que garanta a continuidade e a eficácia de uma agenda social de medidas emergenciais e estruturais.

A mistura de instrumentos inadequados, aplicados aleatoriamente a problemas mal compreendidos, que caracteriza a política social brasileira do passado e do presente, é em grande parte o fruto da descontinuidade - uma arquitetura do absurdo, onde obras que não serão concluídas são construídas no esqueleto de obras inacabadas. A questão da descontinuidade das políticas públicas é problema recorrente da recente experiência democrática do País. Não faltam, no mercado das idéias, propostas para enfrentá-la. A costura de pactos nacionais entre os partidos políticos em torno de uma agenda mínima seria uma delas. Outra seria a formação de um consenso nacional em torno de uma agenda que não possa ser contornada pelos partidos políticos. Uma terceira é a criação consensual de mecanismos que impermeabilizem as instituições e agências responsáveis pela execução da política social às pressões e ingerências de curto prazo derivadas do ciclo eleitoral e da alternância dos partidos que detém cargos executivos ou maioria nos parlamentos. A princípio, não existe obstáculo teórico à replicação, em agências encarregadas da política social, do modelo de autonomia operacional de alguns bancos centrais, com mandatos fixos para a diretoria e a obrigação de se atingir determinados objetivos.

Compete aos políticos comprometidos com um projeto de desenvolvimento a busca de uma fórmula que garanta a continuidade das políticas públicas. Certamente, em diferentes áreas geográficas, e diferentes instâncias da política pública, as soluções serão distintas. O importante é o reconhecimento de que qualquer iniciativa de implementação de políticas públicas, que não olhe para além do horizonte de atuação dos seus formuladores e executores, estará fadada ao fracasso.

O Estado, por outro lado, dificilmente será capaz de cumprir com a agenda de desenvolvimento proposta neste documento se agir isoladamente. Sua capacidade de enfrentar os maiores problemas sociais e econômicos do país tem se reduzido, por uma série de razões. Destacam-se, entre outros:

-
- a fragilidade programática dos partidos políticos;
 - a falta de foco dos programas partidários nas questões relevantes para a população pobre e miserável;
 - a indefinição de regras claras que estabeleçam as atribuições e as articulações entre os diferentes níveis de governo;
 - a defesa corporativa de privilégios (“direitos adquiridos”) pelas camadas mais organizadas da sociedade;
 - a privatização de serviços públicos, acompanhada, por vezes, pela incapacidade ou negligência regulatória; e
 - a instabilidade cambial e financeira provocada pela crescente integração dos mercados.

A permanência da desigualdade e da pobreza em patamares tão elevados ao longo de décadas de intensas mudanças econômicas e políticas está relacionada a um certo esgotamento dos modelos tradicionais de representação. A democracia representativa, não só no Brasil, está esbarrando em seus próprios limites, que só poderão ser ultrapassados com o avanço e a consolidação de mecanismos democráticos de natureza mais participativa. Isto não significa recuar nas conquistas e na consolidação da democracia representativa e no fortalecimento dos partidos políticos, mas sim permitir que a política seja oxigenada pela participação da sociedade civil. Isto implica uma redefinição do espaço público para além da esfera estatal.

Na incipiente experiência democrática brasileira, o Estado se mostrou incapaz de responder grande parte das demandas da sociedade, o que gerou muita frustração e desencanto na opinião pública, sem porém despertar nostalgia da ditadura. Pelo contrário: a insatisfação política tem acirrado a demanda por “mais democracia”.

Se é certo que o Estado deixou de ser onipotente, embora raramente o reconheça, também é certo que apareceram novos atores capazes de ter papéis de protagonistas no cenário que se esboça.

Por um lado, o setor privado assume este papel, seja por conta de ter assumido o controle, na prática, de uma ampla gama de serviços de utilidade pública, seja pela simples necessidade de sobreviver em mercados cada vez mais competitivos, ou ainda pela crescente conscientização a respeito da “responsabilidade social empresarial”. O Instituto Ethos, por exemplo, e a disseminação de Conselhos de Responsabilidade Social, ou congêneres em associações empresariais são sinal evidente de uma mudança de mentalidade que veio para ficar. Uma parte importante do setor privado não se contenta mais em pagar seus impostos em dia e deixar que o governo monopolize o enfrentamento dos problemas sociais.

Por outro, nos últimos anos, mudanças positivas se deram no campo da sociedade civil. Os exemplos são inúmeros: a mobilização em torno de temas como a AIDS e a fome por parte de Herbert de Souza, o Betinho; a difusão de programas de aumento da escolaridade de jovens e adultos e a proliferação de cursos de pré-vestibular nas favelas e periferias das grandes cidades; as iniciativas de democratizar o acesso à tecnologia da informação, as campanhas de desarmamento, a Pastoral da Criança; etc. Este crescente papel do chamado Terceiro Setor por vezes se dá por iniciativa própria, por outras é induzido pelo poder público (notoriamente das ações do Conselho do Programa Comunidade Solidária, mas também de Ministérios do Trabalho e Emprego, da Educação, da Saúde e da Reforma Agrária, de alguns governos estaduais e de algumas prefeituras). Em outro contexto, a posição vitoriosa do Brasil e da Índia na Quarta Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), em relação à prevalência do direito à saúde pública, quando confrontado com o direito, legítimo, à propriedade intelectual, jamais teria acontecido sem o lobby

de poderosas ONGs, como a Oxfam e a Médicos sem Fronteiras. Estes são apenas alguns exemplos do potencial transformador que apenas começa a ser arranhado, não só no Brasil, mas no mundo.

Salta aos olhos que, de forma isolada, nem Estado, nem setor privado, nem sociedade civil têm a capacidade de resolver os problemas que estão postos para a sociedade brasileira. É preciso, portanto, imaginar um conjunto de arranjos institucionais que sejam capazes de constituir um espaço público não estatal, combinando as potencialidades e os esforços dos diferentes atores em torno de objetivos comuns. Espaço onde a governança há de ser compartilhada, tanto para garantir transparência, quanto para evitar descontinuidades.

No entanto, Estado, setor privado e Terceiro Setor atuam, na maioria das vezes, de forma esparsa e isolada. Pior ainda, nem mesmo há grande entendimento no interior de cada uma destas esferas. No setor público, apesar da descentralização das políticas públicas em algumas áreas, os diferentes níveis de governo têm dificuldades de se articular. No setor privado prevalecem iniciativas isoladas. Na sociedade civil, as parcerias não são raras, mas tendem a se dar de forma fragmentada, baseadas em alianças tácitas que, por vezes, encobrem lealdades que pouco têm a ver com o interesse coletivo ou com a eficácia das ações que são empreendidas. Alianças e parcerias intra e entre esses três universos tendem a se produzir de forma casuística e pontual; o que predomina, em geral, é a desconfiança recíproca.

Na organização desse novo espaço público, é evidente que os políticos e as entidades estatais são atores centrais e indispensáveis. Sem a ação reguladora e estruturante do Estado, a ação privada no domínio público pode facilmente descambar para a privatização dos bens coletivos. Um Estado forte, mas não excludente, pode magnificar as potencialidades positivas dos agentes privados e neutralizar as negativas. O espaço público aberto e transparente é, por excelência, aquele em que todos os interesses se regulam e se vigiam

mutuamente. A corrupção viceja justamente nas confluências obscuras entre o público e o privado, onde a exclusividade e as barreiras ao acesso criam o anonimato fundamental às atividades criminosas.

A eficiência e a eficácia das políticas públicas, bem como sua continuidade e transparência, estão comprovadamente associadas ao grau de controle social exercido sobre elas. A moderna arquitetura institucional da política social requer que o setor público seja o articulador privilegiado, mas não o provedor único. A apropriação dos programas pelos beneficiários, por exemplo, evita que a transferência dos recursos públicos se transforme em uma moeda da baixa política e cria o ambiente de responsabilidade compartilhada, onde os receptores de benefícios se transformam em gestores ativos da política pública.

Os desafios de se encontrar, para cada interação específica, envolvendo Estado, setor privado e sociedade civil, a forma de estabelecer alianças e de maximizar as contribuições que as diferentes esferas podem aportar são imensos. Alguns destes desafios são:

- a criação de um arcabouço legal e regulatório que garanta a mescla correta de incentivos, controles e transparência para acomodar a crescente atividade das ONGs e de atores privados em áreas anteriormente dominadas pelo setor público;
- o Estado deve ser um agente catalisador e viabilizador do desenvolvimento econômico e social das comunidades e territórios. Em vez de produzir e financiar, o Estado deve, entre outros, educar, comunicar, fomentar o associativismo, criar os incentivos corretos ao setor privado e à sociedade civil e prover serviços de apoio;
- assegurar aos pobres e miseráveis brasileiros cidadania, representação política e capacidade de defender seus interesses. Existe claramente um problema de ação coletiva dos pobres, refletido no fato de que em muitas comunidades o voto ainda é uma moeda para a aquisição de

bens privados e não o instrumento para a obtenção de bens públicos, como educação, saúde, saneamento, etc. A sempre adiada reforma política, com toda a sua complexa pauta de itens, como o sistema eleitoral (voto distrital versus proporcional) e a fidelidade partidária, pode ser um importante ponto de partida para se viabilizar a representação dos setores hoje ignorados pelos partidos.

Tornar os pobres visíveis, assegurar que as políticas públicas os alcancem e incentivá-los a se tornarem atores do processo político, depende da capilaridade das redes de interação entre Estado, empresas e sociedade civil. Fomentar e dinamizar um espaço público não-estatal, que evidentemente não exclui o Estado, impõe-se como campo de redefinição dos horizontes de igualdade de oportunidades, de condições e de resultados. A redução da desigualdade, por sua vez, apresenta-se como prioridade para a construção de um Brasil democrático, livre, economicamente eficiente e socialmente justo.