

BRASIL

Justo • Competitivo • Sustentável
Contribuições para Debate

VISÃO GERAL



Copyright©2002 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N. W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Todos os direitos reservados
Impresso no Brasil
Primeira impressão dezembro de 2002
1 2 3 4 05 04 03

As análises, interpretações e conclusões expressas neste livro são inteiramente dos autores e não devem ser atribuídas ao Banco Mundial, suas organizações afiliadas ou os membros do Conselho Executivo de Diretores ou os países que eles representam. O Banco Mundial não garante a precisão das informações contidas nesta publicação e não assume responsabilidade sobre as conseqüências de seu uso. O material nesta publicação está protegido por direito autoral. O Banco Mundial encoraja a disseminação do trabalho e geralmente dará permissão para sua reprodução parcial prontamente. Fotocopiar itens para uso interno ou pessoal de clientes específicos, ou para uso em salas de aula, por motivos educacionais, é permitido pelo Banco Mundial.

A ilustração da capa é “Bichos” (1996) de Athos Bulcão, reproduzida com a autorização da Fundação Athos Bulcão, Brasília, Brasil.

ISBN 85-88192-07-1

Sumário

Prefácio	V
Agradecimentos	VII
Siglas	IX
Visão Geral	17
Uma visão do futuro para o Brasil: três objetivos	17
Um diagnóstico do presente: cinco maneiras de avançar	20
Investindo em pessoas	25
Crescimento através do aumento de produtividade	28
Estabilizando a economia	30
Oferecendo serviços para todos	33
Gestão dos recursos naturais	34
Investindo em pessoas	37
Educação: aumento da equidade e taxas de conclusão	38
Saúde: aumentando a eficiência e o acesso	40
Proteção social: preservando os investimentos em capital humano	42
Trabalho: geração de empregos por meio de melhor regulamentação e maior crescimento	46
Vínculos com a produtividade e a inovação	47
Crime e violência: investimento em prevenção	48
Possíveis opções para investimento em pessoas	52
Crescimento pelo aumento da produtividade	54
Histórico econômico e comparações	54
Por que o Brasil não está crescendo mais rápido?	55
Clima para investimentos: menos burocracia e mais competitividade	56
Setor financeiro: redução de custos e maior acessibilidade	59
Simplificar e avaliar o interesse de todos	61

Regulamentação, infra-estrutura e privatização	63
Tributação: reduzindo as distorções para aumentar a competitividade	65
Impulsionando o comércio, o investimento direto estrangeiro e a inovação	68
Vínculo com a estabilidade macroeconômica	70
Opções para estimular o crescimento por meio da produtividade	71
Estabilização da economia	72
Caminhos interligados: sustentabilidade fiscal e externa	73
Credibilidade: importância dos sinais de estabilidade	74
Previdência social e responsabilidade fiscal	76
Flexibilização dos gastos do governo	77
Superávit primário: reduzindo a dívida e mantendo a confiança	77
Redução da vulnerabilidade por meio da gestão da dívida	79
Inflação: um imposto contra os pobres	82
Um enfoque externo: promoção das exportações e substituição das importações	82
Opções para garantir a estabilidade econômica	87
Oferta de serviços para todos	88
Redução da desigualdade e exclusão	88
Raça e exclusão	89
Governabilidade e transparência do setor público	90
Assistência social: oferta eficiente e imparcial	92
Valorização do patrimônio dos pobres: o espaço urbano	93
Valorização do patrimônio dos pobres: o espaço rural	95
Educação para todos: o vínculo com o capital social	97
Opções para a oferta de serviços para todos	98
Gestão de recursos naturais	99
Tirando o melhor proveito dos recursos naturais	99
Proteção do meio ambiente	102
Recursos naturais e pobreza	107
Aprimoramento da gestão da água e da alocação de investimentos	109
Abertura comercial e vantagens comparativas dos recursos naturais	110
Opções para promover a gestão sustentável dos recursos naturais	111
Do consenso às opções: a criação de uma agenda quantitativa	112

Prefácio

Este volume contém a Visão Geral de um conjunto de textos sobre políticas públicas setoriais preparados pelo Departamento do Brasil do Banco Mundial durante 2002 como uma contribuição ao debate sobre as políticas públicas a serem definidas pelos novos governos federal e estaduais a serem eleitos em outubro de 2002.

O objetivo inicial era agregar as análises e as sugestões de estudos anteriores e da experiência do Brasil, bem como a experiência internacional relevante, para apresentar o conteúdo de forma sintética aos novos governos.

A intenção de disponibilizar os textos a uma audiência mais ampla visa contribuir à análise e discussão sobre políticas públicas a serem formuladas pelos governos brasileiros durante o período de 2003 a 2006 e daí em diante. Também pode servir como um veículo de troca de experiências.

Considerando que os textos foram escritos para a nova administração, já familiarizada com os acontecimentos recentes no Brasil, os textos não têm a intenção de avaliar o recente progresso brasileiro, que tem sido importante. Em vez disso, os textos enfocam os desafios nas áreas para as quais a experiência do Banco Mundial pode trazer contribuições.

Os textos foram escritos em 2002, no contexto de incertezas econômicas pré-eleições presidenciais de outubro de 2002. Portanto, não refletem as informações das discussões políticas e dos desenvolvimentos importantes que ocorreram após as eleições.

Este trabalho não trata de todos os temas de políticas públicas relevantes para o Brasil e, no caso dos temas tratados, a avaliação pode ser direcionada somente a alguns aspectos específicos. A seleção de temas e a ênfase dos textos foram, portanto, guiadas por nossas vantagens comparativas. Os textos sobre políticas setoriais não têm a intenção de apresentar uma agenda completa das políticas públicas relevantes; em vez disso, são apresentados como uma contribuição para o debate.

Os textos sobre políticas públicas foram motivados pela visão de um Brasil justo, competitivo e sustentável. O trabalho apresentado aqui está organizado ao longo de cinco temas abrangentes: investindo em pessoas, aumentando a produtividade, gerenciando os recursos naturais, provendo serviços governamentais a todos e estabilizando a economia. As mensagens principais dentro de cada um dos temas são capturadas nos capítulos setoriais respectivos e são resumidas e entrelaçadas neste capítulo-síntese introdutório. Um volume separado contém os capítulos setoriais.

A parte I do volume separado traz contribuições sobre educação, saúde e proteção social, discutindo os desafios para o capital humano e social. A parte II enfoca finanças, infra-estrutura, desenvolvimento do setor privado e temas relacionados à inovação e à tecnologia, resumindo a experiência acerca do capital físico e do contexto que propicia investimentos. A parte III corresponde aos temas relacionados ao capital natural e à qualidade de vida, trazendo mensagens sobre uso e conservação das florestas, desenvolvimento rural, recursos naturais, serviços urbanos e água. Finalmente, a parte IV trata dos pré-requisitos para todos os temas, analisando as condições para estabilidade macroeconômica, sustentabilidade fiscal e bom funcionamento do governo.

Acreditamos que os governos no Brasil e seus cidadãos compartilham da visão de um país justo, competitivo e sustentável. O Banco Mundial continua apoiando o Brasil em seus esforços no sentido de transformar essa visão em realidade e é grato pelo privilégio de ser parte desta jornada.

David de Ferranti
Vice-Presidente
Região da América
Latina e do Caribe

Vinod Thomas
Diretor
Departamento do Brasil

Joachim von Amsberg
Economista Principal
Departamento do Brasil

Novembro 2002

Agradecimentos

A preparação dos textos sobre políticas públicas setoriais foi um esforço colaborativo do time do Banco Mundial que trabalha com assuntos relacionados ao Brasil, sob a orientação geral de Vinod Thomas, diretor. Joachim von Amsberg, economista principal, liderou a tarefa, com a colaboração de Leila Ollaik.

A visão geral – esta síntese do trabalho – foi escrita por Mark Roland Thomas, e os autores principais dos capítulos setoriais foram: Luiz Gabriel Azevedo, Jacques Cellier, Dean Cira, Luis Coirolo, Chris Diewald, Bill Dillinger, Jerry La Forgia, Jose Luis Guasch, Santiago Herrera, Robin Horn, Theresa Jones, Anjali Kumar, Yasuhiko Matsuda, Abel Mejia e Bill Tyler. Os colaboradores principais para capítulos específicos foram: Anabela Abreu, Alexandre Baltar, Fernando Blanco, Edward Bresnyan, Jayme Porto Carreiro, Martin Gambrell, Linn Hammergren, Jose Luis Irigoyen, Aymeric-Albin Meyer, Charles Mueller, Anna Roumani, Alvaro Soler, Rogerio Studart, Thelma Triche e Asta Zvinieni.

Muitas pessoas contribuíram para a produção deste trabalho com estudos de embasamento, pesquisas, críticas e revisões. Vicente Ferrer-Andreu apresentou o estudo de embasamento intitulado *A Economia do Conhecimento e Melhorias na Capacidade e no Aprendizado*. Clemente Luis Del Valle e Oliver Fratzscher apresentaram um estudo acerca do gerenciamento da dívida interna que serviu como base para a elaboração de capítulos específicos. Comentários preciosos foram recebidos de diversas pessoas em várias fases do processo, principalmente de Eleoterio Codato, Angela Furtado, Daniel Gross, Chris Parel, Maria Madalena dos Santos, Mary Sheehan, Dorte Verner e Zeze Weiss. Houve inúmeros revisores e colaboradores, e gostaríamos de agradecer a todos eles, inclusive a Cecile Ramsay, Bernard Coutollenc, Vivien Foster, Maria Emilia Freire, Indermit Gill, Susan G. Goldmark, Lawrence M. Hannah, Uma Lele, Kathy Lindert, Antônio Rocha Magalhães, Sergio Margulis, Fernando Montes-Negret, Truman Packard, Jorge Rebelo, Mark Sundberg e Augusto de la Torre. Houve debates esclarecedores com base em críticas interessantes, especialmente durante o encontro ocorrido no Rio de Janeiro–RJ nos dias 18 e 19 de março de 2002; e no seminário realizado em

Washington–DC em 1º de julho de 2002. Somos gratos a todos os participantes, incluindo Wolfgang Bertelsmeier (IFC), Andreas Blom, Mauricio Carrizosa, José Augusto Carvalho, Patricio Duarte (BID), Lauritz Holm-Nielsen, Suresh Khosla, Josef Lloyd Leitmann, Graciela Lituma, Toshiya Masuoka (IFC), Bernard Pasquier (IFC), Ricardo Luis Santiago (BID), Carlos Velez, Waldemar Wirsig (BID) e Juan Yermo (OCDE). Maury Sterns e Jeannie Egan foram os moderadores dos debates no encontro e no seminário, que foram organizados principalmente por Patricia Bacelar, Daniela Campos, Julia Conter, Adriana Costa, Lygia Lobo, Cristina Perez e Carolina Sanchez. Várias pessoas colaboraram para a montagem e revisão de capítulos específicos. Agradecemos a todas, especialmente a Andre Averbug, Mauro Azeredo, Ademildes Dantas, Fabiana Imperatriz, Adam Parsons e Monica Singh.

A equipe de produção incluiu Myrna Vallido, responsável pelo orçamento da tarefa; Meta de Coquereaumont e Bruce Ross-Larson, da CDI, que editaram o texto da versão em inglês; Maria Helena Falcão, Lucinda Magalhães e John Stephen Morris, com sua equipe, que traduziram os originais do inglês para o português; Marcos Rebouças, Beatriz Machado, Eduardo Meneses, Fábio Brumana, Laura Tosta, Bruno Sattin, Tatiana Rodrigues da TDA Desenho& Arte, que criaram o desenho gráfico do livro; e Valéria Cabral e a Fundação Athos Bulcão, por terem autorizado o uso de obra de Athos Bulcão na capa.

A orientação geral oferecida por David de Ferranti (vice-presidente para a Região da América Latina e do Caribe), Guillermo Perry (economista chefe), bem como Ana-Maria Arriagada, Danny Leipziger, Ernesto May e John Redwood (diretores) foi de extrema valia. Gobind T. Nankani ofereceu conselhos preciosos. Este volume tomou como base muitos estudos preparados sob sua direção como diretor para o país até setembro de 2001.

O texto foi desenvolvido com base no trabalho e na experiência anterior de muitos brasileiros. O livro foi enriquecido por discussões com um grande número de pessoas no Brasil, incluindo servidores governamentais, principais assessores dos candidatos concorrendo às eleições de 2002, pesquisadores e analistas. Todas as discussões no Brasil foram de fundamental importância para a preparação dos textos e somos gratos a todos.

Este livro reflete as visões dos autores e não necessariamente as visões do Banco Mundial, seu Conselho de Diretores Executivos ou seus países-membros, tampouco os pontos de vista do governo brasileiro ou daqueles consultados durante o processo de elaboração dos textos.

Siglas

ADENE	Agência para o Desenvolvimento do Nordeste
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
ALC	América Latina e Caribe
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANT	Agência Nacional de Transportes
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEX	Agência de Promoção de Exportações
ARPA	Projeto de Áreas Protegidas na Amazônia
BCB	Banco Central do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar	BNDES Participações S.A.
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CENATECs	Centros Nacionais de Tecnologia
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CQH	Programa de Qualidade do Atendimento Médico-Hospitalar
CREMA	Contratos de Restauração e Manutenção das Rodovias Federais

CSLL	Contribuição sobre o Lucro Líquido
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDN	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINAME	Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e equipamentos Industriais
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FLONA	Floresta Nacional
FNDCT	Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUMAC	Fundo Municipal de Apoio Comunitário
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento Escolar
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITR	Imposto Territorial Rural
IUHPE	União Internacional para Promoção e Educação em Saúde
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LOAS	Lei Orgânica da Assistência
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NOAS	Norma Operacional de Assistência à Saúde
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial sobre Propriedade Intelectual
ONA	Organização Nacional de Acreditação
ONS	Operador Nacional do Sistema
OTM	Operador de Transporte Multimodal
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAB	Piso Assistencial Básico
PAB-A	Piso Assistencial Básico – Ampliado
PACQS	Programa de Avaliação e Certificação de Qualidade em Saúde
PADCT	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PEE	Programa Especial de Exportação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Programa de Integração Social/Programa para Formação do Patrimônio do Servidor Público
PMAT	Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNF	Programa Nacional de Florestas
PNFAM	Programa Nacional de Apoio à Administração para os Municípios
POEMA	Programa Pobreza e Meio Ambiente da Amazônia (Universidade do Pará)
PPA	Plano Plurianual
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPI	Programação Pactuada Integrada
PROAT I	Projeto de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do Banco Central
PROAT II	Projeto de Assistência Técnica ao Setor Financeiro
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSF	Programa Saúde da Família
REFORSUS	Projeto de Reforma do Setor de Saúde Rec. Cap. Assistencial
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RPPN	Reserva Particular de Patrimônio Natural
RPPS	Regimes Próprios da Previdência Social
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDE	Secretaria de Direito Econômico
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEAE	Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico
SEBRAE-CE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SEDU	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SNDCT	Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
SNV	Sistema Nacional de Viação
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento
SRF	Secretaria da Receita Federal
STI	Secretaria de Tecnologia Industrial
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
UE	União Européia
USPTO	Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos
ZEE	Zoneamento Econômico e Ecológico

≡ Visão Geral ≡



Visão Geral

Novembro de 2002. As análises e sugestões apresentadas neste documento sintetizam um estudo detalhado sobre 14 setores e têm como objetivo contribuir para o debate e a formulação de políticas públicas.

Uma visão do futuro para o Brasil: três objetivos

O Brasil se encontra entre os maiores países do mundo em população, área territorial e economia. É dotado de um povo altamente empreendedor, uma herança cultural diversificada, riquezas naturais preciosas, instituições sociopolíticas desenvolvidas e uma economia sofisticada. Nas últimas décadas, o país obteve grande progresso, especialmente nos indicadores sociais e nas instituições econômicas. Com base nesses avanços, o Brasil demonstra estabilidade e parece estar preparado para uma década de amplas melhorias na qualidade de vida de seu povo.

Esta Visão Geral, preparada em novembro de 2002, resume algumas possíveis opções e sugestões para apoiar o novo governo brasileiro na promoção de avanços ainda maiores para tornar o Brasil um país ainda mais justo, sustentável e competitivo. O objetivo deste trabalho não é fazer uma avaliação completa do progresso substancial do desenvolvimento do Brasil, e sim abordar mais especificamente alguns desafios enfrentados nas áreas onde a experiência pode ser mais relevante.

A visão que orienta estas propostas para o novo governo é a de um Brasil mais justo, sustentável e competitivo. Esses objetivos se baseiam no grande progresso e no futuro promissor do país. Sugerem uma priorização e um maior impulso à educação fundamental e, em particular, ao ensino médio; ao sistema de transferências sociais, para reduzir a desigualdade e aumentar a produtividade. Essas prioridades implicam escolhas: atribuir mais poder ao povo, em vez de adotar práticas de favorecimento; direcionar os gastos sociais para os mais pobres, e não para grupos cujos interesses são melhor representados; gerar o crescimento mediante o aumento da produtividade do setor privado, e não de recursos do setor público; e

utilizar os recursos naturais de modo sustentável. Todas essas opções requerem do governo decisões, consultas e comunicação.

Esta visão não é apenas produto da experiência do Banco Mundial no Brasil e em outros países, mas também de consultas com a sociedade civil, formuladores de política brasileiros, organizações internacionais, além de especialistas acadêmicos. Esta visão enfatiza os surpreendentes avanços do Brasil especialmente nos setores sociais, como saúde e educação, e considera esse progresso como referência para a elaboração de sugestões.

A ambição dita a urgência. Em setembro de 2002, o nervosismo dos credores da dívida brasileira quanto à política macroeconômica a ser implantada após a eleição elevou os *spreads* dos mercados secundários acima de 20% (em relação aos títulos do Tesouro dos Estados Unidos) e a taxa de câmbio a um patamar em torno de 4 reais por dólar. Embora a cuidadosa gestão econômica tenha sido a marca recente da política brasileira, a restauração da confiança tornou-se uma das principais prioridades.

Muitas das ações necessárias são estruturais e, aparentemente, de longo prazo, como as reformas nas despesas públicas, nos impostos e na previdência social, mas seu valor de sinalização é imediato, daí sua urgência. A credibilidade a curto prazo e os objetivos sociais a longo prazo são mutuamente dependentes. Embora as sugestões apresentadas neste documento enfatizem as reformas estruturais de médio prazo, muitas das reformas também são essenciais à manutenção de uma estabilidade mais imediata.

Em um *Brasil mais justo*, as oportunidades poderiam ser distribuídas de modo mais igualitário e o mesmo poderia ocorrer com a riqueza, a saúde e a qualidade de vida. Apesar dos esforços consideráveis, o Brasil ainda é, como sabemos, uma sociedade de grandes desigualdades: antes das transferências sociais, a parcela de 1% correspondente à população mais rica recebe os mesmos 10% da renda total de que desfrutaram os 50% mais pobres. Os índices de pobreza na região Nordeste equivalem a duas vezes a média brasileira.

As reformas na previdência social e as mudanças no sistema de impostos indiretos poderiam reduzir de modo significativo essas desigualdades. A equidade também é prejudicada pelo alto índice de criminalidade, que afeta mais profundamente os pobres. O aumento da credibilidade da polícia e do Judiciário, mediante reformas institucionais, poderia levar à redução da criminalidade. Os serviços

e os empregos públicos, a infra-estrutura e a assistência social poderiam ser alocados de forma mais transparente, de modo a cumprir metas que atendessem a todos com equidade. Finalmente, a solução de longo prazo para reduzir a desigualdade no Brasil se encontra no sistema de ensino médio. Um recente estudo regional do Banco Mundial estima que, no Brasil, em 1998, o índice de matrícula no ensino médio ficou 36% abaixo da média para países com renda similar.

Um *Brasil sustentável* poderia se apoiar na vantagem comparativa de seus recursos naturais, integrando-os a níveis mais altos de capital humano, comércio e inovação, para construir uma economia com base tanto nos recursos naturais como no conhecimento. Um maior crescimento poderia ser sustentado por aumentos de produtividade, em vez de por esgotamento de recursos.

A escassez de água no Nordeste poderia ser administrada mais eficazmente e de modo sustentável no nível da bacia hidrográfica. Uma agricultura altamente produtiva poderia coexistir com a proteção das reservas ecológicas na Caatinga, no Cerrado, na Amazônia e na Mata Atlântica. A sustentabilidade da qualidade de vida, definida de modo mais amplo, implica o equilíbrio das finanças públicas e melhor qualidade dos gastos do governo, o que poderia abrir espaço para investimentos e manutenção da infra-estrutura.

Um *Brasil competitivo* poderia reduzir os custos de financiamento do governo, colocando o coeficiente da dívida pública em escala descendente. Um objetivo mensurável e realista mesmo a médio prazo poderia ser que os títulos do governo brasileiro atingissem uma classificação do grau de investimento nos mercados internacionais.

A confiança do investidor – obtida com o cumprimento consistente das metas fiscais e de inflação – permitiria ao Brasil reduzir suas taxas de juros e multiplicar o crédito de longo prazo ao setor privado. As ações necessárias para reconhecer e reduzir as dívidas relativas às aposentadorias do setor público poderiam sustentar a credibilidade obtida em outras áreas, como pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A reforma fiscal e o aumento da produtividade poderiam ajudar também a reduzir as necessidades de financiamento externo do Brasil: o crescimento das exportações seria mais sustentável mediante ganhos obtidos com a maior produtividade em vez de mediante assistência direcionada a setores específicos.

Um diagnóstico do presente: cinco maneiras de avançar

Um enfoque central deste diagnóstico é o nível educacional no Brasil, que defasa o país em relação à América Latina e ao mundo. O recente progresso no ensino foi notável, embora tenha partido de uma situação relativamente difícil com taxas de matrícula e qualidade de ensino relativamente baixas. As taxas de matrícula nas escolas de ensino médio, embora tenham melhorado significativamente, ainda representam hoje a mais óbvia deficiência em relação aos índices internacionais, afetando tanto a equidade quanto a produtividade. As políticas educacionais poderiam enfatizar não apenas o sistema de ensino médio, mas também a qualidade da educação fundamental, pois a conclusão dessa etapa faz parte do desafio.

A produtividade do setor privado aumentou em meados dos anos 1990,¹ mas continua relativamente baixa se comparada ao nível de renda do Brasil. No entanto, o país gasta mais, em termos per capita, em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e com ensino superior do que a maioria das nações latino-americanas. Como explicar esse paradoxo? Em primeiro lugar, o setor público domina a P&D: os vínculos de pesquisa entre as universidades e o setor privado são relativamente fracos. Em segundo, o setor privado opera em ambiente freqüentemente burocrático, o que prejudica as empresas menores e mais novas e reduz a inovação tecnológica. Em terceiro, a exposição das empresas brasileiras à tecnologia e à gestão de ponta por meio do comércio (e do investimento estrangeiro orientado para as exportações) é relativamente limitada. E, por último, os gastos com o ensino superior beneficiam apenas poucos. A melhoria desses fatores poderia impelir o crescimento econômico. Porém, um dos vários aspectos positivos é que o Brasil possui recursos naturais extraordinários, que representam ao mesmo tempo uma oportunidade para o desenvolvimento com base no conhecimento e a responsabilidade de gestão sustentável.

¹O estudo sobre o crescimento do Brasil, conduzido pela Rede de Desenvolvimento Global, estima em 2% o aumento do fator total de produtividade anual para 1994-2000, comparado a cerca de zero para 1980-1993.

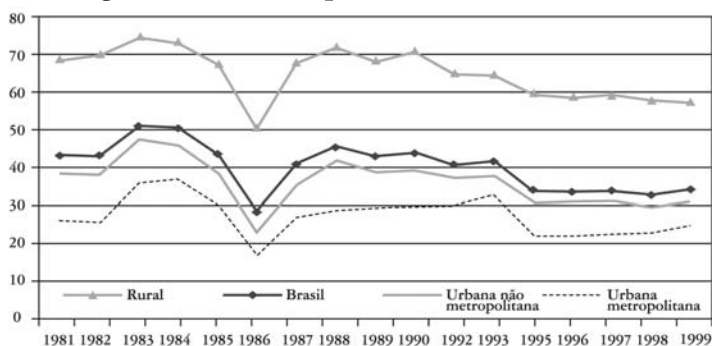
A Visão Geral se baseia em 14 capítulos setoriais preparados por especialistas do Banco Mundial com experiência em suas respectivas áreas:

1. Educação
2. Saúde
3. Proteção Social
4. Setor Financeiro
5. Infra-Estrutura
6. Desenvolvimento do Setor Privado
7. Inovação e Conhecimento
8. Desenvolvimento e Conservação de Florestas
9. Desenvolvimento Rural e Recursos Naturais
10. Serviços Urbanos Municipais, Habitação e Mercados Fundiários
11. Água, Redução da Pobreza e Desenvolvimento Sustentável
12. Estabilidade Macroeconômica
13. Sustentabilidade Fiscal
14. Governança e Setor Público

Nenhum desses tópicos deve ser visto individualmente, pois sua dinâmica é integrada. Saneamento, por exemplo, é determinante essencial para os resultados da saúde, e a inovação na economia com base em tecnologias e conhecimento depende da educação secundária e superior. Todos os setores caracterizam demandas sobre um orçamento restrito. Enquanto muitos desses vínculos são acentuados de modo apropriado nos capítulos setoriais, a Visão Geral pretende fornecer um resumo integrado que sugere sinergias, intercâmbios e prioridades.

A exclusão social brasileira pode refrear também o crescimento econômico (o vínculo entre desigualdade e desenvolvimento é claro nos indicadores internacionais). O baixo crescimento pressiona as finanças públicas e dificulta a redistribuição de renda, embora o Brasil tenha desenvolvido, não obstante, excelentes modelos de transferência de renda, como o Bolsa-Escola, o Programa para Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e a aposentadoria rural. Esses programas merecem ser integrados e possivelmente expandidos. A pobreza diminuiu na metade dos anos 1990 (Figura 1), mas atualmente cerca de um terço da população ainda vive abaixo da linha de pobreza estabelecida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). No entanto, o Brasil não é um país pobre: o hiato de pobreza equivale a apenas 1,6% da renda nacional.² O país aplica mais que 10 vezes esse valor em diversas formas de despesas sociais: esses gastos poderiam evidentemente ser melhor direcionados.

Figura 1. Índices de pobreza, 1981-1999 (%)



Fonte: IPEA baseado no PNAD / IBGE

Juntamente com o progresso do ensino, o crescimento acelerado da produtividade, a melhor gestão dos recursos naturais e a redistribuição de renda, é importante que o Brasil também enfrente a dupla vulnerabilidade das dívidas interna

² A intensidade da pobreza aqui descrita não é medida de acordo com a linha de pobreza do IPEA (que define 33,9% da população abaixo da linha de pobreza em 1999), mas em relação a uma linha mais baixa de R\$65,00 em 1996 (ver o relatório do Banco Mundial nº 20475 “Attacking Brazil’s Poverty”). A intensidade da pobreza utilizando a definição do IPEA seria portanto maior.

e externa, para evitar possíveis episódios de turbulência econômica e, conseqüentemente, de menor crescimento econômico. A dívida doméstica impõe uma carga fiscal relativamente pesada, que dificulta o financiamento de importantes investimentos públicos; a dívida externa torna o país mais vulnerável a eventos fora de seu controle e à alternância de confiança dos investidores, que se traduz em um círculo vicioso que pode resultar em desvalorização das taxas de câmbio e aumento do volume da dívida.

Com base nesse diagnóstico, a visão positiva descrita neste documento é organizada em torno de cinco princípios que constituem os meios pelos quais poderiam ser alcançados os objetivos de maior equidade, sustentabilidade e competitividade:

- Investimento humano
- Crescimento mediante aumento de produtividade
- Estabilização da economia
- Oferta de serviços para todos
- Gestão dos recursos naturais

A visão de um Brasil justo, sustentável e competitivo

As rápidas melhorias na qualidade de vida requerem gastos públicos eficientes, enquanto a estabilidade econômica é vital para apoiar o progresso social. O investimento humano, o aumento da produtividade, a estabilidade econômica, a expansão dos serviços a todos e a sustentabilidade dos recursos naturais constituem possíveis meios para melhorar o padrão de vida.

1. O INVESTIMENTO HUMANO acarreta a expansão do ensino secundário e o aumento da qualidade da educação primária, enfatizando as escolas com baixo aproveitamento. As transferências de recursos eficientes, como o Bolsa-Escola, merecem ser estendidas, porém as diversas transferências sociais do Brasil poderiam se beneficiar da integração entre os vários ministérios e do acompanhamento em nível domiciliar. Para aprimorar a qualidade e a equidade na assistência de saúde, os pagamentos per capita poderiam se ajustar às necessidades sociais e epidemiológicas. Despesas públicas mais flexíveis poderiam ampliar o impacto dos gastos sociais. Na ausência dessas reformas, os indicadores sociais podem mostrar uma maior estagnação, pois o dinheiro disponível é relativamente escasso em relação às carências.

2. O AUMENTO DE PRODUTIVIDADE poderia elevar o crescimento e as exportações e poderia reduzir a dependência de financiamento externo do Brasil. As reformas horizontais podem aumentar a produtividade: um imposto de valor agregado federal abrangente, a eliminação das distorções geradas por impostos sobre a folha de pagamentos e os impostos sobre vendas, o corte na burocracia que as empresas frequentemente enfrentam, a redução do custo obrigatório da mão-de-obra para o setor formal, reformas comerciais e a expansão dos mercados financeiros. Juntamente com a ênfase na produtividade e na implementação de profundas mudanças no clima de investimento, as desanimadoras taxas de crescimento poderiam ser revertidas.

3. A ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA, obtida por um superávit primário adequado, poderia reduzir a possibilidade dos choques econômicos que prejudicam a sustentabilidade. É necessário ter um superávit primário para o corte nas taxas de juros, o que poderia reduzir também a vulnerabilidade externa por meio do aumento da poupança nacional. Um modo conveniente de elevar o superávit primário e evitar cortes prejudiciais nos investimentos e nos serviços básicos é

uma reforma das despesas públicas, provavelmente implementada no contexto do PPA. O desenvolvimento social poderia ser promovido, se for assegurada a ênfase na sustentabilidade da dívida. Controlar a dívida pública e evitar uma inflação elevada poderiam constituir um auxílio imenso à base do crescimento e aos programas de redução da pobreza.

4. A OFERTA DE SERVIÇOS PARA TODOS – com base em um setor público acessível, eficiente e responsável – poderia promover a inclusão social. Um governo ainda mais atento à inserção dos mais carentes poderia contribuir aos três objetivos de um país mais equitativo, sustentável e competitivo. A participação popular nas decisões faz com que melhor representem suas necessidades, além de criar um consenso para as políticas. O Brasil pode acelerar ainda mais as reformas para melhorar a governabilidade.

5. A GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS requer instituições mais fortes. O Brasil poderia proteger para futuras gerações uma grande área da Floresta Amazônica, assegurando, ao mesmo tempo, a qualidade de vida da população local. É importante considerar também o zoneamento das atividades no Cerrado e na Caatinga em razão da intensa pressão ambiental causada pelo novo uso da terra na agricultura. É recomendável agir rápido: muitos dos recursos naturais brasileiros estão se perdendo irreversivelmente.

Investindo em pessoas

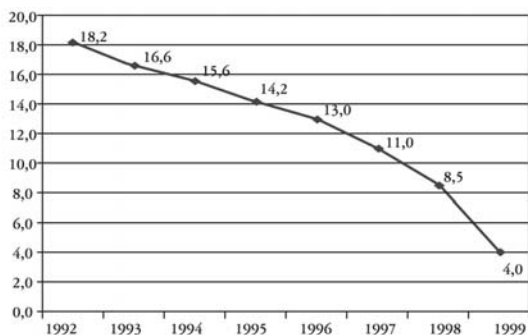
A produtividade relativamente baixa dos trabalhadores e a desigualdade decorrem do sistema de ensino brasileiro, que permanece em plano inferior a outros países, apesar dos rápidos avanços dos últimos anos (Figuras 2 a 4). O investimento em pessoas significa melhorar a qualidade da educação, o planejamento e a oferta de serviços públicos, além das transferências sociais.

É importante que os municípios estejam mais aptos a fortalecer as escolas relativamente fracas. A comparação da qualidade do ensino em relação a determinados padrões poderia ajudar o acompanhamento e o aumento da equidade em todas as escolas, dirigindo as verbas públicas e o treinamento de professores para os estabelecimentos de ensino que apresentassem maiores dificuldades.

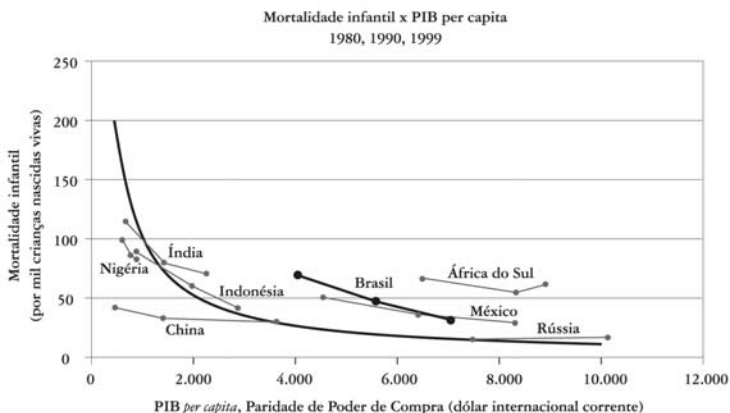
Uma possível opção para isso seria a concessão de incentivos federais aos municípios, com o objetivo de expandir programas pré-escolares subsidiados para os pobres. Todas as famílias desejam pagar as taxas pré-escolares, exceto as mais pobres, por isso os investimentos nesse setor poderiam ser direcionados às áreas mais carentes e freqüentemente excluídas.

É recomendável ainda aumentar o acesso à educação para estudantes pobres, nas áreas rurais, e para os do ensino médio, nas áreas urbanas. Os mecanismos para se atingir essa expansão na cobertura e na qualidade do ensino poderiam incluir cursos secundários noturnos, aprendizagem a distância e colaboração com escolas privadas. Uma possível opção seria reavaliar as políticas que desestimulam a prestação de serviços de educação em áreas rurais (corrigir políticas que desestimulam o estabelecimento de pequenas escolas).

Figura 2. Porcentagem de crianças de 7 a 14 anos fora de escola

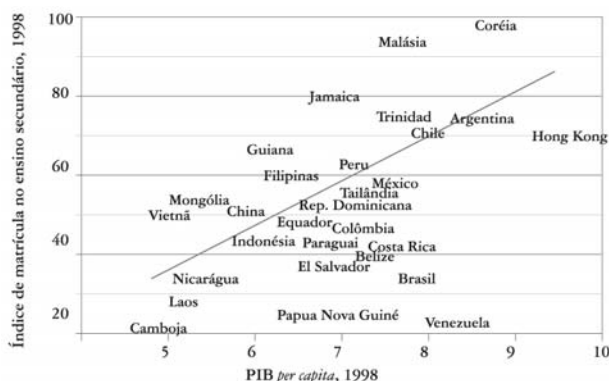


Fonte: PNAD / IBGE

Figura 3. Matrículas no ensino secundário no Brasil e em outros países

Fonte: Análises do Banco Mundial

- Muitos programas de transferências poderiam ser integrados em um sistema de proteção social e poderiam também ser desenvolvidos mecanismos mais modernos de avaliação e de comprovação de recursos econômicos. O volume de recursos necessários à superação da pobreza no Brasil foi estimado em torno de R\$20 bilhões ao ano. Maior participação da população e maior transparência ajudariam a melhorar o direcionamento dos R\$240 bilhões (20% da renda nacional) que o Brasil já gasta anualmente nos setores sociais para reduzir à metade o hiato de pobreza nos próximos dez anos. Uma opção viável seria passar da abordagem setorial (programas isolados geridos pelo Ministério da Educação, outros pelo da Saúde, Assistência Social, etc.) para uma abordagem integrada e centrada no domicílio como unidade, organizando os serviços para facilitar o acesso pelas famílias carentes, aos programas disponíveis.
- É importante fortalecer a capacidade administrativa municipal e estadual para melhorar os resultados sociais. Uma possível opção para a saúde seria a expansão dos pagamentos per capita, para incluir mais tipos de assistência e ajuste das taxas per capita, de acordo com os custos e os indicadores de necessidade (epidemiológico, demográfico ou socioeconômico).

Figura 4. Progresso relativo do Brasil em mortalidade

Fonte: PNAD / IBGE

Crescimento através do aumento de produtividade

Para melhorar a produtividade de forma abrangente e uniforme, uma série de medidas poderia tornar o ambiente mais propício a um crescimento liderado pelo setor privado. Com o aumento da produtividade, o desenvolvimento econômico brasileiro provavelmente melhoraria, criando mais espaço para gastos sociais ou investimentos em infra-estrutura.

O INVESTIMENTO PRIVADO em infra-estrutura poderia ser maior se as instituições reguladoras fossem fortalecidas. Uma opção é a revisão da desregulamentação. Um conselho superior poderia ser encarregado de reavaliar as normas para eliminar as que são possivelmente desnecessárias ou prejudiciais ao interesse público. Esse procedimento poderia abranger estudos de impacto das normas existentes (e das propostas para o futuro) para analisar custos e benefícios sociais.

UMA INTERMEDIACÃO FINANCEIRA melhor distribuída e mais profunda poderia ser obtida com a redução do volume de créditos vinculados, que atualmente comprime o crédito privado, eleva os custos dos empréstimos e diminui a capacidade financeira. A orientação dos subsídios para qualificados usuários finais, em vez de setores definidos de modo genérico, ou por meio de instituições intermediárias, pode limitar o crédito dirigido e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência.

Medidas para ampliar o comércio, por exemplo, uma estrutura tributária mais eficiente que não penalize exportadores e empresas que necessitem de mão-de-obra intensiva, poderiam aumentar a produtividade. Uma possível opção seria considerar um imposto federal de valor agregado (IVA) para substituir a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). De modo alternativo, poder-se-ia considerar também a substituição de impostos sobre a circulação de mercadorias por um imposto de renda que resulte em menores distorções.

Medidas para diminuir as barreiras administrativas à criação de empresas e à inovação poderiam também aumentar a produtividade. Uma opção seria admitir maior liberdade nos contratos. O número de documentos necessários para o registro de empresas poderia ser reduzido e também poderia ser implantado um sistema centralizado, mais provavelmente no nível estadual, no qual fosse atribuído a cada empresa um número de identificação válido em todo o território nacional.

Ações que visam a geração de empregos em um contexto de restrições fiscais

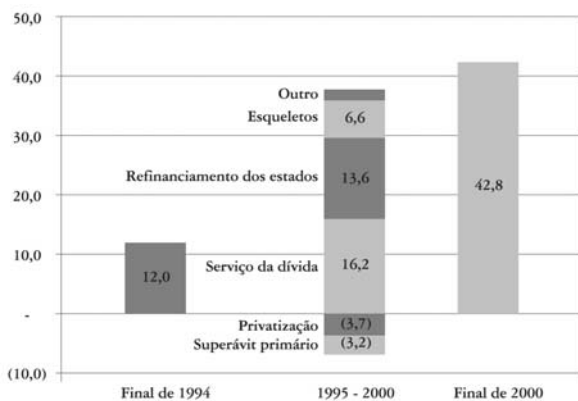
- A maior contribuição do setor público poderia ser estimulada para reduzir o desemprego de modo duradouro e estabilizar a dívida pública. Uma política fiscal equilibrada poderia diminuir as taxas de juros e elevar os investimentos e as oportunidades de emprego.
- A demanda por mão-de-obra poderia ser ampliada (e a informalidade reduzida) com a diminuição da carga de impostos que incide sobre a folha de pagamento.
- A rotatividade de pessoal e o desemprego poderiam ser reduzidos mediante reformas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
- O incentivo aos trabalhadores para que forcem suas próprias demissões também poderia ser reduzido por meio do financiamento do seguro-desemprego, obtido mediante multa para demissões, em vez do PIS/PASEP.
- Deduções no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) – poderiam ser substituídas por abatimentos no Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) com o objetivo de aumentar a demanda de mão-de-obra e beneficiar as classes mais carentes.
- Medidas para criar um ambiente mais propício aos investimentos, como a redução de alguns trâmites burocráticos, crédito dirigido e empecilhos à entrada de tecnologia estrangeira, poderiam aumentar a demanda por mão-de-obra.
- Corte nos custos da intermediação financeira, reduzindo-se a concentração no mercado de capitais, o crédito vinculado e o depósito compulsório, também poderiam aumentar a demanda de mão-de-obra.

Estabilizando a economia

A estabilização da economia é considerada amplamente como um objetivo urgente. O progresso do Brasil na criação de instituições modernas para a gestão econômica é impressionante. No entanto, parte da dívida brasileira se deve a um legado estrutural (Figura 5). O desenvolvimento econômico será necessariamente um grande auxílio, mas se o crescimento não resultar do aumento da produtivi-

dade, ele poderá aumentar a vulnerabilidade externa tornando-se necessárias outras medidas urgentes.

Figura 5. Dívida interna pública (% do PIB)



Nota: No mesmo período, os aumentos nas dívidas líquidas dos estados e municípios foram compensados por reduções na dívida das empresas estatais.

Fonte: Bevilacqua, A. S.; Garcia, M. G. P. "Debt Management in Brazil: Evaluation of the Real Plan and Challenges Ahead," International Journal of Finance and Economics 7 (1), 2002.

Os desafios econômicos são amplos, mas sua complexidade não deve obscurecer a primazia da estabilização da dívida necessária para o progresso duradouro em qualquer um dos tópicos discutidos neste documento. Apesar do notável avanço nos setores sociais, a economia brasileira permaneceu duas décadas estagnada por uma razão principal: a dificuldade enfrentada, durante longo período, para manter as despesas alinhadas às receitas no setor público consolidado.

A reforma da previdência é considerada um dos temas centrais da plataforma de promoção da credibilidade fiscal com o objetivo de incentivar o crescimento. Um modo eficiente e equitativo de avançar é a redução, mediante norma de transição, nos benefícios dos servidores públicos aposentados – benefícios que são generosos em comparação aos que são concedidos aos trabalhadores do setor privado. Esse procedimento poderia elevar a poupança nacional em até 2% do PIB, aumentando o investimento e reduzindo as necessidades de financiamento externo.

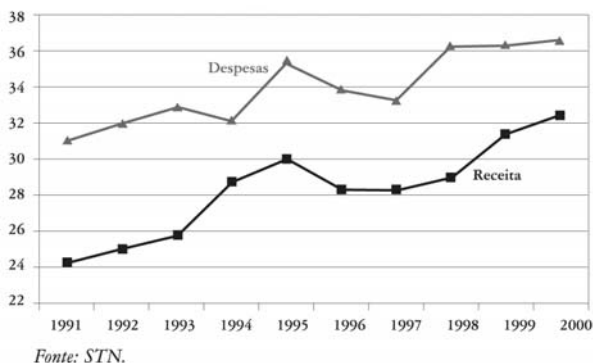
Várias opções estão sendo discutidas, entre elas a arrecadação de uma taxa de contribuição sobre os benefícios dos aposentados; o aumento da contribuição dos atuais funcionários públicos civis federais; a elevação da idade da aposentaria tornando-a igual para ambos os sexos; a troca do indexador do piso dos benefícios previdenciários, passando do salário mínimo para indexadores de preços (de inflação); o aumento do período de referência para o cálculo do benefício, de modo que cubra toda a carreira do indivíduo; e mudança na fórmula de cálculo dos benefícios de aposentadoria para incluir o mesmo fator previdenciário que vinculou os benefícios às contribuições dos trabalhadores no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) desde as reformas de 1998.

Em vez de proteger todos os servidores públicos atuais e aplicar as reformas de 1998 apenas aos novos contratados, as mudanças no RJU poderiam se destinar, por exemplo, a qualquer pessoa que estivesse a apenas cinco anos da aposentaria, ou, então, serem aplicadas em proporção inversa aos anos de serviço.

Um superávit fiscal primário adequadamente alto e uma estrutura de despesas públicas mais flexível poderiam criar espaço fiscal mediante a redução do custo dos empréstimos. Os superávits primários passados tiveram sua origem muito mais no aumento dos impostos do que na redução de gastos (Figura 6). A limitação da alocação de despesas poderia aumentar a flexibilidade. Uma alternativa seria fazer maior uso de leis ordinárias com cláusulas de revisão obrigatória a cada cinco anos, em vez de emendas constitucionais.

A autonomia do Banco Central poderia aumentar a eficiência da política monetária. A proteção legal para os supervisores dessa instituição também poderia ampliar sua autonomia de intervenções políticas.

Se as condições o permitissem, seria conveniente pagar o preço para reduzir o risco inerente à grande proporção de títulos do governo indexados ao câmbio e às taxas de juros de curto prazo.

Figura 6. Receita fiscal primárias

Oferecendo serviços para todos

A expansão dos serviços públicos a toda a população poderia contribuir para a equidade, a sustentabilidade e a competitividade. A concessão de poderes ao povo, em especial aos pobres, para participar das decisões faz com que essas decisões melhor representem suas verdadeiras necessidades e que haja consenso em torno das políticas públicas. Essa proposta significa eliminar eventuais arbitrariedades políticas nas decisões governamentais, desde a escolha de quem recebe os benefícios do programa Bolsa-Escola até os locais de novas construções a serem empreendidas pelo governo. Além disso, a expansão do acesso aos serviços do governo pode aumentar e melhorar o capital social, que também pode melhorar o resultado dos investimentos do governo, das atividades produtivas e, conseqüentemente, pode aperfeiçoar o desempenho sócio-econômico do país.

Excelentes modelos já existem no Brasil, inclusive associações comunitárias que identificam áreas prioritárias para o investimento e a redução da pobreza rural em nove estados do Nordeste. Suas atividades poderiam ser ampliadas para outros setores e áreas urbanas. Da mesma forma, durante a construção do Rodoanel, em São Paulo, as famílias que haviam sido deslocadas em razão da construção organizaram associações para gerenciar a seleção e o desenvolvimento de novos projetos habitacionais com resultados provavelmente muito melhores e mais baratos do que os modelos tradicionais. Alguns governos locais organizaram iniciativas que concentram vários serviços públicos em um só local.

A avaliação sistemática de programas públicos ainda não é prática comum no Brasil e poderia tornar-se parte integrante do processo de planejamento do PPA. Esse procedimento poderia levar a revisões freqüentes dos gastos públicos com vistas a direcionar as despesas mais para ações de comprovado sucesso, melhorando assim a qualidade geral dos gastos.

O desafio está na divulgação de modelos testados e aprovados em termos de eficiência no país inteiro. O Brasil está se modernizando e abandonando métodos menos transparentes de tomada de decisões públicas com vistas a instituições orientadas para o melhor desempenho. Os desafios de exclusão social e econômica e, mais recentemente, os altos níveis de criminalidade e violência poderiam ser enfrentados mais eficazmente levando em conta essa linha de ação.

Gestão dos recursos naturais

A gestão dos recursos naturais é essencial a um país como o Brasil, que dispõe dessa extraordinária riqueza. Em muitas regiões do país, particularmente no Norte e em algumas áreas do Nordeste, os recursos naturais compreendem uma parcela muito maior do patrimônio dos pobres do que dos ricos. Conseqüentemente, a garantia de sua preservação e o melhor controle de seu uso são uma condição para a equidade e para a sustentabilidade. A proteção ambiental não é uma decisão que pode simplesmente ser postergada, pois muitos danos são irreversíveis (como foi demonstrado pelo quase desaparecimento da Mata Atlântica). A degradação urbana também afeta os pobres de forma desproporcional: particularmente, o fornecimento inadequado de água e esgoto provoca um impacto significativo na saúde da população de baixa renda.

A posse da terra é fundamental, principalmente na precária economia agrícola do Nordeste. Foram desenvolvidos modelos viáveis – por exemplo, o Crédito Fundiário – que poderiam ser expandidos, embora seja necessária uma avaliação mais ampla de seus impactos.

Modelos bem-sucedidos de gestão comunitária de microbacias hidrográficas, como os que foram desenvolvidos no Paraná e em Santa Catarina, poderiam ser reproduzidos ou adaptados a outros lugares, especialmente no Nordeste.

Na Amazônia, a limitação do livre acesso no interior e a simultânea promoção do uso sustentável das atuais áreas de florestas representam alternativas para o desenvolvimento sustentável. Um cenário possível prevê alguma forma de conservação efetiva mais ampla da floresta amazônica.

Outros sistemas ecológicos são igualmente importantes para os pobres, sobretudo os biomas da Caatinga e do Cerrado, que se beneficiariam de um zoneamento ecológico e do aumento de reservas nessas áreas.

A “agenda marrom” também pressiona quase todas as áreas urbanas. As prioridades consistem em tornar menos rígidos os padrões técnicos (que frequentemente bloqueiam o oferecimento de serviços de água e saneamento aos pobres); melhorar a concentração dos subsídios no fornecimento de água à população de baixa renda; integrar mais eficazmente o planejamento urbano e as melhorias nas favelas, bem como trabalhar com os municípios a fim de expandir as iniciativas bem-sucedidas de gestão de resíduos sólidos (como o programa *Lixo que não é lixo*, em Curitiba).

O Norte e o Nordeste: enfoque regional versus política regional

A pobreza e a desigualdade têm uma dimensão regional no Brasil. No Nordeste, o grau de pobreza está três quartos acima da média nacional, e no Norte a proporção é de um terço acima da média nacional. No entanto, as políticas regionais – empréstimos dirigidos subsidiados, incentivos fiscais, investimentos federais e instituições de desenvolvimento regional – não promoveram a convergência nas rendas regionais médias nem reduziram a desigualdade de modo geral. Uma das razões disso é que a desigualdade é grande tanto no interior dos estados mais pobres quanto entre os diversos estados da região.

Uma alternativa para solucionar esse problema seria aplicar ao enfoque regional as mesmas cinco estratégias propostas para o Brasil como um todo, com ênfase muito maior sobre as regiões pobres:

- Investimento em pessoas: torna-se ainda mais essencial a qualidade do ensino primário e o acesso à educação secundária nas áreas rurais.
- Aumento da produtividade: melhor infra-estrutura, particularmente no setor de transportes, pode trazer impactos positivos aos projetos de contratos do setor privado e evitar a corrupção.
- Estabilização da economia: as reformas federais da previdência poderão tornar mais flexíveis os orçamentos estaduais e, por conseguinte, auxiliar os estados mais pobres em seus investimentos.
- Oferta de serviços para todos: a decorrente exclusão social, bem como os interesses envolvidos, interfere nas decisões sobre investimentos públicos. Os ganhos potenciais de um governo mais participativo podem ser consideráveis.
- Gestão dos recursos naturais: as economias do Norte e do Nordeste dependem em especial de seus recursos naturais, sendo ainda a falta de água, no Nordeste, um empecilho ao desenvolvimento.

As políticas para as regiões Norte e Nordeste não são, contudo, qualitativamente diferentes daquelas sugeridas para o Brasil como um todo. A ênfase concentra-se na capacidade de governabilidade, bem como em uma maior coordenação e integração das iniciativas regionais (por exemplo, a CODEVASF ou a ADENE) e os governos estaduais.

I. Investindo em pessoas

Tabela 1. Investimento em pessoas

Indicador	Brasil	Comparação		Meta para 2010
		América Latina	OCDE/Outros	
Matrícula no ensino médio^a (%)	33	58 (México) 70 (Chile)	98 (Rep. da Coreia)	60?
Índice de analfabetismo – 15 anos e acima (%)	14,4	4,1 (Chile) 8,3 (México)	0	10?
Mortalidade infantil por 1.000 crianças nascidas vivas	30	10 (Chile) 29 (México)	7 (Estados Unidos)	15?
Expectativa de vida (anos)	68,1	75,7 (Chile) 73,0 (México)	77,1 (Estados Unidos)	70?
Homicídios por 100.000 pessoas	26,2	17,1 (México)	14,7 (Estados Unidos)	20?

a. Banco Mundial – números ajustados.

Fonte: Banco de Dados SIMA do Banco Mundial.

Investir em pessoas significa construir capital humano. Investimentos em pessoas podem ser considerados estoques pessoais de ativos incorporados individualmente que refletem a capacidade das pessoas de produzirem bem-estar para si próprias e para suas famílias. Entre esses ativos figuram saúde, educação, treinamento, vivência e capacidade inata. Os ativos do capital humano podem esgotar-se caso um indivíduo ou uma família enfrente excessivo risco econômico: famílias com instabilidade de renda podem ver-se obrigadas a retirar seus filhos da escola, e trabalhadores sem cobertura previdenciária podem retardar a procura por assistência médica. O capital humano também é desperdiçado quando pessoas, embora qualificadas para um emprego ou promoção, são rejeitadas por discriminação racial. Os investimentos em pessoas incluem também o capital social, ou a capacidade de sociedades de se reunirem para cumprir compromissos, controlando, assim, outros ativos. Um desgaste do capital social pode, por exemplo, refletir-se em altos índices de criminalidade. As estratégias brasileiras de construção e proteção dos ativos do capital humano e social de sua população são apresentadas a seguir.

Educação: aumento da equidade e taxas de conclusão

A educação gera capital humano e social. Os investimentos em educação podem transmitir mensagens culturais e construir a coesão social, mas podem também elevar a capacidade de geração de renda dos indivíduos e a produtividade da economia. Embora o crescimento econômico decorrente dos investimentos públicos em educação pareça levar mais tempo para produzir resultados, os benefícios para as pessoas são mais imediatos.

O fortalecimento das funções da educação municipal favorece a prorrogação do FUNDEF.

O Brasil vem obtendo grandes avanços em educação desde o início da década de 1990. Pesquisas domiciliares mostram que o percentual de crianças na faixa de 7 a 14 anos que freqüentam a escola aumentou de 80,5% em 1991 para 96,5% em 2000. Esses ganhos não são resultado do crescimento econômico, que, aliás, foi baixo nesse período, mas de mudanças de políticas, particularmente de sólidas iniciativas do governo federal para incentivar as matrículas e garantir o financiamento de cada criança, como o FUNDESCOLA e o FUNDEF. Some-se a isso a eficácia na descentralização para estados e municípios.

O Brasil é citado internacionalmente como exemplo de boas práticas na reforma da educação, mas seu baixo patamar inicial indica que os níveis de educação ainda estão aquém de vários outros países da região e do mundo. Atualmente, um brasileiro jovem entra no mercado de trabalho com seis anos de escolaridade: inferior aos 11 anos dos países da OCDE e dos oito anos dos países do Leste Asiático. A forma mais justa de aumentar o acesso à educação no Brasil seria concentrar investimentos no ciclo fundamental para ajudar um número maior de crianças das camadas mais pobres a completar a 8ª série. No entanto, para a força de trabalho ser mais competitiva em relação aos outros países com nível de renda similar, o Brasil precisa que mais pessoas completem o ensino médio.

A melhoria da qualidade da educação no sistema descentralizado brasileiro requer o aperfeiçoamento da capacitação dos professores e a definição de atribuições entre estados e municípios, além da extinção da influência política nas indicações de funcionários. O fortalecimento das atribuições municipais favorece

a renovação do compromisso de financiamento do FUNDEF para estados e municípios, uma vez que essa lei expira em 2007. Além disso, os governos estaduais e municipais não conseguiram garantir que todas as suas escolas atendessem aos padrões mínimos de qualidade do ensino, materiais, mobiliário, infraestrutura e carga horária. Como as crianças freqüentam escolas que refletem as mesmas características inerentes à sua renda familiar, as escolas que não atendem aos padrões exigidos são geralmente freqüentadas por crianças pobres, perpetuando o ciclo de desigualdade. A melhor alocação de recursos adicionais para escolas com desempenho insatisfatório parece ser necessária.

Apesar da padronização do currículo, da avaliação e do fornecimento de livros didáticos em todo o país, o maior desafio continua sendo a melhoria do ensino em sala de aula. Os resultados das provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) têm demonstrado que o aprendizado das crianças brasileiras está abaixo do esperado e que as repetidas tentativas de modificar o quadro, começando nas próprias escolas, têm apresentado resultados tímidos. Dois modelos de reforma pedagógica podem ser particularmente importantes para o Brasil: as abordagens com ênfase na escola, adotadas pela Índia, Nova Zelândia e Reino Unido, ou iniciativas de abrangência nacional visando ao aperfeiçoamento da especialização dos professores, por meio de ensino a distância, cursos superiores em educação e padrões de qualificação profissional, como as que são adotadas no Chile, China e França.

Outras opções de política recaem na área de programas pré-escolares. Pesquisas na área de educação têm demonstrado com freqüência a importância social dos programas pré-escolares. No Brasil, esses programas atendem de forma desproporcional a crianças maiores, provenientes de famílias que moram em áreas urbanas e cujos pais tiveram melhor formação. O retorno dos investimentos feitos nessa área é suficientemente alto para justificar a reorientação de recursos à educação pré-escolar, possivelmente vindo de reduções aos subsídios públicos em outras áreas, como educação superior.

Pode ser interessante redirecionar investimentos para programas pré-escolares.

Saúde: aumentando a eficiência e o acesso

Poucas preocupações dominam mais forte e imediatamente a atenção das pessoas do que a doença. Emprego, educação, compromissos particulares, todos são relegados a segundo plano quando surge um problema de saúde. Além disso, os serviços de saúde têm características econômicas complicadas, que fazem do financiamento e da prestação de recursos pelo governo o modo predominante de prestação de serviços na maioria dos países. Mesmo quando esses serviços são privados, normas e regulamentos fazem-se necessários para controlar os mercados de seguros de saúde. O acesso a bons serviços de saúde – prevenção e tratamento – é uma das maiores exigências que as populações de todo o mundo fazem aos governos.

O Brasil demonstrou notável avanço nos índices de saúde nos últimos anos. A taxa de mortalidade infantil para cada mil crianças nascidas vivas caiu de 48 em 1991 para menos de 30 em 2000. A expectativa de vida de recém-nascidos aumentou em 2,5 anos – de 65,6 para 68,1. Poucos países igualaram esse progresso no mesmo período (somente Cuba e Malásia, que são países muito menores, e Equador, Egito e Peru, que partiram de condições iniciais inferiores). Além disso, à semelhança da educação, houve melhoria dos índices de saúde apesar do discreto crescimento econômico do país, o que se explica principalmente pelas mudanças nas políticas públicas. Merecem destaque a universalização de serviços (o Sistema Único de Saúde – SUS), programas direcionados (como o Programa de Atendimento Básico e programas voltados para a AIDS e a malária), a descentralização de serviços e gerenciamento e maior participação das comunidades (como no caso da criação dos agentes comunitários de saúde).

A expansão do Programa de Saúde da Família poderia redirecionar investimentos para alguns municípios com maior densidade populacional

Apesar dos avanços, ainda são grandes as disparidades no financiamento da assistência de saúde entre as regiões geográficas e nos índices de utilização entre grupos sociais. Muitas famílias pobres não dispõem de acesso regular aos serviços básicos, enquanto outras famílias desfrutam de acesso a atendimento relativamente caro e complexo por conta dos cofres públicos. Uma possível opção para corrigir algumas dessas distorções é examinar a alocação de recursos a fim de melhorar a equidade nos índices de saúde entre estados e municípios.

Da mesma forma, a expansão do Programa de Saúde da Família tem sido mais demorada em grandes municípios, o que possivelmente indica a necessidade de uma ampliação sustentável de cobertura e benefícios. O Programa de Saúde da Família abrange cerca de 10% das populações de municípios com mais de 100 mil habitantes, e apenas 7% nos maiores municípios com população superior a 500 mil habitantes, comparado com 50% nas áreas rurais e 25% em escala nacional. Alguns municípios não dispõem de capacidade instalada para prestar os serviços obrigatórios por lei, o que sugere que investimentos poderiam ser direcionados a esses municípios.

Maior descentralização, associada ao financiamento vinculado ao desempenho, poderia aumentar a eficiência do SUS, cujo financiamento está em grande parte desvinculado dos resultados, que, por sua vez, não são devidamente avaliados. Possíveis opções para melhorar os índices de saúde incluem: (1) desenvolver, de modo mais amplo, acordos de desempenho entre fontes pagadoras e os prestadores de serviço, (2) estimular a maior autonomia na gestão dos hospitais, com maior participação da população, e (3) desenvolver sistemas integrados de prestação de serviços em nível microrregional.

Existe uma complementaridade entre garantir a universalidade, um dos valores essenciais do sistema de saúde, e a concentração de recursos nas populações de baixa renda e mais afetadas por doenças, sem negligenciar a melhoria da qualidade. As famílias mais pobres apresentam taxas de utilização do SUS inferiores às atribuídas a outras famílias, e os que têm melhores condições financeiras recebem subsídios implícitos para procedimentos de custo elevado. O sistema não oferece muitos incentivos a administradores locais e de unidades de saúde para utilizarem os recursos com eficiência ou para melhorarem a qualidade de atendimento. Isso diminui a eficiência dos serviços financiados pelo SUS.

As possíveis soluções poderiam incluir a redução de subsídios (mas não de acesso) para os mais abastados e a redefinição das funções públicas e privadas. Entretanto, a realocação de recursos para pessoas de baixa renda e desprovidas de assistência produziria poucos resultados se essas mesmas pessoas evitassem os serviços por causa de longas filas ou falta de insumos. A melhoria da eficiência e da qualidade seria, então, um componente-chave da próxima etapa de reformas.

Vários custos decorrentes de serviços de saúde poderiam ser evitados por meio de uma prevenção mais eficaz. Nesse caso, o incentivo à saúde e as intervenções sociais podem reduzir de forma significativa o ônus de doenças não transmissíveis (especialmente doenças cardiovasculares) e acidentes de trabalho e de trânsito.

Essa questão assumirá importância cada vez maior à medida que a estrutura demográfica do Brasil envelhecer.

Finalmente, a poluição da água também é uma grande preocupação no Brasil e mais uma fonte de doenças evitáveis, especialmente a diarreia, responsável por grande número de mortes entre recém-nascidos e crianças. A rápida urbanização e a expansão das atividades industriais, agrícolas e de mineração ocasionaram a gradual deterioração da qualidade da água. Vários moradores de áreas urbanas e rurais, especialmente em “assentamentos informais”, estão em contato direto com o esgoto doméstico por causa da captação inadequada. As descargas de esgoto raramente são monitoradas, e os efluentes não tratados são, em geral, lançados diretamente nos rios e nos lagos. Só 52% do esgoto urbano é coletado por sistemas próprios, e 80% dele é liberado sem nenhum tratamento. Conseqüentemente, a maioria dos rios que corta áreas urbanas sofre de alta poluição, ocasionando sérios problemas à saúde das populações de baixa renda. A mortalidade infantil está estreitamente relacionada a doenças veiculadas pela água e atinge principalmente as populações carentes. Nas regiões mais pobres dos estados do Nordeste, a mortalidade infantil atinge taxas superiores a sessenta mortes por cada mil crianças nascidas vivas.

Proteção social: preservando os investimentos em capital humano

O Brasil possui uma ampla série de bons programas de proteção social para um país com seu nível de renda; entretanto, do ponto de vista técnico, há várias maneiras de aperfeiçoar o sistema. Muitos programas oferecem benefícios à população de maior renda, ao passo que a maioria dos programas direcionados a pessoas de baixa renda tem cobertura limitada. A população idosa está razoavelmente bem protegida, ao passo que os jovens recebem poucos recursos de proteção social. Essa afirmação torna-se ainda mais ampla se os programas de proteção social forem entendidos como tentativa de auxiliar cidadãos a construir os seus patrimônios em face da volatilidade econômica. Os jovens e os pobres são os dois grupos cujo capital humano (acumulação) apresenta mais alto risco a adversidades, como desemprego e doença na família.

Sob esse prisma de proteção social, apresentam-se três alternativas para a melhoria do sistema como um todo: o redirecionamento dos recursos dos programas que favorecem à população de maior renda para programas de assistência a pessoas de baixa renda e aos jovens; a extensão dos programas de garantia de renda aos trabalhadores do setor

informal, e a redução da duplicidade de cobertura, modernizando programas para que esses ofereçam benefícios em dinheiro a famílias (em vez de serviços ou alimentos).

Antes de abordar essas áreas de reforma nas políticas de proteção social, é importante reconhecer a primazia do emprego (exposto a seguir), como meio de redução de risco para os brasileiros, e enfatizar dois fatos sobre o mercado de trabalho brasileiro relevantes para a formação do capital humano. Primeiro, a rotatividade da mão-de-obra é relativamente alta e aumentou cerca de 60% em relação à última década, com um em cada três trabalhadores mudando de emprego a cada ano. A alta rotatividade reduz a produtividade, porque os trabalhadores não ficam em uma empresa o tempo suficiente para acumular treinamento e experiência adequados, o que constitui parte do seu capital humano. Segundo, o mercado de trabalho brasileiro é altamente informal – e isso tende a agravar-se. Em 1980, 40% do mercado de trabalho era informal. No final da década de 1990, essa proporção aumentou para cerca de 60%. Quanto maior a informalidade, maior a flexibilidade salarial e menor o desemprego. Porém, reduz-se o alcance de muitas políticas sociais baseadas no mercado formal e aumenta a necessidade de programas de garantia de renda. Os trabalhadores do setor informal têm salários mais variáveis e, em média, têm mais dependentes. A volatilidade de renda do setor informal é ameaça significativa para a acumulação de capital social.

A perspectiva do capital humano, portanto, sugere duas abordagens para o mercado de trabalho. Em primeiro lugar, poder-se-ia diminuir o incentivo à rotatividade da mão-de-obra através da modificação da estrutura do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), uma vez que atualmente os trabalhadores que adquiriram direitos trabalhistas dispõem de alguns incentivos para induzir sua própria demissão. Em segundo lugar, o custo para os empregadores gerarem empregos seguros poderia ser menor. Muitos empregadores recorrem à alta rotatividade de empregados, estagiários e contratos de mão-de-obra terceirizada para evitar os altos custos dos benefícios e das indenizações por demissão.

Uma maior concorrência no gerenciamento das contas do FGTS poderia beneficiar os trabalhadores mediante taxas de rentabilidade do mercado, reduziria o componente tributário e a rotatividade de pessoal. De forma alternativa, um teto para as contribuições para o FGTS poderia ser estabelecido, reduzindo o incentivo para que o empregado provoque sua própria dispensa. Outra possível opção seria a eliminação da multa, provocando a redução da rota-

tividade da mão-de-obra e os processos trabalhistas, o que poderia resultar em maiores investimentos na qualificação técnica de funcionários para as empresas. Finalmente, as contas do FGTS poderiam ser transformadas em contas da previdência social, com o objetivo de fortalecer o sistema previdenciário e propiciar outras reformas, eliminando ao mesmo tempo a duplicação do seguro-desemprego para os trabalhadores do setor formal.

A política pública poderia também ter o objetivo de proporcionar, a curto prazo, garantia de renda aos trabalhadores do setor informal e, ao mesmo tempo, aumentar gradualmente a formalidade a longo prazo. Provavelmente, a melhor forma de ajudar os segmentos mais fracos da população seria a gradual redução dos custos não salariais da mão-de-obra ou, pelo menos, tornando alguns contratos mais flexíveis. A redução dessas obrigações poderia ser uma maneira mais segura de limitar a participação das pessoas de baixa renda no mercado de trabalho informal, restringindo também os freqüentes litígios trabalhistas e, assim, aumentando a produtividade, o emprego e a garantia dos salários. Além disso, a eliminação da sobreposição do seguro-desemprego e do FGTS poderia abrir espaço para a redução dos impostos que incidem sobre a folha de pagamento e para o redirecionamento do seguro-desemprego para os trabalhadores do mercado informal.

Melhores oportunidades trabalhistas compõem uma parte da agenda social. Porém, a proteção social propriamente dita, e não somente no mercado de trabalho, também merece atenção. Existem três componentes da possível reforma da proteção social: realocação, expansão e modernização. No caso da realocação, a maior fonte de potenciais ganhos sociais está no sistema de previdência social. A previdência social é responsável pela metade de todos os gastos sociais no Brasil. A principal dimensão da reforma da previdência social é, portanto, fiscal, e as restrições, em grande parte políticas. Do ponto de vista de garantia de renda, um sensato objetivo global poderia ser um sistema com um conjunto de benefícios que permitisse a ampliação do número de beneficiários (a fim de incluir os segmentos mais pobres da população).

Quanto à extensão da proteção social aos trabalhadores informais, o objetivo de longo prazo pode ser a ampliação da formalidade para toda a força de trabalho. A curto prazo, porém, essa não é uma medida realista, e há razões para a expansão de programas que podem ser melhor direcionados para os pobres. A experiência inicial de implementação do Bolsa-Escola no Brasil, programa em que as famílias são avaliadas de acordo com seus recursos, tem sido encorajadora e poderia ser ampliada. O Bolsa-Escola poderia ser ainda ampliado para o ensino médio, onde existem grandes diferenças no número de matrículas entre os grupos de alta e baixa renda.

O Bolsa-Escola pode ser ampliado para o ensino médio, para diminuir as diferenças entre a quantidade de matrículas dos grupos de alta e de baixa renda

A reforma poderia incluir a substituição de benefícios em espécie, como alimentos, por benefícios em dinheiro. Para aumentar sua eficiência, programas de nutrição poderiam ser integrados em outros serviços, como saúde básica ou, sobretudo, na educação pré-escolar. O governo poderia reestruturar alguns programas para que beneficiassem a família como um todo. Os serviços poderiam ser organizados de maneira que as famílias pudessem entender a variedade de intervenções à sua disposição e a elas ter mais facilidade de acesso.

Há provas recentes oriundas de São Paulo de que os programas de assistência e seguro têm efeitos mensuráveis no capital social. Uma avaliação de quatro programas sociais de âmbito municipal (Renda Mínima, Bolsa-Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo) comparou as mudanças nos índices dos 13 distritos atendidos pelos programas sociais em 2001 com outros que não foram beneficiados. Dos vinte distritos administrativos mais violentos de São Paulo, por exemplo, os sete primeiros a receber os benefícios apresentaram queda de 10% em mortes violentas, enquanto os outros 13 distritos apresentaram aumento de 1,5%. Esses fatos evidenciam o impacto que certos programas sociais podem ter, não somente diretamente sobre a educação e o trabalho, mas também indiretamente sobre a violência, que não era objeto explícito dos programas implementados.

Trabalho: geração de empregos por meio de melhor regulamentação e maior crescimento

Estar empregado é uma das principais formas de muitas pessoas se sentirem parte integrante da sociedade. Os cidadãos consideram o governo o principal responsável pela geração de empregos, embora a experiência demonstre que as tentativas governamentais de criar empregos, seja por meio da intervenção no mercado de trabalho ou por criação direta de empregos, nem sempre têm sucesso. O desemprego nas áreas urbanas vem aumentando nos últimos anos, mais porque as pessoas passam, em média, mais tempo sem trabalho do que pelo aumento de demissões. Isso sugere que a regulamentação do mercado de trabalho pode contribuir mais para a redução do desemprego do que esforços mais explícitos de geração de trabalho por parte de instituições públicas. Algumas instituições do mercado de trabalho criadas para proteger legítimos interesses dos trabalhadores, na realidade não contribuem muito para a proteção desses interesses. As reformas nessa área poderiam, portanto, ser mais receptivas a novas idéias e mais pragmáticas na busca de proteção para trabalhadores vulneráveis.

O mercado de trabalho brasileiro caracteriza-se pela baixa geração de empregos, queda na participação, aumento do desemprego, produtividade relativamente baixa, freqüentes litígios trabalhistas, nível alto de informalidade e inadequada garantia de renda. A regulamentação do mercado de trabalho consiste principalmente em uma série de intervenções públicas nas relações entre empregados e empregadores. Algumas dessas intervenções são financiadas por encargos da folha de pagamento, o que constitui incentivo para que os empregadores substituam a mão-de-obra por capital e a mão-de-obra formal pela informal. O grau de informalidade do mercado de trabalho, embora produza flexibilidade de preços e empregos que, em outras circunstâncias, seriam mais rígidos, contribui para a exclusão social por negar a mais da metade da força de trabalho os direitos trabalhistas formais, como seguro-desemprego, planos de mercado da mão-de-obra ativa, como assistência na busca de novo emprego e vários programas de treinamento.

O acesso a serviços financeiros também não é sempre distribuído de maneira sistemática, ficando freqüentemente distante dos mais pobres, tanto entre as regiões (com menos serviços disponíveis nas regiões mais pobres do Norte e do Nordeste) como no interior de cada uma delas. Os pequenos empresários têm maiores dificuldades de acesso (as empresas brasileiras em geral tendem a contar

com lucros não distribuídos), e os mercados de capitais e outras instituições financeiras não bancárias não têm sido capazes de compensar essas dificuldades. A expansão de serviços financeiros para pequenas empresas e para as situadas em regiões remotas poderia aumentar o emprego e a inclusão econômica e poderia ser auxiliada por novas tecnologias. Embora o Brasil disponha de avançados serviços bancários via Internet, há espaço para a melhoria da produtividade de clientes menores e menos abastados e também para o aprimoramento das conexões telefônicas (a estrutura de tarifas telefônicas tem um papel a desempenhar aqui). A expansão do microcrédito e de entidades financeiras não bancárias poderia também gerar crescimento da taxa de empregos.

A primazia do emprego reforça outro elo de ligação, de um lado, entre políticas de adoção de crescimento econômico e estabilidade, e, de outro, esforços para aumentar a inclusão social. O principal fator de geração de emprego é o crescimento econômico, crescimento este que será alcançado com baixa inflação, queda das taxas de juros e maior confiança dos investidores, permitindo ao setor privado fazer planejamentos de longo prazo.

Vínculos com a produtividade e a inovação

O capital humano, ao aumentar a capacitação das pessoas, aumenta também a produtividade da economia. As empresas mencionam especialmente o grau de instrução da força de trabalho como obstáculo ao investimento no Brasil. Porém, os ganhos de produtividade gerados pelos investimentos em educação demoram a surtir efeitos, e a importância desses ganhos (medida em rendimentos obtidos com o investimento de anos adicionais em educação) é maior no segundo e no terceiro graus. Finalmente, as melhorias no sistema de ensino aumentam a qualidade da força de trabalho ano a ano, à medida que novos jovens trabalhadores entram no mercado de trabalho, mas não exercem influência direta sobre os trabalhadores mais velhos. Estudos econômicos sobre a educação no Brasil advertem a respeito da expectativa de milagres econômicos liderados pela educação.

As pessoas também desenvolvem o próprio capital humano por meio de aprendizado no ambiente de trabalho, o chamado aprender fazendo. Muitas pessoas no Brasil aprendem a operar computadores, a preparar alimentos e outras habilidades sem instrução formal. Há todavia um divisor digital no Brasil, pois muitas crianças de famílias de baixa renda não podem adquirir conhecimentos básicos de informática utilizando o computador de casa, como fazem muitas crianças de

famílias com maior renda. O limite para o aprendizado prático em uma economia depende de seu nível de tecnologia e inovação e da frequência com que os trabalhadores mudam de emprego. A frequente rotatividade de empregados reduz o capital humano específico de uma empresa.

A tecnologia e a inovação são sensíveis ao ambiente para a propriedade intelectual e para a interação da economia com o resto do mundo. O relativo isolamento do Brasil (a participação comercial do Brasil representa 20% do PIB e é uma das mais baixas do mundo, mesmo considerando a vultosa economia brasileira) pode ser visto como uma oportunidade de ganhos para seus trabalhadores por meio do crescimento das atividades comerciais, inovação e produtividade. Recente pesquisa econômica do Banco Mundial sugere que, apesar das recompensas pelo aumento da capacitação no Brasil (medidas pelas diferenças entre os salários de profissionais de nível universitário e os que completaram apenas o ensino médio, por exemplo), a mudança tecnológica influenciada pela competência tem sido mais lenta do que na Argentina, na Colômbia e no México.

Crime e violência: investimento em prevenção

Um dos fatores que ameaçam as possibilidades de vida da população de baixa renda no Brasil é a falta de segurança pessoal: alto risco de ser vítima de fraudes, roubos, ferimentos ou morte causados pela ação de criminosos. Os pobres são as maiores vítimas do crime no Brasil. Além disso, a alta predominância do crime leva à perda de oportunidades (não comparecimento à escola ou medo de investir, por exemplo) bem como aos custos dos investimentos em segurança. As taxas de criminalidade vêm aumentando desde a década de 1980. O número de homicídios subiu de 11,7 para cada 100 mil habitantes em 1980 para 26,2 em 1999, e a tendência de alta continua.

O nível mais elevado de violência é o da região Sudeste, especialmente nos Estados do Rio de Janeiro (com uma taxa de homicídios de 52,6 para cada 100 mil habitantes em 1999) e São Paulo (44,0). As taxas de homicídios são superiores a 60 nas cidades de Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória. Minas Gerais e Piauí registraram queda da criminalidade na década de 1990. Alguns tipos de vítimas de crimes são escolhidos por sua condição social: embora o recente aumento de seqüestros cause maior desconforto às classes média e alta, a violência doméstica e os crimes cometidos pela polícia atingem de forma desproporcional as camadas mais pobres. Recente estudo da Fundação Sistema Estadual de

Análise de Dados (Seade), de São Paulo, concluiu que os moradores de pequenas favelas das periferias estavam expostos aos mais altos índices de homicídios. Grande parte desses crimes está relacionada ao comércio de drogas, especialmente nas favelas dos centros urbanos, dominados por grupos criminosos altamente organizados. Diz-se que um dos problemas enfrentados pelo Brasil é o desvio do narcotráfico internacional para as favelas das grandes cidades brasileiras, aumentando os recursos e os interesses ligados ao domínio das gangues.

É comum atribuir o crime e a violência à privação e à desigualdade entre ricos e pobres. Entretanto, não há provas que demonstrem que os pobres tem maior propensão para cometer crimes. A hipótese de privação poderia sugerir também que os crimes aumentassem nos períodos de maior desemprego ou achatamento salarial, mas o crime e a violência no Brasil têm aumentado tanto nos períodos de crescimento quanto nos de recessão. Na última década, houve diminuição da pobreza e elevação do padrão de vida, mas, apesar disso, a criminalidade também cresceu.

Outro tema é a impunidade. A probabilidade de os criminosos brasileiros serem presos e condenados é relativamente pequena. Suspeitos que são presos algumas vezes conseguem negociar sua saída da cadeia por meio de acordo ou suborno. As demoras na Justiça dificultam a condenação de reconhecidos criminosos. Entretanto, é difícil avaliar qual é o grau de impunidade que estimula o comportamento criminoso, e mais difícil ainda imaginar que ela seja causa subjacente do crime, a menos que se suponha que as pessoas sejam dissuadidas de cometer atos criminosos só pela possibilidade de serem descobertas.

Um terceiro tópico é o colapso do controle social. Durante a segunda metade do século passado, a sociedade brasileira vivenciou uma migração e urbanização substanciais, deixando de ser uma sociedade predominantemente agrária para tornar-se uma sociedade predominantemente urbana. Os controles outrora desfrutados por famílias e comunidades locais enfraqueceram-se. Os brasileiros buscaram vários canais de compensação: organizações religiosas, comunitárias e culturais, e até grupos criminosos. Alguns brasileiros, especialmente homens jovens, podem ter, paradoxalmente, procurado as gangues em busca de ordem e autoridade em suas vidas.

Finalmente, a violência engoliu os grandes segmentos do sistema penitenciário brasileiro. Em São Paulo, as penitenciárias estaduais e o sistema de recuperação de menores (FEBEM) tornaram-se palcos de violência assustadora, como o notório massacre da Penitenciária do Carandiru. No último ano, têm sido mais frequentes

as rebeliões coordenadas em várias penitenciárias, fugas e massacres entre presidiários.

A maioria dos protestos públicos contra o crime e a violência tem-se voltado para reforma e fortalecimento da polícia, construção de mais prisões e maior eficiência na repressão ao crime. Mas o aumento de suporte à polícia não está resultando necessariamente em menores índices de criminalidade. Da mesma forma, deficiências na polícia e no Judiciário não estão recebendo a atenção que merecem. Embora investimentos sejam recomendáveis, o governo poderia avaliar onde a intervenção seria mais eficaz antes de se comprometer com grandes gastos. Uma pesquisa da Seade concluiu que 55% das vítimas de assalto em São Paulo não registraram a ocorrência, e a Fundação Getúlio Vargas concluiu que 60% das vítimas no Rio de Janeiro tiveram igual atitude: o principal motivo alegado é a falta de confiança no sistema policial. Estudos públicos sobre crime e violência poderiam fornecer as informações necessárias sobre locais, criminosos e vítimas de crimes e violência. Dados sobre a eficácia das medidas de combate ao crime – como reorganização da polícia, promotores públicos e tribunais – poderiam também ser divulgados para o público.

A reforma do sistema de segurança pública poderia abranger reformas na legislação, nos tribunais, nas ações penais, na defesa e na modernização das prisões

Em casos recentes, integrantes ou ex-integrantes de forças policiais estiveram envolvidos com mortes e seqüestros com pedido de resgate; policiais de plantão estiveram envolvidos em crimes de chantagem e extorsão. Em janeiro de 2002, uma revista semanal brasileira divulgou que em 2001 o número de homicídios cometidos pela polícia de São Paulo foi superior a quatrocentos, em comparação a oito na cidade de Nova York. Todos esses fatos apontam para a importância de uma maior prestação de contas no sistema que visa assegurar o cumprimento da lei. A análise de campanhas bem-sucedidas em outros países poderia ajudar o Brasil. O envolvimento da população e a conscientização da opinião pública para a reforma da polícia são condições fundamentais.

A experiência de Nova York revela as linhas gerais dos principais elementos da bem-sucedida reforma da força policial daquela cidade: eliminação de policiais corruptos por meio do recrutamento de pessoas de fora e punição de todas as con-

travenções de policiais, estabelecendo metas locais e responsabilidade pela redução da criminalidade, insistindo na tolerância zero para crimes (eliminando crimes menores como forma de reduzir infrações mais sérias), criando fundos especiais para processar criminosos e agir contra os recursos do crime organizado e instituindo o policiamento comunitário. A divisão das forças policiais brasileiras em unidades civis e militares, com responsabilidades distintas mas que se sobrepõem, tem sido vista como um possível desafio. O treinamento, o equipamento e a remuneração da polícia também constituem um desafio. A reforma da polícia poderia ser acompanhada de medidas que englobem a legislação, reforma judiciária, trabalho com defesa e acusação e modernização de presídios para evitar entraves na Justiça e nos sistemas penitenciários, bem como a prática de violência e outros abusos.

Os processos judiciais podem ser lentos e as agendas dos tribunais estão frequentemente congestionadas, o que influi na eficácia do processo judicial. Uma melhor administração de tribunais, programações de julgamentos e supervisão de juízes menos experientes por outros mais amadurecidos poderiam ajudar. A longo prazo – junto com a polícia – a imprensa, juristas, faculdades de direito e políticos poderiam ajudar a população a se conscientizar dos desafios e a criar comissões públicas para a reforma do Judiciário.

Outro ingrediente-chave poderia ser a reforma penitenciária. A maioria das prisões brasileiras não atende aos padrões mínimos internacionais de segurança. Alguns investimentos seriam recomendáveis para que as instalações físicas e os programas penitenciários atendam aos padrões adequados. Pode-se considerar, a partir da experiência de outros países, a implementação de programas de trabalho penitenciário, de prisões abertas para presos não violentos, e de programas de educação e tratamento de pessoas envolvidas com drogas e álcool.

Apesar das compreensíveis exigências públicas para conter os crimes e melhorar a segurança, o aumento da repressão tem feito muito pouco para modificar o comportamento de criminosos no Brasil. Todos concordam que para prevenir a criminalidade é necessário reintegrar segmentos-chave da população, especialmente homens das áreas urbanas de 15 a 24 anos de idade, em um sistema de controle social. A premissa dessa abordagem visa a reduzir as condições que favorecem o crime por meio da identificação de pessoas sujeitas a maiores riscos e

ONGs podem contribuir para novos modelos de prevenção de crimes

pela provisão de assistência para ajudá-las a desenvolver um sentimento de que pertencem a uma unidade da sociedade. O comportamento das gangues no Brasil, assim como em outros lugares, demonstra a necessidade que os jovens têm de se sentir parte de instituições poderosas.

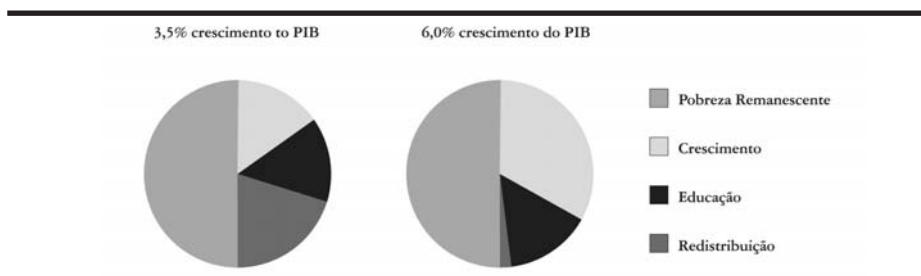
O Brasil dispõe de muitos programas bem-sucedidos que trabalham com jovens que correm risco de apresentar atitudes criminosas ou de se tornar viciados em drogas. Um bom exemplo é o projeto Cooperação entre a Polícia e a Comunidade para a Redução da Violência, desenvolvido em Diadema (São Paulo) e subvencionado pelo Instituto Fernand Braudel. Essa iniciativa contribuiu para uma queda de 12% no número de homicídios em 2001, o melhor índice entre 64 municípios do Estado de São Paulo com mais de 100 mil habitantes. No entanto, é insuficiente o financiamento desses programas, que atingem apenas pequena parcela de jovens do grupo de risco. ONGs especializadas poderiam, então, contribuir muito para a criação de novos modelos de prevenção de crimes. O programa brasileiro de prevenção da AIDS está demonstrando que a exposição ao HIV pode ser reduzida com programas implementados por ONGs instaladas em bairros. É plausível que uma abordagem semelhante, envolvendo organizações de bairros, possa também reduzir a criminalidade.

Possíveis opções para investimento em pessoas

No Brasil, a freqüente falta de acesso a oportunidades está mais estreitamente relacionada à carência de investimentos em pessoas. Dois terços da diferença entre as desigualdades de renda (após a tributação) no Brasil e nos Estados Unidos podem ser atribuídos unicamente à educação. A relação entre o nível de instrução dos pais (o nível mais alto alcançado antes de parar de estudar) e o de seus filhos é mais forte no Brasil do que na maioria dos países. E mesmo em cidades com altos percentuais de afro-brasileiros as admissões no ensino superior pendem para os brasileiros de pele mais clara. O investimento em pessoas é importante para a construção de um Brasil mais igualitário. Mas muitos dos investimentos necessários para tornar o Brasil mais sustentável, do ponto de vista social e do meio ambiente, são institucionais, e as instituições dependem de pessoas que trabalham para elas. O capital humano está na essência dos avanços de longo prazo em produtividade e crescimento.

O Brasil manifestou a intenção de reduzir a pobreza pela metade até 2015. Diferentes combinações de crescimento econômico e redistribuição de renda poderiam resultar no mesmo objetivo de redução da pobreza, sendo necessário maior esforço para alcançar a meta por meio de redistribuição de renda se os níveis de crescimento econômico forem mais baixos (Figura 7). Extrapolações dos avanços em educação nos últimos anos sugerem que um crescimento econômico anual de cerca de 6% (otimista diante da história recente, mas talvez possível com um programa determinado de estabilidade macroeconômica e de reformas nas exportações e no investimento) alcançaria a meta de redução da pobreza sem significativa redistribuição de renda. Entretanto, uma estimativa de crescimento menos otimista, de 3,5%, criaria uma significativa deficiência a ser preenchida pelas melhorias no sistema brasileiro de proteção social.

Figura 7. Alcance da meta de redução da pobreza para 2015 – cenários alternativos



Fonte: Análises do Banco Mundial.

Tomando por base o apresentado, as possíveis alternativas de políticas para elevar o investimento na população brasileira incluem o lançamento de uma campanha de educação secundária universal, incluindo direcionamento de recursos para os ensinos fundamental e médio, com base em baixas classificações no SAEB, metas de redução da repetência e mais rápida conclusão pelos alunos do ensino básico e expansão do número de vagas no ensino médio.

Também poderiam ser consideradas a integração e a avaliação adequadas dos principais programas de transferência, proporcionando significativa expansão das transferências como um todo, direcionadas para os pobres, a redução do incentivo à rotatividade da mão-de-obra por meio de reformas no seguro-desemprego e no FGTS, a transferência cautelosa de recursos públicos da educação superior para a pré-

escola, e a reforma do sistema policial, seguindo (quando pertinente) as melhores práticas nacionais e internacionais associadas a iniciativas fortemente baseadas na comunidade para tratar a violência entre jovens do sexo masculino, particularmente nas periferias urbanas.

2. Crescimento pelo aumento da produtividade

Tabela 2. Crescimento por meio da produtividade

Indicador	Brasil	Comparação		Meta para 2010
		América Latina	OCDE	
Crescimento do PIB, 1990–2000 (%) ^a	2,7	3,1 (México) 6,8 (Chile)	3,4 (Estados Unidos)	5,0?
Produtividade da mão-de-obra, 2000 (valor agregado por cada trabalhador, US\$) ^b	13.894	18.492 (México) 27.765 (Chile)	54.879 (Estados Unidos)	16.000?
Volume de negócios, 2000 (% do PIB) ^a	23	63 (Chile) 64 (México)		40?
Número de dias para iniciar um negócio, 2001 ^c	63	28 (Chile)	1–3 (Irlanda)	20?
Crédito do setor privado, 2001 (% do PIB) ^a	35	69 (Chile)	143 (Estados Unidos)	50?

Fonte: Banco Mundial – a Banco de dados SIMA, b Brazil Jobs Report, c Serviço de Consultoria para Investimento Internacional.

Histórico econômico e comparações

O Brasil apresenta um histórico de grande desenvolvimento econômico: no século passado, sua economia foi uma das três que cresceram mais rápido no mundo. Entre 1901 e 2000, o PIB per capita aumentou a uma taxa média anual de 4,4%. Poucos países tiveram melhor desempenho. Nesse período, a taxa de crescimento da Argentina e do Chile, por exemplo, foi de cerca de 3,3%. Se o resultado per capita nos três países fosse o mesmo em 1900, em 1999 a média brasileira teria sido três vezes tão expressiva quanto a da Argentina e a do Chile. No entanto, o crescimento do Brasil nas últimas duas décadas foi menos do que brilhante, e o contraste com períodos anteriores ampliou a sensação de decepção.

Nos anos 1960, o crescimento econômico acompanhou o ritmo latino-americano e mundial, mas o que ainda está na lembrança da população é o “milagre

econômico” dos anos 1960 e 1970, quando o Brasil cresceu duas vezes mais que os outros países. Junto com o restante da América Latina, a economia brasileira teve uma breve efervescência durante os anos 1980, mas, enquanto o desenvolvimento tomou impulso na região nos anos 1990, o crescimento do Brasil permaneceu irregular.

Essa situação é decepcionante. No entanto, essas comparações indicam que, pelo menos no tocante ao crescimento econômico, o Brasil não deve ser considerado um país incomum. O desenvolvimento do Chile, por exemplo, foi sofrível nos anos 1970 e início dos 1980, quando a maioria dos países da América Latina apresentava bom desempenho, e recuperou-se quando os seus vizinhos tropeçavam. Essas variações no crescimento são comuns. O desenvolvimento constante e sustentável por mais de uma década é mais uma exceção do que a regra – o crescimento econômico parece ocorrer de forma inconstante. Visto através das lentes dos analistas de desenvolvimento econômico, os brasileiros não são muito diferentes dos coreanos, dos norte-americanos ou dos mexicanos.

Por que o Brasil não está crescendo mais rápido?

As melhorias relacionadas ao comércio, aos níveis de ensino superior e à maior integração global, que acarretam uma ampliação do acesso ao crédito, renunciavam para o Brasil taxas mais altas de crescimento nos anos 1990 do que nos anos 1970. Como explicar a divergência entre essas taxas reais e as previsões esperançosas?

Ao contrário das mudanças positivas, os efeitos do lento crescimento mundial nos anos 1990, a própria renda mais alta do Brasil (os países mais ricos crescem mais devagar) e a elevada inflação até 1994 impediram um crescimento econômico acelerado. Desde então, os seguintes fatores também contribuíram para a desaceleração do crescimento: a dívida brasileira, o declínio do investimento em infra-estrutura (particularmente no setor de transporte), o esgotamento dos benefícios das transformações para um quadro urbano industrial e a lacuna na competitividade da força de trabalho brasileira (talvez em razão das mudanças tecnológicas, às quais a força de trabalho vem se adaptando). Ainda são necessárias mais análises para explicar os seis pontos percentuais de declínio no crescimento econômico nos anos 1990 em relação aos anos 1970: comparações de dados não explicam nem um terço dessa variação.

O crescimento mundial mais lento é uma das causas do menor crescimento recente do Brasil em relação aos anos do "milagre econômico"

Apesar da desaceleração do crescimento, a situação poderia ter sido pior sem os aperfeiçoamentos nas políticas comerciais e macroeconômicas. Porém, as análises conduzidas em vários países sugerem que as conseqüências das reformas comerciais e macroeconômicas só serão observadas, em sua totalidade, depois de certo tempo. Não se pode, por exemplo, esperar que a integração do comércio regional apresente resultados espetaculares, pois a reforma comercial ainda é relativamente recente e o Brasil responde por mais de dois terços do peso econômico de seu bloco comercial.

Além disso, a própria abertura brasileira deve ser vista em relação às reformas semelhantes em países emergentes e à contínua proteção, exercida pelos países da OCDE, dos mercados que importam produtos brasileiros. A eliminação da inflação, embora necessária, ainda não reduziu suficientemente a incerteza econômica, em parte por causa dos níveis da dívida brasileira. Acrescidas a esses fatores, certas restrições fiscais continuam a impedir os investimentos em infra-estrutura. O mundo também mudou de outras maneiras e há mais inovações tecnológicas. Os intercâmbios de conhecimento tornaram-se mais rápidos e globais, e os fluxos de capital internacional cresceram de forma exponencial.

Essas mudanças são acompanhadas da necessidade de reformas políticas. Esta introdução examina alguns fatores para uma nova agenda do desenvolvimento que considere a produtividade brasileira com a fonte do crescimento econômico sustentável.

Clima para investimentos: menos burocracia e mais competitividade

O aumento da produtividade faz parte, com frequência, dos investimentos físicos e das inovações na gestão técnica. Por esses motivos, vale a pena perguntar o que impede uma atividade mais dinâmica do setor privado no Brasil. Um fator é, sem dúvida, a escassez de financiamento devido às condições macroeconômicas (em particular, as necessidades de financiamento do setor público) e as características do setor financeiro. Mas os empresários citam também como igualmente relevantes vários obstáculos associados à burocracia, à regulamentação e às incertezas quanto à política.

A redução das restrições à participação no mercado poderia aumentar o investimento, a competitividade e a produtividade. As barreiras administrativas tornam complexa e demorada a criação de novas empresas. Esse processo poderia ser facilitado pela simplificação dos procedimentos administrativos para o registro (comercial e fiscal) das empresas, a aquisição de terrenos, a construção de instalações e as aprovações ambientais. Algumas possíveis medidas incluem: (1) a liberação de vistos temporários de entrada para funcionários estrangeiros que poderiam ajudar na implementação de novas técnicas, e (2) a agilização do processo de abertura de firmas e a facilitação de investimentos mediante a utilização mais intensiva de parques industriais e de zonas de processamento de exportação.

Comparando-se os procedimentos internacionais necessários ao estabelecimento de uma nova empresa (conforme o relatório do Banco Mundial, *Brazil: the new growth agenda*), o tempo médio para abrir uma empresa no Brasil é de 82 dias, três vezes mais do que no Chile. Em particular, os 15 trâmites oficiais e independentes para registrar uma empresa representam um número alto – na Irlanda, são necessárias apenas três etapas. Como parte do processo de registro de uma sociedade limitada ou anônima, a companhia precisa obter licenças e permissões das autoridades ambientais, de saúde e de trabalho nos âmbitos federal e estadual, além de registro para pagamento de impostos em três níveis de governo, sendo necessária a apresentação de uma volumosa documentação em cada estágio, que inclui sua condição de membro de relevante associação comercial.

No caso das empresas estrangeiras que iniciam suas operações no Brasil, outros fatores devem ser considerados: não é permitido estabelecer uma subsidiária brasileira de propriedade estrangeira, mas essa companhia poderá ser registrada como corporação brasileira e ser dirigida por um estrangeiro residente no país. Outras etapas incluem a abertura de conta bancária, legalização da documentação da empresa, recebimento de aprovação pelo Instituto Nacional de Patentes Industriais (INPI) dos contratos que envolvem transferência de tecnologia, registro de investimento estrangeiro no Banco Central, transferência de fundos para o Brasil e obtenção de aprovação de registro na Junta Comercial. Esses procedimentos levam sessenta dias no Brasil, comparados a menos de trinta no Chile, em Hong Kong, na Malásia e em Cingapura.

Reduzir as barreiras à entrada no mercado pode aumentar investimento, competição e produtividade

Várias iniciativas no Brasil tentaram simplificar os procedimentos na interface entre os setores público e privado (por exemplo, o Sistema Fácil, em Sergipe e no Distrito Federal, também previsto para outros estados). Mesmo reconhecendo essa complexidade, ainda é possível esboçar as oportunidades, a curto prazo, para acelerar o crescimento. Estas incluem: facilitar a obtenção de vistos temporários de trabalho para estrangeiros que poderiam ajudar na implementação de novas técnicas, liberar o INPI do encargo da aprovação, reduzir os documentos necessários para registro de empresas e instituir um sistema centralizado de registro (mais provavelmente no nível estadual, que crie um número de identificação da empresa válido em todo o país). O registro fiscal poderia ser unificado por um número de identificação de âmbito nacional e eliminada a duplicação de documentos nos diferentes níveis. Maior capacitação das instituições reguladoras ambientais nos níveis federal, estadual e municipal ajudaria também nesse processo. Poderia haver menos demora no zoneamento para uso do solo municipal e também poderiam ser alocadas mais terras para operação comercial ou industrial. O processamento das aprovações de uso do solo, caso a caso, aumenta o poder de arbitrariedade dos servidores públicos. Além disso, talvez valesse a pena avaliar o sistema atual de transferência e registro imobiliário.

As empresas mencionam também a incerteza, o legalismo e a necessidade de aprovação como desafios que enfrentam com as agências reguladoras. A Lei nº 8.884, de junho de 1995, criou três agências governamentais para a aplicação de normas antitruste: o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico (SEAE), no Ministério da Fazenda (unidade que trata dos efeitos sobre os preços), e a Secretaria do Direito Econômico (SDE), no Ministério da Justiça.

**A vinculação das
funções da SEAE
e da SDE ao
CADE poderia
aumentar a efi-
ciência reguladora**

No entanto, há espaço para desenvolver uma estrutura e programas mais consistentes em relação às políticas antitruste e de proteção à competitividade que levem ao exame dos papéis das agências da área econômica e das agências reguladoras setoriais com base nos interesses públicos. No caso das normas antitruste, a vinculação das funções da SEAE e da SDE ao CADE poderia aumentar a eficiência reguladora.

Setor financeiro: redução de custos e maior acessibilidade

Reformas fundamentais no sistema financeiro do Brasil, nos anos 1990, transformaram sua estrutura, aumentando a estabilidade e a transparência. A reestruturação ocorreu após a crise bancária de 1995-1996 e levou à consolidação e à redução do número de instituições financeiras privadas nacionais, além de produzir um declínio dos órgãos financeiros estatais. Bancos estrangeiros privados estabeleceram-se nesse setor. No entanto, persistem ainda empecilhos institucionais a uma intermediação financeira mais segura, eficiente e profunda.

O sistema financeiro do Brasil é amplo. No entanto, os pedidos de empréstimo do governo representam o seu maior volume. Uma menor exposição dos bancos e das instituições governamentais à dívida pública – vinculada à reforma fiscal – poderia reduzir o risco sistêmico do país. Uma parcela menor dos títulos do governo, acompanhada de menos crédito direto e de bancos públicos mais eficientes, também reduziria o alto custo da intermediação financeira (taxas básicas e *spreads*) e a pressão sobre o crédito privado. Menor taxaço do setor financeiro, incluindo a necessidade de menores depósitos compulsórios, também poderia diminuir os *spreads* dos bancos. Melhores procedimentos para resolver pedidos de falência poderiam reduzir ainda mais os custos da intermediação.

Muitas iniciativas foram implementadas para aprimorar o acesso aos serviços financeiros, que poderiam ser distribuídos de modo geograficamente mais uniforme e com maior cobertura, em especial no Norte e no Nordeste. Os pequenos empresários apóiam-se basicamente nos lucros acumulados. Mercados de capital mais fortes e instituições financeiras não bancárias poderiam preencher algumas das falhas do setor. Novas tecnologias podem expandir serviços para as pequenas empresas e firmas em áreas remotas: embora os procedimentos bancários via Internet sejam relativamente avançados no Brasil, há espaço para melhorar as estruturas da conectividade e das tarifas telefônicas. A expansão das microfinanças poderia também aumentar o acesso a financiamentos, da mesma forma que o desenvolvimento da infra-estrutura para os serviços financeiros, em especial dos sistemas de informação aos credores, poderia ter um efeito similar.

Menor tributação do setor financeiro e procedimentos aprimorados para a resolução de falências reduziram os *spreads* bancários

Embora fortalecidos pela recente recapitalização, os bancos federais brasileiros continuam a enfrentar algumas dificuldades. Sua evolução afetará criticamente o equilíbrio do sistema financeiro. Grande parte da vulnerabilidade está relacionada ao crédito direto, canalizado amplamente pelo sistema bancário federal. Embora drasticamente reduzido em 2001, uma grande parcela do crédito do sistema financeiro (40%), especialmente para os setores rural e de habitação, está sujeita a taxas de juros controladas. Ao exercerem suas funções de crédito seletivas, os bancos federais acumularam carteiras problemáticas. A maior parte desse crédito é destinada a mutuários que poderiam pagar as taxas de mercado, em vez de clientes que não teriam a mesma capacidade financeira. O melhor direcionamento dos créditos subsidiados para consumidores adequadamente qualificados, e não para setores, poderia aumentar a eficiência do sistema financeiro.

Considera-se que os bancos públicos podem melhorar sua eficiência, com menores custos operacionais. Programas especiais oferecem financiamento de baixo custo aos bancos públicos por meio de transferências automáticas especificamente vinculadas a programas para apoiar o setor financeiro. No entanto, transferências diretas e seletivas, destinadas a essas instituições para exercer seus papéis governamentais, poderiam aumentar a transparência. As soluções poderiam ser diferentes para cada instituição, mas seria importante definir uma estratégia e papéis claros para os bancos federais.

Os mercados de capitais brasileiros sofreram um declínio gradual nos últimos quatro anos. A redução dos custos de transação poderia ajudar a trazer de volta as companhias maiores, que agora buscam financiamento no exterior. Outras opções poderiam ser exploradas para as empresas menores, que não tiveram acesso a esses mercados. Um mercado de seguros revigorado permitiria que os enormes fundos de previdência do Brasil diversificassem seus ativos, reduzindo assim os problemas de risco institucional, governabilidade e controle.

O direcionamento dos subsídios de crédito para clientes, em vez de para setores, poderia aumentar a eficiência do setor financeiro.

O Brasil tomou medidas audaciosas para fortalecer a governabilidade das companhias com ações transacionadas em bolsas de valores e para ampliar a atuação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Maior orçamento e mais treinamento poderiam ajudar a CVM a cumprir suas responsabilidades. O papel de supervisão da instituição também poderia ser fortalecido através de um

maior compartilhamento de informações com o Banco Central e por reformas nos procedimentos de apelação, que enfraquecem sua capacidade de aplicar a lei. A atualização dos requisitos mínimos de capital para corretores e operadores da bolsa de valores e o estabelecimento de critérios que visem a uma maior transparência no fluxo e na execução de ordens nos mercados secundários também poderiam fortalecer o ambiente regulador e de supervisão. O aperfeiçoamento das técnicas de gestão de ativos e de risco bem como a redução da concentração de títulos governamentais nas carteiras dos investidores institucionais poderiam melhorar o clima dos mercados de capitais. Além disso, as normas que regem investimentos nos fundos de previdência poderiam ser substituídas por uma regra de “prudência profissional”, e a estrutura institucional de regulamentação e supervisão dos fundos de previdência poderia ser simplificada com a fusão das várias agências e dos regimes reguladores de fundos abertos e fechados.

Simplificar e avaliar o interesse de todos

A complexidade histórica e a necessidade de reforma do sistema tributário, de gastos e de políticas sociais do Brasil talvez tenham seu melhor exemplo na interseção das políticas que regem os mercados imobiliário e de trabalho, o crédito direto e a proteção social incorporada ao sistema PIS/PASEP e FAT/FGTS. Esse sistema compõe uma parte importante da receita e das despesas do governo. É indubitável o valor de muitos programas de gastos, no entanto essa vinculação poderia se beneficiar amplamente de uma reforma que levasse em conta os interesses de muitas parcelas da sociedade atingidas por esses fundos: todos os trabalhadores do setor formal, parte dos desempregados, compradores de imóveis com renda mais elevada, tomadores de empréstimos subsidiados do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e muitos outros. Ao apoiar, na medida do possível, os interesses de todos esses grupos, vale a pena adotar uma perspectiva distanciada e analisar cuidadosamente o sistema em sua totalidade.

O FGTS, arrecadado como imposto sobre a folha de pagamento, força, em sua essência, os trabalhadores do setor formal a emprestar ao governo dinheiro a taxas de juros real baixas

**A atuação do BNDES
poderia incluir co-financiamento, lançamento de títulos no mercado primário, aquisição de títulos e informação sobre crédito**

(3%) em comparação às taxas de mercado. Os trabalhadores que participam recebem em contrapartida os benefícios ao terminar seu vínculo empregatício, mas seu valor é menor do que as contribuições para o Fundo. O FGTS é equivalente a um imposto sobre a folha de pagamento que não aparece na receita do governo. Esse procedimento é utilizado como forma de obter fundos para apoiar as operações da Caixa Econômica Federal (CEF), cuja maior parte abrange o empréstimo para aquisição de casa própria para famílias de renda média e alta.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é financiado pelo PIS/PASEP, que são tributos cumulativos cobrados sobre a circulação de mercadorias, sendo 40% desse montante repassado diretamente ao BNDES para vários programas de crédito, como o Programa Nacional para Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME). Os restantes 60% são utilizados para pagar benefícios do seguro-desemprego, abono salarial, entre outros programas, tais como o PLANFOR e o PROGER. Uma reforma do PIS/PASEP, que recebesse amplo apoio, para transformá-lo em um imposto menos distorcivo (como o imposto federal sobre valor agregado) poderia solucionar o problema da incidência em cascata, mas ainda permaneceria a questão sobre a melhor maneira de utilizar esses recursos.

No caso da Caixa Econômica Federal, suas perdas passadas, bem como seus múltiplos e importantes papéis significam que é importante decidir sobre uma nova direção a ser tomada. Seria necessário implantar uma nova estratégia de financiamento habitacional caso a Caixa decidisse mudar o seu envolvimento em empréstimos para habitação. A CEF já está atuando em novas áreas, como cartões de crédito e terminais de auto-atendimento (caixas eletrônicos), nas quais enfrenta uma forte concorrência de outras instituições. O seu recente pacote financeiro para fins de reestruturação está entre os maiores já concedidos no mundo e reflete as decisões sobre créditos no passado e a falta de recuperação dos empréstimos. É consensual que a transformação da CEF em um banco bem-sucedido requer reformas profundas. Importantes iniciativas já foram implementadas durante e depois da reestruturação de 2001. As mudanças bem-sucedidas nas práticas de crédito e cobrança fizeram com que a Caixa pudesse evitar outras opções mais radicais, como por exemplo, a sua conversão em um banco especializado, destinado ao fornecimento de serviços de pagamento e depósito, mas não de crédito, ou a sua transformação em uma agência do governo, dentre outras possibilidades.

A transferência de fluxos líquidos do FAT/FGTS para o BNDES está diminuindo à medida que os trabalhadores que pagam o PIS/PASEP se aposentam e têm direito a receber suas contribuições. Por conseguinte, o BNDES, que é o mais bem-sucedido e eficiente entre os bancos do setor público, poderia começar gradualmente a depender mais do apoio financeiro do mercado, o que acarretaria a elevação das taxas de juros para os empréstimos. Atualmente, grande parcela dos fundos de baixo custo do BNDES está emprestada a outros bancos, incluindo o Banco do Brasil e bancos privados. O BNDES iniciou sua transformação de credor em co-financiador e está atuando como catalisador para o financiamento de projetos, no lançamento de títulos no mercado primário e (possivelmente no futuro) no mercado de títulos corporativos. Essas funções podem ajudar a padronizar os contratos de títulos privados e acelerar o desenvolvimento de um mercado secundário de obrigações. O Banco também poderia atuar no aperfeiçoamento das informações sobre crédito, por meio da divulgação de dados sobre sua própria carteira.

Regulamentação, infra-estrutura e privatização

As instituições reguladoras independentes deveriam ser capazes de desenvolver e fazer cumprir normas eficazes, monitorar o desempenho e a estrutura industrial, resolver querelas, aumentar a transparência e, conseqüentemente, reduzir os riscos dos investidores. Com base na experiência bem-sucedida do setor de telecomunicações, as agências reguladoras de energia, transporte e

água poderiam melhorar o desenho de concessões, rever as estruturas tarifárias e os procedimentos de ajuste, tornar mais claras as regras de negociação e incorporar as cláusulas que garantissem aos pobres mais acesso e recursos. As tecnologias de treinamento a distância criam também a oportunidade para desenvolver uma equipe bastante qualificada e especializada de profissionais reguladores.

Outras políticas complementares poderiam consistir no aperfeiçoamento da qualidade dos gastos públicos e na promoção de investimento e financiamento privados para infra-estrutura. Uma estratégia eficiente seria o fortalecimento do processo de planejamento iniciado com o estudo Eixos e o PPA, que enfatizam as

**As agências reguladoras
poderiam incorporar
cláusulas nas concessões
que assegurassem o acesso
dos pobres aos serviços de
infra-estrutura**

interações espaciais, os efeitos de substituição, as sinergias e os intercâmbios de eficácia e equidade. Essa estratégia também poderia criar capacidade para financiar projetos nos ministérios setoriais com o objetivo de oferecer apoio a processos de planejamento e desenvolver tramitações de projetos “rentáveis”, que podem ser financiados pelos mercados de capitais com mínimo apoio financeiro público. Essa estratégia serviria de piloto para a criação de instrumentos financeiros como cauções, seguros e incentivos para fundos de previdência a fim de atrair ou levantar recursos privados para infra-estrutura.

Serviços eficientes de transporte multimodal poderiam reduzir os custos logísticos das empresas, incluindo os níveis de estoques e os custos decorrentes, além de aumentar sua produtividade. As políticas de transporte poderiam ater-se à restauração das condições satisfatórias de uso da rede de estradas federais e estaduais mediante contratos de produção a longo prazo e, onde for viável, às concessões e à descentralização. Além disso, poderia ser concluída a reforma portuária por meio de maior facilidade para reduzir e redistribuir alguns funcionários redundantes, da delegação dos restantes portos federais a estados e municípios, da promoção da competitividade e da mudança nos procedimentos alfandegários. As agências reguladoras de transporte terrestre e aquático, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criadas recentemente, podem tratar rapidamente de muitas questões importantes sobre o estabelecimento de normas. Poder-se-ia desenvolver uma linha direta de projetos cruciais de infra-estrutura de transportes, particularmente para terminais e elementos de conexão, a fim de garantir a conectividade inter ou intramodal nos principais corredores inter-regionais, acompanhados de instrumentos apropriados para redução de risco que objetivem promover o financiamento e a gestão do setor privado.

Para evitar nova crise de energia e dar acesso universal a combustíveis e serviços confiáveis de eletricidade, as políticas públicas para o setor de energia poderiam abranger diversos elementos. O sistema de preços e a estrutura de contratações poderiam ser planejados para restaurar os incentivos ao fornecimento seguro de energia. Seria importante também o estabelecimento de mercados eficientes por atacado, melhor governabilidade do Operador Nacional do Sistema (ONS) e estímulo a uma maior competição no fornecimento de gás. Um mecanismo de apelação para as decisões fortaleceria as agências reguladoras, que precisam lidar com o poder do mercado decorrente da integração vertical. Os bons resultados em conservação de energia e das iniciativas para gestão de demanda poderiam ser

privilegiados e poder-se-iam desenvolver estratégias e normas para eletrificação rural a fim de garantir o acesso das famílias carentes a esses serviços.

A privatização tornou-se mais lenta no Brasil e conta com menos apoio da população. As pessoas tendem a associar os aumentos de tarifas resultantes da eliminação dos subsídios à privatização das empresas estatais. No entanto, esses dois conceitos são bem diferentes: em princípio, subsídios poderiam ser fornecidos ao setor privado, e as empresas públicas poderiam adotar uma postura comercial, sem uso de subsídios. A privatização das telecomunicações mostra como a concorrência, assegurada por um adequado ambiente regulador, pode trazer grandes benefícios aos consumidores. A principal lição que se extrai desse caso é que futuras privatizações poderiam ser precedidas da criação de necessárias instituições reguladoras e da garantia de que os monopólios do setor público não deterão excessivo poder sobre o mercado ou indevida influência política após a privatização.

Tributação: reduzindo as distorções para aumentar a competitividade

Existe quase um consenso no Brasil sobre a urgência da reforma tributária, sendo isso necessário para acelerar o desenvolvimento. Parte do desafio é nitidamente o grande número de ganhadores e perdedores resultantes de qualquer mudança significativa. O sistema é complexo – incluindo compartilhamento de receitas entre os governos federal, estadual e municipal, impostos vinculados e aspectos constitucionais – e implica em que a viabilidade e o desenho da reforma podem ter uma dimensão altamente política. A relutância em arriscar um declínio nas receitas federais durante os períodos em que a economia brasileira esteja vulnerável às percepções dos investidores também reduz o ímpeto da reforma.

Entretanto, há um amplo consenso sobre alguns elementos desejáveis. O Brasil precisará manter níveis de tributação relativamente altos para gerar os superávits primários necessários à redução da dívida pública. Mas a estrutura tributária federal é dominada por duas formas de impostos que impõem custos desnecessários à economia, como os impostos cumulativos sobre circulação de mercadorias e sobre salários. Os impostos sobre circulação de mercadorias respondem por cerca de 30% dos tributos (contabilizando as contribuições em si, mas excluindo o FGTS), compreendendo o PIS/PASEP e a COFINS. Essa carga fiscal aparece de forma variada em todos os setores e nas empresas, dependendo da estrutura produtiva e do número de etapas do processo de produção, provocando

a distorção dos preços, informações confusas, concentração industrial e decisões sobre a possibilidade de terceirizar as atividades empresariais não essenciais. Os impostos sobre salários aumentam o custo da mão-de-obra no setor formal, criando incentivo para que as empresas operem de modo informal, provocando perdas nas economias de escala, no acesso aos mercados de crédito e de outros benefícios implícitos. Esses tributos, incluindo as contribuições para a previdência social, salário-educação e impostos para financiar a capacitação profissional (sistema 'S'), correspondem a pouco mais de 25% da receita federal.

O FGTS – embora não seja considerado imposto na contabilidade federal – também pertence a esse grupo de tributos, porque é um plano de poupança forçado. Embora os trabalhadores possam retirar, em determinadas condições, o montante de suas contas do FGTS, cujos valores são reajustados com taxas de retorno inferiores às do mercado, eles teriam benefícios maiores se investissem suas contribuições em contas de poupança privadas. Como os empregados não o podem fazer, o FGTS representa incentivo à informalidade, assim como os impostos sobre salários oficialmente reconhecidos.

Uma opção considerada seria a criação de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) federal em substituição da COFINS, do PIS/PASEP e talvez do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Essa iniciativa criaria uma fonte ampla de receitas tributárias indiretas e, ao mesmo tempo, eliminaria as distorções causadas pelos tributos em cascata. Como os estados já impõem um IVA, há algum risco de que um segundo IVA federal possa elevar o preço total agregado a níveis excessivos. Essa estratégia seria aperfeiçoada pela garantia de que a base do IVA nacional seria a mais ampla possível, sendo complementada por impostos sobre venda ou consumo de produtos, tais como fumo e bebidas alcoólicas.

Uma alternativa para o imposto sobre circulação de mercadorias seria sua substituição por um imposto de renda nacional mais abrangente. O imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas corresponde a apenas 25% da receita federal. Apesar das reformas administrativas em 1995-1996, ainda há espaço para ampliar a base desse tributo. Uma opção seria reduzir o limite do passivo fiscal, que está atualmente 30% acima da renda média, excluindo a grande maioria dos assalariados brasileiros. Também poderiam ser reduzidas as deduções que, em sua maioria, beneficiam principalmente os contribuintes com renda relativamente mais alta. Com isso, a evasão fiscal também poderia ser reduzida. O imposto de renda é basicamente arrecadado por meio de retenção na fonte. Em 2001, os contribuintes individuais responderam por menos de 9% da receita do Imposto de

Renda de Pessoa Física. As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal permitem que os dados bancários gerados pela Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) sejam utilizados para controlar o recebimento de declarações de renda. O governo federal poderia explorar ainda mais essa oportunidade.

A tributação no nível estadual gera também ineficiência econômica. O ICMS (o IVA estadual) corresponde a 91% das receitas fiscais estaduais. O Brasil é o único país que atribui imposto sobre valor agregado a governos estaduais e municipais. Com 27 diferentes regimes de IVA, existem amplas variações nas estruturas dos impostos, nas políticas de isenção e nos procedimentos administrativos, o que complica o pagamento desse tributo para empresas que comerciam em mais de um estado. Talvez o efeito mais pernicioso do sistema de ICMS tenham sido as guerras fiscais entre os estados, que prejudicaram sua principal fonte de receita. A base do imposto foi concentrada em relativamente poucos bens e serviços, cuja administração é mais direta, particularmente combustíveis, energia e telecomunicações. Como esses bens e serviços constituem insumos comerciais que muitas empresas não podem deduzir integralmente de outros passivos tributários, esse fato reduz a competitividade das empresas brasileiras.

Uma opção seria uniformizar o ICMS e criar impostos uniformes e isenções em todo o Brasil, reduzindo os custos de aplicação da lei. Os procedimentos seriam distribuídos entre os estados em bases diferentes dos de sua origem, reduzindo, assim, as guerras fiscais interestaduais e a exportação de impostos. Outra opção seria manter a administração fiscal no nível estadual, mas criar tarifas e isenções nacionais uniformes, além de uma taxa zero sobre as vendas interestaduais. Em princípio, essas medidas reduziriam a exportação de impostos interestaduais, mas na prática poderiam criar um forte incentivo à fraude. As propostas de tratar dessa questão através de um imposto federal provisório sobre as vendas interestaduais podem ser difíceis de implementar.

Não é provável que a reforma completa do ICMS seja implementada a curto prazo, em razão do volume de redistribuição de receita entre os estados que essa mudança acarretaria, e, por esse motivo, poderiam ser consideradas outras reformas mais modestas. Uma emenda constitucional proposta recentemente estabele-

Uma opção seria uniformizar nacionalmente o ICMS e criar impostos e isenções uniformes em todo o Brasil

cia taxas nacionais uniformes para várias classes de produtos (apenas cinco taxas), proibia isenções e autorizava um conjunto de normas uniformes nacionais. Os estados também poderiam reduzir os custos de cumprimento com a elevação do limite de incidência do ICMS. A experiência internacional mostra que, na maioria dos países, 90% das receitas do IVA são arrecadadas de 10% das maiores empresas. Esse exemplo sugere que a isenção para os pequenos negócios não reduziria significativamente as receitas, mas os críticos argumentaram que esse tipo de isenção interromperia a cadeia de créditos e débitos fiscais utilizada para garantir o pagamento do ICMS, embora dados internacionais não confirmem essa conclusão. Apesar de o sistema de crédito e débito ser um complemento útil à aplicação da lei, a experiência sugere que esse método não é essencial.

Impulsionando o comércio, o investimento direto estrangeiro e a inovação

Alguns dos setores industriais menos expostos à concorrência estrangeira em termos de penetração de importações também experimentaram as menores taxas de crescimento da produtividade, como em outros países. Os setores com maior taxa de penetração, em consequência das reduções de tarifas no início dos anos 1990, mostraram ganhos de produtividade mais elevados (pesquisas sugeriram que a abertura comercial dos anos 1990 foi responsável pelo aumento de 6% na produtividade total dos fatores das empresas). A abertura comercial do Brasil foi interrompida nos últimos anos à medida que as recessões levaram os membros do Mercosul a negociar uma série de pequenos aumentos de tarifas. Há poucos trabalhos quantitativos sobre as barreiras não tarifárias, mas estas também foram significativamente reduzidas no início dos anos 1990. É provável que outros decréscimos gerais nas tarifas venham a ocorrer, principalmente no contexto das negociações multilaterais. Entretanto, qualquer eliminação de barreiras não tarifárias remanescentes, por exemplo, a ineficiência da alfândega, ainda poderia oferecer aumentos potenciais de produtividade.

As importações provocam dois efeitos principais sobre a economia. No nível empresarial, expõem a indústria brasileira a uma maior concorrência e fornecem insumos de melhor qualidade ou mais baratos para as manufaturas nacionais, o que aumenta a produtividade (e o bem-estar do consumidor). No nível macroeconômico, criam a necessidade de financiamento externo de curto prazo. Seu efeito microeconômico de longo prazo funciona na direção oposta, porque o crescimento da produtividade promove as exportações. No entanto, o impacto no

curto prazo freqüentemente domina a discussão e justifica políticas protecionistas em muitos países, por ignorar os prejuízos a longo prazo para a produtividade. No Brasil, esse efeito combinado a outros fatores, especialmente o forte protecionismo dos países para os quais o país exporta, contribuiu para o pequeno volume de comércio internacional e para a grande elasticidade do câmbio em relação à conta corrente, levando dessa forma à vulnerabilidade externa e ao limitado crescimento.

O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) tem papel microeconômico semelhante para o aumento da produtividade mediante o aporte de tecnologias e práticas administrativas mais avançadas. Os estudos empresariais do IDE enfatizam a dinâmica dos ganhos para o país receptor, obtidos pela contínua atualização tecnológica ou por métodos de produção em suas instalações. Mas os proveitos são muito mais expressivos quando o IDE se destina a desenvolver as exportações e quando envolve a utilização de tecnologia de ponta do que quando o IDE espera beneficiar-se de mercados locais protegidos ou monopolizados. Muitas das barreiras à entrada de IDEs no Brasil estão relacionadas de modo geral com o clima de investimento. A eliminação das restrições aos trabalhadores, à transferência de tecnologia, às transações em moeda estrangeira e à propriedade de estrangeiros ajudaria a direcionar o IDE para as exportações.

A transferência de tecnologia estrangeira para companhias nacionais é também importante para a competitividade brasileira, mas é impedida pelas normas originalmente planejadas para limitar as repatriações de moedas estrangeiras. Os contratos de licenciamento, franquia ou leasing de tecnologia devem ser aprovados pelo Instituto Nacional de Patentes Industriais (INPI): sem a aprovação do

INPI, o Banco Central pode não permitir o pagamento de royalties ao exterior. O Instituto pode questionar o tipo e as condições da transferência de tecnologia, termos e acordos de preços, valor dos royalties e outros detalhes. Existe também uma taxa legal de 15%, retida na fonte, sobre as remessas de valores dos direitos de exploração de patentes das tecnologias importadas. Tais restrições não são necessárias na base da experiência de vários países, e o Brasil poderia deixar que

A revisão das restrições a trabalhadores, a transferência de tecnologia, transações em moedas estrangeiras e propriedades de estrangeiros poderiam aumentar o investimento dirigido à exportação

esses acordos fossem estabelecidos pelas partes envolvidas. Nesse caso, não seria necessário impor licenciamento ou restrições a pagamentos, nem o INPI precisaria se envolver nesse processo.

As transações em moeda estrangeira são reguladas como em muitos outros países. Os exportadores não podem operar com moedas estrangeiras. Um contrato em moeda estrangeira, estabelecido com um banco aprovado pelo Banco Central, deve acompanhar as transações de exportação para impedir que o exportador tenha acesso aos procedimentos cambiais da venda. A adoção de uma taxa de câmbio flutuante tornou muitas dessas restrições obsoletas. Poderá haver ganhos com a reavaliação das restrições que limitam a liberdade dos cidadãos e das empresas brasileiras de comerciar em moedas estrangeiras, levando em consideração os benefícios que podem decorrer da limitação da dolarização no sistema financeiro nacional.

Por fim, a preocupação de que a abundância dos recursos naturais do Brasil possa impedir o aumento da produtividade gerada pelo conhecimento e pela inovação deve ser modulada pelos exemplos da experiência de outros países, como Austrália, Canadá, Chile, Finlândia e Suécia. Em vez de impedir a inovação tecnológica, a combinação de conhecimento com os recursos naturais, o investimento em capital humano e políticas de abertura comercial constituem mecanismo potencialmente forte para gerar crescimento. O conhecimento e os recursos naturais são complementares e suas possibilidades podem ser melhor desencadeadas por uma maior abertura, da negociação contínua para reduzir barreiras às exportações, do investimento em capital humano e da parceria pública-privada em P&D nos setores que utilizam intensivamente os recursos naturais.

Vínculo com a estabilidade macroeconômica

A eficácia das reformas descritas nesta seção se beneficiaria fortemente de uma contínua estabilidade macroeconômica nos próximos anos, que será discutida a seguir. Uma economia saudável amplia os efeitos das reformas sobre o ambiente de investimentos.

Foi difícil conquistar a estabilidade no Brasil e, como se discutiu inicialmente, os ganhos em termos de crescimento econômico foram vistos por muitos como decepcionantes. O principal efeito da estabilidade é permitir que os agentes do setor privado criem expectativas confiáveis e, em última análise, possam investir recursos com base nessas expectativas. No entanto, algumas das falhas do investi-

mento físico brasileiro em resposta ao novo ambiente econômico dos anos 1990 e 2000 não surpreendem. Haverá naturalmente um lapso de tempo antes que o setor privado atualize as avaliações da incerteza econômica: o investimento não será retomado no momento em que a instabilidade econômica (inflação, por exemplo) for reduzida. A estabilidade ainda não diminuiu adequadamente a incerteza dos investidores, pois foi alimentada pela desvalorização da moeda em 1999 e pela turbulência enfrentadas pelo país em 2002.

Entretanto, foram obtidos grandes benefícios. A abertura comercial aumentou a competitividade: durante o final dos anos 1990, a produtividade brasileira (medida pela produtividade total dos fatores) cresceu em taxas comparáveis às dos anos do “milagre econômico” nos anos 1960 e 1970. A confiança do setor privado na gestão do governo também é maior do que no passado. Entretanto, o investimento físico ainda precisa recuperar os níveis anteriores como proporção do PIB. Com esse intuito, as reformas sugeridas também poderiam ser ampliadas pela contínua estabilidade econômica.

Opções para estimular o crescimento por meio da produtividade

O crescimento da produtividade é a principal fonte de aumento constante da renda per capita no longo prazo. O investimento físico deve ser financiado pelas poupanças (nacionais ou estrangeiras), e, na ausência do crescimento da produtividade, o estoque de capital de um país não poderá crescer de forma ilimitada. Semelhante raciocínio aplica-se ao capital humano. Somente o crescimento da produtividade – resultante do progresso tecnológico ou de aperfeiçoamentos gerenciais – permite aumentos sustentados na qualidade de vida.

O aumento da produtividade dos pobres é o melhor meio de inclusão social para aperfeiçoar a distribuição de renda no Brasil. Nas áreas urbanas e rurais, um tema comum entre as pessoas ouvidas por pesquisadores é o seu desejo de sair da pobreza por meio do emprego em vez de programas assistencialistas. O desenvolvimento da produtividade rural também alivia a pressão para exaurir os recursos naturais em função da renda e do consumo. Por fim, o crescimento da produtividade é um dos elementos essenciais para restabelecer a estabilidade e gerar um crescimento econômico que não precise ser financiado por poupanças interna e externa, e portanto não ameaça os equilíbrios internos e externos. Uma produtividade mais alta normalmente acarreta maiores exportações.

Com base no já exposto, as opções de políticas para atingir o desenvolvimento econômico sustentável no Brasil nos próximos anos poderiam incluir o desenvolvimento de esforços contínuos para conter o déficit fiscal por meio da gestão macroeconômica, o que será discutido na seção a seguir, a intensificação da campanha de desburocratização do ambiente de negócios, enfocando principalmente a criação de empresas e o IDE, a redução do crédito vinculado do setor público para diminuir os *spreads* do setor bancário, aumentar a concorrência no setor financeiro e expandir de modo competitivo o crédito intermediado para o setor privado, a eliminação ou redução de impostos sobre a folha de salários e sobre faturamento, substituindo-os provavelmente por um IVA federal, na ausência de uma reforma tributária completa as propostas atuais de mudança no PIS/PASEP, e a continuação das negociações bilaterais, regionais e multilaterais com o objetivo de reduzir as barreiras comerciais do Brasil, bem como de outros países, e aumentar os fluxos comerciais e de IDE com o resto do mundo.

3. Estabilização da economia

Tabela 3. Estabilização da economia

Indicador	Brasil	Comparação		Meta para 2010
		América Latina	Outros	
Dívida pública proporcional ao PIB, estimativa mais recente (%) a				
	62	23 (México, Chile)		50?
Dívida externa em relação às exportações, 2000 (%) b				
	344	78 (México) 156 (Chile)		200?
Variação da moeda, mínima-máxima, abr-set 2002 (%) c				
	57	15 (Chile) 9 (México)		–
Parcela da dívida pública de longo prazo indexada ao câmbio, 2001 (%) b				
	72		55(Turquia)	Mais baixa
Inflação, 2001 (CPI %) b				
	6,9	3,6 (Chile) 6,4 (México)		3,5

Fontes: a BCB, b Banco de dados SIMA do Banco Mundial, c Bloomberg.

Caminhos interligados: sustentabilidade fiscal e externa

A capacidade do Brasil de gerar crescimento econômico está condicionada pelo nível de sua dívida pública, que limita o financiamento nacional disponível ao setor privado e expõe a economia à incerteza sobre a capacidade governamental de atender às suas necessidades de financiamento das dívidas interna e externa. A vulnerabilidade fiscal e a externa estão relacionadas: o nervosismo nacional quanto à sustentabilidade da dívida pública amplia os *spreads* e afeta as percepções dos investidores estrangeiros sobre o risco-país e a taxa de juros, que encarecem a dívida externa (principalmente do setor privado).

A dívida traduz o que freqüentemente se denomina de vulnerabilidade do Brasil. Eventos fora do controle do governo, como a situação econômica mundial ou as percepções dos investidores internacionais, produzem um efeito direto sobre a economia brasileira por meio das taxas de câmbio, do custo do financiamento, das taxas de juros domésticas e dos níveis da dívida indexada. A sensibilidade da economia em relação à administração pública é intensificada à medida que, por exemplo, um pequeno desvio nas necessidades de financiamento do setor público piora as percepções do público sobre a sustentabilidade da dívida, que eleva os custos dos empréstimos e, por sua vez, dificulta o controle da dívida, confirmando os receios do mercado. Em casos extremos, o choque inicial pode simplesmente advir do agravamento das percepções sobre o Brasil, que em seguida se tornam realidade. As flutuações na taxa de juros ou na conta corrente (e as percepções de mercado relacionadas) comportam-se da mesma maneira. Nos últimos anos, foi muito debatida no Brasil a maneira de reduzir essa dupla vulnerabilidade das contas fiscais e externas.

Como medir o sucesso nessa corrida pela estabilidade? Um indicador útil seria uma boa classificação de risco (*investment grade*) dada pelas agências especializadas nesta classificação, posição recentemente obtida pelo México. Essa classificação reduziria a vulnerabilidade do Brasil a eventos que estivessem fora de seu controle a um nível em que crises de câmbio ou crises de dívida seriam muito improváveis.

Um indicador útil para o sucesso em reduzir a vulnerabilidade poderia ser a classificação das principais agências sobre o risco do investimento no país

Credibilidade: importância dos sinais de estabilidade

A economia brasileira progrediu muito desde o congelamento de ativos e inflação galopante dos anos 1990. Três conjuntos de mudanças foram responsáveis pela alteração do cenário: a abertura comercial, a redução da inflação e o controle fiscal.

Em primeiro lugar, no início dos anos 1990, ocorreu a abertura comercial com a acentuada redução das barreiras alfandegárias e não-alfandegárias. O volume de negócios brasileiros aumentou, mas o impacto sobre a balança comercial não foi positivo por uma série de razões. A taxa de câmbio foi mantida supervalorizada nesse período, como parte da estratégia para eliminar a inflação. Os termos de troca do Brasil pioraram como consequência das oscilações nos preços dos produtos básicos durante os anos 1990. Além disso, a economia real ainda apresentava muitos empecilhos a um melhor desempenho das exportações, principalmente por causa da regulamentação excessiva e dos gargalos nas finanças e na infra-estrutura. As exportações cresceram 5,8% ao ano, de 1990 a 2000 (enquanto o PIB aumentou a uma taxa de 2,7%), após ter crescido 4,5% ao ano de 1980 a 1990 (com o PIB no patamar de apenas 1,6%). As importações também aumentaram. De 1993 a 1996, a conta corrente passou de um saldo praticamente equilibrado para um déficit de cerca de 4% do PIB, no qual se estabilizou até recentemente (a desvalorização da moeda provocou sua redução). Por causa disso, apesar de os fluxos comerciais do Brasil com o restante do mundo terem aumentado em relação ao tamanho de sua economia, outros fatores impediram a redução de sua vulnerabilidade externa, que poderia, em outras circunstâncias, ter resultado dessa abertura.

Também já foi aventada no Brasil a hipótese de que a abertura comercial tenha sido realizada de forma desordenada, porque determinados setores industriais sofreram grave recessão como consequência da súbita exposição à competição externa. No entanto, os dados setoriais não fundamentam firmemente essa hipótese. Uma pesquisa recente do Banco Mundial e outros trabalhos conduzidos no Brasil sugerem que o aumento das importações causou um significativo impacto positivo sobre a competitividade dos setores mais expostos à competição externa. Independentemente do consenso sobre essa questão, a preocupação é com o futuro, e a questão sobre a ordem precisa das reformas dos anos 1990 pode não estar no centro das preocupações macroeconômicas atuais.

Em segundo lugar, a utilização de uma âncora cambial nominal durante o Plano Real foi bem-sucedida, pois conseguiu eliminar as expectativas infla-

cionárias da economia brasileira. O fato de ter havido mudança nessas expectativas tornou sustentável a redução da própria inflação em 1994. Mas isso acarretou um custo: as altas taxas de juros – e o endividamento do governo para pagá-las – mantiveram a âncora nominal em vigor até janeiro de 1999, quando o Brasil adotou o regime de câmbio flutuante. Em parte como uma consequência, a relação dívida/PIB aumentou de 25%, em 1993, para 53% no final de 2001, embora os esqueletos fiscais (que anteriormente não eram contabilizados no passivo do Governo) e as operações de refinanciamento das dívidas dos estados tenham contribuído para esse aumento.

Em terceiro, para conciliar a necessidade de restrições fiscais com a histórica falta de controle sobre as finanças estaduais no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 possibilitou ao governo federal maior controle sobre a posição fiscal consolidada da nação. A lei obteve muito bons resultados e sublinhou a grande importância da credibilidade (levando-se em conta as percepções da vulnerabilidade do país quanto ao seu possível desempenho futuro).

A credibilidade pode ser definida de modo abrangente como a confiança dos credores na disposição e na capacidade das autoridades de administrar a economia, nesse caso específico, a capacidade do governo para pagar os credores que compram seus títulos. A credibilidade ou sua falta se expressa nos *spreads* das taxas de juros, nas taxas de câmbio, nas expectativas de inflação e, finalmente, nos índices de crescimento da economia.

No curto prazo, o superávit primário serve como a principal variável para criar credibilidade quanto à sustentabilidade da dívida

Nesse sentido, a credibilidade é construída por sinais claros sobre as ações futuras e seus efeitos esperados. O alcance das metas de inflação produz credibilidade, como ocorreu com a resposta bem administrada do Brasil à crise da energia em 2001. No tocante à sustentabilidade da dívida, a principal variável controlada pelo governo é o superávit primário, e, por isso, a melhor maneira de construir a credibilidade fiscal é tratar essa variável como meta, que será ajustada quando for necessário, de acordo com os eventos e com o propósito de atingi-la. Uma fonte secundária de credibilidade é a transparência em relação ao passivo não contabilizado do governo, como as dívidas ocultas da previdência social nas companhias estatais ou os ativos de qualidade duvidosa nos bancos públicos. Considerando a

sensibilidade dos cálculos da sustentabilidade da dívida para o Brasil, uma credibilidade desse tipo consiste em um patrimônio intangível com retornos muito tangíveis na forma de redução do custo do financiamento do setor público. A importância dos diversos componentes institucionais da política macroeconômica brasileira – o PPA, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as metas de inflação e saudável grau de autonomia do Banco Central – seria melhor compreendida nesse contexto.

Previdência social e responsabilidade fiscal

É reconhecido que a principal fonte de riscos fiscais reside no regime de previdência social brasileiro, particularmente o dos servidores públicos, que, com os seus 100% de taxa de reposição e as opções de aposentadoria antecipada, é mais generoso do que o sistema de qualquer país da OCDE e impõe um custo líquido de 4% do PIB para as finanças públicas.

É prioritário sinalizar as intenções de reduzir os desequilíbrios no sistema de previdência social

Para o Brasil como um todo, os pagamentos dos funcionários inativos (aposentados) foram responsáveis por um terço do total de custos com pessoal em 2000 e 2001. O problema é mais grave em diversos estados das regiões Sul e Sudeste onde os aposentados representam de 38% a 50% da folha de salários. O Regime Jurídico Único (RJU), que rege o emprego dos servidores públicos, protegido na Constituição de 1988, impossibilita que a maioria dos estados aumente o salário dos funcionários em atividade sem entrar em rota de colisão com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porque, em poucos anos, os governos estaduais não poderão pagar as aposentadorias constitucionalmente obrigatórias (vinculadas aos salários dos funcionários em atividade) ou não poderão cumprir a LRF. Como essa lei é a base da credibilidade fiscal, uma forte indicação de que o Brasil deseja reduzir a carga imposta pela Previdência Social é representada pela próxima etapa mais lógica de reforçar a credibilidade e reduzir os custos financeiros, bem como a vulnerabilidade. Uma abrangente reforma previdenciária se constituirá indubitavelmente em um processo lento de criação de consenso para o Brasil, mas é prioritário sinalizar claras intenções de reduzir os desequilíbrios do sistema.

Flexibilização dos gastos do governo

A previdência social não é a única categoria de gastos públicos que causa rigidez e é garantida constitucionalmente. De acordo com a estrutura atual, há pouco espaço para o governo mudar a alocação de despesas públicas, caso isso se torne necessário do ponto de vista macroeconômico, sem alterar a Constituição ou reduzir serviços públicos sociais. A resposta lógica para isso seria a flexibilização do orçamento nas áreas em que os gastos são menos essenciais, preservando, ao mesmo tempo, as despesas básicas e promovendo assim o aumento da qualidade geral das despesas públicas.

Para preservar alguma flexibilidade nos gastos públicos, talvez seja necessário prorrogar o Fundo de Estabilização Fiscal (DRU, Desvinculação de Receitas da União, que expira em 2003). Essa emenda constitucional permite que 20% das receitas tributárias líquidas (já descontadas as transferências constitucionais para estados e municípios) sejam excluídas da vinculação obrigatória a que tais receitas estão sujeitas, gerando assim espaço para aumentar a poupança do governo federal ou para simplesmente aliviar a rigidez orçamentária. Se houver um aumento dessa proporção para 30%, por exemplo, a economia total do governo federal poderia ser elevada em até 1,4% do PIB.

Superávit primário: reduzindo a dívida e mantendo a confiança

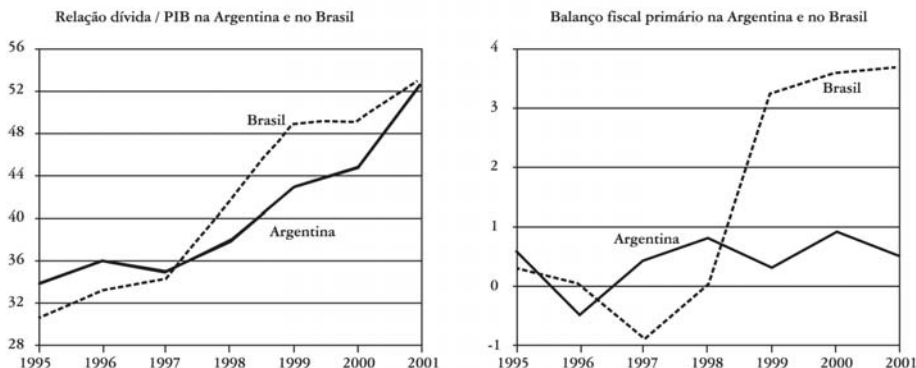
A reforma da previdência social e a flexibilização dos gastos públicos podem levar algum tempo. Mas a questão do progresso macroeconômico do Brasil é uma prioridade imediata. A curto prazo, contudo, o governo pode concentrar-se apenas nas variáveis contidas em sua esfera de controle imediato, sendo a mais importante o superávit primário. Este seria complementado por políticas que provocariam efeitos importantes, mas indiretos, sobre a sustentabilidade fiscal, incluindo aquelas destinadas a melhorar a qualidade dos gastos e dos impostos, do balanço patrimonial do setor público, as políticas de apoio ao aumento de renda e das exportações, bem como as que permitiriam a redução das taxas de juros ao longo do tempo.

Eventos recentes mostraram que, especialmente em condições adversas, são necessários superávits primários adequados para estabilizar a dívida brasileira, levando-se em conta os atuais índices de crescimento, as taxas de câmbio, o risco-

país, assim como o nível e a composição da dívida. Parte da solução consiste no aumento das taxas de crescimento (fundamentalmente por meio de maior produtividade, dado o escopo limitado para a elevação do volume de investimento) discutido anteriormente. Mas a alteração da taxa de crescimento estrutural do Brasil (o valor compatível com a sustentabilidade das contas externas) será lenta. Por esse motivo e reconhecendo que é estreita a margem para geração de receita e cortes nos gastos, o superávit primário continuará a ser a principal variável que o governo pode controlar.

Os compradores de títulos do governo, brasileiros ou estrangeiros, compreendem isso muito bem, e, em conseqüência, o papel de sinalização do superávit primário. Existe assim uma relação de longo prazo, no Brasil pós-Plano Real, entre o saldo primário, os *spreads* e a proporção da dívida (a Figura 8 mostra que essa relação é uma das principais características que distinguem Argentina e Brasil). Se a dívida for mantida constante, uma redução do superávit será acompanhada de um aumento nos *spreads*. O emprego dessa relação com os valores atuais sugere a contínua importância de atingir um superávit primário adequadamente alto se comparado aos últimos anos, a fim de obter *spreads* para adquirir uma boa classificação de risco (*investment grade*) de aproximadamente quinhentos pontos básicos acima dos ativos sem risco, como os títulos do Tesouro dos Estados Unidos da América.

Figura 8. Índices de dívida pública e balanços primários na Argentina e o Brasil (Argentina – linha sólida; Brasil – linha pontilhada)



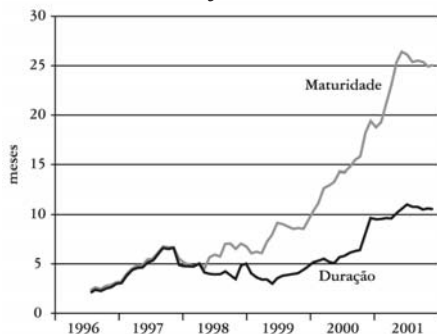
Fonte: Banco Mundial

Outra preocupação é o ambiente econômico externo no futuro imediato, que pode não ser favorável ao crescimento da economia brasileira ou ao financiamento externo, com as preocupações com segurança internacional dominando o cenário externo. A postura fiscal deve ser prudentemente defensiva nesse cenário.

De onde se poderiam obter mais economias? É improvável a imposição de uma carga significativamente maior de impostos agregados, pois causará danos à produtividade, a menos que seja cobrada de modo extremamente eficiente: a carga tributária brasileira já é mais alta do que na maioria dos países de renda média. O Brasil não dispõe de muitas opções para fazer cortes nos gastos e seriam necessárias mudanças na Constituição. As principais áreas onde as despesas poderiam ser reduzidas por meio de uma forte liderança política seriam: a previdência do setor público, as despesas no ensino superior (ou por meio da recuperação parcial dos seus custos mediante cobrança de matrículas para alunos de renda média e alta), a recuperação das despesas de saúde do SUS destinadas ao atendimento de pessoas que têm planos privados de saúde, a diminuição das deduções do imposto de renda para gastos com saúde e educação e os recursos do FAT/FGTS, dirigidos ao crédito direto subsidiado pelo setor bancário público.

Redução da vulnerabilidade por meio da gestão da dívida

A dívida pública brasileira é predominantemente dívida interna (a proporção entre as dívidas interna e externa é de 4:1); sua maturidade e duração são curtos; e é bastante indexada. O prazo de vencimento e a duração da dívida pública aumentaram com sucesso (Figura 9). Se as condições externas permitirem, poderão emergir mais duas oportunidades para o aperfeiçoamento da administração. A primeira é relacionada à composição da dívida (duração e indexação), e a segunda, ao vínculo com o sistema financeiro.

Figura 9. Maturidade e duração médias da dívida pública interna

Fonte: Banco Central do Brasil.

No momento, não há mercado para títulos mobiliários além do horizonte de 24 meses. O alongamento do prazo de vencimento da dívida reduz o risco de rolagem (o risco de ir ao mercado para rolar um volume grande da dívida quando as taxas de juros estão altas ou o mercado está retraído) e a exposição às flutuações da taxa de juros de curto prazo (o que também confere mais credibilidade à política monetária). Mas a credibilidade relacionada à estabilidade da economia influencia as taxas sobre os títulos brasileiros de longo prazo referentes aos prêmios a termo típicos. A emissão de títulos com vencimentos mais curtos foi uma estratégia para minimizar o custo da dívida. O Brasil vem ponderando essas considerações na gestão de sua dívida.

A diversificação da dívida pública para títulos prefixados, a redução da concentração no setor bancário e a limitação do papel dos bancos públicos podem ser combinadas para reduzir a vulnerabilidade

A indexação pode ser útil em situações de credibilidade incompleta. Uma incerteza maior sobre os rumos da economia em 2001 dificultou o alongamento do perfil da dívida pública brasileira e a dívida de mais longo prazo estava cada vez mais indexada ao dólar ou à taxa de juros do *overnight*. Isso torna a relação dívida/PIB refém das taxas reais de juros e de câmbio. Finalmente, talvez valha a pena pagar o preço pelo alongamento do prazo de vencimento da dívida pública sem indexação.

Uma opção sugerida por alguns especialistas é a emissão de títulos de mais longo prazo com opções de venda (permitindo que o credor resgate o título antes da data do vencimento). Os tomadores que esperam *spreads* em declínio usam as opções de venda para alongar a dívida sem pagar o prêmio de mercado. Diferentemente dos títulos indexados, o custo dos títulos com opção de venda não acompanha as taxas de juros de curto prazo. Esses títulos implicam o risco de aumento do custo da dívida se expirarem durante uma crise. No entanto, eles foram utilizados recentemente por outros mercados emergentes em contextos semelhantes aos do Brasil. Uma segunda opção, que pode aumentar a credibilidade a curto prazo e que o Brasil já implantou, é a emissão de títulos da dívida indexados à inflação.

A dívida pública está relacionada à estrutura do sistema financeiro de duas maneiras. Em primeiro lugar, a dívida pública brasileira concentra-se em alguns poucos atores (três bancos e sete fundos mútuos detêm mais de 50% da dívida do governo). Essa concentração levanta questões sobre o possível conluio a respeito da definição de preços, do risco de rolagem—os compradores estão sujeitos a choques semelhantes—e dos riscos morais (*moral hazard*)—o poder de barganha, que advém do potencial de transmissão dos choques sistêmicos na economia, pode levar os compradores a assumir riscos maiores sabendo que podem pedir socorro financeiro.

Em segundo, por meio das ações dos bancos públicos, o setor público absorve o risco de crédito dos agentes econômicos do setor privado. Isso leva a uma dívida pública maior por causa das repetidas injeções de capital ou dos subsídios diretos. A limitação do papel dos bancos públicos e o aumento da eficiência de sua gestão de risco poderiam reduzir a exposição ao risco do setor privado, o que, por sua vez, também reduziria os *spreads* bancários.

Essas interações aumentariam os ganhos decorrentes da ação sequencial em três frentes: diversificação da emissão de papéis da dívida (quando possível) para títulos prefixados, reduzindo a concentração no setor bancário e alterando o papel dos bancos públicos. Em primeiro lugar, os superávits fiscais e a autonomia do Banco Central sinalizariam a credibilidade e reduziriam o risco de calote percebido, os prêmios a termo e, conseqüentemente, o custo da mudança da composição da dívida. Em segundo, o Banco Central poderia alterar a composição da dívida adotando prazos de vencimentos maiores e desindexados das taxas de juros de curto prazo e de câmbio. Como a estabilização monetária mudou a habitual indexação dos preços, a emissão de títulos da dívida indexados à inflação poderia

fortalecer ainda mais a credibilidade das metas inflacionárias com o aumento dos custos em relação à inflação. Não obstante, é provável que a mudança na composição da dívida aumente inicialmente os custos de financiamento. Mas com o tempo, essa nova composição reduziria o risco das finanças do setor público e liberaria a política monetária e as taxas de juros do domínio fiscal.

Inflação: um imposto contra os pobres

Na falta de súbita melhoria no ambiente externo ou em produtividade, uma alternativa para uma postura fiscal e uma administração da dívida pública mais agressivas poderia ser conviver com a alta da inflação. No entanto, uma inflação mais alta no Brasil traria muitas conseqüências indesejáveis, especialmente aos pobres.

Trabalhos recentes de vários autores mostraram muito claramente que a eliminação da inflação no Brasil no início do Plano Real levou a uma significativa e contínua redução no número de pessoas que viviam abaixo da linha de pobreza. A pobreza, medida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) anual e pela “linha de indigência” definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), teve uma redução de cerca de 10 pontos percentuais entre 1993 e 1995, na medida em que a inflação foi eliminada e houve o boom do consumo. Não há evidências de reduções na pobreza após 1995, mas os ganhos referentes ao período de 1993-1995 permanecem. Esse declínio na pobreza não é explicado pelas taxas de crescimento econômico do período, que não foram extraordinárias, embora saudáveis. Há evidências de que essa redução está associada ao aumento real do salário mínimo em maio de 1995. Se a elevação do salário mínimo tiver sido um fator determinante, não há a menor dúvida de que esse progresso não poderia ter ocorrido (e ter sido consolidado) sem a eliminação da inflação crônica.

Um enfoque externo: promoção das exportações e substituição das importações

Existem diferentes visões do desafio macroeconômico atual amplamente divulgadas. Uma delas enfatiza a dimensão fiscal como a principal variável alvo, o que implica enfatizar o valor de sinalização do superávit primário; a transparência e a redução dos passivos públicos; e a maior flexibilidade dos gastos públicos. Essa perspectiva leva em conta os problemas da vulnerabilidade externa, mas salienta a redução no déficit da conta corrente viria essencialmente mediante o crescimento da poupança pública decorrente da forte disciplina fiscal.

Outro ponto de vista considera o setor externo a principal restrição ao desenvolvimento. Nessa visão, explicitamente por meio das exportações, o Brasil poderia aumentar a taxa de crescimento do PIB sem gerar desequilíbrios na conta corrente, podendo então tratar dos desequilíbrios fiscais com menos dificuldade de optar por cortes nos gastos públicos. Em retrospecto, esse ponto de vista enfatiza a criação do passivo externo (que inclui aqueles implícitos no IDE), nos anos 1990, como a principal deficiência atual. Em prospectiva, essa visão sugere políticas direcionadas para a conta corrente e mais especificamente para a balança comercial. Alguns proponentes, por consequência, aprofundam a questão e sugerem uma política industrial proativa que objetive níveis mais altos de exportação. O aparente atrativo dessa abordagem é que ela resolve, pelo menos conceitualmente, os desequilíbrios macroeconômicos do Brasil por meio de uma política fiscal menos austera do que o enfoque imediatista da estratégia que visa ao superávit primário.

Há duas principais ressalvas a fazer: uma conceitual e outra de ordem prática. Consideremos em primeiro lugar a questão prática: determinadas políticas que se concentram nas exportações podem ser dispendiosas e ineficazes. Em segundo, e conforme observamos anteriormente, uma forma mais fácil para reduzir o déficit da conta corrente associado a uma taxa de crescimento específica consistiria em aumentar a poupança pública, ou seja, cortar o déficit fiscal. Teoricamente, essa economia poderia também gerar uma poupança privada, mas não existem muitas políticas simples que poderiam ajudar a obter, com segurança, aumentos na poupança privada.

As políticas de exportação apresentam-se em pelo menos quatro modos diferentes. O primeiro e talvez o mais relevante para o Brasil é o sistema tributário. Esse sistema, discutido anteriormente, mas revisto aqui por estar relacionado às exportações, certamente introduz um viés antiexportador. Em segundo lugar está o regime de barreiras alfandegárias e não alfandegárias. As tarifas brasileiras de importação estão mais baixas do que no início dos anos 1990, mas permanecem altas para os padrões internacionais, embora seja possível que o custo dos impostos não afete diretamente as exportações em razão do bom funcionamento dos acordos sobre reembolso de direitos aduaneiros. No entanto, pode haver efeitos de longo prazo sobre a produtividade, cuja mensuração é mais difícil. Em terceiro, o Brasil, como a maioria dos países, dedicou instituições públicas à promoção das exportações: o Programa Especial de Exportação (PEE), da Câmara de Comércio, a Secretaria de

Comércio Exterior (SECEX), do Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio, e a Agência de Promoção da Exportação (APEX). Em quarto lugar, as instituições públicas e privadas podem oferecer vários instrumentos para financiamento das operações comerciais. No Brasil, são oferecidos em grande parte por órgãos do setor público (Banco do Brasil e BNDES).

Algumas partes do sistema tributário brasileiro funcionam de maneira neutra em relação às exportações, causando pouca ou nenhuma distorção. O reembolso de direitos aduaneiros funciona bem para neutralizar os custos com as tarifas de importação (o novo sistema eletrônico de reembolso aumentou a acessibilidade das empresas de pequeno e médio portes). O sistema de obtenção de créditos de exportação em troca do pagamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também opera de modo eficiente, não impedindo as exportações. No entanto, os exportadores enfrentam problemas com os créditos de exportação vinculados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Os estados tendem a dificultar o crédito do ICMS para as empresas porque enfrentam restrições fiscais e não se beneficiam diretamente da obtenção de moeda estrangeira das exportações. Os grandes exportadores acumulam grandes saldos não transferíveis de créditos de ICMS em determinados estados. Além disso, o efeito em cascata do ICMS implica, na prática, que esse imposto seja embutido na estrutura de custo de muitas exportações, a despeito da possibilidade teórica do crédito. O mesmo se aplica aos impostos sobre vendas, como o imposto federal sobre transações financeiras (CPMF), a COFINS e o PIS/PASEP, que são arrecadados das empresas. Como aumentou a parcela relativa a esses impostos nas receitas federais, o mesmo ocorreu com as tendências antiexportadoras, que acrescentaram 7% aos custos de produção nos casos em que não foram obtidas isenções para produtos intermediários.

De acordo com os padrões internacionais, o desempenho das três principais agências ou programas públicos brasileiros para promoção das exportações: PEE, SECEX e APEX é bom. A SECEX desenvolveu na Internet um portal para exportadores, um programa de conscientização sobre a importância das exportações, que faz parte do programa Avança Brasil, além de instrumentos analíticos de tecnologia da informação. O PEE ajuda a definir a política de exportação do governo (incluindo tarifas, normas antidumping, políticas alfandegárias e negociações comerciais externas), acompanha implementações e divulga informações. A APEX promove o apoio às exportações no nível empresarial e, a despeito de sua recente criação (foi fundada em 1998), registra o sucesso das primeiras vendas

geradas pelas feiras de negócios. Apesar dessas realizações, a experiência recomenda o estímulo às exportações através de políticas públicas. Foram poucas as organizações promocionais que obtiveram relevantes impactos sobre as exportações nacionais (Austrália, Finlândia, Irlanda, Nova Zelândia e Cingapura são freqüentemente citados como os países bem-sucedidos), e essas entidades não substituem uma adequada estrutura reguladora e macroeconômica.

Observações semelhantes aplicam-se ao financiamento de operações comerciais. O principal programa nesse caso, o PROEX do Banco do Brasil, atingiu 4% dos exportadores ativos no ano de 2000, ou cerca de 15% do valor das exportações. Embora o Banco do Brasil tenha aumentado o número de firmas que recebem financiamento para operações comerciais, outras restrições financeiras mais amplas limitarão sua expansão, e o financiamento das operações comerciais continuará sendo uma forma altamente racionada de crédito durante ainda algum tempo.

As exportações são essenciais. Ao mesmo tempo, depender de um estímulo especial às exportações é uma estratégia muito arriscada para resolver os desequilíbrios fiscal e externo do Brasil. As exportações, como o crescimento econômico, não representam uma variável agregada diretamente controlada pelo governo. Mesmo nos casos de melhores práticas internacionais, os efeitos, sobre as exportações, da reforma tributária, da promoção das exportações e do aumento do financiamento às

Políticas de exportação deveriam manter-se fiscais neutras e não são uma solução confiável para os desequilíbrios fiscais e externos brasileiros

operações comerciais, embora positivos, serão incertos, limitados e talvez lentos. Isso contrasta com a confiança na aritmética fiscal que, embora seja politicamente difícil, é composta por variáveis agregadas mais próximas ao controle do governo.

Se as exportações representam uma meta difícil para a política pública, as importações podem ser uma alternativa mais segura, sujeitas como são, por sua natureza, a políticas ativas de substituição de importações, como cotas e impostos seletivos. Também nesse aspecto é preciso cautela. Apesar da atraente argumentação da indústria nascente em prol de tarifas protecionistas aplicadas a setores industriais específicos, a experiência internacional mostra que esses programas se tornam presas políticas de poderosos *lobbies* industriais (não necessariamente aqueles aos quais melhor se aplicam os argumentos de proteção). Seus

efeitos de longo prazo têm sido freqüentemente a criação de setores ineficientes que sobrevivem do tráfico de influência sob a proteção do Estado. As recentes políticas para os setores agrário e siderúrgico nos Estados Unidos ilustram amplamente o problema. Assim, a produtividade de longo prazo poderá ser preservada, se tais armadilhas forem evitadas.

Outro argumento que se opõe à política de importação é que essa estratégia aumentaria a vulnerabilidade externa em vez de provocar sua redução, conforme se pretendia. Em primeiro lugar, as importações (em particular de bens de capital) incorporam progresso tecnológico. Sua redução pode, contudo, atrasar diretamente o aumento da produtividade. Em segundo, as importações significam competição para as indústrias nacionais e seu corte pode, no entanto, atrasar indiretamente o aumento da produtividade mediante o estímulo de práticas gerenciais não competitivas. A longo prazo, esses efeitos combinam-se para reduzir o crescimento da produtividade e sobretudo o nível de desenvolvimento compatível com uma conta corrente sustentável. Além disso, com fluxos comerciais mais baixos, a sensibilidade da balança comercial em relação à taxa cambial também poderá ser menor, e esse fator aumentará a vulnerabilidade da economia aos choques externos, por exemplo, as flutuações nos intercâmbios comerciais ou na demanda mundial pelas exportações brasileiras. Uma ênfase indevida nas importações pode, portanto, causar o seu próprio fracasso.

Essa discussão realça a solução real para a vulnerabilidade externa: a combinação do crescimento da produtividade com a poupança interna. O aumento da produtividade acarreta o crescimento das exportações e reduz a necessidade de moeda estrangeira, podendo ser melhor implementado por meio de políticas horizontais descritas anteriormente. A poupança nacional também diminui a necessidade de moeda estrangeira e é, por sua vez, mais sensível à postura fiscal do governo.

Uma última preocupação ligada à concessão de maior primazia à conta comercial em detrimento do equilíbrio fiscal (e implicitamente do aumento da produtividade) é que essa estratégia pode desviar a atenção das metas fiscais com a preocupação central. Esse procedimento poderia causar dois problemas. Em primeiro lugar, o equilíbrio fiscal em si poderia ser prejudicado se subordinado, por exemplo, às necessidades de gastos de uma política industrial projetada para produzir bens de exportação. Em segundo, a curto prazo, a credibilidade fiscal poderia ser afetada também pela elevação dos custos financeiros da dívida existente e pela maior necessidade de financiamentos marginais suplementares (internos e externos). Conforme enfatizado anteriormente, a credibilidade é o ponto central da

sustentabilidade da dívida brasileira e de sua relação com os agregados econômicos existentes no país. Essa credibilidade permitiria manter e assegurar a sustentabilidade da dívida. Existem, sem dúvida, resultados vitais que podem advir das contas externas mediante a aplicação de políticas corretas de exportação. Ao mesmo tempo, é essencial sinalizar claramente o caminho fiscal a ser trilhado.

Opções para garantir a estabilidade econômica

O valor da estabilidade macroeconômica está sendo cada vez mais enfatizado no Brasil, levando-se em conta a vulnerabilidade da economia aos choques provocados pelas taxas de juros e de câmbio. A classificação do grau de investimento foi utilizada algumas vezes como atalho para a obtenção da estabilidade macroeconômica, objetivo bem definido que o Brasil poderia atingir por meio de profundas reformas. No entanto, a estabilidade também está a serviço da equidade e da sustentabilidade. A longo prazo, uma boa classificação de risco (*investment grade*) do Brasil proporcionaria mais recursos para o país investir em seu povo. A inflação funciona como um imposto regressivo, gerador de desigualdade, e constitui um dos maiores riscos inerentes à insustentabilidade macroeconômica. A sustentabilidade social – a redução da criminalidade, por exemplo – também melhoraria o grau de investimento do Brasil. Seria maior a capacidade de investimento nas instituições públicas que administram recursos e protegem o meio ambiente. Considera-se que as perspectivas de progresso social, redistribuição de renda, oportunidades para os excluídos e emprego seriam mais amplas com a estabilidade macroeconômica.

Com base nas discussões, uma opção de políticas para manter a estabilidade macroeconômica a longo prazo no Brasil poderia ser a elaboração de regras de transição adequadas às necessidades futuras cujo objetivo fosse a redução da parcela do passivo do governo no sistema de previdência social. Uma opção a longo prazo seria unificar os regimes geral e próprios (o RGPS dos trabalhadores sob a CLT e o RPPS dos trabalhadores sob o RJU), complementando esse sistema público obrigatório de repartição simples, resultante da unificação para todos, com sistemas privados capitalizados de previdência complementar.

Outras opções incluem atingir um superávit fiscal primário adequadamente elevado através da flexibilização do gasto público (estendendo a DRU e reduzindo as despesas com destinação de fundos que tenham garantias constitucionais) e buscando possíveis reduções das despesas nas transferências para estados e municí-

pios, no ensino superior, no seguro de saúde e no crédito direto subsidiado; institucionalizar a autonomia do Banco Central com o objetivo de aumentar a eficiência da política monetária e manter o compromisso com as metas de inflação. Poder-se-ia prosseguir com os esforços para reduzir a indexação às taxas de juros e de câmbio na composição da dívida e alongar gradualmente os prazos de vencimento (reconhecendo que esse procedimento implicaria custos e que a habilidade de desenvolver a estratégia seria limitada pelas condições de mercado). Os títulos vinculados à inflação poderiam inspirar mais credibilidade. A promoção de políticas de exportação fiscalmente neutras, que aumentariam a produtividade, também ajudaria.

4. Oferta de serviços para todos

Tabela 4. Oferta de serviços públicos para todos

Indicador	Brasil	Comparação		Meta para 2010
		América Latina	OCDE	
Indicador de eficiência do				
governo (classificação), 2000/2001	-0,27 (89 de 159)	Chile: 1,13 (23) México: 0,28 (59)	Espanha: 1,57 (14) EUA: 1,58 (12)	
Indicador de controle da				
corrupção (classificação), 2000/2001	-0,02 (70 de 160)	Chile: 1,40 (17) México: -0,28 (82)	Espanha: 1,45 (16) EUA: 1,45 (15)	
Indicador de participação e				
confiabilidade (classificação), 2000/2001	0,53 (57 de 173)	Chile: 0,63 (52) México: 0,12 (73)	Espanha: 1,15 (27) EUA: 1,24 (23)	

Fontes: Unidade de Setor Público e Governabilidade do Instituto Banco Mundial. As classificações podem variar de -2,5 a +2,5; quanto mais altas melhores.

Redução da desigualdade e exclusão

Nos últimos anos, tem-se feito esforços crescentes para reduzir a desigualdade no Brasil, com resultados variáveis. Por um lado, desde o início da década de 1990 diversos indicadores sociais vêm apresentando marcante melhoria: o analfabetismo, por exemplo, diminuiu de 19,1% para 13,3% entre 1991 e 2000. Por outro lado, a desigualdade de renda, medida pelas estimativas do censo do decênio

e por avaliações anuais das famílias, permaneceu inalterada nos últimos vinte anos.

A desigualdade caminha de mãos dadas com a exclusão social, problema que requer soluções mais profundas do que a simples redistribuição de renda ou a melhoria de acesso aos serviços públicos. Os pobres citam repetidamente como um de seus maiores problemas a falta de participação nas decisões e de poderes para resolver suas próprias questões. A primeira etapa para reduzir a exclusão é conhecer seu modo de atuação. A exclusão pode ser óbvia, como a segregação racial residencial (apoiada pela discriminação habitacional), ou pode ser mais sutil, como na discriminação das promoções de trabalho. Mesmo em condições que possam parecer completamente objetivas, como nos exames de vestibular, o ônus acumulado pela falta de qualidade do ensino nos ambientes de pobreza e o alto custo dos cursos de pré-vestibulares excluem efetivamente do ensino superior a população negra.

Uma visão mais ampla das reformas necessárias à inclusão social considera a participação do público e a transparência nas decisões públicas, assim como a consulta à sociedade civil. Todos esses são meios pelos quais o Governo pode intensificar a oferta dos serviços de saúde, a educação, as transferências, a infra-estrutura, o combate ao crime e, mais profundamente, o aumento da inclusão social dos menos privilegiados e a capacidade de melhorar suas vidas.

Raça e exclusão

A heterogeneidade racial, combinada com os limites difusos existentes entre os grupos raciais, tem induzido muitas pessoas a rotular o Brasil de “democracia racial”. Contudo, não há dúvida de que no país a raça desempenha papel significativo na determinação das oportunidades de emprego, educação, moradia e outras áreas, algo reconhecido de modo crescente nos discursos públicos. O controle das diferenças na educação e na raça é, por exemplo, menor no Brasil do que nos EUA. Mas as diferenças absolutas nos rendimentos entre negros e brancos são maiores (principalmente causadas pelos diferenciais de educação). Além disso, há evidências de que a mobilidade social é mais baixa entre os negros, no controle da educação e outras características. Esta última observação sugere que uma característica despercebida pode ser menos recompensada pelos mercados brasileiros: a discriminação racial é a explicação mais provável.

Análises adicionais são necessárias à compreensão desses fenômenos e para o desenvolvimento de soluções políticas apropriadas, mas a discriminação no mercado de trabalho e as causas dos diferenciais relacionados à raça no acesso à educação parecem ser tópicos adequados pelos quais iniciar esse entendimento. O Brasil estabeleceu cotas raciais para as contratações feitas em alguns de seus órgãos federais, e há propostas para o uso desse tipo de parcela nas admissões às universidades. Entretanto, essas cotas apresentam no mínimo duas desvantagens: a

A educação e os mercados de trabalho parecem constituir as principais fontes de exclusão racial

primeira refere-se à reação e à polarização que podem produzir, causadas pela “discriminação inversa”; a segunda diz respeito ao teste racial de difícil aplicação no Brasil, uma vez que a sociedade não está dividida entre categorias sociais baseadas em raça como em outros países.

Outros países foram capazes de tratar da desigualdade racial no momento em que reconheceram sua existência. A África do Sul, os EUA e diversos outros países da Europa Oriental deram início à difícil tarefa de desmantelamento da discriminação, que impede os cidadãos de se tornarem membros inteiramente produtivos da sociedade. A primeira etapa na direção de uma solução brasileira para a discriminação racial é reconhecer a sua existência, o que já está acontecendo.

Governabilidade e transparência do setor público

Quando questionados, os pobres freqüentemente se queixam de que as instituições governamentais não representam seus interesses nem dão atenção a seus problemas. Os habitantes de Novo Horizonte, favela localizada em Itabuna (BA), relataram aos autores de um estudo recente do Banco Mundial, *Vozes dos Pobres*, que instituições como a polícia e estabelecimentos que prestam serviços de saúde, embora importantes, eram descorteses e pareciam desinteressados na solução de seus problemas. A comparação do setor público brasileiro com o de países em estágios semelhantes de desenvolvimento sugere que o Brasil se classifica bastante bem em relação a medidas democráticas como “participação e confiabilidade” e “estabilidade e violência políticas”, mas não tão bem quanto à “eficiência pública” ou ao “cumprimento da lei” (ou ainda à “qualidade reguladora”).

Essas classificações sugerem que medidas de aprimoramento da inclusão social poderiam ser centralizadas na oferta de serviços públicos (inclusive no cumprimento da lei; o combate ao crime é discutido na seção 2). Uma excelente medida tomada por alguns estados (Bahia e Goiás, por exemplo) foi o agrupamento de vários serviços públicos em um só local, com cada equipe orientada de acordo com o tipo de serviço. A qualidade nos serviços dos estados e municípios brasileiros poderia ser aprimorada, tornando as instituições mais orientadas para resultados, antes de submetê-las a uma reestruturação organizacional mais complexa. Os objetivos de desempenho organizacional do PPA constituem uma opção, realinhando as estruturas internas dos ministérios e dos órgãos para que se adaptem a seus propósitos e especificando padrões de desempenho mais claros. O programa de desburocratização poderia ser aprofundado, vinculando-o a medidas de transparência e fornecendo aos cidadãos mecanismos que lhes permitissem recomendar aprimoramentos na busca de compensação por eventuais abusos administrativos. Poderia haver espaço para uma divulgação mais sistemática de abordagens inovadoras a fim de aprimorar a oferta de serviços (como as iniciativas de vários governos de concentrar os serviços de atendimento ao público em um só local) e promover efeitos de demonstração nos estados e nos municípios. Além disso, a certificação federal das municipalidades, como ocorre no setor da saúde, poderia ter uma função mais importante se dispusesse de assistência técnica.

O sistema judiciário constitui um dos setores em que o problema de acesso continua grave. Pesquisas adicionais são necessárias para a compreensão da estrutura de resultados judiciais, mas a experiência de países mais desenvolvidos sugere que os caminhos a serem explorados incluem maior automação (com treinamento), intensificação do planejamento e de monitoramento de desempenho, estratégias de gestão da demanda (como a redução das múltiplas oportunidades de apelo), aumento dos poderes de cumprimento da justiça e reformas da lei administrativa para definir as funções civis e gerenciais de órgãos do governo.

A participação de interessados nas decisões públicas torna-se mais importante quando estas não são inteiramente tecnocráticas (os bancos centrais, em geral, não pedem a opinião do cidadão comum ao estabelecer as metas de inflação) e quando a informação do governo sobre as partes interessadas e suas preferências está incor-

A desburocratização poderia ser aprofundada e vinculada às medidas de transparência

reta (geralmente em algumas instâncias de infra-estrutura local). A participação também aumenta o conhecimento do público em relação aos projetos do governo e à alocação de recursos, reduzindo a possibilidade de fraudes e ineficiência.

Assistência social: oferta eficiente e imparcial

Os programas de assistência social também podem ser um instrumento de aumento da inclusão social, e, nessa área, o Brasil tem sido um líder inovador no mundo. Programas como o Bolsa-Escola (e o Progresá no México) têm sido eficazes no aumento da frequência escolar, notadamente no caso brasileiro, com um custo por criança relativamente baixo.

Análises recentes realizadas pelo Banco Mundial, exemplificando as decisões educacionais familiares, sugeriram ex ante que o Bolsa-Escola pode ter encorajado a frequência em até um terço das crianças de 10 a 15 anos que estavam fora da escola. Será interessante observar esse modelo ex ante, seguido pela avaliação do programa ex post. Uma cuidadosa análise do Bolsa-Escola e de programas semelhantes será essencial: estudos posteriores podem sugerir modificações, como recompensas em escala, de acordo com a idade, ou pagamentos mais altos a crianças mais velhas, refletindo o maior custo de oportunidade do seu tempo nos mercados de trabalho.

Vale a pena frisar que, embora a transferência de R\$15 por criança, ao mês, pareça pouco, o impacto agregado do programa em várias comunidades rurais pobres tem sido muito grande, particularmente porque muitas delas são economias agrícolas de pequena escala, nas quais diversas transações são efetuadas sem uso do dinheiro. (O mesmo tem ocorrido nas comunidades rurais em relação à previdência rural.) O programa torna o Prefeito responsável pela identificação dos beneficiários, e isso cria um significativo poder discricionário. Relatos não comprovados sugerem que, em alguns locais, esse poder tem sido usado para reforçar políticas clientelistas. É possível que com o amadurecimento do programa ocorram modificações e ampliações, sendo aconselhável um planejamento mais objetivo dos meios para designação dos beneficiários. Esses métodos são amplamente aplicados, por exemplo, nos programas sociais da Colômbia. O Progresá, do México, integra a participação do governo federal na avaliação e na identificação dos beneficiários.

Valorização do patrimônio dos pobres: o espaço urbano

O pobre urbano depende especialmente das ações da esfera pública para a proteção de seu patrimônio. A lei e a ordem, discutidas anteriormente, são um bem público fundamental de óbvia relevância nas áreas urbanas. Muitos pobres urbanos contam com o transporte público para ida e volta do trabalho e para visitar a família. A poluição da água e do ar, com suas conseqüências para a saúde, são problemas predominantemente urbanos que afetam de maneira mais acentuada os pobres. Na periferia das áreas urbanas, a população carente não dispõe dos direitos de propriedade assegurados de seu terreno e moradia, o que tem conseqüências para sua capacidade de participação nos mercados de crédito e de trabalho.

Hernando de Soto estimou que muitos países em desenvolvimento estabelecem até 80% do patrimônio na forma de terras e imóveis (mesmo nos EUA esse percentual é estimado em mais de 50%). A terra e a moradia são muito mais valiosas para os proprietários quando claramente registradas e com título de posse. A política habitacional tornou-se, por isso, uma prioridade no Brasil.

Os mercados urbanos de habitação estão impedidos de funcionar de modo equitativo pela falta de terrenos vagos adequados ao desenvolvimento e com infraestrutura apropriada para servi-los. Os planejamentos urbanos tendem a ser frequentemente restritivos, com excesso de padrões de zoneamento e subdivisões, e a competição na indústria da habitação para os mercados de média e baixa rendas é limitada. Todos esses problemas levam ao crescimento contínuo dos assentamentos informais. Reforma do plano diretor local, regras para subdivisão, códigos de construção e projetos de zoneamento poderiam melhorar o uso das terras e aumentar a oferta de terrenos para moradias de baixa renda a fim de interromper o crescimento de assentamentos informais. Os programas de melhorias locais poderiam dar mais ênfase ao registro e ao título de posse. Os programas habitacionais federais poderiam ser transformados em planos de transferência

Os programas habitacionais federais poderiam ser transformados em planos de transferência de contrapartida para estados e municípios, incluindo também as ONGs no desenvolvimento urbano

de contrapartida para estados e municípios, além de incluir as ONGs no desenvolvimento urbano.

Os sistemas de transporte público constituem importante bem adicional para a população pobre e os sistemas de transporte público constituem importante bem adicional para a população pobre e contribuem para valorizar o patrimônio da terra e da moradia quando os mercados estão em bom funcionamento. Nesse ponto, as necessidades das cidades de médio porte são particularmente graves. O Brasil possui mais de trinta cidades (excluindo as capitais estaduais) com populações entre 250 mil e 1,5 milhão de habitantes, representadas por localidades como Campinas e Santos (SP), Niterói e Campos (RJ), Juiz de Fora (MG) e Petrolina (PE), cujas taxas de crescimento estão entre as mais altas do país. Com o crescimento vem a demanda de moradia, água, saneamento, limpeza e transporte urbanos. Investimentos adequados poderiam evitar futuros e dispendiosos ajustes retroativos.

Curitiba, cidade de médio porte, é conhecida internacionalmente por sua abordagem integrada de planejamento urbano e transporte. Um estudo feito em 1992 pelo International Institute of Energy Conservation (IIEC) mostrou que Curitiba atingiu 28% de substituição do uso do carro pelo uso do ônibus. A cidade possui hoje a atmosfera mais limpa entre as cidades brasileiras. Apesar de ocupar a segunda posição, depois de Brasília, no número de carros por habitante, Curitiba tem menos congestionamentos, com até 75% de participação do transporte público (57% no Rio de Janeiro e 45% em São Paulo). De 1970 a 1980, Curitiba teve um crescimento anual de 4%, um dos mais altos entre as cidades brasileiras, e planejou as necessidades futuras com a aquisição de direitos de uso de rodovias, ferrovias e infra-estruturas de transportes. O planejamento de Curitiba foi pragmático e progressivo e sua estrutura reguladora afastou o processo da manipulação política. A população carente da cidade gasta 10% de sua renda em transporte, metade da média nacional. Curitiba tem demonstrado a viabilidade das parcerias entre os setores público e privado, por exemplo, a parceria com a Volvo, que investiu em seu serviço de ônibus.

Valorização do patrimônio dos pobres: o espaço rural

A população rural pobre vive do uso do solo ou de serviços relacionados à agricultura. Portanto, os recursos naturais e da terra desempenham a mais importante função junto aos pobres, além do seu próprio capital humano. O Censo Agrícola de 1996 mostra que 4,5 milhões de famílias rurais não possuem terra suficiente para sua subsistência; provavelmente essas famílias compreendem quase todos os 16,5 milhões de pobres rurais brasileiros. Pesquisas feitas no Nordeste mostram que fazendas familiares podem ser mais eficazes e de maior uso intensivo de mão-de-obra do que as fazendas maiores: a assimetria das propriedades rurais deprecia o emprego e a produtividade agrícola. As distorções econômicas, que historicamente fomentaram a concentração de terra (subsídios agrícolas, inflação, incentivos fiscais), foram eliminadas na década de 1990, reduzindo o atrativo financeiro da posse da terra para fins não-produtivos. Dessa maneira, a oferta de terra disponível cresceu e seu preço caiu, especialmente no Nordeste.

O Brasil tem progredido na melhoria da distribuição de propriedades rurais e direitos de posse aos proprietários rurais pobres. O governo federal desenvolveu o projeto Cédula da Terra em cinco estados do Nordeste em resposta a um plano-piloto bem-sucedido no Ceará, em 1996: o Cédula da Terra fechará o ano de 2002 com 17 mil famílias assentadas em 442 mil hectares ao custo médio de R\$ 4.900 por família (R\$ 190 por hectare). A esse programa se seguiu o Crédito Fundiário em 14 estados. Ambos os programas destinam terras não sujeitas à expropriação (trabalhando, assim, ao lado de abordagens tradicionais não voltadas para o mercado), e a auto-seleção tem como alvo os sem-terra mais pobres. As associações comunitárias identificam terras adequadas, negociam a aquisição com os vendedores e recebem uma doação para investimentos: a aquisição geralmente leva cerca de noventa dias. A maioria das propriedades adquiridas tem porte menor que as da reforma agrária tradicional, com um tamanho de grupo constituído na prática por 15 a 30 famílias, e as comunidades têm comprado terras de qualidade por custo mais baixo do que as que estão sob expropriação. A maioria dos subprojetos promete viabilidade financeira: é provável que os retornos nas regiões mais favoráveis excedam as estimativas iniciais, enquanto os do Sertão dependem do acesso à água. Espera-se que os rendimentos familiares aumentem de duas a quatro vezes a renda típica de R\$1.400 ao ano, em um período de três

a seis anos, o que representa o reembolso líquido do empréstimo (isso parece possível, embora sejam essenciais sistemas de informação sobre gestão e contínua avaliação).

Um desafio é a incorporação das atividades comerciais aos projetos comunitários rurais

Em toda a década de 1990, a inclusão social, através da participação, tem ajudado cada vez mais as iniciativas federais a transferir responsabilidades para as autoridades locais e hoje se registra crescente otimismo em relação aos programas de desenvolvimento rural. O desafio consiste na expansão da abrangência e das atividades comerciais integradas, reforma agrária, gestão dos recursos naturais e educação. No Nordeste, projetos do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) foram bem-sucedidos na distribuição de fundos para infra-estrutura e serviços em comunidades rurais pobres.

O núcleo institucional desses projetos é o Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC). No geral, 80% de seus membros pertencem à comunidade, e 20% são constituídos de autoridades municipais. Esses conselhos estabelecem prioridades, aprovam propostas comunitárias e supervisionam a execução. Uma variante mais descentralizada (FUMAC-P) administra seu próprio orçamento com base no plano de operação anual aprovado. De 1993 a 2000, ao custo total de US\$800 milhões, foram concluídos cerca de 44 mil subprojetos em mais de 1.400 municipalidades, beneficiando cerca de 1,7 milhão de famílias. A partir de uma amostragem de avaliação de 8.123 subprojetos, financiados de 1995 a 1998, 89% foram inteiramente operacionalizados. Os investimentos resultaram em quase 100 mil empregos permanentes e em um aumento de terras cultivadas de cerca de 80 mil hectares, gerando uma renda anual de US\$200 milhões. Os índices da participação comunitária foram desenvolvidos para 225 comunidades com o objetivo de analisar as mudanças no capital social. Isso produziu um índice composto melhorado em 36%. O capital social aumentou 90%, sobretudo com o resultado da participação do FUMAC-P e 64% em decorrência do FUMAC, permanecendo constante onde houve um relacionamento direto entre as comunidades e a unidade técnica, mas sem o FUMAC.

Educação para todos: o vínculo com o capital social

A educação é reconhecida virtualmente por todos os formuladores de políticas como central em quase todos os aspectos do desenvolvimento, do crescimento econômico à proteção ambiental. Desempenha também uma função essencial no aumento do capital social e no estímulo à inclusão da população pobre na sociedade.

Não surpreende que a exclusão educacional cresça nos níveis mais altos do sistema de ensino brasileiro. Enquanto as crianças de famílias de renda média e alta continuam a educação após o ensino médio, a probabilidade de uma criança provinda dos três decis mais baixos de renda completar a primeira metade da educação fundamental (1ª a 4ª séries) é de apenas 15%. Só 4% dessas crianças completam o ensino fundamental. No nível universitário, as universidades gratuitas federais de alta qualidade atraem muitos candidatos, mas só um entre nove consegue ser aceito. Qualificados, mas em desvantagem, os demais estudantes precisam recorrer a instituições privadas pagas.

A eficiência do ensino tem vínculos inesperados com os esforços de inclusão social. A análise do fluxo de estudantes sugere que a repetência, e não o acesso, é o principal impedimento da expansão do ensino fundamental da 5ª à 8ª séries no Brasil. Além disso, a prática internacional estabeleceu que crianças das primeiras séries da escola que participaram de programas para a primeira infância têm melhores oportunidades de progresso escolar. No Brasil, os programas pré-escolares estão limitados a filhos mais velhos das famílias mais ricas, mas as creches públicas abrangem grupos de renda inferior e poderiam ser alvo de expansão. Consistente com essas observações, uma recente análise sobre desigualdade no Brasil demonstrou que a correlação entre as conquistas educacionais das crianças e as de seus pais é mais alta no Brasil do que em outros países da América Latina (embora essa proporção tenha diminuído nos últimos anos no país, o que é um bom sinal).

Dessa maneira, é provável que os esforços para aumentar a equidade do sistema de ensino paguem dividendos tanto em capital social como em capital humano. O Fundef tem sido decisivo: os municípios pobres receberam recursos substanciais para a educação. A política de Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas do programa federal

No lado da oferta, recursos poderiam ser canalizados para as escolas com baixos resultados no SAEB

FUNDESCOLA tem propiciado padrões de comparação – que consistem em informações, recursos e condições essenciais – para avaliação e aprimoramento da qualidade das escolas em uma mesma jurisdição, e foi adaptada para diversos estados, inclusive Bahia e Ceará. Com esse modelo, os investimentos podem ser canalizados para as escolas mais necessitadas. Políticas de estímulo de oferta que empregam a discriminação positiva para elevar os padrões nas escolas com desempenho mais baixo não são amplamente utilizadas pelos governos dos estados e dos municípios. Elas representam importante potencial de ganhos substanciais no combate de longo prazo à desigualdade e à exclusão social.

Opções para a oferta de serviços para todos

A melhoria da qualidade dos serviços públicos contribuirá para os objetivos de um Brasil mais justo, sustentável e competitivo. Permitir que a população, especialmente os mais carentes, participe das decisões públicas resultará em medidas que refletirão melhor suas necessidades e criarão um consenso em torno das políticas públicas. Além disso, uma maior inclusão social poderia melhorar os investimentos públicos que afetam as atividades produtivas e, conseqüentemente, o desempenho econômico brasileiro.

Com base no exposto, opções de políticas que permitiriam, nos próximos anos, maior oferta de serviços públicos a todos os brasileiros incluem o estabelecimento de metas de desempenho e desburocratização dos serviços públicos estaduais e municipais; reformas dos planos diretores locais, das regras de subdivisão, dos códigos de construção e dos planos de zoneamento com o objetivo de aumentar a oferta de terra às famílias de baixa renda e aprimorar o acesso ao título de posse e registro; uma avaliação mais detalhada vinculada à possível expansão do crédito fundiário e da reforma agrária; incorporação das atividades comerciais aos programas de redução da pobreza rural; e exame dos mecanismos que abordam a exclusão racial do sistema de ensino.

5. Gestão de recursos naturais

Tabela 5. Gestão dos recursos naturais brasileiros

	Brasil	Comparação		Meta para 2010
		América Latina	OCDE	
Terras protegidas, 2002 (%)	4,4	18,9 (Chile)	9,8 (Canadá) 7,1 (Austrália)	10?
Desflorestamento, 2002 (% por ano)	0,42	0,13 (Chile)	0 (Canadá)	0,10?
Área de floresta, 2002 (%)	63	29 (México)	27 (Canadá)	–
Acesso urbano ao saneamento, estimativa mais recente (%)	85	87 (México) 98 (Chile)	100	95?
Acesso rural ao saneamento, estimativa mais recente (%)	37	28 (México) 93 (Chile)	100	60?

Fontes: a BCB, b Banco de dados SIMA do Banco Mundial, c Bloomberg.

O Brasil possui um precioso legado de riquezas naturais. Esses recursos são uma bênção, mas podem trazer problemas. Por um lado, constituem um patrimônio e, desse modo, permitem uma renda per capita mais alta para um certo nível de produtividade. Por outro, muitas economias baseadas nesses recursos têm sido sujeitas a relações de troca e padrões de produção voláteis, talvez declinantes, que não favorecem a inovação e o crescimento da produtividade. Entretanto, Austrália, Canadá, Chile, Nova Zelândia e os países escandinavos oferecem modelos econômicos bem-sucedidos com base nos recursos naturais. O Brasil poderia fazer parte dessa lista de nações através da utilização judiciosa de recursos renováveis e da antecipação da fronteira agrícola móvel em áreas de sensibilidade ambiental.

Tirando o melhor proveito dos recursos naturais

Um país deve procurar beneficiar-se de seus recursos naturais. Mas para fazê-lo de modo sustentável, é necessário um ajuste de políticas, o fortalecimento das instituições públicas e a educação dos usuários privados, com o objetivo de otimizar sua utilização.

A cobrança sobre o uso da água promove o uso sustentável da infra-estrutura

Um bom exemplo, no caso do Brasil, é a gestão dos recursos hídricos. Dois problemas podem ser ressaltados por seu impacto social e pela pressão que exercem sobre os investimentos públicos: a seca no Nordeste e a poluição da água nas proximidades das grandes cidades. No Nordeste, cerca de dois milhões de famílias, a maioria vivendo em condições de extrema pobreza, não dispõem de adequado suprimento de água. Quase todos os rios que atravessam áreas urbanas brasileiras estão altamente poluídos, causando sérios problemas de saúde para as populações pobres, danos ambientais e custos de tratamento de água para os usuários finais. As soluções desses problemas consistem na gestão descentralizada e na clara definição das funções exercidas por órgãos federais e estaduais, autoridades responsáveis pelas bacias hídricas e associações de usuários. Com os direitos ao suprimento de água claramente definidos e cumpridos, haverá pressões para a implementação de melhorias na gestão, uma vez que os detentores de direitos sobre a água têm fortes interesses em sua sustentabilidade. O preço da água promove a operação sustentável da infra-estrutura. De outro modo, a situação atual poderá persistir, provocando a falta de disposição do usuário para pagar suas contas de água, o que, por sua vez, prejudica a viabilidade financeira dos sistemas de abastecimento e frustra os esforços de reforma.

O florestamento sustentável produz mais emprego do que o cultivo ou a pecuária

Um segundo exemplo é a valorização de áreas da floresta amazônica através da promoção de seu uso sustentável. Entre as opções disponíveis, estão incluídos o manejo florestal sustentável certificado, como florestamento comunitário, exploração agroflorestal, extração de produtos florestais não derivados da madeira, pesca e ecoturismo, já que todas essas opções demandam mais mão-de-obra intensiva do que a pecuária. Os dividendos obtidos pelo manejo sustentável da extração de madeira podem ser altos, mas ilegais, e a extração não sustentável é frequentemente mais rentável. As toras podem ser compradas a preços módicos dos que desmatam suas terras pelos mais diferentes métodos, ou pela obtenção de licença para a derrubada de árvores, em vez de desenvolver um plano de manejo sustentável que consome tempo e dinheiro. A aplicação da lei contra as madeireiras ilegais na vasta floresta amazônica, com os escassos recursos humanos e técnicos disponíveis, tem sido mais eficaz, mas a situação persiste como um desafio, com as exportações de madeira certificada representando apenas uma pequena parcela do mercado. As comunidades rurais e indíge-

nas não possuem estrutura legal, assistência técnica e capital para a exploração sustentável da madeira. Um programa inovador, realizado no Estado de Oaxaca, no México, auxilia as comunidades indígenas a explorar racionalmente os recursos madeireiros, possibilitando uma fonte estável de renda e aumentando a área de manejo sustentável da floresta.

A fronteira de extração desloca-se rapidamente das áreas exauridas para outras novas, como ao longo da rodovia Cuiabá–Santarém, onde novas serrarias se estabelecem a cada mês. As novas comunidades da fronteira amazônica optam entre o retorno rápido, decorrente do crescimento acelerado da extração da madeira, seguido anos depois pelo declínio que desestabiliza a comunidade, e o manejo cuidadoso dos recursos que permitiria à comunidade a manutenção de empregos a longo prazo, em sacrifício dos altos benefícios iniciais. A pecuária ou o cultivo são freqüentemente seguidos pela extração não sustentável da madeira. No entanto, o florestamento sustentável gera muito mais empregos. A pobreza dificilmente é reduzida nas comunidades instáveis, exceto talvez pelo breve e inesperado lucro obtido pelos pioneiros.

O Programa Nacional de Florestas (PNF) propõe uma reserva de 14% da Amazônia como Florestas Nacionais (FLONAS), onde as empresas madeireiras se submeteriam a leilões de concessão para produzir sob supervisão pública. A atração de empresas para essas áreas, afastando-as do acesso não controlado, dependerá das condições das concessões e de uma punição eficaz da extração ilegal de madeira, além da identificação da origem e legalidade de troncos transportados. Sem uma estratégia de forte controle sobre a extração ilegal e a promoção do manejo florestal sustentável, a exploração não autorizada da madeira continuará a penetrar a fronteira e a operar em áreas mais remotas, como nas planícies aluviais do rio Juruá, no Estado do Amazonas, enquanto permanecer limitada a capacidade de o governo brasileiro criar e manter áreas de conservação integral.

No mínimo 60% da área de assentamentos do INCRA localiza-se na região amazônica. Esses assentamentos regularizam em geral as invasões anteriores das áreas de floresta “improdutivas”, desmatando-as imediatamente. Os invasores têm motivos para esperar que o desmatamento encoraje a expropriação e os proprietários de terra têm suas razões para temer a expropriação, caso seja man-

**Seria interessante
rever a estratégia
dos assentamentos
rurais na
Amazônia**

tida a cobertura florestal. Tradicionalmente, a agricultura de queimada tem sido tolerada: com o passar do tempo, vários colonos abandonam ou vendem seu pedaço de terra e candidatam-se a outros assentamentos. É provável o impacto geral da política de assentamento do INCRA não tenha melhorado a distribuição de terras na Amazônia nem proporcionado meios de sustento a muitos colonos. Os assentamentos poderiam utilizar mais opções não agrícolas, que não necessitem de desmatamento, bem como áreas degradadas. As políticas federais têm-se movido nessa direção, mas a prática nos estados ainda precisa avançar. Talvez valha a pena rever a estratégia dos assentamentos rurais na Amazônia. Uma opção poderia ser a expansão de um modelo semelhante ao do programa de crédito fundiário ora em implementação no Nordeste.

Os usos alternativos das florestas, como atividades extrativistas e agroflorestais, também requerem novos conhecimentos obtidos com pesquisas e análises sistemáticas de projetos-piloto, além do aprendizado pragmático. O apoio a esses estudos ainda é pequeno, se comparado ao dispensado à agricultura e à pecuária, e os resultados dos projetos-piloto ainda precisam ser comprovados. Uma vez disponível, uma informação confiável deverá ser difundida. Os tradicionais serviços logísticos de agricultura na Amazônia estão em situação precária, não equipados para lidar com modelos alternativos de produção. ONGs e centros de pesquisa têm sido as principais fontes de informação técnica e logística para experimentação dos agricultores, mas esses recursos têm alcance limitado, fazendo-se necessário soluções inovadoras.

Proteção do meio ambiente

Seria prudente permanecer distante do limite dos danos irreversíveis ao meio ambiente

O valor de muitos ecossistemas é maximizado por sua conservação em lugar da conversão. Na verdade, parte da estratégia de proteção dos ecossistemas consiste na extensão das ações abordadas nas seções anteriores: maximização do valor produtivo do solo já cultivado e da floresta em pé a fim de minimizar incentivos a invasões de áreas intocadas pelas atividades ecologicamente destrutivas. Além disso, as mudanças no uso do solo, que alteram os ecossistemas, têm impactos econômicos sobre sua produção, como a madeira, produtos florestais, pesca e água potável, e serviços ambientais, como fertilidade do solo, controle de enchentes, estabilidade climática e prevenção natural contra pragas.

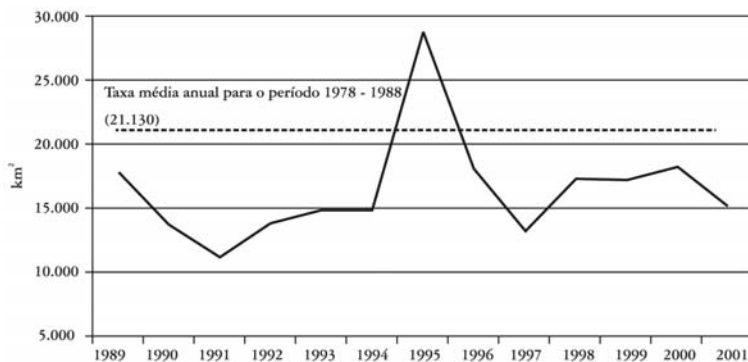
Em razão do conhecimento pouco preciso existente, seria prudente que o Brasil ficasse o mais distante possível dos limites de dano irreversível ao meio ambiente.

Há claros intercâmbios a serem feitos. O uso da floresta para pecuária ou cultivo contribui para o crescimento econômico e as exportações. Benefícios tangíveis e imediatos precisam ser comparados a ganhos futuros e incertos com a manutenção da cobertura florestal. Apesar dessa incerteza, estudos mundiais indicam que a floresta adulta pode ser muito mais valiosa se preservada. No entanto, é possível que o Brasil seja recompensado por deixar as opções em aberto.

A região amazônica tornou-se emblemática das principais escolhas com as quais o Brasil depara na gestão dos recursos naturais. Embora a maior parte da floresta tropical permaneça em pé, a taxa de desflorestamento e os efeitos potenciais sobre a hidrologia, a biodiversidade e o clima continuam pouco conhecidos (a Figura 10 mostra a taxa de desflorestamento desde 1989). Se o Brasil optar por manter a maior

parte da floresta amazônica remanescente, o Governo precisará antecipar a fronteira agrícola. A primeira prioridade poderia ser a reserva de terras em unidades de conservação com várias restrições de acesso. Apesar do ceticismo sobre a viabilidade do cumprimento da lei em relação ao controle de acesso, áreas públicas reservadas para conservação, com um mínimo de vigilância e controle, parecem estar menos propensas à invasão e à degradação do que outras. A incorporação de 50 milhões de hectares da floresta amazônica primária em reservas de proteção integral e de utilização sustentável é a meta do Projeto de Áreas Protegidas na Amazônia (ARPA).

A restrição de acesso e o estímulo à criação de reservas ao longo das rodovias reduziriam os danos à floresta amazônica

Figura 10. Desmatamento anual na Amazônia 1989-2001

Fonte: MMA.

Do ponto de vista de manutenção das florestas primárias, é irrelevante se as áreas de conservação estarão sob proteção integral ou se destinadas ao uso sustentável (as áreas de uso sustentável são também importantes como zonas-tampão). A construção de novas rodovias principais nas regiões de floresta até o momento inacessíveis, tem sido firmemente associada ao desmatamento, o que é incompatível com a manutenção das florestas adultas nessas regiões. A pavimentação das rodovias existentes pode ter efeito semelhante. A BR163, que liga Cuiabá a Santarém, é um exemplo: florestas já estão sendo derrubadas ao longo da rodovia, antecipando a pavimentação. Restrição de acesso e aplicação da lei em relação às reservas próximas a essa estrada reduziriam o dano.

A possibilidade de controle do desmatamento da floresta, por meio de licenciamento e fiscalização rurais, tem sido demonstrada pelo governo de Mato Grosso, combinando a tecnologia de detecção remota com a vontade política de fazer cumprir a lei. O desmatamento no estado diminuiu em um terço desde 1998. Os estados do Pará e de Rondônia poderiam seguir esse exemplo, embora enfrentem outras dificuldades decorrentes da posse da terra. Esses esforços requerem vontade política e clara definição das funções das autoridades estaduais e federais.

Dadas as limitações do governo quanto ao monitoramento de vastas regiões de floresta, o controle poderia incidir sobre as áreas ameaçadas. Com uma extensão da área alocada para conservação, o zoneamento em escala mais definida levaria em consideração o uso do solo na fronteira, nas áreas ocupadas e ao longo dos eixos de desenvolvimento. O esclarecimento dos direitos de propriedade é também

essencial para criar incentivos ao uso sustentável. A reforma do sistema de registro de propriedade é indispensável para que o governo se antecipe à descontrolada e ilegal apropriação de terras, extração de recursos e conversão da floresta. A redução do espaço aberto e a limitação de acesso aumentariam o valor da terra e diminuiriam as áreas abertas à exploração predatória de recursos.

Há outros meios não coercivos de influenciar decisões sobre o uso da terra por parte de proprietários privados. Modificações adicionais no Imposto Territorial Rural (ITR), claro reconhecimento das florestas em pé como uso produtivo da terra e alterações nas práticas de assentamento do INCRA ofereceriam incentivos adicionais para que a floresta não fosse desmatada. Embora a legislação tenha sido modificada na última década, os proprietários de terra ainda se sentem “mais protegidos” contra invasões e expropriação quando desmatam a terra para pecuária (real ou aparente). As obrigações negociáveis de reserva legal (ou direitos de desenvolvimento) poderiam aprimorar a eficácia da legislação e promover o agrupamento de reservas legais para formar habitats contíguos mais amplos. A alocação de rendimentos do ICMS “verde” entre os municípios, conforme é praticado no Paraná, em Minas Gerais e em alguns outros estados, ou uma alocação modificada do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), poderia aumentar a disposição dos governos locais para a criação de reservas. Um imposto sobre o desmatamento também constituiria uma forma de desestímulo. Instrumentos econômicos ainda necessitam do monitoramento do uso do solo, mas têm melhores chances de influenciar um novo comportamento do que o comando e o controle.

Outro exemplo é o Cerrado, o segundo maior ecossistema do país depois da Amazônia. A expansão agrícola do Cerrado, bastante expressiva desde 1970, foi intensificada nos anos 1990, por muitos fatores, inclusive uma variedade crescente de grãos e de soja adaptada às condições climáticas locais e do solo.

É importante que o Brasil decida sobre a utilização das pastagens, dos arbustos e das florestas do Cerrado, considerando, ao mesmo tempo, a grande biodiversidade da região e o seu potencial agrícola: provavelmente, mais da metade da terra já está sendo utilizada para agricultura e pecuária, e novas ocupações estão ocorrendo com rapidez. Exceto as regras percentuais para as reservas legais, não há políticas que determinem a proporção desse bioma que será utilizada para pro-

É de alta prioridade o zoneamento ecológico e econômico do Cerrado e da Caatinga

dução e qual parcela deverá ser conservada. As áreas protegidas somam menos de 1%, o que é insuficiente para a conservação da biodiversidade. As conseqüências do uso do solo degradado já começam a ser sentidas com a erosão e alterações dos fluxos de água na estação da seca. Alguma degradação pode ser corrigida com tecnologias agrícolas apropriadas, mas a perda da biodiversidade pela conversão da terra é irreversível. Só as regras percentuais não são suficientes. O macrozoneamento é mais importante: a discriminação espacial de usos do solo dentro de cada bioma. Essas diferenças baseiam-se nas características geológicas do solo e climáticas, na importância da biodiversidade, na distância da fronteira até os centros urbanos e os eixos de transporte, e, finalmente, na atual posse da terra.

O Cerrado merece uma visão brasileira de sua utilização e conservação a longo prazo. O zoneamento já foi praticado nos estados de Tocantins e Mato Grosso. De um seminário realizado em 2000, sobre a identificação de áreas de conservação prioritária do Cerrado, resultaram recomendações que podem ser agora postas em prática, de preferência por meio de um projeto abrangente sobre biomas, semelhante ao ARPA da Amazônia que provavelmente receberá apoio internacional. Poderia ser utilizado no Cerrado, assim como acontece na Amazônia, o controle do uso da terra por meio de licenciamento, monitoramento e aplicação da lei, com apoio de instrumentos econômicos.

A Mata Atlântica é outro dos biomas brasileiros em perigo, restando apenas cerca de 7% de sua floresta. Essa floresta é importante não só por sua rica biodiversidade, mas também porque as bacias hidrográficas que suprem Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife estão todas localizadas nessa região. O desenvolvimento ao longo da costa, promovido pela indústria do turismo e por outras atividades, continua, e o governo ainda precisa encontrar uma fórmula eficaz para proteger a mata remanescente.

A Caatinga do semi-árido do Nordeste também está seriamente comprometida. Esse rico bioma tem sido fragmentado pela agricultura de queimada, pela expansão inadequada das pastagens e produção de carvão vegetal e lenha. Essa talvez seja a região mais pobre do Brasil e continua a contribuir com milhares de migrantes para outras regiões, particularmente durante os anos de seca. Sua destruição atingiu ponto crítico em algumas áreas, ameaçadas pela desertificação irreversível. Instrumentos políticos apropriados poderiam reverter a destruição dessa região e de seus recursos naturais.

Diversos benefícios provindos da conservação da floresta têm caráter global. Embora haja vontade da parte de setores públicos e privados de outros países de

contribuir para os custos incrementais específicos à conservação, não há mecanismos previstos que ofereçam transferências internacionais maiores para o Brasil em reconhecimento à importância global de suas florestas. O mercado emergente das compensações de carbono talvez possa futuramente prover esses mecanismos, mas isso não se fará a curto prazo. Sem prejuízo de sua soberania, o Brasil tem interesse no diálogo internacional acerca dos serviços que põe à disposição do meio ambiente global e sobre mecanismos de compensação.

Recursos naturais e pobreza

O vínculo entre manejo de recursos naturais e os pobres reside no fato de vários desses recursos serem, em geral, ativos compartilhados, e como os pobres possuem poucos bens próprios, os ativos naturais compõem a maior parcela de sua riqueza. Os bens naturais constituem fator essencial de sustento para várias populações carentes.

Talvez não haja outro local onde o vínculo entre meio ambiente e pobreza seja tão estreito quanto nas áreas de pobreza urbana. A poluição da água – decorrente de tratamento inapropriado e de coleta e transporte inadequados dos sistemas de esgoto – prejudica a saúde e o desenvolvimento das cidades, com um impacto desproporcional sobre os pobres das favelas que circundam as metrópoles. Estudos realizados pela Organização Pan-Americana de Saúde e pela Organização Mundial de Saúde mostraram que serviços de saneamento e fornecimento de água reduzem em cerca de 80% a incidência de tifo, tracoma e esquistossomose em até 70%, e em 50% as infecções gastrointestinais e a diarreia. Estatísticas semelhantes aplicam-se à falta de coleta de resíduos sólidos e de depósitos apropriados. A poluição atmosférica tende a afetar mais intensamente as populações carentes das cidades, que vivem em regiões em geral mais poluídas e têm menor acesso à proteção e medicamentos.

Nas áreas rurais, a maior parte do solo cultivado foi desmatada nos últimos trinta anos, inclusive áreas significativas de terra imprópria para o cultivo. Muitas dessas áreas têm sido completamente abandonadas. Expostas à erosão das chuvas, as terras vulneráveis continuam a se degradar e a poluir os rios com assoreamentos. O Brasil perde um milhão de hectares da camada superficial do solo a cada ano devido à erosão, representando prejuízos anuais de cerca de R\$3,2 bilhões. A degradação do solo produz seu mais destrutivo impacto sobre os pequenos sítios e é, ao mesmo tempo, a causa e a consequência do empobrecimento

rural, levando ao declínio da produção, o que, por sua vez, incentiva a expansão do desmatamento da terra. Os subsídios destinados aos produtores que utilizam tecnologias avançadas reforçam as pressões sobre os agricultores com atividades de semi-subsistência, que, de outra forma, se beneficiariam enormemente das políticas que incentivam métodos sustentáveis de uso do solo.

Os estados do Paraná e de Santa Catarina oferecem uma estratégia bem-sucedida para maximizar a cobertura do solo, aprimorar sua estrutura, minimizar a perda de sua camada superficial e controlar a poluição. Em “microbacias hidrográficas” selecionadas, foram instituídas comissões de pesquisa da terra e de preparação dos planos de gestão. Os membros dessas comissões receberam treinamento de gestão, e os agricultores foram treinados em tecnologias e manejo do solo. Os projetos deram assistência a cerca de 2.100 microbacias no Paraná e 530 em Santa Catarina, atingindo cerca de 300 mil famílias a um custo aproximado de US\$700 por família (US\$80 por hectare). A perda do solo foi reduzida à metade e os cursos de água passaram a conter menor quantidade de sólidos em suspensão e de bactérias e pesticidas, diminuindo o assoreamento, os custos de tratamento final da água, doenças e envenenamento por pesticidas. Os custos de manutenção das rodovias rurais foram reduzidos em até 80%, enquanto o acesso geral a melhores condições estimulou as atividades comerciais e sociais. Houve aumento da produção agrícola, e os níveis das águas subterrâneas aumentaram. As novas práticas de manejo do solo provaram para os agricultores sua maior lucratividade, quando comparadas com as utilizadas anteriormente.

Esses projetos incorporaram recursos comuns à maioria das experiências bem-sucedidas de manejo comunitário de recursos naturais: organização social inicial para catalisar a ação coletiva, flexibilidade (adaptação em vez de adoção), benefícios tangíveis e precoces e investimentos subsidiados com contribuição obrigatória (em dinheiro ou em espécie) feita pelos beneficiários para demonstrar seu compromisso. Os responsáveis pela logística ocupavam-se da mobilização dos fazendeiros, auxiliando-os na identificação de problemas e soluções. A estratégia de participação nas microbacias já está sendo reproduzida em Mato Grosso, Mato Grosso do Sul (áreas-tampão do Pantanal) e São Paulo, e em uma nova geração de projetos no Paraná e em Santa Catarina. No entanto, as operações de criação intensiva (em particular de suínos), no Sudeste do Brasil e agora em outras regiões, estão sendo infelizmente ameaçadas de reversão dos lucros obtidos nos projetos de microbacias. Governos, agricultores e pequenos e grandes pecuaristas

devem cooperar para reduzir os níveis de poluição da água causados pelo aumento da concentração de rebanhos.

Aprimoramento da gestão da água e da alocação de investimentos

A água é um dos bens mais importantes do Brasil, muito abundante em algumas áreas e bastante escassa em outras. Esse padrão faz da gestão dos recursos hídricos um desafio único para o Brasil. Sua disponibilidade de água doce, com cerca de 70% desse montante concentrado na bacia amazônica, representa aproximadamente 10% do total mundial. O semi-árido da região Nordeste, reunindo 28% da população, dispõe de apenas 5% dos recursos hídricos do país. A água também é escassa nas regiões úmidas, mas industrializadas do Sul e do Sudeste, que compreendem em torno de 60% da população.

A água é um dos principais elementos da estratégia brasileira para promover o crescimento sustentável e uma sociedade mais equitativa e inclusiva. As realizações brasileiras no setor nos últimos cinquenta anos têm sido fortemente vinculadas ao desenvolvimento de seus recursos hídricos. No entanto, novas e urgentes questões sobre a gestão desses recursos e dos serviços de saneamento e abastecimento de água apresentam desafios e implicações à pobreza relacionados entre si, embora requeiram diferentes modelos institucionais e mecanismos de financiamento.

No Brasil, a gestão dos recursos hídricos, nas duas últimas décadas, foi prejudicada pela abordagem institucional fragmentada, pelo excesso de atenção dispensada aos novos investimentos destinados à operação e à manutenção da infraestrutura existente e pela falta de integração das considerações ambientais. Desde os anos 1990, o Brasil tem buscado rever sua estrutura de gestão hídrica, enfocando uma melhor administração e alocação de investimentos. As implicações relacionadas às promissoras e recentes inovações institucionais e legais na gestão de recursos hídricos ainda não foram completamente avaliadas.

Os serviços de saneamento e abastecimento de água são distribuídos de modo desigual – seu nível de abrangência no Norte e no Nordeste é particularmente baixo – sendo os pobres a parte da população com menor acesso a serviços adequados. Como consequência, são os mais carentes que mais sofrem com o fornecimento e a gestão ineficientes da água e com o ambiente insalubre decorrente da falta de sistemas adequados de esgoto e de tratamento da água. Uma gestão eficaz dos recursos hídricos e o acesso aos serviços básicos promovem a qualidade do

emprego, da saúde e do meio ambiente. O progresso precisará de reformas e inovações em diversas áreas: legal, institucional, financeira e técnica.

Padrões prematuramente rígidos podem acarretar altos custos de investimento no fornecimento de água e saneamento

Embora as tarifas dos serviços públicos de saneamento e abastecimento de água no Brasil estejam em um nível capaz de abranger os custos de operação e manutenção, além de alavancar investimentos substanciais, metade desses serviços apresenta déficits operacionais que necessitam de apoio fiscal. Para superar esses desafios financeiros, será preciso cuidadosa concentração de subsídios para a população mais carente. Se os administradores dos serviços essenciais recebessem incentivos e autonomia para melhorar a eficácia, os ganhos resultantes dessa eficiência poderiam ser alocados para o aprimoramento da abrangência e da qualidade dos serviços destinados aos carentes. Esses serviços poderiam também ser aperfeiçoados por meio de uma estrutura legal mais clara e de incentivos financeiros para aumentar a efetividade e de mudanças nos preços da água e das tarifas, visando conservação e eficácia.

Além disso, padrões ambientais e de engenharia prematuramente rígidos implicam custos desnecessariamente altos de investimentos não refletidos nas tarifas dos serviços de água e saneamento. O governo federal poderia ajudar com programas mais realistas e garantias de investimentos para projetos inovadores. Análises adicionais sobre os benefícios à saúde e ao meio ambiente ajudariam a priorizar investimentos e metas de recuperação de custos. No entanto, esses padrões inatingíveis não deveriam bloquear a prestação de serviços de saneamento básico para os pobres. A cooperação entre os órgãos poderia permitir uma abordagem integrada para a melhoria das favelas, inclusive a regularização da posse da terra para promover o controle da poluição e aumentar a disposição de pagamento dos serviços.

Abertura comercial e vantagens comparativas dos recursos naturais

Há uma corrente do pensamento desenvolvimentista que sugere que as economias baseadas em recursos naturais tendem a crescer mais lentamente que as demais. As explicações mais comuns para isso são o declínio dos preços dos produtos bási-

cos e índices de inovações nas manufaturas mais altos do que nas atividades baseadas em recursos naturais, como agricultura ou mineração.

Existem, entretanto, evidências mais recentes que se opõem a essa inquietação, e a experiência do país sugere meios para que o Brasil maximize os benefícios provindos de seus recursos naturais. Em primeiro lugar, a tendência de queda dos preços de produtos básicos parece não ter prevalecido após os anos 1970. Em segundo, o crescimento da produtividade de 1967 a 1992, em uma grande amostragem de países, foi 50% mais alto na agricultura do que na indústria. A experiência bem-sucedida do Brasil no desenvolvimento da agricultura do Cerrado por meio de lideranças técnicas da Embrapa comprova esse aspecto. Em terceiro, as experiências de crescimento na Austrália, no Canadá, na Finlândia, na Suécia e nos Estados Unidos oferecem evidências estimulantes de que uma estratégia econômica com base em recursos naturais pode levar ao rápido crescimento da produtividade. Finalmente, com uma regulamentação apropriada, o desenvolvimento econômico não precisa ocorrer às custas do aumento da poluição.

A vantagem comparativa dos recursos naturais leva, portanto, logicamente a uma estratégia econômica que enfatiza a abertura comercial (inclusive a necessidade de manter pressão sobre a abertura dos mercados nos países industrializados), uma força de trabalho instruída e flexível, um clima positivo para inovações (tais como vínculos entre pesquisa e comércio e, possivelmente, pesquisa e desenvolvimento do setor privado, particularmente os relacionados à agricultura e à gestão de recursos naturais) e um ambiente favorável à tecnologia da comunicação e à Internet.

Opções para promover a gestão sustentável dos recursos naturais

Combinadas a esses fatores, a proteção e a gestão cuidadosas dos recursos naturais tornam-se um instrumento importante para o crescimento e a estabilidade econômica, além de constituir um objetivo em si mesmo. Os recursos naturais são patrimônio comum dos brasileiros e, portanto, sua cautelosa preservação e prudente utilização constituem também condição de equidade para a gestão econômica. Elas são particularmente importantes na vida das populações rurais pobres, cujas vozes deveriam ser ouvidas no planejamento de políticas de gestão de recursos.

Uma estratégia econômica baseada nos recursos naturais pode levar ao rápido crescimento da produtividade

Em face do exposto, opções de políticas para a promoção da gestão sustentável dos recursos naturais do Brasil incluem a manutenção da gestão ambiental descentralizada, mas com atenção crescente para o cumprimento da lei (inclusive rigoroso controle da extração ilegal de madeira); a integração das políticas ambientais e de planejamento (mainstreaming), tornando as medidas ambientais proativas em vez de reparadoras; a utilização de incentivos econômicos onde for possível (por exemplo, para promover o manejo sustentável das florestas) e revisão dos padrões dispendiosos e não realistas (como da coleta de esgoto nas áreas urbanas); a combinação do zoneamento ecológico-econômico com o fortalecimento institucional para sua aplicação no Cerrado e na Caatinga; e a revisão e esclarecimento em nível nacional da sobreposição de responsabilidades, com vistas a melhorar a integração dos órgãos federais, estaduais e municipais.

Do consenso às opções: a criação de uma agenda quantitativa

De modo geral, a visão de um Brasil mais justo, sustentável e competitivo tem maior probabilidade de ser aceita pelo público. De modo mais restrito, é possível que os cinco caminhos apontados para alcançar esses objetivos formem, de acordo com as informações, um consenso. Embora cada um deles represente escolhas, podem constituir uma interessante fonte de debates.

O investimento humano acarreta a expansão do sistema de ensino fundamental e médio em ritmo acelerado, com o objetivo de alcançar o patamar de países com o mesmo nível de renda do Brasil. As despesas com educação poderiam priorizar as escolas que estivessem abaixo dos padrões adequados, e os gastos com saúde poderiam dar preferência aos serviços básicos de alta qualidade, eliminando assim uma série de operações dispendiosas e complexas proporcionadas gratuitamente. As vitórias no combate à AIDS e a universalização do ensino fundamental têm mostrado que o Brasil pode mobilizar despesas de caráter social com eficiência. Um dos objetivos possíveis seria o de alcançar índices de matrícula no ensino médio semelhantes aos do Chile, cerca de 70% nos próximos cinco anos, o que duplicaria as taxas atuais.

A inclusão dos excluídos é a essência do desenvolvimento social, mas para isso será necessário reduzir interesses particulares. Decisões transparentes restringem a arbitrariedade das políticas locais. A integração dos trabalhadores informais às redes de proteção social irão requerer a limitação de benefícios obrigatórios conferidos aos trabalhadores do setor formal.

Mesmo as pequenas reduções na desigualdade poderão produzir grande impacto sobre a pobreza no Brasil. Por exemplo, o setor público gasta, a cada ano, dez vezes mais nos setores sociais do que seria necessário para elevar a renda dos pobres acima da linha de pobreza. Melhorias na qualidade do gasto, ainda que modestas, com programas de transferência mais direcionados (expandindo o programa Bolsa-Escola, por exemplo, que é eficaz e bem direcionado), poderiam transformar comunidades e retirar um grande número de pessoas da mais extrema pobreza. De modo mais amplo, a população desassistida do Brasil beneficiar-se-ia, ficando mais longe de eventuais e ainda existentes tradições clientelistas se houver uma oferta de serviços públicos transparente e confiável para todos.

Há um consenso cada vez maior, no Brasil e na comunidade dos países desenvolvidos, sobre o valor das metas mensuráveis a serem usadas como indicadores de progresso, com o objetivo de estimular formulações de políticas transparentes. Algumas têm sido discutidas no Brasil, enquanto outras surgiram de acordos internacionais de alto nível, como na recente cúpula de Monterrey, no México. Talvez uma das metas mais centrais seja o compromisso do país de reduzir a pobreza pela metade até 2015. A maioria das estimativas sugere que, para alcançar esse objetivo, sem aumento significativo da redistribuição de renda, o Brasil precisaria registrar um crescimento anual do PIB de mais de 5% do momento atual até 2015. Mesmo com previsões otimistas para as condições econômicas mundiais e as reformas brasileiras, a história recente sugere que esse percentual é improvável como média, pelo menos no futuro próximo. Por conseguinte, a redistribuição da renda e a redução da desigualdade serão centrais para o projeto brasileiro de progresso social a partir de 2003. Limitar a pobreza à metade até 2015 permanece meta viável, e isso implicaria talvez uma redução na quantidade de pobres de 10% a 20% nos próximos cinco anos.

Uma gestão mais eficiente dos recursos naturais poderia significar alterações em diversas instituições do setor público. A antecipação da fronteira agrícola na Amazônia, no Cerrado e na Caatinga afetaria adversamente alguns meios de sustento provindos das atividades extrativistas. É igualmente importante a formulação de políticas para o Cerrado e a Caatinga, por estarem esses biomas sob intensa pressão por parte dos agricultores. No Cerrado e na Caatinga, estão em jogo vários interesses competitivos, e consultas para o estabelecimento de metas adequadas são vitais.

Crescimento impulsionado pela produtividade significa aumento da concorrência, inclusive externa, contra os interesses de poderosas indústrias. A simplifi-

cação da burocracia pode representar a redução das influências sobre decisões de determinadas instituições do setor público. O corte do crédito dirigido implicaria a redução da atuação dos bancos públicos. A maior produtividade brasileira levará tempo para ser percebida e dependerá também do aprimoramento das condições macroeconômicas, mas uma meta de 5% de crescimento será provavelmente inatingível sem a redução do ônus administrativo e financeiro do setor privado brasileiro.

A adoção de uma aritmética fiscal ao lidar com a necessidade de investimentos nas principais áreas é vital. O progresso do país no século XXI pode ser muito maior que nas duas últimas décadas. A manutenção do superávit primário e a reforma do setor financeiro têm a possibilidade de desencadear o potencial da economia brasileira. Os programas socioambientais poderão oferecer apoio à inclusão social e ao progresso em larga escala. O Brasil dispõe de um grande potencial para melhorar a qualidade de vida de sua população. Ações amplas e corajosas transformarão esta visão em realidade.