

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 36 • nº 144

outubro/dezembro – 1999

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Controle de gastos públicos, crise econômica e governabilidade no Brasil

José Matias Pereira

## Sumário

1. Introdução. 2. Enfoques conceituais e fundamentos sobre a teoria das finanças públicas. 3. Indicadores econômicos e sociais do Brasil. 4. Brasil: uma crise econômica anunciada. 5. Os termos do acordo do FMI com o Brasil. 6. Críticas à instituição FMI. 7. A eficácia, legitimidade e efetividade de um sistema político. 8. A aplicação da receita do FMI no Brasil. 9. A nova ordem internacional. 10. A lógica do sistema capitalista no contexto da atual ordem internacional. 11. A democracia e a nova ordem internacional. 12. O Brasil caminha para uma morte lenta ? 13. As distorções na gestão da crise econômica pelo FMI. 14. Conclusões. 15. Anexos.

## 1. Introdução

Diante das profundas transformações que estão em curso no cenário político, econômico e social mundial, traduzidas pelo fenômeno da globalização, e que se estão refletindo de maneira perversa nos países em desenvolvimento, provocando exclusão, pobreza e violência, tem este trabalho – *Controle de gastos públicos, crise econômica e governabilidade no Brasil* – o propósito de avaliar os efeitos decorrentes da implementação das políticas governamentais para controlar os gastos públicos sobre a sociedade brasileira. Nesse contexto, o governo brasileiro assume a posição em defesa da necessidade de se alcançar um ambiente macroeconômico adequado, por entender que ele é uma pré-condição para a retomada do crescimento do país. Essa

José Matias Pereira é economista e advogado. Mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília – UnB. É professor de finanças públicas da Universidade de Brasília. Doutorando em Ciência Políticas pela Universidade Complutense de Madrid.

posição está configurada no acordo firmado pelo governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional – FMI, no mês de novembro de 1998. Assim, busca-se analisar os reflexos sobre a economia e o desenvolvimento do Brasil em decorrência das condições impostas ao país pelos órgãos supranacionais, como o FMI e Banco Mundial – BIRD, e os países ricos (G-7), especialmente o Governo dos Estados Unidos – EUA, para concretizar o acordo assinado com o FMI e questionar se essas interferências, que estabelecem políticas para promover um ajuste fiscal, que tem como único propósito o equilíbrio macroeconômico, impondo dessa forma significativos cortes orçamentários em fundos sociais e em outros setores estratégicos para o desenvolvimento, representam uma ameaça à democracia brasileira.

É importante ressaltar que a lógica econômica e a lógica política, no campo de redução de gastos, tendem a ser conflitivas. A lógica econômica diz que a correção do desequilíbrio fiscal deve ser feita por meio do corte de despesas e não pelo aumento de receitas, visto que o aumento da arrecadação significa retirar poupança da economia. Mas o corte de despesa, quando necessário, deve ocorrer nas despesas correntes, para não limitar a capacidade do Estado de investir. Essa medida, aparentemente simples, não se ajusta à lógica política, que tende normalmente a atuar no sentido de propor cortes nos recursos destinados a investimento. A razão pela qual prefere que seja feito corte nos gastos para investimento decorre do fato de que este não afeta os interesses políticos imediatos, como ocorre no corte das despesas correntes (que atinge a população de forma bastante perceptível, especialmente os cortes de gastos com pessoal e previdência). Assim, os cortes de gastos para investimento, vitais para o desenvolvimento do país, são os preferidos pelos políticos, que acabam sendo cortados do orçamento na marra. O corte desses

recursos termina por inibir o crescimento, na medida em que o país deixa, por exemplo, de construir fábricas, estradas, etc.

Conclui-se, portanto, que a sociedade brasileira encontra-se diante de um dilema, que é a definição do que deve ser prioritário: a implementação de uma política de desenvolvimento ou uma política de austeridade nas contas públicas? A posição do autor, neste trabalho, é de que as duas políticas devem caminhar juntas. Quando existe a preocupação apenas com o desenvolvimento, relegando a segundo plano os chamados fundamentos da economia, e de forma especial o ajuste fiscal, as bases do desenvolvimento serão inconsistentes, com pouca possibilidade de dar certo, pelos efeitos nocivos que dele irão surgir, em particular a inflação. Por sua vez, promover somente o ajuste fiscal, descuidando do desenvolvimento, permitirá que o Estado apresente suas contas em ordem, porém com custos econômicos e sociais indesejáveis, pois, com uma economia estagnada, não haverá nenhuma perspectiva de melhorar o bem-estar da população, especialmente em termos de educação, saúde e de geração de emprego e renda.

No presente estudo, supõe-se que a capacidade do governo do Brasil para concretizar os objetivos nas áreas econômicas e social, especialmente para manter a governabilidade frente à forte crise econômica na qual vive o país, depende dos controles da política fiscal e especialmente dos recursos orçamentários que agora tem de cortar da área social e de outros setores estratégicos para o desenvolvimento. Propõe-se o autor a debater o custo social e político para o país caso sejam cumpridos os termos do acordo firmado pelo Brasil com o FMI, em 13 de novembro de 1998, no qual o país se compromete a promover um ajuste fiscal, a qualquer custo, de caráter emergencial, tendo como objetivo o equilíbrio macroeconômico.

Torna-se importante registrar que o autor não tem o propósito de desenvolver argumentos de conteúdo ideológico ou político, contra ou a favor das instituições e países aqui mencionados. A preocupação central do trabalho, consciente de sua complexidade e extensão, visto que trata na sua essência do tema: *Estado e a sua relação com os problemas econômicos e sociais*, é desenvolver uma avaliação isenta, que permita iniciar o debate sobre as implicações que o acordo do Brasil com o FMI poderia vir a produzir sobre a sociedade brasileira (a curto e médio prazo) e, em particular, sobre a parcela mais pobre da população, bem como os seus reflexos sobre a governabilidade e a democracia no país.

## 2. *Enfoques conceituais e fundamentos sobre a teoria das finanças públicas*

Refere-se o autor, ao longo deste trabalho, aos termos *governabilidade* e *estabilidade* com o mesmo sentido, no qual está implícito a ausência de violência; a longevidade e a duração governamental; a existência de um regime constitucional legítimo; a ausência de mudança estrutural; e o atributo de uma sociedade multifacética. Assim, a estabilidade é um conceito que em grande parte da bibliografia, em especial aquela que se refere a países democráticos, aproxima-se, quando não se chega a identificar, com o de governabilidade.

Ao estabelecer uma lista de dimensões por meio das quais se busca entender a estabilidade política, na qual aborda os aspectos econômicos no contexto dos estritamente políticos, Ersson y Lane (1983: 261) anunciam seis dimensões: o déficit do setor público, a inflação, a volatilidade, a estabilidade governamental, a violência e o protesto civil. Por sua vez, Dowding y Kimber (1983: 238-239) a definem, de maneira genérica, como um Estado vinculado com a capacidade de prevenir contingências que possam con-

duzir ao desaparecimento do objeto político – “*political stability in the state in which a political object exists when it possesses the capacity to prevent contingencies from forcing its non-survival*”.

O interesse sobre a questão de governabilidade se encontra relacionado com a aparição ou agravamento de situações de crises nos sistemas políticos. Essas crises de governabilidade se prestam a múltiplas interpretações, entre as quais se destacam duas: a incapacidade dos governantes inseridos nas condições contraditórias dos sistemas capitalistas e como consequência das demandas excessivas dos cidadãos (Pasquino, 1988:192). Ambas concepções põem em relevo a complexidade das relações que se estabelecem no interior de um sistema político e do jogo de fatores que influem em sua governabilidade, porém compartilham o critério geral que localiza os problemas de governabilidade na disputa em que se veem envolvidos grupos relevantes com certo poder de acordo com uma série de regras estabelecidas de maneira formal ou informal – “*governance is understood as the degree to which the relative power of the relevant groups in a public arena is respected by the formal and informal institutions of political process*” (Coppedge, 1993: 2). Por isso, torna-se relevante o estudo da maneira com a qual o governo se ocupa e desenvolve suas funções assim como sua relação com a sociedade.

Em relação à utilização pelo autor do termo *exclusão social*, deve ser entendido como a cassação dos direitos sociais dos indivíduos em decorrência dos efeitos das políticas de desregulamentação no plano social que vem suprimindo de forma acelerada esses direitos, em particular o que trata do emprego. O Brasil, que não possui uma tradição longa nessa área, tratava a questão social até o final da década de vinte como um problema de polícia. Somente após a revolução de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder,

teve início o processo de transferência da questão social para a responsabilidade do Estado, a partir do reconhecimento de diversos direitos sociais da população, em que pese terem sido inicialmente esses direitos bastante restritos, na medida em que excluíram os camponeses, as donas de casa e os funcionários públicos, o que representava, naquele período, a maioria da população brasileira.

### *2.1. Ajuste fiscal e governabilidade*

Os analistas econômicos e políticos, em sua grande maioria, concordam que nenhum outro tema tem sido objeto de tanta polêmica como o que trata do Estado e a sua relação com os problemas econômicos e sociais. É importante observar que as profundas transformações que estão operando no mundo, como o fim da guerra fria e a aceleração do fenômeno da globalização econômica, assim como as experiências acumuladas e os novos consensos que estão surgindo, permitiram uma discussão menos ideológica sobre o papel do Estado.

Assim, a sociedade mundial vem debatendo, com intensidade crescente, diante da aceleração, nas últimas décadas, do processo de globalização econômica, a validade das duas filosofias políticas do pós-guerra: a social-democracia keynesiana, que tem no centro das discussões o Estado de bem-estar, e a necessidade de aumentar as despesas dos governos para aumentar a demanda; e, de outro lado, a visão neoliberal. Para os defensores do fundamentalismo neoliberal, com a financeirização do capital e da transnacionalização das empresas multinacionais, pensar em desenvolvimento autóctone ou realizado por empresas nacionais, conduzido pelo Estado, é incorrer num retrocesso. Assim, para os neoliberais, o melhor desenvolvimento é aquele viabilizado a partir da estreita relação entre o capital nacional e internacional, imputando

este maior competitividade àquele. Quanto ao Estado, este deve atuar em prol dos benefícios dessa relação, efetivando medidas que facilitem ainda mais essa proposição. Abertura da economia, privatização e estabilidade da moeda são as ações que devem ser implementadas pelo Estado para que o almejado desenvolvimento capitalista ocorra.

Deve-se recordar que, no final dos anos 80 e início dos anos 90, o “Consenso de Washington” era aceito como o caminho natural para a estabilização e o crescimento. A adoção de uma política financeira rígida, acompanhada por desregulamentação e liberalização do comércio, conforme recomendava o consenso, seria suficiente para eliminar a estagnação e iniciar a expansão. As propostas para a reforma que estavam baseadas no “Consenso de Washington” acabaram resultando em crises estruturais em diversas regiões, apesar do fato de terem sido desenvolvidas principalmente como soluções para resolver os problemas na América Latina.

A carência de instituições apropriadas mostrou ser o elemento-chave que impediu o sucesso das políticas de transição propostas pelo Consenso de Washington. Liberalização e privatização, sem o suporte de uma estrutura de mercado bem-organizada, não geraram um crescimento, mas um longo período de declínio. Dessa forma, tanto o FMI como o Banco Mundial foram surpreendidos (depois dos resultados perversos que essas políticas provocaram nos países em desenvolvimento), por desconsiderarem que a liberalização e organização estrutural são essenciais para o mercado e crescimento econômico.

A inserção subordinada das economias dos países monitorados pelo FMI ao capital internacional – financeiro e produtivo – tem demonstrado que essas políticas representam um obstáculo a qualquer capacidade de desenvolvimento, o que

representa uma ameaça à governabilidade desses países.

Assim, pode-se concluir que nos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil, não é possível haver desenvolvimento com crescimento contínuo a menos que seja fundamentado em um orçamento equilibrado, equilíbrio nas transações correntes, baixa inflação, moeda estável, comércio liberalizado, e um setor privado amplo, apoiados em estruturas institucionais apropriadas, acoplados com políticas públicas orientadas para reduzir as desigualdades econômicas e sociais da parcela da população menos favorecida.

No caso brasileiro, sabe-se que o principal desafio da reforma do Estado é o ajuste fiscal, em especial a reforma tributária. E nesse sentido, quando as finanças públicas não estão ajustadas de forma adequada, não pode o Estado cumprir com as suas intransferíveis responsabilidades sociais. Isso requer um mínimo de gasto social, o que impede que sejam alcançados graus razoáveis de integração social, estabilidade política e eficiência e eficácia econômica.

É oportuno ressaltar que uma das características mais notáveis própria dos bens e serviços sociais é que em geral os benefícios que deles se derivam para toda a sociedade excedem aos que recebem os seus beneficiários (externalidades positivas). Outra característica básica dos bens e serviços sociais é seu grande potencial como instrumento de redistribuição de rendas. É a política de gasto público em setores sociais a que melhor permite redistribuir a renda com eficácia.

Nesse sentido, a governabilidade de um país depende de três variáveis:

1. *do fortalecimento da sociedade civil e da evolução da cultura política;*

2. *da orientação e do comportamento da economia; e*

3. *da integração de setores cada vez mais amplos da sociedade ao sistema produtivo.*

A gestão da crise econômica na forma proposta pelo FMI, orientada apenas para a correção do desequilíbrio macroeconômico do país, vai de encontro e enfraquece significativamente essas três variáveis, o que demonstra a importância de um amplo debate pela sociedade brasileira, para avaliar as implicações desse acordo. Nesse sentido, entende o autor que é fundamental uma integração entre as políticas sociais e econômicas, de forma que constituam um todo inseparável. O equilíbrio macroeconômico de um país é condição necessária, porém não suficiente, para uma política social eficaz. É por isso que se torna recomendável a implementação das duas políticas de forma simultânea, pois é a partir de seus resultados que são criadas as condições necessárias para manter a governabilidade, e, em última instância, a sobrevivência da democracia no país.

## 2.2. *Fundamentos sobre a teoria das finanças públicas*

A intervenção pública pode ser muito diversificada e não se concentra unicamente nas despesas e receitas, mas também em outras áreas, como as regulamentações da atividade econômica, de emprego, do setor financeiro, entre outros. No presente estudo, a preocupação do autor estará voltada para a questão dos cortes orçamentários na área social e em setores estratégicos para o desenvolvimento, exigidos pelo acordo firmado com o FMI, visto que entende que o equilíbrio macroeconômico do país depende de uma integração entre as políticas sociais e econômicas.

A crescente importância do setor público e seus efeitos sobre a atividade econômica é que tem levado a humanidade a estudar a atividade financeira do Estado. Dessa forma, a teoria das finanças públicas estuda a intervenção que a autoridade pública efetua em uma economia de mercado, fundamentalmente

por meio das receitas e despesas públicas. Nesse sentido, fica caracterizada a importância dos controles da política fiscal, e em especial dos recursos orçamentários, para que o governo possa manter a governabilidade do país.

Trata, assim, das intervenções públicas que são executadas com as receitas e despesas, dos orçamentos de onde se recorrem tais despesas e receitas, dos possíveis déficits orçamentários e das formas de financiá-los. Também considera qual é o papel do setor público em uma economia de mercado moderna, como se comportam as Administrações Públicas e como se tomam as decisões, para o que, por razões conhecidas de conflitos de interesses e das imperfeições dos mercados, provavelmente não contará com a ajuda do mercado. Ao mesmo tempo, investiga-se quais são os efeitos econômicos e as repercussões distributivas das atuações públicas no setor privado da economia.

Existem múltiplos enfoques sobre os programas de receitas e gastos públicos, assim como das intervenções da empresa pública. Uma distinção útil se observa nas teorias normativas e positivas. Por sua vez, a atividade do setor público necessita de instrumentos de ordenação e planejamento que cumpram duas funções básicas:

*1. controle dessas atividades, com a finalidade de submeter as políticas de despesas e receitas ao poder legislativo; e*

*2. efetividade e eficiência, com a finalidade de racionalizar a gestão pública, permitindo a consecução dos objetivos planejados com o menor custo.*

Esse instrumento se materializa no orçamento, marco jurídico e econômico ao qual se devem ajustar as despesas e receitas do setor público. O orçamento do setor público, nesse sentido, pode ser definido como a expressão contábil que estima os valores que serão gastos (ou seja, as despesas) e as receitas previstas para um período de tempo determinado, normalmente de um ano.

### *3. Indicadores econômicos e sociais do Brasil*

#### *3.1. Desigualdades econômicas e sociais*

Quando se analisam, na atualidade, os problemas econômicos e sociais no mundo, com base nas informações divulgadas pela Organização da Nações Unidas, constata-se uma assimetria preocupante, em termos de desigualdades de renda e níveis de vida. Os 20% da população mundial que vive nos países de renda mais elevada concentra 86% do PIB mundial; 82% das exportações mundiais; 68% do investimento direto estrangeiro (aquele que se dirige à produção, não a papéis); 74% das linhas telefônicas. A diferença de renda entre os 20% mais ricos da população mundial e os 20% mais pobres, medida pela renda nacional média, aumentou de 30 para 1 em 1960 para 74 para 1 em 1997. Veja a esse respeito o anexo I, que trata da proposta de criação de uma “governança global”, cujos pilares seriam a ONU, OMC e BC mundial.

Ao tratar do desafio da transformação produtiva com equidade, José Antonio Ocampo (“O desafio da transformação produtiva com igualdade”, conferência feita no Seminário Internacional: Modelos e Políticas de Desenvolvimento, BID e BNDES, Rio de Janeiro, junho de 1998, p. 99-124) observa que:

*“ao largo de la década de los noventa, el debate económico internacional y regional ha ido cambiando gradualmente de contenido. El énfasis inicial en los postulados del ‘Consenso de Washington’ sobre ajuste macroeconómico y liberalización de los mercados ha ido dando paso a una visión más equilibrada, en la cual, como lo señalara recientemente el economista principal del Banco Mundial (Stiglitz, 1998). Sin dejar de lado la estabilidad macroeconómica y las ventajas de contar con mercados más abiertos, el mejor funcio-*

*namiento de dichos mercados y de las estructuras-públicas se visualizan cada vez más como instrumentos complementarios en la búsqueda de objetivos, que más allá del crecimiento económico, incluyen también la equidad y la cohesión social, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo democrático. En este contexto, la propuesta formulada a comienzos de la década por la CEPAL, 'Transformación productiva con equidad' (Cepal, 1990), ha adquirido una actualidad indiscutible".*

Sabe-se que os problemas de equidade característicos da região latino-americana estão arraigados em estruturas distributivas altamente desiguais, em grande parte herdadas (e ainda não superadas) de etapas anteriores de desenvolvimento. Essas desigualdades refletem a conjunção de fatores educativos (ressaltando que a distribuição da renda é sempre melhor quando se tem uma distribuição de educação mais igual), ocupacionais, patrimoniais e demográficos. A falta de equidade está também relacionada com a desigualdade na distribuição da renda, ainda mais concentrada que a educação. Veja a esse respeito informe da Cepal (1998d) e Birdsall y Londono, 1997.

Ocampo (1998: 118) ao tratar da questão da equidade e política social na América Latina, observa que

*"sobre a una estructura distributiva ya muy desigual, la crisis de la deuda, la liberalización y la globalización (con diferente peso, de acuerdo con las explicaciones alternativas existentes) han acrecentado enormemente el reto de la equidad. Uno de los grandes desafíos que enfrenta la región es, por lo tanto, demostrar que el nuevo modelo de desarrollo es compatible con la corrección gradual de las grandes desigualdades sociales existentes. De no lograrse este objetivo, las bases políticas de las reformas – que han sido sólidas hasta ahora, en gran medida porque el retorno*

*a la estabilidad macroeconómica há sido visto como positivo por el conjunto de población – podrían deteriorarse. Lo que es igualmente grave, podrían generarse tensiones sociales que podrían afectar la gobernabilidad y erosionar las bases de los consensos políticos que han permitido el fortalecimiento de la democracia en la región, sin duda outro de los grandes logros de los últimos años."*

O Brasil é um país que convive com o fenômeno da exclusão, e dentro desse quadro de exclusão está aquele contingente de indigentes e o problema social da fome. O relatório denominado "Mapa da Fome", realizado em 1993 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, divulgava que 32 milhões de pessoas viviam como indigentes na época. Estudo divulgado pela Comissão Econômica para a América Latina – Cepal, da ONU, sob o título "Panorama Social da América Latina", de 1997, indica que os brasileiros em situação de indigência em 1995 eram 17,3 milhões; a pobreza no país atingia outros 45,5 milhões; a parcela da população brasileira formada por pobres e indigentes representava 40%. O documento do governo brasileiro intitulado "Redução das Desigualdades Sociais: subsídio à formulação de projetos de desenvolvimento sustentado" também traz dados constrangedores: a indigência, situação em que a renda não é suficiente sequer para as necessidades básicas, atinge 26 milhões de brasileiros. Os pobres, aqueles que só garantem a subsistência, são cerca de 52 milhões. Nas metrópoles nordestinas, a pobreza atinge 43% da população, e em São Paulo, 22%.

O Brasil é apontado pela Organização das Nações Unidas, no relatório divulgado pela Unicef, denominado "O Progresso das Nações, 1999", como um país que conhece seus problemas, faz projetos para resolvê-los, mas os resultados ainda não vieram. Um dos motivos é a falta de informação,



que faz com que o cidadão não conheça as soluções para os seus problemas e não cobre mais ação do governo. O índice produzido pela Unicef sobre os riscos de vida para as crianças, que leva em consideração cinco indicadores: acesso à educação primária, mortalidade em menores de cinco anos, crianças com baixo peso e desnutrição, casos de Aids na população entre 15 e 49 anos (a idade fértil) e o índice de segurança, que leva em conta as guerras, destaca que a média brasileira é de oito pontos, em uma escala de 0 a 10.

Os dados do relatório da Unicef, referentes a 1997, informam que 3,4% das crianças brasileiras podem morrer antes de completarem um ano. Dessas, 70% ainda na primeira semana de vida; têm 30% de possibilidade de não serem registradas; têm 40% de chance de terem pais com menos de 4 anos de estudo, e 21% de chance de seus pais serem analfabetos; têm 27% de chance de crescerem em uma família cuja renda *per capita* seja inferior a meio salário mínimo por mês; a partir dos 10 anos, suas chances de terem de trabalhar para ajudar em casa são de 17%. Entre 15 e 17 anos, são de 46%; em compensação, 95% delas poderão frequentar a escola, mesmo que apenas 50% completem a 8ª série.

Outro estudo mais recente sobre o mesmo tema, denominado “Relatório sobre o Desenvolvimento Humano”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, edição de 1999, tomando como base dados relativos a 1997 (a partir da adoção da nova metodologia para aferição do Índice de Desenvolvimento Humano), informa que o Brasil voltou ao grupo de países de médio desenvolvimento humano, situando-se na 79ª posição entre 174 países. O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH mede a qualidade de vida dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), saúde (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB

*per capita*). O IDH se baseia no fato de que o desenvolvimento de uma nação não pode ser medido de forma unilateral, levando-se em conta somente a dimensão econômica.

No Brasil, conforme os dados do Pnud de 1997, 17% da população vive na miséria; 11,5% das pessoas morrem antes dos 40 anos; 16% são analfabetos; 24% da população não tem água potável; e 30% estão privados de esgoto. A média desses indicadores, que definem o índice de pobreza humana – IPH, sinaliza que 15,8% da população brasileira, ou seja, 26 milhões de pessoas, não tinha acesso às condições mínimas de saúde, educação e serviços básicos no ano de 1997.

O pior desempenho do país, com base no Relatório do Pnud, foi no índice que mede a saúde de sua população, visto que a expectativa do brasileiro médio melhorou pouco de 1995 a 1997, passando de 66,6 anos para 66,8 anos. O crescimento equivalente a uma sobrevivência de menos de dois meses foi inferior ao de outros países e fez o Brasil recuar da 107ª para a 109ª posição no *ranking* de esperança de vida. Esse desempenho é incompatível com a riqueza do país, considerando que o PIB *per capita* ajustado pelo poder de compra é de US\$ 6.480,00, o que mantém o Brasil na 63ª posição no *ranking* de renda.

O relatório do Pnud indica que o Brasil permanece como o país onde se tem uma concentração de renda muito desproporcional. O PIB *per capita* dos 20% mais ricos (US\$ 18.563,00) é 32 vezes maior que o dos 20% mais pobres (US\$ 578,00). O coeficiente de Gini (que mede a desigualdade de renda) do Brasil é o pior entre países latino-americanos: 0,59 – só igualado pelo Paraguai. Assim, os 20% mais pobres ficam com apenas 2,5% da renda, enquanto os 20% mais ricos detêm 63,4% dela.

Pode-se afirmar, respaldado no relatório do Pnud, que o crescimento econômico não está necessariamente ligado à melhoria da qualidade de vida da população. No

período de 1975 e 1997, o PIB *per capita* brasileiro cresceu mais rapidamente que o Índice de Desenvolvimento Humano do país: 1,1% ao ano contra 0,7%. Na tabela 1, apresentada a seguir, entre quatro países ibero-americanos, utilizando-se indicadores do Produto Nacional Bruto *per capita*, visualiza-se que, apesar de o

Brasil produzir o maior rendimento *per capita*, encontra-se numa posição desconfortável em termos de IDH. Essa constatação permite concluir que o crescimento econômico que tornou o país mais rico não conseguiu transformar essa riqueza, na mesma velocidade, em maior expectativa de vida e alfabetização para a população.

Tabela 1. CRESCIMENTO ECONÔMICO *VERSUS* QUALIDADE DE VIDA – ano 1997

| País       | Posição na classificação do IDH | PNB per capita em dólares |
|------------|---------------------------------|---------------------------|
| Costa Rica | 45                              | 2.680                     |
| Venezuela  | 48                              | 3.480                     |
| México     | 50                              | 3.700                     |
| Brasil     | 79                              | 4.790                     |

Fonte: Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, edição de 1999.

A constatação de que o Brasil é um país que possui sérias distorções em termos de distribuição de renda também pode ser verificada em diversos outros estudos produzidos por instituições de pesquisas econômicas do país e organismos internacionais. Entre eles, deve-se citar o relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, divulgado em novembro de 1998, que confirma os dados do relatório do Pnud de 1999, ao afirmar que o Brasil sofre de uma das maiores desigualdades na distribuição da riqueza do mundo. Os 10% mais ricos possuem 50% da renda nacional. Ao mesmo tempo, existem 32 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza (indivíduos que vivem à margem do Estado com uma renda que não chega a US\$ 1 por dia, conforme definição da ONU).

Esse quadro torna-se mais preocupante na medida em que uma parcela da população, que estava começando a ter acesso a bens e serviços típicos da classe média, está sendo novamente arrastada para a pobreza, provocada pela desvalorização do Real e a queda na atividade econômica, que reflete no nível de emprego e a renda.

As comprovadas diferenças entre ricos e pobres no Brasil são grotescas, o que faz com que o país conviva com uma tecnologia do primeiro e a miséria do terceiro mundo. Assim, convive o país entre esses dois mundos desiguais, com uma parcela da população que tem uma renda que está próxima do limiar dos países desenvolvidos, e a outra metade, na média, que se encontra um pouco acima da linha da pobreza absoluta. Esse quadro de contradições vem permitindo o surgimento de manifestações de descontentamento por parte do setor economicamente adiantado, por entender que o governo é incompetente para gerir a máquina governamental. Por sua vez, o governo recebe pressões por parte da sociedade organizada para implementar políticas públicas efetivas que permitam resolver ou pelo menos amenizar as carências do segmento mais pobre da população.

Sabe-se que para erradicar a miséria é preciso integrar ações de saúde, educação e geração de emprego, buscando o desenvolvimento local integrado e sustentável. Essa, porém, não é uma tarefa fácil, visto que a pobreza não pode ser resolvida

apenas por meio do enfoque econômico. A sua solução passa necessariamente pela ética solidária. A sociedade também tem deveres em relação ao seu desenvolvimento social, visto que a cidadania não é apenas aquela que cobra do Estado um direito construído ou adquirido, é também aquela cidadania que faz, que exerce a solidariedade.

Assim, é necessário que a solidariedade seja vista como um fator de desenvolvimento num país injusto, desigual e com exclusão social como o Brasil. Nesse sentido, a ética solidária tem de tornar-se também conceito econômico, para que a sociedade, na sua mobilização, em parceria com o Estado, com os setores empresariais e organizações não-governamentais – ONGs, possa enfrentar um desafio dessa dimensão. Nesse contexto, torna-se indispensável a contribuição do terceiro setor, aquele que utiliza recursos privados como finalidade pública, constituindo-se num setor econômico com lógica e desenvolvimento próprios. Esse setor, que representa uma parcela significativa do esforço para combater a fome e a miséria, reflete o espírito inovador dos indivíduos, instituições e corporações que o sustentam e investe capital de risco nas ações de longo prazo. As ações do terceiro setor estão sendo desenvolvidas de diversas formas: pelas organizações não-governamentais; pelas próprias empresas ou instituições; em parceria com organizações da sociedade civil que desenvolvem projetos de geração de renda; por trabalho voluntário.

O problema da fome, tema lançado em 1940 por Josué de Castro, demonstra que essa discussão vem tendo uma evolução lenta e gradual na consciência e na ação da sociedade brasileira no enfrentamento do problema. É perceptível, porém, que o quadro de dificuldades da parcela da população mais carente no Brasil está-se agravando, de forma acelerada, nos últimos anos, em que pese as ações desenvolvidas pela Comunidade Solidária, empresas privadas e as ONGs.

Esse quadro de fome e miséria está tornando-se tão gritante que a sociedade, por meio de seus segmentos mais representativos – intelectuais, imprensa, empresários, organizações não-governamentais, políticos –, vem-se mobilizando para incluir na agenda de debates do país propostas que possam vir a resolver ou mesmo amenizar esse grave problema. Ao tratar do tema “A vergonha da pobreza” (Correio Braziliense, artigo, 28-7-99, p. 4), Antonio Carlos Magalhães, presidente do Senado Federal e líder do partido da Frente Liberal, de tendência neoliberal, ressalta:

“O Brasil tem vergonha de si mesmo. Envergonha-se de ser um país maltrapilho, mas com trânsito livre na ante-sala dos países ricos. Potencialmente entre os mais ricos e de economia entre as mais vigorosas, dono de invejável mercado, o Brasil detém hoje uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo, conseguindo manter quase 40 milhões da sua população abaixo da linha da pobreza absoluta. (...) Enganam-se, contudo, os que pensam que é possível manter por mais tempo este cenário perverso de contradições. O Brasil não pode avançar na globalização, na modernidade, na competitividade dos países mais desenvolvidos, se suas elites dirigentes continuarem de costas para o povo. O dilema ao qual chegamos é muito simples: unimos nossas forças acima das facções e dos partidos, das ideologias e dos interesses pontuais para de fato modernizarmos profundamente o Brasil, desde a sua base, desde as condições em que vive sua gente, ou jamais poderemos entrar para o seleto clube dos países desenvolvidos. Não podemos, do ponto de vista da produção industrial, ter como vizinhos o Canadá, a Itália, a Espanha, o Reino Unido e a França, mas ombrearmos-nos com Serra Leoa e Bangladesh em qualidade de vida”.

Por sua vez, José Genoino, deputado federal, do Partido dos Trabalhadores (Correio Braziliense, “A desclassificação do Brasil”, artigo, 20–7–99, p. 17), observa que o Brasil, conforme o relatório da ONU, é imbatível na concentração de renda. Para ele, os dados são inequívocos; o Brasil cresceu economicamente nas duas últimas décadas, mas essa riqueza não foi distribuída. Concentrou-se nas mãos de poucos. No caso da saúde, o governo gastou em 1995 R\$ 13,9 bilhões; em 1996, gastou R\$ 14,1 bilhões; em 1997, gastou R\$ 14,0 bilhões e em 1998, R\$ 13,9 bilhões. Levando-se em conta que de 1995 a 1998 a inflação atingiu 43% e que as demandas da população por saúde aumentaram, é fácil perceber os efeitos devastadores que essa redução do volume de recursos vem provocando na qualidade de vida dos brasileiros. As pessoas precisam deslocar recursos que eram gastos em comida, vestuário, etc. para cobrir necessidades de saúde. Coisa muito diferente não ocorreu na educação: em 1995, os gastos foram de R\$ 11,5 bilhões e, em 1998, caíram para R\$ 10,1 bilhões. Conclui que, se todos esses dados “fossem cruzados com os dados do sistema tributário e fiscal, que é baseado na premissa de que ‘quem tem menos paga mais’, compreenderíamos por que o Brasil é o perverso campeão da concentração de renda e riqueza”.

Assim, verifica-se que a importante questão que diz respeito à falta de equidade na sociedade brasileira está deixando de ser uma bandeira apenas dos intelectuais, das organizações não-governamentais e dos partidos de esquerda. A sociedade brasileira, como um todo, está

chegando a um consenso de que é preciso combater, de forma consistente, a pobreza. Isso porque não basta que o país tenha chegado a um nível importante de desenvolvimento econômico, é preciso ir mais além para deixar de continuar sendo um ponto de referência de casos de extrema desigualdade, em termos de exclusão, pobreza e violência, visto que a democracia é muito mais que eleições livres e que a consolidação de um sistema de liberdades demanda uma sociedade com um grau no mínimo razoável de equidade social. Constata-se, particularmente no caso brasileiro, que o capitalismo sabe produzir, mas não sabe e nem tem nenhum compromisso em distribuir a riqueza.

### 3.2. A dimensão da economia brasileira

O Brasil é a oitava economia do mundo, com uma população superior a 160 milhões de pessoas, cuja população economicamente ativa é de 75 milhões de pessoas (Carta do IBGE, nº 56, maio/99, p. 3). Seu PIB, em 1998, foi de R\$ 901,0 bilhões (em paridade de poder de compra, o PIB brasileiro é superior a US\$ 1 trilhão). A renda *per capita* foi de R\$ 5.569,0 (essa renda ajustada pelo poder de compra é de US\$ 6.480,0 ao ano). Esse importante país da América Latina se prepara para ingressar no século XXI (e nos 500 anos do descobrimento), enfrentando uma preocupante crise econômica e tendo a sociedade brasileira como maior desafio promover uma reforma no seu modelo econômico, em particular na sua política fiscal. Veja a esse respeito os dados apresentados nas tabelas 2,3 e 4 a seguir:

Tabela 2. PIB E PIB *PER CAPITA* DO BRASIL – 1998

|        | PIB apm          |       | PIB per capita   |       |
|--------|------------------|-------|------------------|-------|
|        | Variação anual % |       | Variação anual % |       |
|        | R\$ 1            | 98/97 | R\$ 1            | 98/97 |
| BRASIL | 901.0(*)         | 0,15  | 5.569,0          | -1,1  |

(\*) R\$ bilhões.  
Fonte: IBGE/DPE/DECNA

Tabela 3. TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO DO PIB *PER CAPITA* DO BRASIL  
Período 1970/1997

|        | PIB   |       |       | PIB per capita |       |       |
|--------|-------|-------|-------|----------------|-------|-------|
|        | 70/80 | 80/90 | 90/97 | 70/80          | 80/90 | 90/97 |
| BRASIL | 8,6   | 1,6   | 3,1   | 6,0            | -0,4  | 1,6   |

Fonte: IBGE/DPE/DECNA

Tabela 4. PARTICIPAÇÃO % DO PIB SETORIAL NO PIB GLOBAL DO BRASIL – 1998  
Participação %

|        | Agropecuária | Indústria | Serviços |
|--------|--------------|-----------|----------|
| BRASIL | 11,1         | 35,1      | 53,8     |

Fonte: IBGE/DPE/DECNA

Emir Sader, ao analisar os pontos negativos do modelo econômico brasileiro (Revista ABAMEC, ano 18, junho/99, entrevista, “O problema da desregulamentação”, p. 3-6), ressalta que

“centralizaria tudo na questão da desregulamentação da economia. Ou seja, a falta de controle da sociedade sobre o conjunto de processos econômicos e sociais que afetam o país: a especulação financeira, a entrada e saída de capitais, os processos de trabalho, a qualidade dos serviços públicos etc. Quando o Estado deixa de ser responsável pelas questões essenciais é fundamental: garantir serviços públicos, emprego, limites para a circulação de capital – estabelecendo impostos para o capital financeiro especulativo e favorecendo o capital produtivo. Estas seriam maneiras de regulamentar a economia. Mas o Brasil recuou nesse sentido. Ninguém

controla mais nada. O poder público está absolutamente enfraquecido. Sem isso a sociedade não tem capacidade de controlar não só a vida econômica como também a vida social, política. Isto é o que mais tem devastado o direito à cidadania”. (...) “O grosso dos gastos do Estado não é com saúde, educação, etc., mas sim com o pagamento dos juros da dívida, transferindo os recursos financeiros para o capital nacional e internacional”.

É oportuno recordar que, em seu primeiro governo (1995-1998), o presidente Fernando Henrique Cardoso não conseguiu fazer uma reforma fiscal profunda, como havia prometido durante a campanha eleitoral. Por outro lado, a estratégia de elevar os juros para equilibrar os eventuais desajustes da economia foi sistematicamente utilizada em termos de política monetária. Os juros foram elevados após a crise do México em dezembro de 1994

(FHC era ministro da Fazenda do governo Itamar Franco); depois em novembro de 1997, com a crise asiática; em outubro de 1998, com a eclosão da crise russa; e, em fevereiro de 1999, após a crise eco-

nômica (iniciada em janeiro) que obrigou o governo brasileiro a desvalorizar o Real e a mudar o regime cambial do país, conforme se constata na tabela 5, apresentada a seguir.

| TABELA 5. COMPORTAMENTO DOS JUROS BÁSICOS                           |       |
|---|-------|
| Período de Setembro de 1997/Junho de 1999 – Taxa Selic(*), % ao ano |       |
| Set/1997  | 19,80 |
| Nov/1997 (1)  | 45,84 |
| Ago/1998  | 19,28 |
| Out/1998 (2)  | 41,58 |
| Fev/1999 (3)  | 31,22 |
| Jun/1999 (4)  | 21,00 |

Fonte: Banco Central do Brasil  
 (\*) Taxa anual da taxa Selic mensal, calculada com base em 252 dias úteis do ano.  
 (1) Crise asiática.  
 (2) Crise russa.  
 (3) Crise brasileira, após a mudança do regime cambial (sistema de bandas cambiais para o sistema de flutuação cambial), em janeiro de 1999. No início de março a taxa subiu novamente para 45%.  
 (4) Taxa com perspectiva de redução, de forma muito lenta, até o final de 1999.

Os dados divulgados pela Fundação IBGE sobre a economia informal brasileira, no mês de outubro de 1997, por meio de entrevistas realizadas em quase 50 mil domicílios localizados em áreas urbanas de 753 municípios, demonstram que o setor informal movimentava naquele época cerca de R\$ 12,9 bilhões ao ano, envolvendo cerca de 9,5 milhões de empresas, que empregavam mais de 12 milhões de pessoas. Apesar de gerar valores correspondentes a apenas 8% do PIB, a população agregada a esse setor corresponde a cerca de 25% da população economicamente ativa – PEA do país. Decorridos quase dois anos da realização da pesquisa, tudo indica que esse quadro do setor informal agravou-se, considerando os efeitos recessivos a que foi submetida a economia brasileira, especialmente após a crise russa, em agosto de 1998, que levou o governo a utilizar a sua receita clássica de elevação das taxas de juros, e posteriormente com o abandono da defesa da moeda, e a adoção da nova política cambial (que culminou com a maxidesvalorização do Real), no começo de 1999. Assim, pode-se supor que o setor informal

foi ampliado (em termos do seu contingente de trabalhadores), e com isso sofrendo os mesmos problemas da conjuntura econômica que o setor formal sofre, ou seja, a elevação das dificuldades de sobrevivência num mundo que se torna mais competitivo, mais integrado e impõe um mercado de trabalho mais qualificado e restritivo em termos de oferta de emprego formal.

Outro indicador importante sobre a crise econômica e os seus reflexos na sociedade são os dados produzidos pela Centralização de Serviços dos Bancos – Serasa, que demonstram a elevação significativa nos números de falências de empresas no Brasil, num total de 22,7 mil falências, no período de julho de 1994 a junho de 1999. Isso significou um aumento de 168% em relação às 8,5 mil falências decretadas no período de julho de 1989 a junho de 1994.

### 3.3. As metas indicativas de desempenho da economia brasileira

A elevação na taxa de inflação (medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC), que foi de 2,49% em 1998, deverá chegar próximo de 8% em 1999.

Esse aumento da inflação, segundo os indicadores da economia brasileira, não será maior em função da recessão, que está provocando queda no consumo, bem como redução nos investimentos corporativos. As projeções mais recentes indicam que haverá uma queda no PIB brasileiro próxima de 1,0% em 1999.

Previa-se, nas metas indicativas e nos critérios de desempenho da economia do

Brasil, inicialmente acordado com o FMI, que a taxa de inflação para o ano de 1999 seria de 16,8%, com uma expectativa de retração na atividade econômica – queda no PIB – entre 3,5% a 4%. Essas metas estão sendo revistas pelo governo brasileiro e o FMI para 12% de inflação e 1,2% de redução do PIB em 1999. Veja a esse respeito, na tabela 6, o quadro de metas (revisto) do acordo do Brasil com o FMI.

| Tabela 6. QUADRO DE METAS DO ACORDO DO BRASIL COM O FMI |   |   |
|---|---|---|
| Itens   | Acordo anterior                                 | Acordo atual                            |
| Crescimento do PIB                                      | Queda de 3,5% a 4%                              | Queda superior a 1%                     |
| Superávit comercial                                     | US\$ 10,8 bilhões                               | US\$ 3,7 bilhões                        |
| Déficit nominal (% do PIB)                              | 10,34%  | 9%                                      |
| Déficit primário  | R\$ 23,718 bilhões (janeiro a setembro)         | R\$ 23,788 bilhões (janeiro a setembro) |
| Dívida líquida do setor público                         | R\$ 510,608 bilhões, ou 50,7% do PIB (setembro) | R\$ 513,519 ou 51,0% do PIB (dezembro)  |
| Déficit em transações correntes                         | US\$ 17,5 bilhões                               | US\$ 21 bilhões                         |
| Investimento direto                                     | US\$ 17 bilhões                                 | US\$ 18 bilhões                         |
| Receita de privatização em 1999                         | R\$ 27,836 bilhões                              | R\$ 13,211 bilhões                      |
| Reservas líquidas em 31.10.99                           | US\$ 24,726 bilhões                             | US\$ 26,300 bilhões                     |
| Cotação do dólar em dezembro de 1999                    | R\$ 1,70  | R\$ 175                                 |

Por sua vez, as previsões feitas pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, que constam do documento “Economia Brasileira – Desempenho e Perspectivas”, de junho de 1999, indicam que o PIB deverá ter uma queda entre 0,5% e 1%, enquanto a retração da produção industrial, que em 1998 foi de 2,3%, deverá ficar em 1,2%. O balanço comercial brasileiro, por sua vez, deverá contabilizar exportações estimadas em US\$ 50,6 bilhões e importações de US\$ 49,6 bilhões, em 1999. O país deverá obter um superávit de US\$ 1 bilhão, o que ficará bem abaixo dos US\$ 4 bilhões projetados pelo governo na revisão do acordo com o FMI, feita no mês de junho de 1999.

A principal explicação para a estimativa dessa redução no superávit é que o comércio mundial, que teve um crescimento de 10% em 1997, cresceu somente 3,5% em 1998, e as projeções feitas por especialistas do setor indicam que ele deverá crescer cerca de 2% em 1999, o que irá inibir a expansão de muitos mercados importadores. Os preços das *commodities*, importante componente das exportações brasileiras, encontra-se em queda no mercado internacional; a paralisação das linhas de crédito ocorrida após a crise russa e demora no restabelecimento afeta o *timing* das exportações, que não têm respondido adequadamente ao estímulo do câmbio desvalorizado; e o longo período

de valorização da moeda brasileira (o Real) e a ausência de uma estratégia ativa de inserção no mercado externo afastaram as empresas da atividade exportadora. Assim, além da retração das exportações no segmento de produtos manufaturados – como automóveis, autopeças e máquinas –, devido à crise econômica nos países latino-americanos, especialmente na

Argentina, na exportação dos produtos básicos – como soja, minério de ferro, café e carnes – e dos semimanufaturados – celulose, açúcar, alumínio –, em que pese o volume das vendas estarem aumentando em 1999, os preços caíram em média 20% em relação aos preços de 1998. Veja a esse respeito os indicadores das tabelas 7 e 8, apresentadas a seguir.

|                        |        |
|------------------------|--------|
| 1994                   | +5,85  |
| 1995                   | +4,22  |
| 1996                   | +2,76  |
| 1997                   | +3,68  |
| 1998                   | + 0,12 |
| 1999 (*)               | -0,99  |
| Fonte: IBGE            |        |
| (*) De janeiro a março |        |

| 1994/1999             |      |
|-----------------------|------|
| 1994                  | 4,3  |
| 1995                  | -2,7 |
| 1996                  | -0,2 |
| 1997                  | -1,7 |
| 1998                  | -1,9 |
| 1999 (*)              | -0,4 |
| Fonte: IBGE           |      |
| (*) De janeiro a maio |      |

A inflação esperada pela CNI é de 7% este ano, com base na variação do Índice de Preços aos Consumidor – IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Em nível de desempenho da economia brasileira, as perspectivas para o segundo semestre de 1999 são de uma recuperação gradual da economia nacional, condicionada a continuidade da redução da taxa real de juros (que espera seja reduzida para menos de 10% até o final do ano). Ocorrendo uma recuperação gradual da atividade econômica, espera a CNI que o desemprego feche o ano de 1999 entre 7% e 7,5%.

### 3.4. Taxas de juros, dívida pública e desemprego no Brasil

Com uma dívida pública em títulos que atingiu R\$ 500,7 bilhões em fevereiro de 1999 (cerca de US\$ 300 bilhões), pagando juros bancários muito elevados, que chegaram até 45% ao ano, o Brasil foi um dos países que pagou as maiores taxas de juros do mundo nos últimos cinco anos. Segundo levantamento da Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto – ANDIMA, as grandes quantias que ficaram aplicadas em renda fixa de julho de 1994 (início do plano Real) até maio de 1999 tiveram rendimentos supe-



riores a 357%. Esses ganhos correspondem a quase cinco vezes a inflação de 73%, medida no período pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas. Os juros, nesse período,

foram usados para atrair o dinheiro que estava sobrando no orçamento interno, mas principalmente aquele que estava disponível no mundo. Veja a esse respeito a tabela 9, apresentada a seguir.

| Tabela 9. TAXAS DE JUROS PRATICADAS NO BRASIL |       |
|---|-------|
| Over/Selic (*) (taxa ao ano) Em %             |       |
| 1995/1999                                     |       |
| 1995  | 38,92 |
| 1996  | 23,94 |
| 1997  | 42,04 |
| 1998  | 31,24 |
| 1999 (**)                                     | 21,00 |
| Fonte: Banco Central do Brasil                |       |
| (*) Em dezembro                               |       |
| (**) Em junho                                 |       |

É um consenso entre os analistas econômicos que a crise econômica que se instalou no Brasil, a partir do final de 1998, não será resolvida a curto prazo. Os indicadores econômicos sinalizam que a retomada do crescimento econômico, em níveis adequados, irá exigir da sociedade pelo menos três anos de enormes sacrifícios. As altas taxas de juros praticadas no início da crise dispararam o valor da dívida das 50 maiores empresas do país para cerca de US\$ 43,1 bilhões, e, com as linhas de créditos fechadas e grande parte dessas dívidas em dólares, cujo valor é na atualidade 50% maior que no final de 1998 (antes da desvalorização cambial), a maioria dessas empresas se viram forçadas a restringir suas atividades, o que provocou efeitos sobre o nível de desemprego.

Nesse cenário descrito, pressionado pelas crises econômicas asiática e russa, o governo brasileiro, que já vinha resolvendo o problema de seu desequilíbrio fiscal elevando as taxas de juros, ao firmar o acordo com o FMI, comprometeu-se a manter essa política, acentuando a queda no nível de atividades das empresas, a recessão da economia, e elevando a taxa de desemprego. Assim, é importante ressaltar que as taxas de desemprego no Brasil, que se mantiveram estáveis no período de 1994 a 1997 (5,06 em 1994, 4,64 em 1995, 5,42 em 1996, 5,66 em 1997), pularam para 7,59 em 1998 e continuam subindo em 1999, alcançando 7,7% no mês de maio, a mais alta dos últimos 15 anos. Veja a esse respeito os dados da tabela 10, apresentada a seguir.

| Tabela 10. TAXA DE DESEMPREGO DO BRASIL  |      |
|--|------|
| 1994/1999  |      |
| Em %   |      |
| 1994   | 5,06 |
| 1995   | 4,64 |
| 1996   | 5,42 |
| 1997   | 5,66 |
| 1998   | 7,59 |
| 1999 (*)   | 7,84 |
| Fonte: IBGE  |      |
| (*) Até junho. A taxa média de desemprego no 1º semestre de 1999 foi de 7,82%. |      |

Por sua vez, é importante registrar também, como sinalizador das taxas de desemprego no Brasil, o índice de desemprego na Grande São Paulo realizado mediante a pesquisa Seade-Dieese (instituição vinculada ao movimento sindical dos trabalhadores). Os dados elaborados pelo Dieese e pela Fundação Seade registraram que a taxa média de desocupação na grande São Paulo em 1998 foi de 18,3%. Os dados de desocupação, referentes ao mês de junho de 1999, situavam-se em 19,9%, de uma população economicamente ativa estimada em 8,967 milhões de trabalhadores.

### 3.5. *A política de juros e o combate à inflação no Brasil*

Sabe-se que o combate à inflação é o principal objetivo da política de juros. Antes a preocupação era atrair dólares ao país e assegurar uma baixa cotação da moeda norte-americana. O Banco Central do Brasil – BC, desde 4 de março de 1999, quando o Comitê de Política Monetária – Copom elevou as taxas de juros para 45% ao ano, vem reduzindo de maneira cada vez menos freqüente e com menor intensidade os juros básicos da economia. A prática de taxas de juros tão elevadas estava relacionada à possível necessidade de conter as pressões inflacionárias que poderiam advir da desvalorização do Real. Como a alta da cotação do dólar não provocou disparada da inflação, o governo vem anunciando seguidas reduções das taxas, que continuam acima dos 19% de juros anuais vigentes, até pouco antes da moratória russa, em agosto de 1998.

Com a crise econômica que provocou a desvalorização do Real, o governo decidiu substituir a âncora cambial que vinha sendo utilizada desde junho de 1994 para dar estabilidade ao plano Real (na qual adotava o sistema de bandas cambiais) pelo sistema de metas para a inflação, que, argumenta, é mais compatível com o regime de câmbio flutuante.

Assim, a partir de 1º de julho de 1999, o governo adotou uma nova política de controle de inflação, a denominada “política de metas de inflação”, que obriga o Banco Central do Brasil a conduzir a política monetária para alcançar as taxas definidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN. Para 1999, o governo fixou em 8% o Índice de Preços ao Consumidor, medido pelo IBGE. Existe, porém, uma faixa de dois pontos percentuais dentro da qual esse índice poderá oscilar para cima ou para baixo, isto é, se no fim de 1999 o IPCA ficar entre 6% e 10%, o governo considera ter cumprido a meta. O índice que o governo pretende alcançar em 2000 é uma taxa de 6%, e de 4% em 2001, em termos de metas de inflação.

### 3.6. *O sistema de metas de inflação*

Com a busca da maximização da eficácia da política monetária, que tem como objetivo prioritário a estabilidade de preços, torna-se relevante debater as seguintes questões: quais devem ser os princípios inspiradores da formulação da estratégia monetária? Como se deve comunicar aos agentes privados as ações em que se efetiva a política monetária? Em síntese, resulta decisiva a forma pela qual a autoridade monetária se aproxima dos demais agentes econômicos para concretizar a sua estratégia monetária.

A literatura acadêmica sustenta que os bancos centrais, para serem eficazes, devem-se manter fora do alcance das interferências oriundas da esfera política, bem como aponta a fixação de um objetivo direto de inflação como solução ao risco inflacionário inerente à instrumentação de uma política monetária por parte do banco central, que não se sujeita a uma regra explícita na condução da mesma.

Assim, o estabelecimento de um objetivo direto de inflação (*inflation targeting*) é procedente tendo como base um regime

monetário no qual o banco central adota o compromisso formal e explícito de alcançar um objetivo de inflação quantificado com precisão, com liberdade para eleger os meios para conseguir o referido objetivo e sendo responsável pelo seu sucesso. Dessa forma, os riscos distintos de um esquema de instrumentação monetária baseado no controle direto da inflação são a eleição de um objetivo explícito para a inflação e o compromisso de alcançá-lo em um período de tempo determinado, período que normalmente envolve vários anos.

Entre os diversos especialistas que trataram do sistema de metas inflacionárias (*inflation targeting*), destaca-se o trabalho de autoria de Ben S. Bernanke e outros, que, em seu livro “*Inflation Targeting, Lessons from the international Experience*” (Princeton University Press), defende esse sistema como a melhor maneira de enfrentar pressões políticas contra as políticas de juros dos bancos centrais e de permitir que o governo reduza as taxas sem perder o controle da inflação. A base de sustentação para a adoção de um objetivo direto de inflação se encontra na crença amplamente compartilhada pelos economistas de que a longo prazo não existe *trade-off* entre inflação e desemprego. As taxas de inflação elevadas implicam maiores custos (perda de eficiência na alocação de recursos, efeitos redistributivos, etc.) e nenhum benefício em termos de emprego; daí nasce a prescrição de eleger um objetivo que implique uma taxa de inflação reduzida.

A esse respeito, observa J. B. Taylor (1996: 31) que fixar um objetivo explícito de inflação não significa que este seja um ponto máximo, porque, se a inflação cai para um nível abaixo da taxa fixada como objetivo, as conseqüências serão tão desfavoráveis para a economia como aquela taxa que se situa acima daquela.

O governo brasileiro, além da escolha de um índice de preços do IBGE, o INPC,

para aferir o comportamento da inflação, decidiu adotar também, a partir de julho de 1999, um sistema de metas de inflação (*inflation targeting*). Essa mudança é considerada pelo governo como a mais importante inovação no plano Real, desde a mudança do sistema cambial, que passou a adotar a flutuação do real, frente ao dólar, em janeiro deste ano. Por outro lado, vem sendo considerada temerária por alguns analistas econômicos, entre outros motivos, por representar um risco o estabelecimento de uma taxa esperada de inflação futura para balizar medidas monetárias de caráter restritivo sobre a atividade econômica, em face da economia brasileira não ter recebido ainda todos os efeitos do aumento de custos decorrente do realinhamento cambial e do recente aumento da carga fiscal. Esse sistema de metas inflacionárias já vem sendo utilizado por diversos países com economias estáveis, entre os quais: Nova Zelândia (1990), Canadá (1991) e Reino Unido (1992).

É preciso alertar que a adoção das taxas de juros como instrumento orientado para garantir a estabilidade de preços é utilizada em ambientes em que predominam crescimento econômico regular, taxas de inflação baixas e inexistência de choques de custos de maior intensidade; além de que as taxas de curtíssimo prazo não afetam o estoque de títulos de dívida pública ou os saldos dos empréstimos (de médio e longo prazo) destinados a financiamentos para investimentos de empresas e de imóveis. Nesse sentido, a ação do governo, por meio de uma política monetária clássica, irá utilizar as taxas de juros apenas como indicador para o mercado e estará direcionada para garantir a estabilidade dos preços, evitando que qualquer instabilidade na economia, capaz de gerar desequilíbrios entre a oferta e a demanda, possa vir a criar as condições básicas para elevação de preços não justificados por elevação de custos.

Esse sistema de metas não tem o objetivo de acertar a inflação, mas de influenciar no processo de formação da expectativa de inflação. O inconveniente dessa política de metas, caso as metas fixadas sejam altas (diante da possibilidade de vir a induzir os formadores de preços a convergir para esse percentual estabelecido), é estimular o retorno da reindexação da economia.

Pode-se prever que o principal obstáculo com que irá se deparar o governo brasileiro, para evitar que os limites máximo e mínimo estabelecidos sejam ultrapassados, é o problema fiscal estrutural do país. Sem a questão fiscal resolvida, o BC terá dificuldades de baixar as taxas de juros. Caso o teto ou o piso de juros fixado pelo governo sejam rompidos impunemente, essa política de metas de inflação se tornará inócua. Isso obrigará a necessidade de assegurar superávits primários (arrecadação maior que despesas, sem incluir o pagamento de juros) permanentes, que só serão alcançados com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei de responsabilidade Fiscal, dos complementos da reforma administrativa e da Previdência e da reforma tributária.

### *3.7. A fixação das taxas de juros no Brasil*

A taxa de juros definida pelo Copom, para orientar as ações do Banco Central (e que doravante tem o propósito de atingir metas de inflação), foi reduzida de 45% em março para 21% ao ano em junho de 1999. Nesse sentido, o Banco Central determina a trajetória dos juros básicos fixando metas para a chamada taxa Selic (média dos empréstimos de um dia entre bancos, garantidos por títulos federais). Por ser o maior participante desse mercado, é o BC que, na prática, define a taxa Selic.

As perspectivas, a curto e médio prazo, do ponto de vista social e político, são

preocupantes, considerando que a prática de altas taxas de juros como instrumento de combate da inflação, na forma recomendada pelo FMI, não será alterada, o que significa dizer que os seus efeitos recessivos irão continuar inibindo o crescimento da economia brasileira. Sem embargo, esse quadro de turbulências descrito permite entender e prever a possibilidade de riscos de instabilidade política pela qual poderá passar o Brasil nesta virada de século.

Questiona-se, portanto, se os três vértices de economistas que estão definindo a política econômica do país – os do governo brasileiro, os do FMI e BIRD e os funcionários do governo dos EUA – atuaram de forma adequada do ponto de vista da política.

### *4. Brasil: uma crise econômica anunciada*

Era previsível que a economia brasileira, desde o segundo semestre de 1998, estava rumando para uma profunda crise econômica, que a levaria para a recessão. Essa previsão pode ser constatada a partir da análise dos indicadores econômicos contidos nas tabelas 11, 12, 13 e 14, apresentadas a seguir. Os elevados juros fizeram com que o déficit público aumentasse vertiginosamente, visto que o governo brasileiro mantinha grandes dívidas de curto prazo e os custos de financiamento eram bastante elevados. Entre 1994 e 1998, a dívida líquida total do setor público cresceu 154%, passando de R\$ 153,1 bilhões para R\$ 388,6 bilhões (o que representou 42,6% do PIB). O déficit público nominal passou de 3,9% da renda nacional em 1997 para 8,02% do PIB em 1998. Diante desses desequilíbrios, os investidores e os bancos internacionais, em particular os bancos norte-americanos, começaram a retirar o dinheiro, obrigando o governo brasileiro, por meio do Banco Central do Brasil, a desfazer-se das reservas, vendendo dólares.

| Tabela 11. DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO DO BRASIL US\$ milhões |         |       |         |       |         |       |             |       |
|---|---------|-------|---------|-------|---------|-------|-------------|-------|
|   | 1996    |       | 1997    |       | 1998    |       | (fev.) 1999 |       |
|   | Saldos  | % PIB | Saldos  | % PIB | Saldos  | % PIB | Saldos      | % PIB |
| Governo federal e BC  | 128.413 | 16    | 167.742 | 19    | 231.258 | 25    | 317.368     | 33    |
| Governos estaduais  | –       | –     | 100.257 | 11    | 113.160 | 12    | 124.295     | 13    |
| Governos municipais   | –       | –     | 15.635  | 2     | 17.745  | 2     | 18.992      | 2     |
| Empresas estatais   | 500.788 | 6     | 24.793  | 3     | 26.504  | 3     | 40.132      | 4     |
| Federais  | 20.468  | 3     | 8.906   | 1     | 7.377   | 1     | 15.571      | 2     |
| Estaduais   | 26.445  | 3     | 15.077  | 2     | 17.836  | 2     | 23.256      | 2     |
| Municipais  | 529     | 0     | 810     | 0     | 1.291   | 0     | 1.305       | 0     |
| Dívida líquida total  | 269.194 | 33    | 308.425 | 34    | 388.667 | 43    | 500.788     | 52    |

Fonte: Banco Central do Brasil

| Tabela 12. DÉFICIT PÚBLICO DO BRASIL |       |
|--------------------------------------|-------|
| Em US\$ bilhões                      |       |
| 1994 / 1999                          |       |
| 1994                                 | 236,9 |
| 1995                                 | 48,6  |
| 1996                                 | 47,1  |
| 1997                                 | 54,3  |
| 1998                                 | 72,7  |
| 1999 (*)                             | 117,9 |

Fonte: Banco Central do Brasil  
(\*) Estimativa

| Tabela 13. DÉFICIT EM TRANSAÇÕES CORRENTES DO BRASIL (*) |                 |             |
|--|-----------------|-------------|
| 1994/1999  |                 |             |
|  | Em US\$ bilhões | Em % do PIB |
| 1994   | 1,6             | - 0,31      |
| 1995   | 17,9            | -2,47       |
| 1996   | 23,1            | -3,27       |
| 1997   | 33,4            | -4,16       |
| 1998   | 35,1            | -4,33       |
| 1999 (**)  | 32,0            | -4,66       |

Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil  
(\*) O crescimento do déficit em transações correntes significa que o país está mais dependente de capitais externos.  
(\*\*) Até maio. Deve-se registrar que o déficit em dólares caiu, mas sua relação com o PIB aumentou, porque o valor do PIB bruto do país caiu de US\$ 707 bilhões, em abril, para US\$ 688 bilhões, em maio.

Tabela 14. FONTES DE PRESSÃO DO GASTO PRIMÁRIO FEDERAL  
NA DÍVIDA PÚBLICA DO BRASIL

|  | em R\$ bilhões |             |             |             |
|--|----------------|-------------|-------------|-------------|
|  | 1995           | 1996        | 1997        | 1998        |
| Déficit do INSS  | 0,6            | 0,2         | 3,3         | 7,4         |
| Déficit do Seguro Desemprego                                     | -3,8           | -4,2        | -3,2        | -2,2        |
| Benefícios Assistenciais   | 0,0            | 0,2         | 0,8         | 1,1         |
| Déficit do Sistema de Aposentadorias e Pensões dos Servidores    | 17,4           | 16,8        | 16,5        | 19,0        |
| Programas setoriais (outros custeios e capital, inclusive saúde) | 29,2           | 26,9        | 39,5        | 36,5        |
| <b>Total</b>   | <b>43,4</b>    | <b>39,9</b> | <b>56,9</b> | <b>61,8</b> |

(\*) Valores de 1998, deflacionados pelo PIB nominal

(\*\*) Os valores negativos representam superávit

Fonte: Raul Velloso. Revista Rumos, maio/1999, p. 9.

## 5. Os termos do acordo do FMI com o Brasil

### 5.1. Antecedentes do acordo Brasil-FMI

Para melhor compreender como o Brasil foi levado a assinar o atual acordo de empréstimo com o FMI, deve-se recordar que, desde o segundo semestre de 1998, o governo brasileiro (frente ao agravamento da crise mundial, que gradativamente aumentava a desconfiança dos investidores internacionais nos chamados *países emergentes*) vinha mantendo a sua política de elevação de taxas de juros, para enfrentar o que dizia ser uma “crise sistêmica”. Mesmo assim, continuava a perder, de forma acelerada, as suas reservas internacionais (registrando que em abril de 1998 o país tinha um saldo de US\$ 74 bilhões de reservas). Era previsível, nesse cenário, que o Brasil se encaminhava para uma crise econômica sem precedentes na sua história e que certamente, pela dimensão da economia brasileira, iria produzir reflexos sobre a economia do continente americano e mundial.

O governo brasileiro, mesmo consciente de que a moeda nacional poderia sofrer um ataque especulativo, diante dos indicadores negativos da economia, manteve-se irredutível ao longo de 1998, negando-se a reduzir as taxas de juros e permitir que o Real alcançasse uma cotação realista (visto que os estudos econômicos indicavam que a moeda se encontrava sobrevalorizada). No segundo semestre de 1998, a Rússia, ao deixar de honrar os seus compromissos com os credores externos, declarando uma moratória unilateral, deflagrou um sinal de alerta no mundo, fazendo com que os investidores comessem a fugir dos mercados denominados “emergentes”. Os efeitos desse pânico mundial provocou sensíveis perdas nas reservas internacionais do país (estima-se que somente em janeiro de 1999 as perdas foram de cerca de US\$ 22 bilhões). Foi nesse contexto que o FMI e os países do G-7, especialmente os Estados Unidos, decidiram fazer um empréstimo ao Brasil, no valor de US\$ 41,5 bilhões, para permitir a defesa da moeda brasileira.

A decisão de emprestar dinheiro ao Brasil pelo FMI, para evitar que a economia brasileira fosse arrastada pelo turbilhão da crise econômica internacional (que já havia afetado vários países da Ásia e a Rússia), foi adotada num contexto em que estavam em jogo grandes interesses econômicos, especialmente dos bancos internacionais que detinham grandes investimentos no Brasil. É perceptível que os grandes beneficiários do empréstimo do FMI ao Brasil foram os banqueiros internacionais com inversões no país, especialmente os banqueiros norte-americanos, pois, diante da crise, queriam que o país mantivesse o seu tipo de câmbio, considerando que isso lhes daria tempo para retirar o seu dinheiro.

Com a eminência de uma crise econômica que poderia vir a criar instabilidade em nível global (e que tinha chegado ao Brasil, em setembro de 1998), realizou-se em Washington, EUA, em outubro de 1998, a assembléia anual conjunta do FMI, BIRD e BID, além dos representantes dos países ricos (G-7), que tinha como principais itens da pauta: a busca de solução de emergência para a crise que ameaçava a economia mundial e o início dos debates para encontrar uma solução de longo prazo para resolver o problema. O Brasil teria prioridade nesse esforço, conduzido pelo FMI, para evitar o agravamento da crise. Saiu desse encontro de cúpula a promessa de que o país receberia um

empréstimo do FMI, na forma de fundo emergencial. Ficou estabelecido, na ocasião, como uma decisão da equipe econômica, que o governo brasileiro não faria uma desvalorização do Real.

Em que pese o Brasil ter recebido o sinal positivo de que receberia um pacote de ajuda do FMI, para enfrentar o ataque especulativo contra o Real, e que não iria desvalorizar a sua moeda, a pressão no final de 1998 tornou-se insustentável, provocada pela perda de reservas, que colocava em risco a possibilidade de o país continuar honrando seus compromissos no exterior. Isso forçou o governo brasileiro a mudar a política cambial, desvalorizando a moeda (anunciada pelo Banco Central do Brasil no dia 12 de janeiro de 1999). A crise especulativa foi tão forte que somente no dia 29 de janeiro o Real chegou a se desvalorizar 79%, num clima de insegurança e de rumores sobre o risco de um confisco, o que provocou uma corrida aos bancos.

A fuga acelerada de capitais e o nervosismo nos mercados obrigaram o governo brasileiro, que possuía em abril de 1998 um saldo de US\$ 74 bilhões em reservas, a gastar, daquele período até junho de 1999, cerca de US\$ 54 bilhões de suas reservas internacionais (considerando o empréstimo de US\$ 20 bilhões obtido junto ao FMI), o que reduziu o seu total para US\$ 40,4 bilhões em maio de 1999, conforme demonstra a tabela 15, apresentada a seguir.

| Tabela 15. COMPORTAMENTO DAS RESERVAS CAMBIAIS DO BRASIL - 1994/1999 |      |
|--|------|
| Em US\$ bilhões  |      |
| Conceito de caixa (*)  |      |
| 1994   | 36,4 |
| 1995   | 50,4 |
| 1996   | 59,0 |
| 1997   | 51,3 |
| 1998   | 43,6 |
| 1999(**)   | 40,4 |

Fonte: Banco Central do Brasil  
 (\*) No fim do período  
 (\*\*) Em junho

Nos termos do acordo firmado pelo Brasil com o FMI (organizado num pacto de ajuda internacional), que proporcionou ao país um empréstimo no valor de US\$ 41,5 bilhões, a ser liberado em parcelas, estabeleceram-se diversas metas indicativas e os critérios de desempenho da economia brasileira, como: crescimento do PIB, superávit comercial, déficit nominal (% do PIB), déficit primário, dívida líquida do setor público, déficit em transações correntes, investimento direto, receita de privatização, reservas líquidas e cotação do dólar em dezembro de 1999.

Entre as exigências do acordo do Brasil com o FMI, uma das metas mais difícil de ser alcançada pelo governo brasileiro em 1999 é a redução do déficit em transações correntes do Balanço de Pagamentos. A diminuição da vulnerabilidade nas contas em dólares, é importante alertar, é uma condição para o refinanciamento da dívida externa e o restabelecimento de linhas de crédito comercial do país.

É importante ressaltar que esses tipos de empréstimos feitos pelo FMI são usados para poder pagar os investidores estrangeiros, ou seja, mediante um mecanismo direto ou indireto. Ocorre indiretamente quando o Banco Central vende dólares no mercado de divisas. Diante de uma situação como essa, são os contribuintes brasileiros que mais terão a perder, visto que nos termos desses acordos são definidas metas e critérios de desempenho para a economia do país, como corte de fundos sociais e outros gastos essenciais ao desenvolvimento, para garantir o pagamento do crédito concedido pelo FMI.

Assim, o governo brasileiro, depois de ter conduzido a economia rumo a uma forte recessão e de haver incorrido em enormes dívidas, em função do pagamento de taxas de juros muito elevadas, diante da pressão dos especuladores monetários internacionais, e após consultar o FMI, abandonou a defesa de sua moeda, em janeiro de 1999. Dessa forma, foi alterado o sistema cambial do país, que

deixou de ser o de bandas cambiais, passando para o sistema de flutuação cambial (flutuação suja).

## *5.2. Principais compromissos do governo brasileiro no acordo com o FMI*

Entre os compromissos firmados pelo governo brasileiro no acordo com o FMI (veja a esse respeito a íntegra da terceira avaliação do acordo com o FMI, Brasília, Ministério da Fazenda, 5-6-99), deve-se destacar os seguintes:

1. Reduzir o gasto com a folha salarial do funcionalismo. Novas medidas para enxugar o número de funcionários públicos na administração federal;

2. Manter os preços dos derivados do petróleo alinhados com o mercado internacional e com a cotação do dólar no mercado interno;

3. Implementar as medidas autorizadas pela Reforma da Previdência para compensar o menor crescimento dos benefícios pagos pela população;

4. Conter despesas com programas remanescentes de subsídios parciais e impor novos limites para gastos correntes e investimentos conforme disponibilidade de recursos;

5. Dar seqüência à reforma do sistema previdenciário, com apresentação de projetos de lei para alterar os regimes de aposentadorias dos autônomos, trabalhadores rurais e militares.

Dessas metas do acordo firmado com o FMI, a mais preocupante, do ponto de vista social e político, é a que trata da eliminação do déficit público e a exigência de apresentação de superávit nas contas públicas no período de 1999/2001. Os efeitos desse acordo do Brasil com o FMI estão provocando reflexos perversos sobre a sociedade como um todo, em decorrência da queda na atividade econômica e elevação do nível de desemprego, aumentando assim a exclusão, pobreza e violência no país, além de causar desgaste, desarticulação política e queda na popularidade do governo.



## 6. Críticas à instituição FMI

As críticas à instituição FMI, amplamente compartilhadas pela maioria dos analistas da economia mundial, coincidem nos seguintes pontos:

a) O FMI, como o Banco Mundial, foi concebido para proporcionar aos Estados Unidos um controle completo de suas intervenções. Ao rechaçar a opção de um banco central mundial defendida por Keynes, os EUA preferiram uma instituição mais débil, em situação de dependência, a uma que pudesse ser mais eficaz, na qual os EUA tivessem, porém, que compartilhar a responsabilidade com outros países.

b) Apesar da lógica contida claramente em seu mandato inicial, o FMI não tem sido capaz de obrigar as grandes potências capitalistas (especialmente os Estados Unidos), ainda que evidenciassem superávits ou déficits, a realizarem ajustes estruturais tão duros como os que impõe aos países subdesenvolvidos. A explicação se encontra no que foi afirmado no parágrafo anterior;

c) Em suas relações com os países subdesenvolvidos, o FMI não tem perseguido o objetivo de prevenir níveis demasiado altos de endividamento, como os dos anos setenta, ou, em consequência, reduzir a dívida. Sua tarefa consiste em gerir a dívida impondo ajustes estruturais desenhados com esse único propósito, pagar o serviço da dívida, mesmo quando esses ajustes possam ser prejudiciais para o crescimento econômico.

A crítica que se faz à atuação dos dirigentes dos citados órgãos supranacionais – FMI e BIRD – e governo dos EUA, traduzida pela hegemonia de suas decisões e interferências, é bastante clara em relação ao caso da crise econômica do Brasil na atualidade. É evidente que os autoritários tecnocratas dessas instituições tomam como base a premissa de que aqueles que ocupam altos cargos oficiais sabem mais que o resto da sociedade e, portanto, não só têm o direito mas a obrigação de impor seus superiores conhecimentos.

Por recomendação do FMI, BIRD e governo dos EUA, a política econômica que está sendo adotada pelo governo do Brasil está impregnada de erros no campo da política, na medida em que está sendo implementada de forma desvinculada da política social. A implementação simultânea dessas duas políticas é uma condição, necessária para a manutenção da governabilidade do país. Na medida em que essa preocupação com o social não é levada em consideração, a democracia começa a ficar ameaçada. E, nesse caso, pergunta-se: estamos frente à segunda forma de morte da democracia, observada por O'Donnell, ou seja, o método mais sutil e seguro para os inimigos da democracia, que é terminá-la lentamente, mediante o agravamento dos problemas sociais e da exclusão, que permitirá a erosão gradual das liberdades, garantias e processos que são vitais para a sobrevivência da democracia?

## 7. A eficácia, legitimidade e efetividade de um sistema político

Os mecanismos existentes no Brasil, em termos de informações, são deficientes e, portanto, não se pode perceber qual é o grau da situação dos setores afetados (o que, muitas vezes, leva a uma situação insuportável para a sociedade, em setores vitais como a seguridade social, educação, comunicações, reforma agrária, etc.). Nesse ponto, três dimensões que caracterizam um sistema político cobram importância: sua eficácia, sua legitimidade e sua efetividade. Dessa forma, o governo do Brasil está frente à questão examinada por Lipset (1959) e complementada por Linz (1987), de que a estabilidade de um sistema democrático depende de sua eficácia, de sua legitimidade e de sua efetividade.

Assim, diante do agravamento da crise econômica, o Brasil se depara com um cenário de queda na atividade econômica, com elevada taxa de desemprego, com

grandes incertezas no setor externo e a popularidade do presidente do país no seu nível mais baixo desde o lançamento do plano Real, em 1º de julho de 1994. O governo está enfrentando sério desgaste e desarticulação política em sua base de partidos aliados, o que dificulta os avanços que o programa de estabilização exige.

Assim, torna-se importante questionar: a crise econômica que afeta o Brasil, na atualidade, representa uma ameaça à governabilidade e, portanto, à estabilidade da democracia brasileira? Os decisores que se ocupam da crise econômica do Brasil (FMI, BIRD e governos dos EUA e do Brasil) estão preparados para encontrar solução para a crise política?

#### *8. A aplicação da receita do FMI no Brasil*

O Brasil vem suportando, desde a assinatura do acordo com o FMI, em novembro de 1998, a orientação clássica do FMI para sair de uma crise econômica e financeira, que se traduz pela aplicação de políticas e medidas de máxima austeridade. Para garantir que o organismo continue desembolsando as ajudas financeiras acordadas de US\$ 41,5 bilhões, o governo brasileiro se comprometeu a obter um superávit primário (receitas menos gastos, exceto os juros da dívida pública) de 2,6% do PIB em 1999. Com a revisão do acordo com o FMI, o governo brasileiro está prometendo aumentar esse superávit para 3,1% do PIB em 1999, 3,3% no ano 2000 e 3,4%, em 2001. Isso representa uma redução no orçamento de 1999 de R\$ 30,018 bilhões.

A receita clássica do FMI, independente das especificidades e peculiaridades sociais, políticas e econômicas de cada país, é aplicada mediante a redução drástica das despesas orçamentárias. Dessa forma, busca garantir a estabilidade econômica e a taxa de inflação do país relativamente baixa, com vista a sinalizar para os investidores que o país pode honrar seus compromissos. Não leva em

consideração, no entanto, que as exigências impostas aos países sob a sua tutela causam enormes sacrifícios sociais para garantir que o país permaneça integrado à economia mundial.

Para uma corrente significativa de economistas brasileiros, é possível promover o desenvolvimento mesmo com as contas públicas em desequilíbrio. Reis Velloso (Forúm Nacional debate rumos da economia brasileira, entrevista, revista ABAMEC, julho de 1999, p. 3-6), ao levantar a questão de como acertar as contas públicas e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento brasileiro, afirma que é possível, enquanto se faz

“o ajuste fiscal, acerta-se o câmbio, mantém a austeridade monetária, além de ter de cuidar de todos os outros elementos básicos para poder, progressivamente, aumentar o nível de atividade e, mais adiante, ter um novo ciclo de crescimento sustentado”.

Os elementos básicos são: aumento de exportações para ficar com um déficit na conta corrente que seja sustentável; reduzir progressivamente a taxa de juros; cuidar do problema da poupança e adotar políticas estruturais adequadas para que o desenvolvimento industrial se realize com competitividade e se possa fazer substituições de importações; criar novas linhas de produtos para diversificar a pauta de exportação e atender a expansão da demanda interna. Tudo isso dentro de uma estratégia bem definida, visando inclusive dar à sociedade uma idéia de para onde o país está-se direcionando.

O FMI, ao estabelecer superávits primários, como os impostos ao Brasil, no período de 1999/2001, sinaliza para os mercados que o país pode honrar o serviço da dívida pública. Dessa forma, ao aceitar os termos do acordo do FMI, o Brasil voltou a recuperar o crédito internacional, que, entre outros indicadores econômicos negativos, vinha sendo afetado pela elevação da dívida em relação ao PIB até 1998. Com o aumento da credibilidade do

país, esperava-se que, a curto prazo, fossem reduzidas as taxas de juros, com vistas a estimular os investimentos privados a voltarem a contribuir para o crescimento econômico. Isso não vem ocorrendo, por imposição do FMI, o que está agravando o quadro social do país, em termos de exclusão, pobreza e violência.

As metas estabelecidas no acordo do Brasil com o FMI contêm algumas diretrizes clássicas de como fazê-lo, em particular a que obriga o governo a subir as taxas de juros e reduzir ao máximo o gasto. Só assim, acreditam os decisores dessa instituição, lograr-se-á a tão ansiada estabilização do Real e a volta da normalidade do mercado. Porém, é importante não esquecer que a recessão da atividade econômica, em função da aplicação da receita do FMI, tem provocado efeitos perversos sobre as populações nos diversos países asiáticos em que foi aplicada, pela redução drástica do gasto e as elevadas taxas de juros. Esses efeitos negativos advindos das imposições do acordo com o FMI começam também a ser sentidos pela sociedade brasileira.

Emir Sader (1999: 6), ao tratar do tema dos efeitos da globalização, afirma que “se vamos virar o milênio na recessão, no desemprego, não é pela globalização mas principalmente pelo acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional. Agora, o que se pode fazer para enfrentar o desafio é impedir que seja apenas uma globalização financeira, das grandes corporações. Isto porque ela se dá em função dos grandes agentes da globalização que são os megamercados mundiais no hemisfério Norte (Ásia, Europa e Estados Unidos). Cabe ao hemisfério Sul ganhar força para negociar coletivamente e abrir outros espaços – do tipo livre circulação da força de trabalho pelo mundo afora – para que seja uma internacionalização de mão dupla”.

É importante observar que o aumento acelerado da recessão e do desemprego, em meio à deterioração dos serviços públicos, criou as condições básicas que favorecem e estimulam a prática de violações massivas de direitos. É muito estreita a fronteira que existe entre o descumprimento de direitos sociais e o desrespeito aos direitos humanos. Assim, onde existem altos níveis de desemprego, a violência também está presente em níveis intoleráveis, visto que são fenômenos que se interligam.

A preservação de uma rede de proteção social, garantindo o atendimento das necessidades básicas dos grupos mais vulneráveis, como crianças, adolescentes, indígenas, desempregados, incapacitados, atendidos por meio de políticas de seguro desemprego, programa de renda mínima, bolsa escola, entre outros, é medida de fundamental importância para a governabilidade do país. A sobrevivência da democracia brasileira está vinculada à preservação dos direitos sociais, mediante implementação de políticas econômicas estruturais, orientadas para resolver as causas das desigualdades e da miséria, bem como para assegurar a assistência às populações que estão sendo excluídas em virtude dos efeitos das políticas ajustadas aos interesses econômicos vigentes no mundo.

### *8.1. Déficit primário, taxas de juros real e variação cambial no Brasil*

Os efeitos da elevação das taxas de juros, conforme demonstra a tabela 16, apresentada a seguir, estão-se refletindo muito forte no crescimento da dívida pública no Brasil. Essa política, adotada para resolver riscos sistêmicos, e que foi adotada de forma irrestrita após a implementação do plano Real, chega ao final de 1998 no patamar de 43% em relação ao PIB. A continuidade do crescimento dessa dívida, conjugada com o seu prazo de vencimento (que é muito curto), é uma questão muito preocupante para o futuro

da sociedade brasileira. O indesejável agravamento da crise no futuro (com uma perda de confiança na economia brasileira) levaria o governo a perder a capacidade de gerir a dívida, na medida em que os investidores passem a recusar a rolar os

títulos que o governo coloca no mercado para se financiar. A única saída que o governo teria seria a sua monetização, o que provocaria uma enorme desorganização da economia, com a hiperinflação que ocorreria a seguir.

|          |       |
|----------|-------|
| 1994     | 153,1 |
| 1995     | 208,4 |
| 1996     | 269,1 |
| 1997     | 308,4 |
| 1998     | 388,6 |
| 1999 (*) | 500,7 |

Fonte: Banco Central do Brasil  
(\*) Em fevereiro

O crescimento exponencial da dívida pública brasileira, conforme indica a tabela 17, a seguir, está relacionado a três variáveis, das quais a dívida pública depende: déficit primário, taxa de juros real e variação cambial real. Analisando as previsões para essas três variáveis, levando-se

em consideração as metas estabelecidas no acordo com o FMI, pode-se prever os sacrifícios que serão exigidos da sociedade para o seu cumprimento, pois não existe nenhuma possibilidade de se obter um superávit primário que seja capaz de arrefecer os efeitos que os juros têm sobre a dívida.

|                                  |         |      |      |      |
|----------------------------------|---------|------|------|------|
|                                  | 1995    | 1996 | 1997 | 1998 |
| Déficit primário (% do PIB)      | -0,4(*) | 0,1  | 0,9  | 0,0  |
| Taxa de juros interna Selic (**) | 33,1    | 16,6 | 16,0 | 26,9 |
| Variação cambial (**)            | 0,2     | -2,2 | -0,1 | 5,9  |

(\*) Os valores negativos representam superávit.  
(\*\*) Média percentual anual deflacionada pelo IGP.

Fonte: Banco Central do Brasil

Diante desse cenário preocupante, em que o Estado vem fazendo nos últimos anos o ajuste mais precário possível (especialmente após o plano Real, e mais recentemente com as exigências do acordo com o FMI), constata-se que está sendo gerado um excedente de recursos, mas em contrapartida estão sendo comprometidos outros

setores importantes para o país. Dessa forma, para alcançar a estabilidade da economia, que depende da confiança dos investidores externos no país, que tendem a tomar as suas decisões em função da melhoria e da sustentabilidade do resultado primário da dívida pública, a saída é a continuidade das reformas estruturais do país.

## 8.2. As reformas estruturais: tributária, da previdência e administrativa

É um consenso entre os especialistas na matéria que a crise que vem atravessando o Brasil é decorrente, em grande parte, de um desequilíbrio das contas públicas, causado por uma dicotomia entre receitas e despesas, o que leva o governo a promover, a cada ano, constantes ajustes fiscais de natureza causuística, por meio de aumento de alíquotas ou criação de novos impostos, impondo uma carga tributária crescente, onerando demasiadamente a produção (o que dificulta a geração de empregos), o que reflete no desenvolvimento econômico e social do país. Assim, constata-se que a deformação do sistema tributário brasileiro é decorrente, entre outras razões, da aprovação de matérias tributárias isoladas que são impostas sempre que há crises de financiamento nas contas públicas.

A título de comparação, deve-se registrar que a carga tributária brasileira em 1998 atingiu 29,84% do PIB, o que coloca o país numa posição próxima dos países desenvolvidos, conforme a tabela 18, apresentada a seguir, como os EUA, com 29,7% do PIB; Alemanha, com 44,2% do PIB; França, com 45,3% do PIB; Espanha, com 36,2%; e Japão, com uma relação de 21,0% do PIB. A contrapartida dessa carga tributária cobrada pelo Estado brasileiro, quando comparado com os países do primeiro mundo, é a baixa qualidade dos serviços públicos que retorna, em termos de bens e serviços públicos que são ofertados à população. Por sua vez, o sistema tributário brasileiro é demasiadamente complexo, ineficiente, injusto e aberto a todo tipo de sonegação, fraude e de corrupção. É perceptível, também, que a administração fiscal brasileira é muito onerosa para o governo e o contribuinte.

TABELA 18. CARGA TRIBUTÁRIA E RENDA PER CAPITA (\*)

| Países         | Carga tributária efetiva |                         |
|----------------|--------------------------|-------------------------|
|                | (% do PIB)               | Renda per capita (US\$) |
| Hungria        | 49,5                     | 3.176                   |
| Polônia        | 46,7                     | 1.957                   |
| Brasil (*)     | 29,8                     | 4.776                   |
| África do Sul  | 27,9                     | 3.077                   |
| Alemanha       | 44,2                     | 19.948                  |
| França         | 45,3                     | 23.084                  |
| Espanha        | 36,2                     | 14.773                  |
| Chile          | 19,9                     | 3.730                   |
| Índia          | 17,                      | 306                     |
| Estados Unidos | 29,7                     | 24.325                  |
| Coréia do Sul  | 17,9                     | 8.540                   |
| Argentina      | 15,3                     | 4.343                   |
| Gana           | 12,7                     | 367                     |
| Japão          | 21,0                     | 22.857                  |

Fonte: Confederação Nacional da Indústria – CNI  
(\*) Os dados referentes ao Brasil são de 1998; para os demais países, os dados são de 1996.

Deve-se registrar que a carga tributária indica quanto as pessoas físicas e as empresas pagam para a União, estados e municípios por meio de impostos e contribuições, incluindo despesas com o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS e a contribuição para o salário-educação. As receitas arrecadadas em 1998 (dados da Secretaria da Receita Federal – SRF) pela União, estados e municípios foram de R\$ 269,04 bilhões, ou seja, 29,84% do PIB. As informações da SRF indicam que houve

um pequeno aumento de carga tributária em 1998 em comparação com 1997, quando ela ficou em 29% do PIB. Deve-se ressaltar que os tributos arrecadados pela União em 1998 corresponderam a uma carga tributária de 20,69% do PIB. A carga tributária dos estados foi de R\$ 70,99 bilhões, equivalente a 7,87% do PIB; e a dos municípios, R\$ 11,49 bilhões, que correspondeu a 1,28% do PIB. Veja, na tabela 19, a seguir, o comportamento da carga tributária do Brasil no período de 1994–1998.

| Tabela 19. CARGA TRIBUTÁRIA DO BRASIL - 1994/1999 |             |
|---|-------------|
|   | Em % do PIB |
| 1994  | 29,46       |
| 1995  | 29,74       |
| 1996  | 28,96       |
| 1997  | 29,00       |
| 1998  | 29,84       |
| 1999(*)   | 29,50       |

Fonte: Secretaria da Receita Federal – SRF, do Ministério da Fazenda.  
(\*) Estimativa

Por sua vez, o quadro de ineficiência do sistema tributário brasileiro pode ser avaliado pela composição atual da receita de Imposto de Renda do país, em que 40% desse imposto é recolhido por pessoas jurídicas, num total de R\$ 11,9 bilhões, e 48% por pessoas físicas (assalariados), que representa R\$ 14,65 bilhões. Conforme os dados divulgados pela Secretaria da Receita Federal, circulam no país anualmente cerca de R\$ 825 bilhões sem pagar imposto, a partir de brechas da lei ou em decorrência de sonegação. Verificou ainda a SRF, em relação a 1998, que cerca de 50% das 530 maiores empresas (industriais ou comerciais) não recolheram nenhum valor de imposto, agravado pelo fato de que 43% das maiores empresas financeiras do país foram isentas de pagar imposto de renda.

Nesse sentido, o que a sociedade brasileira espera é que a reforma fiscal se materialize sob a forma de eficiência e

eficácia nos gastos públicos (do lado da redução das despesas) e em incentivo à produção e à geração de empregos (do lado do sistema de tributação), visto que o sistema de arrecadação de impostos no Brasil contribui de forma significativa para emperrar a competitividade do setor produtivo do país.

Assim, reconhece-se que, das reformas estruturais em discussão no Congresso Nacional, a mais significativa é a reforma tributária, que tem como objetivo principal viabilizar a modernidade da economia, por meio da busca da eficiência tributária e fiscal do país. Nesse sentido, é importante que o setor privado seja desonerado, eliminando impostos em cascata e optando por tributos mais racionais, de forma que se reduza a carga tributária e promova correções das distorções setoriais, que impedem que a economia brasileira seja mais competitiva. A busca do aumento da

eficiência do sistema, que representa uma medida importante, no longo prazo, torna os setores mais competitivos, refletindo no crescimento e na geração de mais empregos.

No contexto da discussão da reforma tributária, torna-se necessário melhor explicitar alguns dos princípios básicos mencionados, tais como:

1. *substituir, quando possível, os impostos declaratórios pelos impostos não declaratórios, consagrando os impostos seletivos (que são mais fáceis de arrecadar e difíceis de sonegar), incidentes sobre a mais ampla base tributária, inclusive a economia informal;*

2. *eliminar os tributos em cascata, que oneram os produtos de maior valor agregado e distorcem os cálculos econômicos da produção;*

3. *desonerar as exportações de produtos primários, semi-elaborados ou manufaturados e de serviços, assim como as transações relativas a investimentos fixos produtivos;*

4. *aperfeiçoar os mecanismos da arrecadação dos tributos com base no valor agregado, mediante simplificação do sistema de compensação e de crédito fiscal;*

5. *simplificar ou mesmo eliminar os tributos interestaduais que criam barreiras nas divisas entre os Estados da Federação e complicam o sistema de crédito fiscal; e*

6. *submeter à legislação e à disciplina federal as normas tributárias, a fim de impor limites às alíquotas e de impedir a desagregação do sistema e as guerras fiscais entre os Estados.*

Dessa reforma tributária, é importante que venha surgir um novo pacto federativo, no qual seja concedida maior autonomia aos estados e municípios, tanto em relação aos impostos de sua competência, quanto à autoridade para arrecadá-lo. Por outro lado, o equilíbrio financeiro do setor público exige o fim dos sistemáticos empréstimos da União aos estados e municípios para cobrir déficits fiscais, de forma que as três esferas de governo passem a sobreviver às custas de seus próprios recursos.

### 8.3. *As medidas utilizadas para assegurar a regeneração fiscal*

Quando se discute qual o conjunto de medidas que devem ser utilizadas para assegurar que o país possa vir a obter superávit nas suas contas primárias (o que se denomina regeneração fiscal), constata-se que a ênfase, na atualidade, está centrada mais do lado da despesa e menos no aumento da receita (visto que uma reforma tributária, no seu período de transição, pode provocar perda de arrecadação e com isso vir a criar dificuldades para o atingimento da meta de superávit primário).

É perceptível que a sociedade brasileira não está disposta a pagar mais tributos. Por outro lado, exige que o Estado amplie e melhore os serviços públicos ofertados. O Estado, por sua vez, está consciente de que precisa melhorar os serviços, planejar melhor as suas atividades, usar melhor os recursos disponíveis, estabelecendo prioridades, bem como aumentar os recursos para as ações finalísticas. Nesse sentido, deve-se registrar que o orçamento brasileiro para 1999 é de cerca de R\$ 200 bilhões, dos quais R\$ 60 bilhões são para pagar benefícios previdenciários, R\$ 52 bilhões para pessoal e cerca de R\$ 40 bilhões são transferências constitucionais. Essa rigidez do orçamento, em termos de vinculação das receitas, associada à necessidade de atingir uma meta fiscal, faz com que os recursos que sobram para as ações finalísticas sejam muito reduzidos. O total de investimentos previstos para 1999 é de apenas R\$ 6 bilhões.

Assim, diante da necessidade de diminuir as despesas públicas, tem o governo a necessidade de aprofundar as reformas administrativas e da Previdência. O desequilíbrio nos sistemas previdenciários dos servidores da União, estados e municípios é um dos principais obstáculos ao ajuste das contas públicas e à sustentabilidade da política fiscal. Os estudos que tratam da matéria para o ano de 1998

indicam uma necessidade de financiamento consolidada para as três esferas de governo da ordem de R\$ 34,4 bilhões, que, acrescidos do déficit do Regime Geral de Previdência Social, chegam a um total de cerca de R\$ 41,6 bilhões. Deve-se registrar que o governo dispõe de instrumentos legais aprovados pelo Congresso Nacional que permitem colocar em disponibilidade e demitir servidores públicos. Essa medida, em tese, poderia vir a resolver o problema, sob o enfoque da política de redução de gastos (nos termos do acordo do FMI). Numa economia em recessão, como é o caso da brasileira, os efeitos dessas medidas irão contribuir para aumentar ainda mais a instabilidade social.

#### *8.4. Os fundamentos da lei de responsabilidade fiscal do Brasil*

Como decorrência da aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que tratou da reforma administrativa do Estado brasileiro, está sendo regulamentado em parte o art. 163 da Constituição Federal, mediante projeto de Lei Complementar, na qual estão sendo estabelecidos princípios fundamentais e normas gerais de gestão fiscal ditas responsáveis, aplicáveis aos três Poderes das três esferas da administração, incluindo entidades estatais custeadas pelos Tesouros. Regula, ainda, o art. 169 da CF, que trata de despesas de pessoal.

Busca o governo brasileiro, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzir na administração pública conceitos novos, entre os quais os de responsabilidade e de transparência, e consolidar normas e regras de austeridade nas finanças públicas já contidas em dispositivos constitucionais, leis e resoluções do Senado Federal. O projeto de lei define conceitos e critérios para o atendimento de limites a serem observados para as principais variáveis fiscais e cria mecanismos que oferecem as condições

para o cumprimento dos objetivos e metas fiscais, assim como formas de correção de eventuais desvios. As principais variáveis são o endividamento público, o aumento dos gastos com seguridade e com as demais ações de duração continuada e os gastos de pessoal. Para tornar efetiva a lei, estão previstas sanções e penalidades institucionais e responsabilidades pessoais (em projeto de lei ordinária que se encontra em tramitação no Parlamento) para governantes e administradores, quando forem desobedecidas as normas e os limites previstos na lei.

É necessário ressaltar que a adoção de um código de condução de política fiscal semelhante aos existentes em outros países ou regiões do mundo, como os EUA, União Européia, Nova Zelândia, é a justificativa contida na proposta do governo para solicitar ao Parlamento a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Fiscal para o país, a qual o governo espera ver aprovada no Congresso Nacional até o final da atual legislatura. A adoção dessa Lei integra os termos do acordo firmado pelo Brasil com o FMI, no sentido de atender à determinação de redução das despesas públicas.

Armínio Fraga, presidente do Banco Central do Brasil (Correio Braziliense, 20.07.99, p. 14), ao defender a importância da aprovação da lei de responsabilidade fiscal pelo Congresso Nacional, observou que “é a lei necessária para que o país tenha um verdadeiro orçamento, pela primeira vez. No Brasil, as coisas ocorrem de maneira pouco transparente. É preciso reverter essa situação”.

Assim, pretende o governo brasileiro normatizar as finanças públicas em função da geração de saldos primários positivos, num contexto em que estão sendo considerados apenas os aspectos que buscam dar estabilidade à economia e, dessa forma, dar credibilidade ao plano Real, demonstrando aos investidores internacionais que o país dispõe dos meios necessários para promover o ajuste fiscal,



reduzir os gastos e gerar superávits, bem como conter o endividamento público. Nesses ajustes, em que não estão sendo consideradas as políticas sociais, está o disciplinamento dos estados e municípios e dos poderes executivo e legislativo das três esferas de governo, bem como a fixação de subteto para os gastos de seguridade social.

#### 8.5. As distorções na execução orçamentária de projetos da área social

Deve-se registrar que a não-execução orçamentária de projetos da área social e em outros setores essenciais para o desenvolvimento foi a forma encontrada pelo governo para obter o superávit primário no primeiro quadrimestre de 1999, para atender os termos do acordo firmado com o FMI. A Execução orçamentária da União, no período de janeiro a 15 de maio de 1999, conforme os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, quando observada pelo Grau de Natureza de Despesa, indica um superávit primário (menos juros e encargos da Dívida) no valor de R\$ 9,57 bilhões (período de janeiro/abril de 1999), que é superior ao acordado com o FMI nestes

meses do ano. Quando comparados os gastos com investimentos com o pagamento de juros e encargos da dívida pública, verifica-se que, enquanto para investimentos foram liberados apenas R\$ 360,6 milhões, ou seja, 4,13% do total de R\$ 8,73 bilhões previstos no orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, para o pagamento de Juros e Encargos da Dívida Pública, do total previsto de R\$ 50,17 bilhões, já foram pagos R\$ 21,06 bilhões, o que representa 41,98 % do que foi previsto no orçamento para 1999.

Os estados e o municípios brasileiros foram significativamente sacrificados com os cortes nos investimentos da União no primeiro semestre de 1999. Quando feita uma comparação entre as aplicações diretas da União, transferência a estados e municípios para investimentos no primeiro semestre de 1999, com igual período de 1998, constata-se uma redução que varia de -48% a -95% dos recursos. As maiores perdas ocorreram nas aplicações diretas da União, em que os estados receberam 255,3 milhões a menos e os municípios R\$ 112,9 milhões a menos, conforme se comprova da leitura da tabela 20.

Tabela 20. DESPESAS COM INVESTIMENTOS NO BRASIL

(Aplicações diretas da União, transferências a estados e a municípios)  
Comparação: 1º semestre 98/1º semestre 99

Em R\$ milhões

|   | 1º semestre de 1998 | 1º semestre de 1999 | Variação |
|---|---------------------|---------------------|----------|
| Aplicações diretas da União                 | 1.100,0             | 567,8               | -48      |
| Transferências a Estados e Distrito Federal | 341,2               | 85,9                | -75      |
| Transferências a Municípios                 | 118,3               | 5,4                 | -95      |

Fonte: Siafi

Com base nos citados dados que informam a execução financeira do orçamento, sob a responsabilidade da STN, constata-se que, nos primeiros quatro meses de

1999, apenas 4,13% dos investimentos destinados a promover o crescimento econômico do país previstos no orçamento foram executados. É previsível, caso se

mantenha a tendência dos cortes orçamentários, por recomendação do FMI, no período de 1999/2001, que os seus efeitos serão danosos para a sociedade, no curto e médio prazo.

Em relação às expectativas de alocação de recursos orçamentários para investimentos em políticas sociais para o ano 2000, deve-se registrar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, aprovada pelo Congresso Nacional em junho de 1999, estabelece, no seu art. 18, uma meta de superávit primário de 2,7% do PIB, visando atender às exigências do acordo com o FMI. Esse superávit primário de 2,7% do PIB representa um valor entre R\$ 25 e R\$ 28 bilhões, que teriam de ser extraídos de um montante de cerca de R\$ 60 bilhões, aí incluídas as receitas vinculadas à educação e às ações de saúde e ao benefício assistencial de um salário mínimo para idosos e pessoas portadoras de deficiência física. O impacto da realização desses elevados cortes irá recair nas despesas públicas que mais diretamente atendem à população carente, a pretexto de assegurar a estabilidade dos níveis inflacionários para, num futuro indefinido, promover o crescimento econômico do país.

### *9. A nova ordem internacional*

É perceptível por todos – políticos, empresários, intelectuais e sociedade – que os fatos decorrentes do fenômeno da globalização induzem mudanças na ordem econômica internacional e que essas mudanças nem sempre são boas para a sociedade. Frente a essa realidade, pergunta-se: para que a democracia sobreviva na economia globalizada, requer-se uma nova ordem internacional?

Essa questão está baseada especialmente nos reflexos que a crise econômica mundial tem provocado nos Estados-Nação neste final de século. A crise instalada na economia mundial, que ameaça provocar uma recessão generalizada, exceto nos EUA, põe em discussão o

fenômeno e os efeitos da globalização, (cujos dados mais recentes revelam que a recessão afeta atualmente 30% da economia mundial e que a região latino-americana crescerá em 1999 menos de 1,5%). A crise asiática se somou à crise da Rússia, provocando a propagação de efeitos indesejáveis sobre os países latino-americanos, sendo que no Brasil os efeitos dessa crise estão evidentes desde o último trimestre de 1998, refletidos na necessidade de elevação das taxas de juros, na desvalorização do Real, na queda da atividade econômica, que está refletindo no aumento da exclusão, da pobreza e da violência.

Sobre a globalização assimétrica que vem sendo imposta ao planeta, o relatório sobre o Desenvolvimento Humano divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, edição de 1999, observa que

“os mercados não são nem a primeira nem a última palavra no desenvolvimento humano. Muitas atividades e bens essenciais ao desenvolvimento são fornecidos fora dos mercados, mas estão sendo gradualmente eliminados pela pressão da concorrência internacional”.

Verifica-se, a partir da constatação das conclusões dos diversos fóruns de debate sobre o tema, que existe um quadro de apreensão mundial sobre a natureza e as conseqüências do atual modelo de capitalismo global, fundado na liberalização dos mercados, na desregulamentação da economia e na privatização. A principal conclusão do debate dessa matéria, por parte dos estudiosos que se opõem a esse modelo de globalização, é de que esse sistema é insustentável do ponto de vista econômico, político, social, cultural e ambiental, o que o desqualifica como opção de futuro para as sociedades mundiais.

Para Noam Chomsky, o grande perigo que ronda a humanidade na atualidade é representado pelo poder privado, por entender que, na medida em que o Estado

for diminuído, é esse poder que crescerá. Por sua vez, Antony Giddens, em defesa da *terceira via*, na qual rechaça as duas filosofias políticas do pós-guerra: a velha social-democracia keynesiana e o fundamentalismo neoliberal (que gerou a globalização da economia), argumenta que a saída é a modernização da social-democracia, com a participação da sociedade civil e das comunidades em projetos integrados para resolver o grave problema das desigualdades estruturais. Em que pese demonstrar simpatia por parte da teoria keynesiana (criação do Estado de Bem-Estar), Giddens é contrário à fórmula proposta por Keynes de aumentar despesas dos governos para aumentar a demanda. Nesse sentido, repudia o assistencialismo dos governos, mas defende uma redistribuição de renda para reincorporar os excluídos na sociedade.

Na esfera política, a avaliação é de que os efeitos desorganizadores desse modelo de economia de mercado se propagam por meio de três vetores principais:

1. o deslocamento das funções de regulação da economia do Estado para os mercados financeiros;
2. o deslocamento dos organismos de representação da cidadania, em especial dos parlamentos, pelas empresas privadas; e
3. o descrédito da política e de suas instituições e a marginalização dos cidadãos dos processos de decisão econômica e social.

Nesse sentido, argumenta essa corrente de pensamento que a preservação e o aperfeiçoamento da democracia requerem a reversão desse processo de esvaziamento institucional das instâncias de representação política da população. A construção do futuro e das prioridades sociais deveria pertencer aos cidadãos do mundo e não ao mercado, com suas corporações multinacionais e o capital financeiro. Defendem a implantação de normas reguladoras e controles sobre o capital financeiro que permitam restabelecer a primazia do

político e do cidadão sobre os critérios de rentabilidade do capital e de eficiência privada com que se avaliam, dentro do atual modelo, a utilidade, a eficiência e o próprio direito à vida das pessoas. Para eles, esse enfoque das relações entre a economia e o desenvolvimento democrático e sustentável exige, entre outras providências, um amplo desarmamento financeiro (que só será eficaz se produzido por uma iniciativa ampla e coordenada em nível global).

A revista britânica *The Economist*, de meados de julho de 1999, iniciou uma série de reportagens que visa responder à inquietante pergunta: “há uma crise da democracia”? Os resultados da pesquisa indicam que sim. Em um grupo de 18 países ricos, a confiança nos políticos (e nas instituições de modo geral) está declinando de forma acelerada. Como exemplo, nos EUA, até os anos 50 e 60, cerca de 75% dos pesquisados diziam que podiam confiar no governo a maior parte do tempo. Hoje pouco mais de 10% continuam confiantes a maior parte do tempo. É importante observar, em que pese esses dados, que a revista conclui que não é pessimista a respeito da democracia, por entender que “ela pode estar sendo apenas vítima de seu próprio sucesso”. Como a democracia e a prosperidade andam juntas, no mundo rico, teria crescido a demanda por respostas do Estado, assim como a elevação dos padrões educacionais teria produzido um saudável ceticismo. Sem contar o fato de que, na democracia, o foco da mídia vai para as “falhas do governo que, anteriormente, eram mantidas no escuro”.

Em relação à América Latina, e em particular o Brasil, é perceptível, conforme demonstram os indicadores econômicos e sociais, que a descrença nas instituições é semelhante à dos países ricos, sem que se possa usar como explicação o sucesso da democracia em promover uma prosperidade generalizada e seus saudáveis efeitos colaterais.

### 9.1. Os efeitos da globalização nos países da América Latina

Os indicadores do desempenho da economia latino-americana alertam para o temor de que os riscos que a globalização tende a gerar são maiores que as oportunidades que oferece e suscitam dúvidas sobre a eficácia de políticas econômicas abertas empreendidas com grande esforço pela maioria dos países da América Latina. São tempos de incerteza que traçam as previsões econômicas para a América Latina neste final de século XX, refletem a natureza do processo em andamento e indicam a necessidade de analisar as falhas do modelo da economia mundial e a urgência de introduzir correções mediante ações acordadas em nível mundial.

Celso Furtado observa que

“o processo atual de globalização a que assistimos desarticula a ação sincrônica dessas forças que garantiram no passado o dinamismo dos sistemas econômicos nacionais. Quanto mais as empresas se globalizam, quanto mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. Voltamos assim ao modelo do capitalismo original, cuja dinâmica se baseava nas exportações e nos investimentos no estrangeiro (...) Em suma, o tripé que sustentou o sistema de poder dos Estados nacionais está evidentemente abalado, em prejuízo das massas de trabalhadores organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público. Disso resulta a baixa participação dos assalariados na renda nacional

de todos os países, independentemente das taxas de crescimento”.

(Furtado, 1998, p. 31)

Ricardo Ffrench-Davis (1998:198), ao tratar do tema *políticas públicas e a globalização econômica*, observa que

*“la globalización, en el sentido de profundización de las corrientes comerciales, de inversión y tecnológicas, ha contribuido a la modernización de los sectores exportadores. El comercio de bienes y servicios y la inversión extranjera crecen rápido. Los países de crecimiento más acelerado, en los años recientes, han tenido un dinámico desarrollo exportador. (...) Pero, saltar de ahí a la conclusión de ‘fin de geografía’ es errado y riesgoso. La globalización es intensa, pero parcial, heterogénea y desbalanceada; excesiva en algunos aspectos e insuficiente en otras. El comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED), aun son notablemente menores que el comercio interno y la inversión nacional en el mundo, y en América Latina”.*

O fenômeno da globalização expressa no econômico a internacionalização da produção, das finanças e dos serviços, impulsionada pela revolução da informática, das comunicações, e reflete no político a erosão da idéia do Estado-nação pela perda de grande parcela de suas atribuições tradicionais, na disputa com novos atores e instituições internacionais. A humanidade vive, portanto, uma alteração em sua forma de organização, ou seja, uma mudança de paradigma na forma de organizar-se. Observa R. Munch (1998), na introdução do seu livro “Dinâmica Global e Universos de Vida Local”, que

“a questão primordial hoje é saber se, para além dos Estados nacionais, num plano supranacional e global, o poder destrutivo ecológico – bem como o social e cultural – do capitalismo planetário pode ser novamente posto sob controle. Isto porque, em que pese ser incontroversa a

função de pionerismo e liderança dos mercados, eles se orientam apenas pelas informações codificadas na linguagem de preços, o que os torna insensíveis a efeitos externos que eles produzem em outros campos”.

Por sua vez, percebe-se um processo generalizado de desagregação nos distintos níveis, que vai desde a formação de grandes blocos regionais e grupos sub-regionais até o fortalecimento das autônias locais. Essas transformações aceleradas e profundas indicam que a globalização é um fato consumado e irreversível. A saída, portanto, não é opor-se à globalização, por meio do fechamento das economias, mas, ao contrário, deve-se promover ações concertadas, de maneira a fortalecer os processos integracionistas no plano mundial, para que possam atuar como forças que se contrapesem aos desequilíbrios e distorções geradas pela globalização. Para tornar isso viável, é necessário a instituição de uma nova ordem mundial, que deve ter como prioridade, sem desconsiderar a importância do mercado, a preservação e o aperfeiçoamento da democracia.

#### *10. A lógica do sistema capitalista no contexto da atual ordem internacional*

Diante desse cenário inquietante, considera-se relevante questionar qual é a lógica do sistema capitalista no contexto da instável ordem internacional conduzida pelos órgãos supranacionais – como o FMI e BIRD – e os países ricos do G-7, e porque se requer centrar-se na “gestão” da crise mais do que acabar com ela. As políticas de ajuste unilateralmente impostas aos países mais débeis, como é o caso do Brasil, satisfazem esse requisito para gerir a crise? A lógica de ajuste que se aplica na atualidade requer que prevaleça a livre circulação de capitais, ainda que isso suponha uma regressão das possibilidades de desenvolvimento, tal como agora ocorre no Brasil?

Verifica-se, no entanto, que não existe nenhuma preocupação, por parte dos decisores dessas instituições, em compatibilizar a estratégia de controle do déficit público proposta pelo FMI e o programa social do governo do Brasil. A incompatibilidade que atualmente se apresenta entre a política fiscal e a política social é perigosa, já que eficiência econômica e progresso social são duas coisas interdependentes, que se complementam.

Fica evidente que o déficit financeiro do setor público é mais fácil de identificar quantitativamente (em termos relativos) e, portanto, percebe-se mais facilmente a sua evolução e gravidade. A medição do déficit “produtivo” do setor público é mais difícil de quantificar, pois não é possível ter uma percepção imediata desse tipo de déficit. Não existem índices oficiais que, de maneira sistemática, ofereçam uma visão clara do déficit de infra-estrutura de serviços coletivos. Ambos, porém, são interdependentes, pois um déficit em setores sociais como educação e saúde tem uma repercussão muito negativa na economia do setor privado, que a médio prazo afeta não só o volume de ingressos do Estado, mas também o aumento de gasto público.

A tendência do governo do Brasil, frente à pressão descrita por parte dos órgãos supranacionais – FMI e BIRD – e o governo dos EUA, é de tentar freiar o gasto público até o infinito para reduzir o déficit público e assim diminuir o impacto não desejado deste no financiamento do setor privado. Essa política orçamentária restritiva, adotada por longo período, com cortes nos gastos para investimento, tem um efeito imediato sobre o déficit público financeiro, simultaneamente, supõe um gradual pioramento dos serviços públicos. Um pioramento gradual e persistente pode chegar a ser irreversível, do ponto de vista social, político e econômico, se não existem mecanismos de reação que atuem antes que o processo se complete.

## *11. A democracia e a nova ordem internacional*

### *11.1. Ameaça à democracia na América Latina*

Apesar de as regras democráticas prevalecerem na atualidade em quase todos os países da América Latina, e em particular no Brasil, isso não significa que as democracias da região estão consolidadas. Pelo contrário, a quebra do sistema democrático no Peru (Fujimori, 1992), a denominada “revolução democrática” liderada por Hugo Chávez na Venezuela (eleito em 1998), que, após a vitória de seu partido nas eleições de julho de 1999, caminha para uma constituinte “soberana” com aprovação popular e militar, que levará ao fechamento do atual Congresso e da Corte Suprema de Justiça, além da recente crise política vivida pelo Paraguai (início de 1999) demonstram que as democracias latino-americanas ainda correm sério risco e estão ameaçadas de serem substituídas por regimes autoritários. Entre as causas desse risco de ameaça à democracia na América Latina, as mais significativas são as seguintes:

1. agravamento da desigualdade e da miséria, que atinge progressivamente camadas cada vez mais amplas da população;

2. tráfico de drogas e movimentos terroristas, que atuam intensamente na região;

3. desmoralização dos poderes públicos executivo, legislativo e judiciário – e dos partidos políticos, em decorrência da freqüente denúncia e divulgação de casos de corrupção e tráfico de influência;

4. reduzida participação da população nos acontecimentos políticos e no processo de desenvolvimento do país.

### *11.2. Estado-nação e democracia*

Afirma Jürgen Habermas (1999: 5) que as tendências evolutivas que hoje atraem

a atenção sob a rubrica “globalização” modificam uma constelação histórica que se distinguiu pelo fato de o Estado, a sociedade e a economia estenderem-se, de certa maneira, de forma coextensiva dentro das mesmas fronteiras nacionais. O sistema econômico internacional, no qual os Estados traçam as fronteiras entre a economia interna e as relações de comércio exterior, transforma-se, na esteira da globalização dos mercados, numa economia transnacional. (“Nos limites do Estado”, publicado no caderno “mais”, Folha de São Paulo, de 18.07.99, p. 5 ss).

Para Habermas, são relevantes, em primeiro lugar,

“a aceleração dos movimentos universais de capital e a avaliação imperativa das posições nacionais por meio dos mercados financeiros, ligados globalmente em rede. Esses fatos explicam por que os atores estatais hoje não constituem mais os nós que emprestavam à rede global de relações de troca a estrutura de relações interestatais ou internacionais. Hoje são antes os Estados que se acham incorporados aos mercados, e não a economia política às fronteiras estatais”.

Veja, ainda, a esse respeito, no anexo II, a síntese da visão de Habermas sobre os aspectos da privação de poder do Estado nacional.

Sobre esse tema é importante citar o trabalho de David Held (1995: 503-520), no qual trata da democracia no âmbito internacional, em que quer sugerir que as causas últimas devem ser buscadas nas formas de democracia moderna e mesmo no sistema do Estado-nação. Em primeiro lugar, propõe a pergunta: até que ponto teremos razão para nos entusiasmos com a democracia? Após examinar algumas das relações-chaves existentes entre estados e sociedades, propõe-se a oferecer uma agenda nova para impulsar a teoria

e a prática democráticas. Observa que, se não podemos refazer a democracia, o certo é que, em sua forma tradicional, está cada vez mais defasada e precisa de reformas urgentes, tanto a curto prazo como a longo prazo. No referente à nova ordem internacional, propugna uma “democracia internacional cosmopolita” (*cosmopolitan democracy. An agenda for a new world order*), que resulta indispensável para a manutenção e desenvolvimento da democracia, tanto no âmbito das fronteiras nacionais como fora delas.

É visível que a comunidade internacional, especialmente os países ocidentais, encontra-se diante de um dilema. A suposição que o fim da guerra fria poderia permitir a criação de uma “nova ordem internacional” sobre a base da extensão da democracia ao longo do globo, acompanhada de um novo espírito de cooperação e paz, frustrou-se. O entusiasmo com que se admitiu essa possibilidade esfriou-se frente às crises políticas e econômicas que estão ocorrendo em diversos países, como é o caso do Brasil, comprovando que a nova ordem mundial é uma perigosa ilusão.

## 12. O Brasil caminha para uma morte lenta?

Quando examinamos o processo democrático mundial em curso e as idéias de David Held (1995: 503) sobre *democracia e a nova ordem internacional*, é importante não esquecermos que, dadas as muitas ambigüidades que rodeiam a definição de democracia, assim como a escassez de estudiosos que tratem a democratização como processo “político”, não é fácil dizer quando uma democracia deixou de existir. Na América Latina, tem-se os exemplos do Peru (Fujimori, 1992) e mais recentemente da Venezuela (Chávez, 1998). Apesar dessas limitações, não se pode deixar de compartilhar com o entendimento de O’Donnell de que as demo-

cracias perecem: por uma morte súbita ou por uma morte lenta.

No caso da morte súbita da democracia, o fenômeno é claramente perceptível, pois ocorre quando há uma guerra civil, um golpe de estado ou algum outro processo espetacular que de imediato capta a atenção internacional e dá uma data precisa para a morte da democracia. Não é o caso, porém, da morte lenta da democracia. Nesse caso, que se apresenta como o método mais sutil e seguro para os inimigos da democracia (que é terminá-la lentamente), ele ocorre mediante a erosão gradual das liberdades, garantias e processos que são vitais para a democracia. Aqui não se tem uma data precisa em que possa declarar morta a democracia. A morte lenta é insidiosa, enquanto a violência e repressão que a acompanham podem ser tão grandes como no caso da morte súbita. Quando uma democracia está morrendo lentamente, pode amparar-se em reclamos de legitimidade doméstica e internacional que dificultam a implementação de respostas oportunas e adequadas. Isso será particularmente certo se alguns países poderosos têm razões pragmáticas para não querer antagonizar com quem está suprimindo a democracia.

É importante não desviar a atenção daquelas democracias recentes que ainda estão livres dessas ameaças dramáticas, mas estão sujeitas a uma morte lenta ou a retrocessos em determinadas áreas, em que algumas características se misturam com fortes indícios de um autoritarismo sobrevivente ou ressurgido. Detectar esses riscos, descrever sua evolução, conceitualizar as entidades políticas que surgem por trás da pouco convincente afirmação de que são “híbridas” e mobilizar, de forma tempestiva, os esforços locais e internacionais para contrapor-se a essas tendências antidemocráticas são atividades essenciais para a consolidação da democracia no mundo nos próximos anos.

### *13. As distorções na gestão da crise econômica pelo FMI*

A preocupação com a implementação de políticas sociais não está demonstrada nos termos do acordo imposto pelo FMI ao Brasil. A imposição dos decisores do FMI – respaldado pelo BIRD, pelos países do G-7 e, em particular, o governo dos EUA – é bastante clara em relação ao Brasil, onde se aplicam imposições muito duras, especialmente de cortes orçamentários na área social e em outros setores importantes para o desenvolvimento, como contrapartida para ajudar o país a sair da crise econômica que está vivenciando. Aplica-se, portanto, ao caso brasileiro a percepção de Guilherme O'Donnell (1995), quando afirma que tanto os autoritários da velha geração como os novos tecnocratas dessas instituições tomam como base a premissa de que aqueles que ocupam altos cargos oficiais sabem mais que o resto da sociedade e, dessa forma, não só têm o direito como a obrigação de impor a ela (sociedade) os seus conhecimentos superiores. É por essa razão que os politólogos com opiniões democráticas ficaram pouco seguros e refutaram a lógica de a “única política melhor”, passando a recomendar o “isolamento” dos fazedores de política econômica da política. Está claro que, nesse ponto, a democracia para os decisores do FMI (com respaldo do BIRD e do governo dos EUA) apresenta-se como uma questão de menor importância.

Portanto, a lógica do sistema capitalista conduzido pelos decisores do FMI, BIRD e países ricos (G-7), especialmente os EUA, que está centrada na “gestão” da crise mais que em acabar com ela e que impõe as políticas de ajuste unilateralmente aos países mais débeis, inclusive ao Brasil, satisfaz esse requisito de gerir a crise. A lógica de ajuste que se aplica na atualidade, e que ameaça a democracia brasileira, requer que prevaleça a livre circulação de capitais, mesmo que essa orien-

tação implique as reduções de salários e gasto social, a liberação dos preços e a eliminação de subsídios, desvalorizações, ou seja, ainda que isso suponha uma regressão das possibilidades de desenvolvimento, com isso provocando a exclusão, a pobreza e a violência.

A forma de interferência demonstra que a preocupação dos decisores desses órgãos supranacionais com a legitimidade, eficácia e efetividade, e, por consequência, com a governabilidade e a democracia desses países em crise econômica é uma questão secundária. Diante desse cenário instável, não é possível, ainda, compartilhar com o otimismo de Held de que se poderia tentar avançar rumo à criação de uma nova cultura internacional e democrática. O caso brasileiro, é importante refletir, pode estar, de forma consciente ou não, direcionando-se para a segunda forma de morte da democracia, observada por O'Donnell, ou seja, nas imposições do acordo do FMI, encontram-se mecanismos que podem abalar a governabilidade e enfraquecer a democracia no Brasil, mediante o agravamento dos problemas sociais, refletidos no aumento da exclusão, da pobreza e da violência, que levará à erosão gradual das liberdades, garantias individuais e processos, que são vitais para a sua sobrevivência.

### *14. Conclusões*

A crise econômica que está afetando o Brasil, cujos efeitos econômicos, políticos e sociais ainda não são possíveis de prever, revelou algo significativo: que o Brasil é um país importante, decisivo e perigoso ao mesmo tempo, tanto para o continente americano, como para o mundo. Essa importância recomenda, portanto, que seja repensada pelo governo brasileiro a forma de implementação do ajuste fiscal, que tem como prioridade apenas a estabilidade macroeconômica, em especial o controle das contas públicas, que está sendo feita com significativos cortes



orçamentários na área social e de investimentos em setores importantes para o desenvolvimento. Essa medida torna-se necessária para evitar riscos de instabilidade política no país, visto que o ajuste fiscal, na forma proposta pelo FMI, desconsidera que a implementação de políticas econômicas e sociais deve ser feita de forma integrada, com vistas a reduzir a exclusão, a pobreza e a violência.

Deve-se ressaltar que o Brasil, com uma estrutura distributiva reconhecida muito desigual, agravada pelos problemas das dívidas interna e externa e pelos efeitos da liberalização da economia e da globalização, não está sendo capaz de resolver a questão das disparidades, em termos de distribuição da riqueza. Verifica-se, assim, que o novo modelo de desenvolvimento implementado no país é incompatível com a correção gradual das grandes desigualdades econômicas e sociais existentes, o que vem provocando o aumento das tensões sociais nas áreas urbanas e no campo. O agravamento dessas tensões é perceptível; podem vir afetar a governabilidade e enfraquecer as bases dos consensos políticos que têm permitido o fortalecimento da democracia no Brasil.

Os indicadores da economia brasileira, conforme demonstrado, comprovam que a receita clássica do FMI de redução do déficit público, a qualquer custo, vem contribuindo decisivamente para a elevação do desemprego, para o aumento da recessão econômica e agravamento dos problemas sociais. A desvalorização da moeda deixou o país mais pobre, os trabalhadores foram sacrificados com o aumento dos preços e das tarifas públicas, além de afetar as empresas que estavam endividadas em dólar ou que importam matérias-primas. O Estado, com a política de juros elevados, teve a sua dívida pública aumentada para meio trilhão de reais (R\$ 500 bilhões). Foram feitas fortes privatizações para reduzir o endividamento da União, mas, como os juros se manteve-

ram em nível extremamente elevado, o efeito final foi nulo. A desvalorização da moeda na forma como foi conduzida resultou em brutal transferência de renda para o setor financeiro. Assim, frente a esse cenário de dificuldades, o país não deve esperar, no curto e médio prazos, mudanças que levem a uma elevação do desempenho da economia, na redução do desemprego e à melhoria na redistribuição da renda.

É perceptível, assim, a falta de autonomia e o elevado grau de subordinação do Brasil aos órgãos supranacionais – FMI e BIRD, num contexto em que prevalecem os interesses dos grandes capitais e das empresas transnacionais. Nesse sentido, é importante que se reduza a vulnerabilidade e a dependência da economia brasileira no atual cenário internacional. Por isso, torna-se necessário que se sobreponha ao ajuste fiscal em curso, cujo caráter é emergencial (na medida em que busca adequar-se às exigências do FMI, com cortes severos nos gastos públicos para efeito de adequar-se às exigências dos investidores internacionais), um ajuste fiscal consistente, advindo de reformas estruturais na economia, em especial da reformulação do sistema tributário.

Conclui-se, assim, que a política econômica em vigor, que tem como propósito promover um ajuste fiscal, a qualquer custo, com o objetivo de alcançar o equilíbrio macroeconômico, acordada entre o governo brasileiro e o FMI – com o respaldo do BIRD e dos países do G-7, sob a liderança dos EUA –, está impregnada de erros no campo da política. O temor, quando isso não é levado em consideração, é que a democracia começa a correr perigo. Os termos do acordo para tirar o Brasil da crise econômica têm um custo social muito elevado, no qual o FMI relega a um plano secundário a questão da política social e dos investimentos necessários ao desenvolvimento, reduzindo assim a capacidade de governabilidade do país. Ao ignorar que a estabilidade do sistema democrático

depende de sua eficácia, de sua legitimidade e de sua efetividade, deixa a descoberto, a médio prazo, a possibilidade de surgir uma nova porta para aventuras antidemocráticas no Brasil.

## 15. Anexos

### Anexo I

#### *Os pilares da governança global*

O relatório das Nações Unidas, edição de 1999, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, pede a ampliação do papel das organizações do gênero supranacional. A defesa de organizações supranacionais vem amparada em dados que procuram demonstrar que os Estados nacionais têm crescentes dificuldades em implantar políticas que respondam a desafios que superam suas fronteiras. E assim define “governança global”: “Governança não significa mero governo. Significa um quadro legal, instituições e práticas estabelecidas que imponham limites e dêem incentivos ao comportamento dos indivíduos, organizações e empresas”.

Os pilares da “governança global” estariam baseados nas seguintes instituições:

1. Uma ONU mais forte e mais coerente, que constitua um fórum com liderança mundial, voltada para preocupações humanas e de equidade;

2. Um Banco Central mundial;

3. Uma Organização Mundial do Comércio “que assegure ao mesmo tempo o comércio internacional livre e justo, com mandato extensivo à política de concorrência global”.

Para o Pnud,

“os perigos de conflitos mundiais podem ser uma realidade no século 21: guerras comerciais para promover interesses nacionais e empresariais; volatilidade financeira sem controle, provocando conflitos civis; crime mundial fora de controle,

contaminando comunidades seguras e criminalizando política, negócios e política”.

As principais propostas formuladas pelas Nações Unidas (Pnud) para a implementação de uma “globalização com face humana” são as seguintes:

1. *Banco Central mundial* – o relatório propõe a criação de um Banco Central mundial, capaz de funcionar como prestador de última instância para países em dificuldades. Propõe, ainda, a criação de um prestador de última instância para indivíduos, como complemento dos pacotes financeiros de ajuda a países.

2. *Imposto “bit”* – propõe o Pnud a cobrança de um imposto sobre comunicações *on line*, cujo produto financiará maior acesso dos mais pobres às modernas tecnologias.

3. *Código de condutas das multinacionais* – o objetivo da proposta é “salvaguardar os direitos dos trabalhadores”.

4. *Criação de um G-20* – o relatório defende a criação de um grupo de trabalho para estudar a governabilidade econômica global, com, “talvez, dez países industrializados e dez em desenvolvimento, mas também com representantes da sociedade civil e de atores privados financeiros e empresariais”.

5. *Meio ambiente* – o relatório propõe vincular “negociações sobre os direitos de propriedade intelectual aos direitos de emissão de carbono na atmosfera – e que liguem os ativos ambientais, como as florestas tropicais, às negociações sobre comércio, dívida e investimento”.

### Anexo II

#### *Aspectos da privação de poder do Estado nacional*

O filósofo Jürgen Habermas, ao discutir a organização política da Europa sob o impacto da globalização econômica (“Nos limites do Estado”, Folha de São Paulo, Caderno *mais*, 18-7-99, p. 4-6), observa que as tendências descritas sob a rubrica

“globalização” não ameaçam somente no campo interno uma composição homogênea da população – ou seja, o fundamento pré-político da integração dos cidadãos – por intermédio da imigração e da segmentação cultural. Ainda mais contundente é a circunstância de um Estado cada vez mais *enredado* na interdependência entre economia e sociedade mundiais perder autonomia e capacidade de ação, bem como *substância democrática*(\*).

Nesse sentido, abstraí Habermas dos prejuízos de fato da soberania dos Estados, a qual subsiste formalmente, e limita-se a três aspectos da privação de poder do Estado nacional:

a) a perda da capacidade de controle estatal;

b) a crescentes déficits de legitimação no processo decisório; e

c) a progressiva incapacidade de dar provas, com efeito legitimador, de ações de comando e de organização.

a) A perda de autonomia significa, entre outras coisas, que o Estado isolado não é mais suficientemente capaz, com suas próprias forças, de defender seus cidadãos contra efeitos externos de decisões de outros atores ou contra os efeitos em cadeia de tais processos, que têm origem fora de suas fronteiras. Trata-se, por um lado, de “transposições espontâneas de fronteira”, como ônus ambientais, crime organizado, riscos de segurança da alta tecnologia, tráfico de armas, epidemias etc., e, por outro lado, de conseqüências calculadas (mas a serem suportadas) por políticas de outros Estados, de cujo advento os envolvidos não tomaram parte – pense-se, por exemplo, nos riscos dos reatores atômicos, construídos para além das fronteiras e que não correspondem aos padrões de segurança do próprio governo.

b) Em vista da carência democrática de legitimação, sempre surgem déficits quando o círculo daqueles que tomam parte nas decisões democráticas não coincide com o círculo daqueles que são

afetados por essas decisões. Menos evidente, embora mais duradouro, é o prejuízo causado à legitimação democrática quando se logra cobrir a crescente falta de coordenação, interdependências, com alianças interestatais.

A integração institucional do Estado nacional numa rede de alianças e regimes transnacionais cria em alguns campos políticos, é verdade, equivalentes para as competências perdidas no plano nacional. Porém, quanto mais graves e numerosas são as matérias reguladas no curso das negociações interestatais, tanto mais decisões políticas são subtraídas à formação democrática da opinião e da vontade, formação essa ancorada unicamente nas arenas nacionais.

Na União Européia, o processo decisório, em boa parte burocrático, dos especialistas de Bruxelas é um exemplo de tal déficit democrático, que surge com o deslocamento das agremiações nacionais de decisão para as comissões interestatais, compostas de representantes do governo.

c) No centro do debate, no entanto, surge a restrição da capacidade interventiva, que o Estado nacional utilizou até agora como política social legitimadora. Com a justaposição, por um lado, do espaço de ação territorialmente restrito dos atores nacionais do Estado e, por outro, dos mercados globalmente ilimitados e dos fluxos acelerados de capital, desaparece a “integridade funcional da economia nacional”.

Sobre o tema, conclui Habermas(\*\*) que os

“governos nacionais perdem, assim, a capacidade de esgotar os recursos tributários da economia interna, de estimular o crescimento e, com isso, de assegurar bases fundamentais de sua legitimação (...) Em vários países europeus, a repressão da política por parte do mercado exprime-se no círculo vicioso de desemprego crescente, sistemas previdenciários de

benefícios excessivos e contribuições minguantes. O Estado depara-se com o seguinte dilema: o aumento da tributação sobre a propriedade móvel e medidas de estímulo ao crescimento são tanto mais urgentes para as contas públicas quanto menos viáveis se mostram no interior das fronteiras nacionais”.

### Notas

(\*) Veja a esse respeito L. Brick (1998): “Die Grenzen der Demokratie: Selbstbestimmung im Kontext des Globalen Strukturwandels”. In: B. Kohler-Koch, “Regieren in Entgrenzten Räumen”. PVS, Sonderheft, 29, p. 271-292.

(\*\*) Jürgen Harbemas é autor, entre outros, de “Consciência moral e o agir comunicativo” e “Direito e democracia”, publicados no Brasil pela Edições Tempo Brasileiro.

### Bibliografia

- AGUERO, F., TORCAL, M. Elites, factores estructurales y democratización. In: *Revista de Estudios Políticos*. [s.l. : s.n.], n. 80, 1994.
- AGUERO, Felipe. *Militares, civiles y democracia*. Madrid : Alianza, 1995. p. 359-399.
- ALCÁNTARA, Manuel, CRESPO, Ismael (ed.). Los límites de la consolidación democrática en América Latina. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1995. Organização das Nações Unidas – Unicef (1999): *Relatório sobre o Progresso das Nações*. [s.l. : s.n.], 1999.
- ALCÁNTARA, Manuel. Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación. In: *Revista Mexicana de Sociología*. [s.l. : s.n.], n. 2, 1998.
- ALESINA, A., PEROTTI, R. *The political economy of budget deficits*. IMF Staff papers, v. 42, n. 1, 1995b. p. 1-31.
- AVELINO, G., FILGUEIRA, F. Democracia, ciudadanía y políticas sociales en el Cono Sur Latinoamericano. In: M. Alcántara e I. Crespo. *Los límites de la consolidación democrática*, eds. Salamanca : Universidad de Salamanca, 1996.
- BID. Progreso económico y social en América Latina, Washington: [s.n.], 1997.
- BIRDSALL, Nancy, LONDONO, Juan Luis (1996): *Assent Inequality does Matter: Lessons from Latin-América*. Washigton : Banco Interamericano de Desarrollo, working paper n. 344, 1996.

- BOTELLA, J. En tomo al concepto de cultura política: dificultades y recursos. In: P. Del Castillo e I. Crespo (ed.). *La cultura política*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina. In: L. C. Bresser, J. M. Maravalla y A. Preworski. *Las reformas económicas en las nuevas democracias*. Madrid : Alianza, 1995. **AQUIII**
- BRICK, L. *Die Grenzen der Demokratie: Selbstbestimmung im Kontext des Globalen Strukturwandels*. In: B. Kohler-Koch (Regieren in Entgrenzten Räumen). Sonderheft : PVS, 29, 1998. p. 271-292.
- BUCHANAN, J. M., WAGNER, R. *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. Nueva York : Academic Press, 1977.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*. Santiago: [s.n.], 1990.
- CEPAL. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades e desafios*. Santiago: [s.n.], 1998b.
- CEPAL: *La inversión extranjera en América Latina*, Santiago : [s.n.], 1997.
- CEPAL: *Panorama Social de América Latina*, Santiago : [s.n.]
- COX, R. Economic globalization and the limits to liberal democracy. In: A. McGrew (ed.), *The transformation of democracy?* [s.l.]: Polity Press, 1997. p. 49-72.
- CRESPO, Ismael, FILGUEIRA, F. La intervención de las fuerzas armadas en la política latinoamericana”. In: *Revista de Estudios Políticos*. [s.l. : s.n.], n. 80, 1993. p. 297-311.
- DAHL, R. La Poliarquía. Madrid : Tecnos, cap. 7, 1989.
- DAHL, R. *Los dilemas del pluralismo democrático*. México : Alianza, cap. 6, 1991.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo, y Reisen, Helmet (ed.) *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago : McGraw Hill – Cepal-OECD, 1997.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Políticas públicas e a globalização econômica. In: *seminário internacional: modelos e políticas de desenvolvimento*, BID / BNDS, jun. 1998, p. 198-207.
- FURTADO, Celso. Visão histórico-estrutural do desenvolvimento. In: *Seminário internacional: Modelos e políticas de desenvolvimento*. Rio de Janeiro : BID / BNDS, jun. 1998, p. 29-33.
- GARRETON, M. A. La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas. In: *Leviatán*. [s.l. : s.n.], n 43, 1991.
- GUIDENS, A. *The Third Way, Policy Press*. Publicado no Brasil, sob o título “*A terceira via*”, [s.l.]: Record, 1998.
- HABERMAS, J. *Die Postnationale Konstellation*, Frankfurt: M., 1998.
- \_\_\_\_\_. *Direito e Democracia*. [s.l.]: Tempo Brasileiro, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Nos limites do Estado*. In: Caderno Mais, Folha de São Paulo, 1999. p. 4 -6.

- HELD, D. *Democracy and the global order*. [s.l.] : Polity Press, 1995. p. 99 ss.
- HUNTINGTON, S. P. El orden político en las sociedades en cambio. Buenos Aires: Paidós, cap. 7, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós, 1990. p.175-235.
- INGLEHART, R. Cultura política y democracia estable. In: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. [s.l. : s.n.], n. 42, 1988.
- \_\_\_\_\_. Modernización y post-modernización: la cambiante relación entre el desarrollo económico, cambio cultural y político. In: *Tendencias mundiales de cambio en los valores sociales y políticos*, Madrid: [s.n.], 1997.
- KARL, Terry, SCHMITTER, Phillippe C. Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este. In: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. [s.l. : s.n.], nº 128, 1991. p. 283-300.
- LERDA, J. C. *Globalización de la economía y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias*. VIII Seminario de Política Fiscal. Santiago de Chile : CEPAL, 22-25 de enero de 1996.
- LINZ, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Madrid : Alianza, 1987. p. 39-92 (Lectura obligatoria).
- LINZ, Juan J., VALENZUELA, Arturo (ed.). Perspectivas comparadas. In: *Las crisis del presidencialismo*. Madrid : Alianza, v. 1, 1997.
- \_\_\_\_\_. El caso latinoamericano. In: *Las crisis del presidencialismo*. Madrid : Alianza, v.2, 1998.
- LIPSET, S. M. Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política. In: *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona : Ariel, 1992.
- \_\_\_\_\_. Repensando los requisitos sociales de la democracia. In: *Agora*. Buenos Aires : [s.n.], n. 5, 1996.
- LIPSET, S. M., ROKKAN, S. El partido político: agente de conflicto e instrumento de integración. In: *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona : Ariel, 1992.
- LIPSET, S. M., ROKKAN, S. Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. In: *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona : Ariel, 1992.
- MAINWARING, S. La democracia en Brasil y en el Cono Sur: éxitos y problemas. In: *Agora*. Buenos Aires : [s.n.], n. 5, 1996.
- MARTÍNEZ, A. Élités parlamentarias y cultura política en América Latina. In: P. Del Castillo et al (ed.). *Cultura Política* Valencia : Tirant lo Blanch, 1996.
- MATIAS PEREIRA, J. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo : Atlas, 1999.
- MORLINO, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p. 30-104.
- MÜNCH, R. *Globale Dynamik, Lokale Lebenswelten*. Frankfurt : M., 1998.
- NOHLEN, Dieter, BAEZA, Mario Fernández (ed.). *El presidencialismo renovado*. Caracas : Nueva Sociedad, 1997.
- O'DONNELL, G. Los economistas saben más? In: *Crónica Legislativa*. México : [s.n.], n. 1, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Phillippe C. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires : Paidós, 1988. (Lectura obligatoria).
- Organização das Nações Unidas, Cepal (1996): *Relatório sobre o Panorama Social da América Latina*. [s.l. : s.n.], 1996.
- Organização das Nações Unidas, Pnud (1999): *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*. [s.l. : s.n.], 1999.
- PRZEWORSKI, A. Algunos problemas en el estudio de la democracia. In: G. O'Donnell et al. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires : Paidós, 1988.
- PRZEWORSKI, A. et al. Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias. In: *Agora*. Buenos Aires : [s.n.], 1996.
- REMMER, K. Nuevas perspectivas teóricas sobre la democratización. In: *Agora*. Buenos Aires : [s.n.], n. 5, 1996.
- REY, A. E., SÁNCHEZ, J. M. *Política monetaria y política fiscal*. Madrid : Pirámide, 1998.
- RUSTOW, D. Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico. In: *Cultura y gobernabilidad*. México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración, 1995.
- SADER, E. O problema da desregulamentação (entrevista). In: *Revista ABAMEC*. [s.l.] : [s.n.], jun. 1999. p. 3-6.
- STEPAN, Alfred. Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos. *Síntesis*. [s.l. : s.n.], n. 11, 1990. p. 51-76.
- UNCTAD. *Trade and development report*, Ginebra: [s.n.], 1997.