

# **Para governar e mudar o Brasil**

**César Benjamin**

**Agosto de 2006**

**Texto apresentado para debate  
na campanha presidencial de 2006**

\*\*\*

## **Sumário**

**I. Introdução**

**II. A alternativa macroeconômica**

**III. A dinâmica do novo ciclo**

**IV. A distribuição de renda e riqueza**

**V. População e território**

\*\*\*

## **I**

### **Introdução**

**1. Os últimos 25 anos criaram** uma realidade nova no Brasil. Transitamos da condição de uma economia de alto crescimento para a de uma economia de baixo crescimento; a renda *per capita* estagnou; aprofundamos a nossa posição periférica no mundo; urbanizamos maciçamente a população; eliminamos os principais mecanismos de mobilidade social; colocamos o

Estado nacional na condição de refém do sistema financeiro; criamos grandes bolsões de desemprego estrutural; fechamos a fronteira agrícola, instalando nas áreas novas uma estrutura de propriedade da terra ainda mais concentrada que a das áreas de ocupação secular; constituímos um poderoso oligopólio privado, socialmente irresponsável, na área de comunicação de massas.

Atuando de forma combinada, esses processos lançaram o Brasil em tremendos impasses. Há um mal-estar disseminado e crônico, que de tempos em tempos se torna agudo e dramático. As pessoas reconhecem o perigoso presente, em que vivem, e pressentem um futuro incerto para si e para seus filhos. A necessidade de transformar as circunstâncias vigentes é clara, mas o caminho para isso permanece indefinido. Sem ter sido tomada, a decisão de mudar fica pendente, mas a necessidade de tomá-la não desaparece. Isso é a crise.

**2. Ficou pequena a política brasileira.** Foi despolitizada, reduzida a doses cavalares de *marketing* e a um conjunto de pequenos acordos, tudo a serviço da conquista e da preservação de posições de poder. Nada mais há de libertário nela. Nenhum impulso de superação do que existe. Nenhuma ligação com fins e valores. Os políticos, em geral, esforçam-se por adaptar-se ao que a sociedade é, ou parece ser, conforme lhes informam as minuciosas pesquisas de opinião. Não aceitam correr o risco de pensar no que ela não é, nem parece ser, *mas pode vir a ser*. São incapazes de despertar qualidades novas que estejam latentes.

O futuro que resulta do somatório das ações dessa pequena política, fabricada com sucessivas operações de curto prazo, é apenas o prolongamento do presente. Não contém o caráter novo de um verdadeiro futuro. Ficamos marcando passo, sem sair do lugar.

**3. Assim governado, o Brasil** perdeu a capacidade de propor a si mesmo grandes questões e enfrentar desafios. Está à deriva. O debate gira em falso, em torno de platitudes, falsificações e insignificâncias. O país parece estar sempre em busca de atalhos. Não enfrenta seus grandes problemas, não aproveita suas grandes potencialidades. Nas campanhas eleitorais, o povo é infantilizado, e os candidatos, o mais das vezes, disputam quem promete fazer mais caridade. Não debatemos as questões fundamentais: Qual o sentido de existir Brasil? O que nos une? Por que perdemos a capacidade de nos desenvolver? Que tipo de desenvolvimento nos interessa? Quanto esforço ele exige? Queremos mesmo nos autogovernar? Quais os custos associados a essa decisão? Qual o nosso lugar no mundo contemporâneo? Que decisões, tomadas hoje, podem demarcar a nossa trajetória no século XXI?

**4. Estamos em uma encruzilhada.** Nossa história registra um enorme êxito: tendo como ponto de partida grupos desenraizados, retirados de seus ambientes de origem, fomos capazes de criar um povo novo. Primeiro indígenas, portugueses e africanos, depois gente do mundo inteiro, formaram um grande contingente humano, uno e diversificado, dotado de características próprias, que inexistia há relativamente poucas gerações. Falamos a mesma língua, habitamos um território generoso, fundamos um Estado, estruturamos um sistema econômico, constituímos memória e sentimentos comuns. Estamos unidos por uma clara identidade nacional. Ela não tem raízes em um passado que nos fascine, em idéias de raça ou de religião, em vocação imperial, em xenofobias e ódios, em qualquer tipo de arrogância. Olhamos sempre para o futuro, somos abertos ao que é novo, aceitamos a diferença e temos na cultura

– uma cultura de síntese – a nossa razão de existir. Somos o maior povo novo do mundo moderno.

Nossa história também registra, porém, um enorme fracasso: esse povo não assumiu até hoje o comando de sua Nação. O estatuto colonial originário transmutou-se em dependência externa; o escravismo prolongado, em gigantescas desigualdades sociais.

Até recentemente, essa situação podia perpetuar-se, com alto custo humano, sem comprometer a nossa existência. Agora não pode mais: o crescimento demográfico, a concentração em grandes cidades, o acesso à informação e a maior capacitação técnica colocaram o nosso povo diante de um dilema incontornável. Cada vez mais, ele pode e precisa tornar-se o agente da sua história.

Eis a encruzilhada: o Brasil, que desde a origem organizou-se para servir ao mercado mundial, terá de organizar-se para si mesmo. O Brasil de poucos terá de ser o Brasil de todos. Se formos incapazes de dar esse salto, nossa existência como Nação soberana e sociedade organizada estará em perigo. Seria mais realista dizer: já está em perigo, pois o caminho que temos trilhado é exatamente o oposto.

**5. A atual crise brasileira** é dolorida, profunda, duradoura. Mas contém perspectivas de futuro. Estamos vivendo as dores de um parto, o parto de um povo maduro, capaz de controlar o próprio destino. Há muitos anos a crise se mantém, tendendo a agravar-se, pois a única forma de solucioná-la – fazer o povo comandar a Nação, para resgatá-la, reinventá-la e desenvolvê-la – ainda não foi alcançada. Nossa história recente é uma impressionante seqüência de promessas frustradas.

A solução que tem predominado é a da apartação, do medo e do ódio. Ela não pode prosseguir, pois já fracassou. Agora, alimenta explicitamente forças centrífugas que apontam para o rompimento dos vínculos históricos e socioculturais que até aqui mantiveram, em algum nível, juntos os cidadãos.

Os grupos mais bem-posicionados para participar do mercado mundial tentam desfazer qualquer contato com os demais, desligando seu padrão de vida, seus valores, a forma de denominar e investir sua riqueza – portanto, o seu próprio destino – dos padrões, valores e destino do país como um todo. Pedem a criação de instituições blindadas e áreas de circulação restringida, onde a competitividade, a lucratividade, a velocidade e o pragmatismo, bem como o estilo de vida a eles associado, possam ostentar-se sem empecilhos.

É uma solução impossível. Essas instituições e áreas permanecem imersas em um território físico e social muito maior, que contém população diferenciada, necessidades várias, comportamentos múltiplos, problemas outros. É uma ilusão achar que elas possam desatar os laços que as ligam ao contexto em que estão.

O resultado é que se debilitam rapidamente, entre nós, as bases de uma sociabilidade civilizada: um regime comum de valores, caminhos de mobilidade social ascendente, a idéia de um futuro em construção. As conseqüências disso, em prazo já não muito longo, são imprevisíveis.

**6. Nós defendemos outro caminho:** refundar a Nação para promover o encontro dos brasileiros. Isso só será possível a partir de um processo de mudança que, ao fim e ao cabo, transfira aos grupos sociais que vivem no mundo do trabalho e da cultura os principais instrumentos de poder. Socialismo ou barbárie.

Detêm o poder aqueles grupos que controlam recursos e instituições decisivas na organização da vida social. Graças a tal controle, fazem com que a sociedade funcione de forma subordinada aos seus interesses. Alterar o sistema de poder é transferir esses recursos e instituições a outros grupos sociais, o que significa democratizá-los.

**7. Precisamos democratizar a riqueza.** Isso exige, desde o primeiro momento, um conjunto de medidas voltadas para reformar o sistema financeiro, para colocá-lo a serviço da sociedade, de modo a aumentar a oferta de financiamento aos investimentos prioritários e ampliar o acesso ao crédito. Os bancos que operam no Brasil cresceram, modernizaram-se tecnologicamente e experimentaram grande concentração. São extremamente lucrativos. Mas tudo isso foi feito sem que eles fossem parceiros de um projeto maior de desenvolvimento. Sua rentabilidade depende, em grande medida, do mercado de títulos públicos, onde se beneficiam dos subsídios representados pelas elevadas taxas de juros. Além disso, é preciso reformar o sistema tributário, altamente regressivo, pois baseado em impostos indiretos e no imposto de renda que recai sobre os assalariados.

**8. Precisamos democratizar a terra,** o principal recurso natural do país. É espantoso o grau de concentração: menos de 1% dos proprietários (que têm latifúndios de mais de mil hectares) controlam 44% da área agricultável, enquanto 53% (que têm propriedades de menos de dez hectares) não chegam a controlar 3%. Não estão computados aí os trabalhadores rurais sem nenhuma terra, que se contam em, pelo menos, 3,3 milhões de famílias. Bancos e grandes grupos industriais, todos sem vocação para a agricultura, têm milhões de hectares. Essa alta concentração resulta em um mau uso dos recursos

naturais, em técnicas predatórias do ambiente e em safras agrícolas muito abaixo do nosso potencial. Democratizar a terra é torná-la fonte de empregos, alimentos e renda. E é também democratizar o poder, pois na maior parte do país quem tem a terra tem o poder.

**9. Precisamos democratizar a informação**, que, em uma sociedade de massas, determina a formação de opiniões e valores, desempenhando assim um papel central na organização social e política. Em nível nacional, apenas seis conglomerados recebem quase 90% do faturamento dos meios de comunicação de massa. Na maior parte do Brasil, a situação mais comum é a de monopólios regionais que associam em uma mesma família, ou grupo, a propriedade de praticamente toda comunicação de massas, o controle da política local e os cargos de representação nos níveis estadual e federal. Sendo usados, basicamente, para induzir o individualismo e o consumo, e difundir o estilo de vida a eles associado, esses meios formam uma corrente multiplicadora de vulgarização e mediocridade que invade a informação, a cultura e a política. A censura é praticada quotidianamente em instituições privadas muito hierarquizadas. Para libertar o potencial criador da sociedade, estabelecer autenticidade na comunicação, garantir o pluralismo e difundir valores construtivos do processo civilizatório, a rede de televisões e de rádios deve ser reorganizada na forma predominante de um espaço público, nem governamental nem privado. O advento das tecnologias digitais permite que essa transição seja realizada dentro dos novos marcos legais que serão definidos. Isso exigirá revogar as decisões anunciadas pelo atual governo e retomar o desenvolvimento do padrão digital brasileiro, com ampla consulta à sociedade sobre o melhor modelo institucional a ser adotado.

**10. Precisamos democratizar o acesso à cultura**, essencial para a construção da cidadania. Cerca de 13% de brasileiros com mais de quinze anos são analfabetos. Se, a eles, somarmos os chamados analfabetos funcionais – pessoas que escrevem o próprio nome, soletram palavras, mas não conseguem redigir uma carta ou ler um pequeno artigo – chegaremos à espantosa percentagem de 75%, conforme levantamento recente. É um crime contra o Brasil. É pelo acesso à cultura que um povo expressa melhor conceitos e sentimentos, domina bem a língua que fala, reafirma sua identidade, amplia seu horizonte de direitos, aumenta sua capacidade de organização, comunica-se melhor consigo mesmo e com outros povos, aprende novas técnicas, conhece o que de melhor a humanidade produziu na ciência e na arte.

**11. Os últimos dezesseis anos** têm sido marcados por uma prolongada contra-reforma conservadora que demoliu quase todos os avanços democráticos da década de 1980. Assistimos a um golpe de Estado dado por partes, estendido no tempo. A Constituição brasileira foi esquarterada por meio de decisões sucessivas, tomadas de forma discreta, negociadas não se sabe como, que a sociedade não acompanhou, nem compreendeu, nem controlou, nem sequer foi chamada a referendar. O papel do Estado foi erodido e debilitado. A renda do trabalho, como proporção da renda nacional, despencou. O sistema de Seguridade Social foi retalhado. Os direitos trabalhistas ficaram sob ameaça. Restou apenas o futuro opaco que resulta do jogo de mercado, lançando a sociedade em uma competição feroz que só interessa aos mais fortes.

Nada disso foi decidido pelos brasileiros de forma livre e consciente. Programas semelhantes foram implantados em muitos países, sempre com o patrocínio e a inspiração do sistema financeiro internacional e as instituições que ele controla, com a conivência de parceiros internos. Seus aspectos

comuns são o desmonte dos mecanismos de solidariedade social, o enfraquecimento dos Estados nacionais e a subordinação crescente de cada economia aos movimentos voláteis do grande capital.

**12. Os monumentais fracassos** dessas políticas são sempre imputados aos elos mais fracos. Dentro de cada sociedade, o indivíduo é culpado pela sua exclusão, como se não vivesse imerso em relações sociais que são decisivas para definir as oportunidades que terá. No sistema internacional, os efeitos da desordem financeira são jogados nas costas dos países periféricos, pois as crises recorrentes teriam origem em ambientes domésticos insuficientemente adaptados ao receituário universal da modernidade. O modelo de economia e de sociedade proposto não pode ser julgado, pois nunca está completamente implantado. A conclusão se repete monotonamente: dobrar a aposta, seguir em frente, produzir mais do mesmo, pois sempre falta fazer novas supostas “reformas”.

Sujeitado a esse pensamento, o Brasil se tornou incapaz de definir uma agenda própria de desenvolvimento. Deixou de reconhecer seus problemas e suas potencialidades. Abandonou a idéia de ter um projeto. Acostumou-se a viver em crise crônica. Aceitou a tirania das questões de curto prazo. Passou a gravitar em torno de temas artificiais e importados.

**13. Mantivemos as formalidades** democráticas na esfera política, o que é positivo, mas uma sociedade tão desigual e apartada não pode experimentar a democracia como uma experiência vivida. Grande parte do povo brasileiro não tem assegurados direitos humanos fundamentais, a começar pelo direito à vida. E nosso sistema político vem se mostrando incapaz de produzir decisões que defendam os interesses estratégicos do país.

Submetido a um estilo de governabilidade baseado no loteamento de cargos e na corrupção, o Estado nacional vive uma situação terminal. Perdeu a capacidade de planejar e de coordenar decisões. Não consegue formular um projeto e, muito menos, sustentá-lo coerentemente no tempo. Grande parte dele está controlada por máfias. Trata-se, agora, de salvá-lo, o que exige alterar a relação que os diferentes grupos sociais têm com ele.

Há muitos anos, forças de natureza supranacional, representantes de rentistas, credores da dívida pública, controlam diretamente duas instituições-chave: o Ministério da Fazenda e o Banco Central. A partir dessas posições, definem as políticas monetária, cambial e fiscal, e comandam a execução do Orçamento da União, assim subordinando a ação de todo o Estado nacional. Apropriam-se de grande parte dos recursos públicos e querem sempre mais.

Forças de natureza subnacional apresentam-se no jogo político por meio, principalmente, das bancadas formadas no Congresso Nacional – as bancadas do agronegócio, dos meios de comunicação, das escolas privadas, etc – e, a partir delas, barganham seus interesses com o Executivo dominado pelo sistema financeiro. Apoderam-se de partes inteiras do Estado, dadas em concessão.

O povo pobre, que se pronuncia a cada quatro anos nas eleições, recebe políticas compensatórias.

**14. Esse arranjo político** tem-se mostrado funcional para manter o Brasil na condição de plataforma de valorização do capital financeiro. Submetidos permanentemente à ameaça de fuga de capitais, passamos a viver em situação de eterna emergência econômica, às vezes aguda, às vezes latente, dependendo tão-somente dos humores dos chamados investidores internacionais.

A questão de fundo é de natureza política: devemos manter o comando do Estado e da economia nacional nas mãos daqueles que não têm compromisso com a construção da Nação? Devemos viver como reféns de agentes – nascidos ou não no Brasil, não importa – que não se integram à nossa sociedade, não se sentem parte dela, não gostam dela, não se misturam com ela, não concebem nela o seu futuro, estão sempre com o pé na porta, prontos para ir embora, e utilizam nosso povo e nossos recursos naturais como instrumentos de valorização de uma riqueza cada vez mais desterritorializada?

Nossa resposta é não.

Hoje, esses agentes têm meios de produzir turbulências na economia brasileira se suas imposições não forem atendidas. Será necessário retirar deles tais meios. O arranjo institucional que perpetua essa situação precisa ser desmontado.

**15.** Embora não consideremos que a crise brasileira seja meramente econômica – ela é uma crise muito mais profunda, que questiona o nosso destino –, este documento não se furtará a enfrentar, com certo nível de detalhe, a questão por todos considerada a mais difícil: há um modelo econômico alternativo e viável, considerando-se as limitações do exercício de governo no contexto das instituições atuais? Quais os primeiros passos? Como esse novo modelo se relaciona com alterações estruturais mais profundas?

É o que veremos.

\*\*\*

## II

### A alternativa macroeconômica

**16. A história da economia brasileira**, nos últimos trinta anos, pode ser contada como a história de suas sucessivas adaptações aos ciclos do capital financeiro internacional. Na década de 1970, o acúmulo dos chamados petrodólares e a desregulamentação de algumas praças financeiras, com a formação dos mercados *off-shore*, produziram um excesso de liquidez, logo repassado a economias periféricas, como a nossa, que o absorveram sob a forma de dívida. As condições pareciam propícias, com juros baixíssimos, até negativos.

Na década de 1980, as políticas do governo norte-americano inverteram a situação, conduzindo o sistema financeiro internacional a uma crise de liquidez que se traduziu em um brutal aumento nas taxas de juros, igualmente despejado sobre nós. Fomos levados a realizar um ajuste em sentido contrário, não mais voltado para absorver recursos sobrantes, mas para remeter ao exterior um múltiplo do que havíamos recebido. Os credores elevaram as taxas de juros a até 23% ao ano, fazendo-as incidir retroativamente sobre o estoque de dívida contraído na década anterior. Agiram sempre de forma unilateral, sem levar em conta os efeitos disso sobre nós. Aceitamos tudo, sem reagir. Experimentamos em 1981, ano do choque dos juros, a primeira recessão econômica desde 1929. Nos anos seguintes, nossa economia quebrou. Logo sobrevieram desarranjos cambiais e a crise inflacionária. Tivemos a primeira década perdida em termos de crescimento econômico.

Na década de 1990, o sistema financeiro voltou a dispor de excesso de liquidez, retornando a uma posição emprestadora. Foi a vez da renegociação da chamada “dívida velha”, seguida do Plano Real, cujo verdadeiro lastro foi a

abertura de um novo ciclo de endividamento. Com o país voltando a receber vultosos recursos do exterior, a inflação pôde ser contida, ao preço de formar-se um novo passivo externo em expansão.

Eis o problema estrutural da economia brasileira: sua condição de economia reflexa, que apenas reage e se adapta a ciclos externos e, por isso, não constitui um projeto próprio de desenvolvimento. Nos últimos dezesseis anos, aprofundamos essa condição, ao optarmos por nos inserir no chamado processo de globalização, principalmente, pelos fluxos financeiros. Ficamos reféns de capitais voláteis e perdemos a capacidade de controlar minimamente o nosso processo de desenvolvimento.

**17. O espaço permanente** de manobra desses capitais ultrapassa amplamente o espaço da sociedade nacional, com a qual eles mantêm vínculos tênues, ligados a oportunidades específicas de realizar bons negócios. A abertura financeira, iniciada por Fernando Collor e concluída por Lula, entregou a eles, e a seus associados internos, o nosso destino. Hoje, os não-residentes têm acesso pleno aos mercados domésticos de todos os tipos, com liberdade de movimentação para dentro e para fora, enquanto os residentes podem adquirir livremente ativos e passivos denominados em moeda estrangeira, convertendo reais em dólares e os remetendo ao exterior. Todo o grande capital tornou-se, potencialmente, capital estrangeiro, independentemente da nacionalidade dos seus titulares. Desapareceu o conceito de espaço monetário nacional.

Grande parte do que entra no país como saldo comercial sai pela outra ponta como remessas, e grande parte do chamado investimento direto estrangeiro é apenas uma farsa. Os países que mais investem no Brasil são os paraísos fiscais. O dinheiro entra como se fosse investimento estrangeiro, quando na maior parte, como todos sabem, é dinheiro de brasileiros que faz o

trajeto de fuga para retornar, quando assim desejar, protegido pelo sigilo e pelo estatuto, mais favorável e isento de tributos, de capital estrangeiro. Com a desregulamentação financeira, a riqueza da Nação e a riqueza dos residentes nacionais não mais se exercem no mesmo território monetário regulado pelo Estado nacional.

**18. A amplitude desse processo** tem graves conseqüências sobre a dinâmica da nossa economia. A primeira é a fraca capacidade de a sociedade disciplinar o impulso de acumulação de capital, subordinando-o a objetivos maiores, como a ampliação da soberania, da cidadania e do próprio desenvolvimento, visto em perspectiva de longo prazo. A segunda é a radicalização da dinâmica reflexa, marcada por ajustes passivos aos ciclos internacionais, com tendência a crises externas recorrentes. Pois, se o capital estrangeiro predomina – e se, como vimos, todo o grande capital nacional se transforma também em capital “estrangeiro” – então o ciclo da acumulação capitalista passa a conter uma nova exigência: generaliza-se a demanda de que os lucros sejam realizáveis em moeda estrangeira, cuja oferta é instável. Decorre daí a tendência a surtos de crescimento também instável, sujeitos a interrupções bruscas ou mesmo reversões, que já começaram a gerar a desindustrialização precoce do Brasil. Desde 1990, há dezesseis anos, o produto industrial brasileiro cresce menos do que a média da América Latina. Desde 1995, há onze anos, cresce menos do que a média mundial.

A movimentação sem regras de riqueza financeira impede o controle e até mesmo o cálculo da taxa de câmbio, ameaçando, com esse descontrole, desorganizar o sistema de preços em que se baseia a economia real. Como o mercado de câmbio é excepcionalmente volátil, ultra-sensível a movimentos especulativos, o capital financeiro adquire poder de veto sobre quaisquer

decisões que a sociedade queira tomar. Encurralado, o Estado torna-se refém desses movimentos. O poder soberano troca de mãos.

**19. Uma incerteza exacerbada**, uma alta instabilidade nas condições em que se processa a acumulação e um desenvolvimento intrinsecamente instável fazem com que o capital potencialize a sua natureza especulativa e passe a exigir duas coisas: altíssima rentabilidade e enorme certeza no curto prazo. A altíssima rentabilidade é a contrapartida exigida para que, em um sistema aberto e desregulamentado, a riqueza líquida aceite trocar a moeda melhor (o dólar) pela pior (o real), ou então (o que dá no mesmo) aceite não realizar o movimento inverso. Isso se obtém por meio de taxas de juros suficientemente atrativas, que sejam um múltiplo da taxa básica paga no sistema internacional aos ativos denominados em dólar.

A enorme certeza no curto prazo é a contrapartida exigida diante da incerteza estrutural, de longo prazo, que ronda a nossa economia. Por isso, a garantia legal de mobilidade plena, dada pela abertura da conta-capital, vem acompanhada de outras exigências: governos acocorados, sociedades desmobilizadas, instituições servis, ajustes fiscais sucessivos, Banco Central independente e garantia de que aquela mobilidade legal poderá ser exercida, de fato, a qualquer momento.

**20. Isso coloca a sociedade** brasileira diante de alternativas radicais: ou aceita transformar-se em um espaço para fluxos de curto prazo, na forma de um mercado mais ou menos emergente, conforme sua capacidade de adaptar-se aos ciclos do sistema internacional; ou, para desenvolver-se, precisará romper com esse tipo de inserção internacional, o que exigirá realizar reformas internas e reorganizar as bases sociais de seu sistema de poder político.

O Brasil precisa decidir se continuará aceitando sua condição de economia reflexa, agora radicalizada, buscando, em cada momento, estratégias oportunistas para extrair dessa condição algumas vantagens residuais, ou se deseja construir um projeto próprio, que dê ao país capacidade decisória suficiente para dirigir o próprio destino. É de soberania que estamos falando.

Sucessivos governos brasileiros vêm adotando a primeira opção – a da adaptação subalterna. Nós propomos outro caminho. Grandes países periféricos, como os Estados Unidos do século XIX e a China do século XX, já passaram por isso, cada um ao seu jeito, e só obtiveram êxito quando ousaram contrariar o lugar que lhes fora atribuído pela ordem internacional de seu tempo. Fizeram profundas reformas internas. Alteraram seus sistemas de poder. Cometeram erros e aprenderam com eles. Pagaram o preço associado a essas decisões. Mas, ao fim e ao cabo, deixaram para trás a condição periférica.

**21. No contexto atual,** a dependência pode mudar de forma, mas sempre se aprofunda. Alimentada pelas altas taxas de juros, a dívida interna evoluiu de 45,5% do PIB em 2003 para 50,6% em março de 2006. Para camuflar esse descontrole, o governo recomprou parte da dívida externa antes dos vencimentos previstos. Graças a esse expediente muito questionável – pois o custo da dívida interna, hoje, é muito maior que o da externa – foi possível manter estável o coeficiente dívida / PIB.

A dívida externa velha diminuiu (US\$ 103 bilhões em dezembro de 2005), mas aumentou, em maior velocidade, o passivo externo líquido da economia brasileira, principalmente na forma de investimentos de portfólio (US\$ 109 bilhões) e capitais de curto prazo (US\$ 130 bilhões). Ampliaram-se grandemente os estoques de ativos detidos por não-residentes, enquanto os

residentes, como vimos, ganharam o direito a expatriar livremente a riqueza estacionada em ativos financeiros.

Quando ocorrer a reversão do atual ciclo de liquidez internacional ficará evidente que a vulnerabilidade externa da economia, vista como um todo, tornou-se maior. Pois a melhora dos indicadores tradicionais de solvência e liquidez – dada pelo crescimento das exportações e das reservas internacionais, junto com a queda na dívida externa velha – não necessariamente significa uma vulnerabilidade menor. Algumas dimensões dessa vulnerabilidade não são captadas por esses indicadores (como as aplicações dos investidores estrangeiros no mercado doméstico de derivativos financeiros) ou ainda não transpareceram (como o aumento do estoque de títulos públicos detido por investidores estrangeiros depois do incentivo tributário concedido em fevereiro de 2006).

**22. Quanto mais elevadas** forem as posições com riscos, a participação de capitais estrangeiros voláteis de curto prazo e a alavancagem das carteiras, quanto mais ampla for a abertura financeira, maior e mais abrupta será a repercussão de uma mudança de cenário causada pela redução da liquidez internacional. Mais frágil está o país.

Enquanto os países asiáticos aumentaram sua inserção na economia internacional por meio do comércio, selecionando investimentos capazes de produzir esse resultado, o Brasil optou por privilegiar a inserção financeira. Juntou-se assim, alegremente, ao grupo dos perdedores da nova ordem internacional. Os países periféricos que seguem essa trajetória mantêm-se à tona enquanto oferecem ativos atraentes ao capital internacional. Fernando

Henrique privatizou e desnacionalizou empresas produtivas, além de fragilizar empresas nacionais privadas, que foram vendidas em massa.

Depois de oferecer o sistema de Previdência, o governo Lula inventou estímulos fiscais para que investidores não-residentes comprem títulos da dívida interna, principal ativo financeiro do país, dotado de grande liquidez. Essa medida compromete o coração da nossa soberania: depois de vender grande parte de seus ativos reais, *o Estado brasileiro está internacionalizando, diretamente, a sua capacidade de tributar, que é o lastro da dívida*. Retornamos, assim, ao século XIX, quando, em situações de incerteza, a Inglaterra exigia controlar diretamente as rendas dos portos, a única fonte, na época, das receitas do Estado.

**23. Se quisermos nos autogovernar**, precisamos criar instituições, leis, regras e práticas capazes de reconstruir o espaço monetário nacional e impedir que movimentações especulativas desarticulem, a qualquer momento, a nossa economia. Por isso, *o primeiro conjunto de medidas é aquele que restabelecerá o controle sobre o fluxo internacional de capitais em nosso território*, para devolver ao Estado os graus de liberdade perdidos, de modo a obrigar os investidores, domésticos ou estrangeiros, a acumular recursos em moeda nacional na proporção, na forma e no ritmo que interessam à sociedade como um todo.

Capitais indesejáveis, particularmente os de natureza especulativa, simplesmente não devem entrar no país. Cabe ao Banco Central definir as regras para afugentá-los, sob a forma de impostos e controles. Quanto à remessa de recursos ao exterior, a legislação brasileira em vigor, que vem sendo ignorada, apóia-se no princípio de que só têm direito a sair os capitais que previamente entraram, em proporções adequadas. Residentes não têm

direito de exportar capital, podendo fazê-lo desde que autorizados a isso, conforme regras estabelecidas pelo Banco Central. Da mesma forma, empresas que não geram cobertura cambial em suas operações só devem endividar-se no exterior ou ser desnacionalizadas quando devidamente autorizadas. É da defesa da economia nacional, vista como um todo, que se trata aqui.

**24. O controle sobre a movimentação** de capitais especulativos permitirá reorganizar a atuação das instituições que comandam, ou deveriam comandar, a nossa economia. Hoje, a política econômica começa na definição, pelo Banco Central, das taxas de juros que o sistema financeiro considera adequadas para não abandonar a moeda nacional. Para suportar essas taxas, o Estado brasileiro necessita retirar do seu Orçamento vultosos recursos. Parte significativa dos tributos recolhidos da sociedade se esteriliza na forma do famoso superávit primário, entregue aos especuladores. O Orçamento da União é espartilhado na boca do caixa para caber no que sobra. Como a despesa financeira está solta, todas as demais têm de ser fortemente vigiadas e contidas. O superávit primário ganha um *status* compulsório, e as despesas que compõem o orçamento de custeio e de capital passam à condição de resíduo.

*O Brasil funciona, pois, sem Orçamento.* Ao longo do ano, agrupamentos e *lobbies* lutam para definir quais gastos serão de fato efetuados e quais serão “contingenciados”. Dono da chave do cofre, o Ministério da Fazenda apequena e subordina os demais ministérios, enquanto o Executivo apequena e subordina o Legislativo. Tudo depende de decisões casuísticas, negociadas caso a caso, que não obedecem a um projeto e abrem os espaços para a perpetuação do fisiologismo e da corrupção. As relações entre os

poderes deformam-se estruturalmente. Nenhum deles controla, de fato, os gastos públicos.

**25. A arquitetura institucional** da nossa política econômica está virada de ponta-cabeça. Em vez de manejar a dívida pública como um instrumento de política econômica, como fazem todos os países organizados, o Estado brasileiro é manejado por ela, por meio de um Banco Central independente, opaco, intimamente ligado ao sistema financeiro, permanentemente contracionista, inimigo do crescimento e socialmente irresponsável, que se sobrepõe ao poder político da Nação.

Alterar o *modus operandi* do Banco Central e do Ministério da Fazenda é essencial para reorganizar a ação de todo o Estado brasileiro. Na nova arquitetura, que propomos, *o Banco Central precisará trabalhar de forma articulada e solidária com o Tesouro Nacional para apoiar a execução orçamentária*, ambos perseguindo objetivos combinados não só para a inflação – como hoje –, mas também para o emprego, a utilização da capacidade produtiva e o volume de crédito ofertado à economia real. Essa ação articulada deve assegurar que a economia seja irrigada com os fluxos monetários e financeiros necessários para conduzi-la, com relativa estabilidade de preços, a uma posição cada vez mais próxima do pleno emprego, ou seja, ao nível em que a produção realizada coincida com o uso do potencial produtivo existente. Como veremos, isso lançará o país em uma dinâmica de crescimento que abrirá espaços para alterar mais profundamente o modelo em vigor.

**26. Restabelecida a soberania** sobre o espaço econômico nacional e redefinida a arquitetura institucional, torna-se possível promover outras

mudanças na política macroeconômica, a começar, é claro, pela redução substantiva dos juros.

Ao assumir a Presidência, em janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso encontrou uma dívida pública interna de R\$ 65 bilhões; durante seus oito anos de governo, o custo de rolagem dessa dívida foi de R\$ 620 bilhões; no fim de seus mandatos, apesar das privatizações de empresas estatais e da elevação da carga tributária – que geraram recursos extras para o Estado –, a mesma dívida atingira R\$ 650 bilhões.

Lula assumiu nessas condições, em janeiro de 2003; até maio de 2006, havia pago R\$ 420 bilhões aos credores. Mas a mesma dívida, hoje, ultrapassa R\$ 1 trilhão.

Não é preciso ser economista para compreender que há algo muito errado: quanto mais pagamos, mais devemos, e o ritmo de crescimento da dívida supera de longe o crescimento da capacidade produtiva da economia nacional. *Esse processo desarticulou o Estado e está lançando a sociedade em uma crise sem precedentes.*

A desproporção dos gastos com o serviço da dívida, em relação aos demais gastos do Estado, é chocante. No orçamento da União em vigor, um mês de pagamento de juros corresponde ao dispêndio anual do Sistema Único de Saúde. Quinze dias correspondem ao gasto anual com educação. Dez dias, aos recursos alocados no programa Bolsa Família, que unificou quase todos os programas sociais anteriores. Um dia de pagamento de juros cobre com sobras o gasto previsto, no ano, para a construção de habitações populares. Um minuto corresponde à alocação anual de recursos com a defesa dos direitos humanos.

**27. O comprometimento de recursos** fiscais com o pagamento de juros é crescente, não só em termos absolutos, mas também relativos: 6,48% do PIB durante o primeiro mandato de Fernando Henrique; 7,95% durante o segundo mandato; 8,24% durante os primeiros três anos do mandato de Lula. Em 2005 o montante de juros chegou a R\$ 157 bilhões, com o governo federal respondendo sozinho por R\$ 130 bilhões.

O novo governo terá de posicionar-se diante de uma questão fundamental: reiterar ou interromper essa marcha da insensatez. PT e PSDB já mostraram quais são as suas opções. A nossa é, exatamente, a inversa: *retiraremos o Estado da posição de refém dos interesses rentistas, nacionais e internacionais.*

**28. O principal argumento** contra a baixa imediata da taxa de juros afirma que é necessário completar previamente o ajuste fiscal. Trata-se de um contra-senso. Significa condenar o país a um ajuste fiscal infinito, pois a única conta deficitária do Estado é, justamente, a conta de juros. Como os juros realimentam a dívida, eles, se permanecerem altos, sempre exigirão mais gastos futuros... com juros, que gerarão mais déficit... na conta de juros. *Não haverá ajuste fiscal sem queda dos juros, e a queda dos juros realiza automaticamente o ajuste fiscal* – eis o segredo de Polichinelo da macroeconomia brasileira. Enquanto as despesas financeiras permanecerem soltas, tratadas de forma irresponsável, o discurso da responsabilidade fiscal continuará sendo um engodo.

Ao aceitarem o caminho do ajuste fiscal infinito, PT e PSDB estão condenados a promover juntos, nos próximos anos, um ataque selvagem às derradeiras conquistas sociais da Constituição de 1988, incluindo os direitos previdenciários e trabalhistas, pois as alternativas já se esgotaram. Não há

mais espaços relevantes para aumentar a carga tributária, que está muito alta, nem para cortar investimentos, que estão abaixo do limite mínimo para a simples manutenção do que existe.

Se o próximo governo mantiver o atual modelo macroeconômico, como defendem o PT e o PSDB, isso colocará na ordem do dia, inevitavelmente, o aumento da desvinculação de receitas, o corte de despesas obrigatórias, a rediscussão de transferências constitucionais e a diminuição de gastos sociais que hoje estão protegidos pela condição de direitos. Apesar do silêncio dos candidatos desses partidos, as propostas estão na mesa, passando de mão em mão: aumento do superávit primário, elevação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), diminuição dos benefícios previdenciários, reforma da legislação trabalhista.

Por isso, renova-se a ênfase no “déficit da Previdência”, no “alto custo do trabalho” e na necessidade de diminuir as despesas vinculadas. São análises bastante ridículas: a Previdência brasileira, tal como definida na Constituição, é grandemente superavitária; o custo do trabalho no Brasil é muito reduzido; e as despesas vinculadas são o último refúgio da cidadania contra a volúpia dos especuladores financeiros.

**29. Os juros correspondem** hoje a cerca de 25% dos gastos totais do Estado brasileiro. É uma anomalia internacional. Boa parte do mundo mantém taxas reais próximas de zero (Inglaterra, 1,57%; Rússia, 1,27%; Chile, 0,44%; China, 0,29%) ou negativas (Estados Unidos, -1,09%; Zona do Euro, -1,89%; Japão, -2,6%; Argentina, -3,66%). *Não há outro motivo para as taxas brasileiras, a não ser o de promover uma colossal transferência de renda do mundo do trabalho e da produção para o mundo da especulação financeira.*

A despesa com juros é fortemente regressiva, do ponto de vista da distribuição de renda. Tem sido financiada com a elevação de uma carga tributária igualmente regressiva. Seja pelo lado do dispêndio, seja pelo lado da arrecadação, o Estado atua como elemento indutor da concentração de renda. Dada a maior dificuldade em conter despesas correntes, muitas das quais, até aqui, sujeitas a vinculações constitucionais, os cortes concentraram-se nos investimentos, que atingiram os menores patamares da história brasileira, criando sérios constrangimentos à retomada do crescimento.

Nesse contexto, a política fiscal também adquire caráter contracionista. A realização sistemática de superávits primários em torno de 4,5% do PIB representa uma esterilização de vultosos recursos. Pela tributação, retira-se poder de compra de segmentos sociais com alta propensão a consumir e, pelo pagamento de juros, transferem-se esses recursos aos detentores da dívida pública, que são aplicadores financeiros.

**30. Também os governos subnacionais** têm sido penalizados pelas políticas monetária e fiscal: pela concentração das receitas fiscais na União e pelo pagamento das altas taxas de juros definidas unilateralmente pelo Banco Central. Sem receitas, de um lado, e com despesas financeiras crescentes, de outro, as finanças de estados e municípios se desorganizaram. Essa centralização não é casual: *não há lugar para uma genuína Federação em um Estado submetido a um aperto fiscal infinito*. Os recursos disponíveis têm de ser concentrados nas instâncias mais afastadas das demandas sociais e que respondem diretamente aos credores. Estes não gostam que os impostos pagos pela Nação fiquem distribuídos entre milhares de prefeitos e 27 governadores, eleitos pelo povo local. Preferem lidar diretamente com um só ministro da Fazenda que seja capacho seu.

A transformação do ajuste fiscal em uma característica perene da nossa política econômica, em um ponto fixo ideológico do debate nacional, ultrapassa a sua dimensão econômica. Contém também um perverso sentido estratégico. Tais políticas associam-se, como se sabe, ao baixo crescimento. Embora às vezes necessárias, não podem eternizar-se, especialmente em um país dominado pelas necessidades de desenvolver-se e de promover justiça social. Quem aceita essa receita fica para trás. Quem fica para trás perde as condições de exercer sua soberania.

*Menos do que debates técnicos, estão em jogo relações de poder.*

**31. A queda dos juros** é necessária para (a) recompor a capacidade de investimento do Estado, (b) permitir uma redistribuição funcional da renda nacional, com elevação da participação das rendas do trabalho, cadentes há pelo menos três décadas, (c) diminuir o custo de oportunidade do investimento privado, (d) diminuir a relação dívida / PIB, abrindo espaço para alongar o perfil da dívida e alterar a sua composição.

Restabelecidos os controles sobre movimentos externos de capital – e, portanto, eliminada a possibilidade de uma corrida do real para o dólar –, o Banco Central retomará a capacidade de fixar baixas taxas de juros, reduzindo-as sem dificuldade a um patamar compatível com a situação internacional, o equilíbrio das contas públicas e a retomada do crescimento econômico. Se o sistema financeiro recusar as taxas menores oferecidas, ameaçando deixar de comprar novos títulos públicos, o Banco Central comprará os títulos vencidos, injetando liquidez no mercado interbancário. Ao mesmo tempo, usará todos os recursos que a lei lhe faculta – são muitos – para controlar a movimentação dessa liquidez. Os bancos terão de aceitar as

novas taxas oferecidas, simplesmente porque não terão alternativas melhores para aplicar os recursos em caixa à sua disposição.

**32. Isso não garante** o início de um novo ciclo de crescimento. Será preciso estimular ativamente a demanda. Partindo-se de uma situação inicial marcada pelo alto desemprego e a queda da renda média do trabalho, com esgotamento dos mecanismos de endividamento da população, só há duas fontes autônomas de demanda, que não se excluem: as exportações e os gastos públicos.

A primeira vem sendo utilizada desde 2002, graças a uma conjuntura internacional excepcionalmente propícia, que não sabemos até quando durará. Talvez já esteja acabando. Independentemente disso, pelo menos dois fatores conspiram contra o desempenho externo da economia brasileira em médio prazo. O primeiro é a composição da nossa pauta de exportações, centrada basicamente em *commodities* agrícolas e industriais, produtos de baixa intensidade tecnológica e bens intensivos em trabalho e em recursos naturais. De todas as exportações brasileiras, 40% referem-se a produtos em decadência, que experimentam variações negativas no comércio mundial, e 19% a produtos em regressão, que ainda variam positivamente, mas abaixo da média. As importações, por sua vez, apresentam um padrão inverso, concentradas em produtos de média e alta intensidade tecnológica.

Essa inserção comercial desfavorável, muito vulnerável a inflexões de ciclo no comércio internacional, tem-se demonstrado bastante rígida, tanto em termos setoriais como em termos de intensidade tecnológica, o que mostra a crescente defasagem da economia brasileira no cenário internacional. *Depois de dezesseis anos de discurso neoliberal modernizante, temos uma economia muito mais atrasada, em relação à economia mundial atual, do que tínhamos em 1980, em relação à economia mundial daquela época.*

**33. O segundo fator** que conspira contra o nosso desempenho externo é a persistente apreciação do câmbio, que foi uma marca do governo Fernando Henrique até 1999 e voltou a ocorrer a partir de 2002. Não é verdade que ela decorra dos saldos comerciais, pois a fixação do câmbio, na esfera das transações reais, deve expressar o resultado na conta-corrente – que é quase equilibrado –, e não, apenas, na balança comercial.

A distorção permanece porque *a determinação da taxa de câmbio passou a ser feita, basicamente, pelo circuito especulativo*. Os especuladores vendem posições futuras em dólar e compram posições presentes em juros, apostando na apreciação do real. O Banco Central sanciona esses movimentos, interessado em atingir as metas de inflação. E as filiais de empresas multinacionais aproveitam para remeter grandes quantidades de recursos às matrizes; os altos lucros que obtêm no Brasil, basicamente em operações financeiras, não se transformam em investimentos locais, por insuficiência de demanda. As empresas de infra-estrutura que foram desnacionalizadas não só torcem para que o movimento de apreciação da moeda siga em frente, como usam seu poder de operar nas finanças globais para garantir esse resultado, que aumenta suas remessas de lucros. Forma-se, assim, a grande aliança que conspira pela permanente apreciação do câmbio, deformando o sistema de preços relativos, contra a economia real.

Um período prolongado de valorização cambial, em um contexto de abertura comercial, provoca profundo impacto negativo na economia de qualquer país. A cadeia produtiva dos setores intensivos em tecnologia e capital perde densidade, pois neles os riscos do investimento são mais elevados. A estrutura produtiva regride. A indústria, como um todo, tende a

concentrar-se mais na finalização de produtos, pois nesses casos os componentes importados são quase iguais ao produto final.

*A combinação de taxas de câmbio valorizadas e de passivos externos líquidos elevados é a receita do desastre anunciado.*

**34. O destino das contas externas** brasileiras não pode continuar nas mãos dos capitais voláteis. Sem uma taxa de câmbio competitiva, a economia brasileira não crescerá. Se essa taxa não for relativamente estável e minimamente previsível, continuará sendo impossível realizar o cálculo econômico.

As soluções propostas pelo governo para enfrentar a permanente valorização do real aprofundam o problema. Todas, sem exceção – as já adotadas, as anunciadas e as que estão sendo estudadas –, aumentam a vulnerabilidade da economia brasileira e a expõem a riscos crescentes, que ficarão evidentes quando terminar o atual ciclo de liquidez internacional. Com a diminuição (e, no limite, eliminação) da cobertura cambial às exportações, recentemente anunciada, os fluxos de dólares gerados pelo comércio passarão a se subordinar às mesmas variáveis que comandam os fluxos de capitais, especialmente o diferencial de juros e a expectativa de valorização cambial. O circuito da especulação será ampliado.

A flutuação administrada do câmbio, em torno da taxa de equilíbrio – aquela que garante máxima utilização da capacidade produtiva com equilíbrio no balanço de pagamentos –, diminuindo sua volatilidade, representaria um poderoso estímulo às atividades produtivas brasileiras. Essa nova política cambial não terá impacto inflacionário, pois a estabilidade monetária não depende do nível em que está colocada a taxa de câmbio; só é influenciada

pela sua variação, realizada ou esperada. O período de transição é que precisa ser monitorado.

**35. As exportações brasileiras** são muito concentradas em grandes empresas, especialmente filiais de multinacionais que já atuam tradicionalmente no comércio exterior. Elas foram responsáveis por 75% do crescimento das exportações entre 1998 e 2004. *No primeiro semestre de 2006, apenas 69 grandes empresas realizaram 52% de todas as vendas externas do país.* O modelo exportador beneficia poucos. Tem baixo efeito multiplicador sobre o conjunto da economia.

A demanda externa, embora importante para o equilíbrio do balanço de pagamentos, tem também um efeito relativamente pequeno na geração líquida de emprego, como se viu nos últimos anos. Pois o emprego não varia conforme a totalidade das exportações, nem mesmo do superávit comercial; ele depende do resultado em conta-corrente, no qual, por motivos estruturais, o Brasil não poderá obter ganhos muito expressivos em curto prazo.

*O foco de uma política de redução do desemprego e de promoção do pleno emprego tem de ser o aumento da demanda interna, cujo impulso inicial só pode vir do aumento do dispêndio público não inflacionário.* A macroeconomia clássica diz que esse dispêndio deve ser deficitário. No caso brasileiro atual, não é necessário que seja assim. Basta obter equilíbrio orçamentário nominal, baixando a taxa de juros, o que reforça o caráter não inflacionário da proposta.

A idéia de que o governo deve ser sempre superavitário não encontra respaldo em macroeconomia. É fácil entender por quê: superávit no setor público é a contraface contábil de um déficit na sociedade. Se o governo recebe mais do que gasta, os agentes privados – empresas e famílias –, na sua

relação com o governo, gastam mais do que recebem. Se, ao contrário, o governo gasta mais do que recebe, os agentes privados recebem mais do que gastam. Ambas as situações têm vantagens e desvantagens. Por isso, contas públicas em superávit ou em déficit são receitas legítimas, dependendo da conjuntura econômica. *O Brasil, porém, escolheu o pior dos mundos*: tem superávit primário (a sociedade tem déficit na relação com o Estado) e déficit nominal (os rentistas têm superávit ainda maior na relação com o Estado).

**36. A queda nas taxas de juros** liberará recursos que estão presos no superávit primário. No nível praticado hoje, esse superávit significa que o governo retira da economia cerca de R\$ 90 bilhões por ano, para pagar parte dos juros da dívida (a outra parte é incorporada ao principal, e por isso a dívida não pára de crescer). O primeiro efeito é produzir uma transferência de renda dos pobres, os maiores pagadores de impostos, para os ricos, que detêm os títulos da dívida. Como esses títulos têm a mesma liquidez da moeda, sendo negociados diariamente no *over*, podemos chamá-los de “moeda financeira”.

*Nossa economia funciona com dois tipos de moeda*: a moeda comum, à qual todos têm acesso e que se desvaloriza conforme a taxa de inflação; e a moeda financeira, que rende juros muito acima da inflação. Só os mais ricos e os bancos têm acesso a esta última. Esta anomalia, até onde sabemos, não existe em nenhum outro país. É, de longe, o principal mecanismo de concentração da renda nacional.

O dinheiro (moeda comum) trocado por títulos (moeda financeira) também não é investido pelo Estado. O Banco Central o esteriliza, diminuindo a circulação dos meios de pagamento. Garante ganhos extraordinários aos aplicadores financeiros, enquanto comprime o crédito, provoca baixo crescimento e aumenta o desemprego. Fases de recuperação da atividade são

logo abortadas. A resultante é uma reiterada tendência ao baixo crescimento quando se observam séries mais longas.

**37. Essa engrenagem precisa mudar.** Na seqüência de uma nova política fiscal-monetária, o mercado monetário será progressivamente descolado do mercado financeiro, separando-se, por um gradiente de taxa de juros, o que é moeda virtual e o que é poupança genuína, com regras próprias de recurso a liquidez. Feito isso, sustentando-se baixas taxas de juros e retomando o crescimento econômico, pode-se perder o medo da dívida pública. Ela é um recurso legítimo dos Estados nacionais, e por isso existe no mundo todo. Gastos de hoje beneficiam as gerações futuras, e é justo que elas repartam os custos com as gerações atuais. Além disso, a dívida pública tem uma importante função macroeconômica, como reguladora da liquidez. O Brasil não precisa repudiá-la, mas retomar o controle sobre ela, diminuindo o seu custo de rolagem e alterando o seu perfil. Cerca de 40% dos títulos vencem em menos de um ano, e quase toda a dívida vence em dois anos. É essencial alongar esses prazos, pois quanto maior é a velocidade com que os investidores privados podem alterar a composição de suas carteiras, tanto menor é a capacidade de o governo administrar a dívida.

**38. Os R\$ 90 bilhões anuais,** hoje esterilizados no superávit primário, precisam ser usados para financiar dispêndio público em educação, saúde, habitação popular, reforma agrária, agricultura, saneamento, infra-estrutura, segurança e defesa. Milhões de empregos diretos poderão ser criados assim. Com o aumento das compras governamentais e da massa salarial, outros milhões de empregos se seguirão no setor privado. O financiamento disso, como vimos, não é intrinsecamente inflacionário, pois não se trata de emissão

primária de moeda. Trata-se de dinheiro que foi retirado da sociedade por meio de impostos.

A expansão dos serviços públicos não obedece apenas a um imperativo social. Ao contrário do comércio, dos bancos, das fábricas e da agricultura empresarial, que incorporaram regras “industriais” de divisão do trabalho, com automação dos procedimentos, os serviços não vinculados à produção – como educação, saúde, habitação popular, saneamento e segurança, tipicamente prestados pelo Estado – permanecem intensivos em trabalho. Como a urbanização aumenta a demanda por esses serviços, tanto em termos absolutos como relativos, abrem-se por essa via enormes possibilidades de expansão do emprego. Se em vez de 50 alunos em cada sala de aula tivermos 25, o ensino será de melhor qualidade e dois professores trabalharão no lugar de um. Se quisermos prover saúde pública de qualidade e terceira idade decente para todos, milhares de profissionais, de todos os níveis, serão requisitados. Espalhar saneamento é melhorar a qualidade de vida e disseminar trabalho.

Para os que acham que isso incharia a máquina do Estado, basta lembrar que o emprego público corresponde a apenas 8,5% do emprego total no Brasil. Nos Estados Unidos ele corresponde a 16%; na França, a 27%.

**39. Removidos os obstáculos** da política monetária, a retomada do crescimento exigirá a combinação de três elementos dinâmicos: (a) investimentos públicos em serviços e em infra-estrutura, que desempenham o papel de gasto autônomo e removem gargalos, aumentando a competitividade sistêmica; (b) consumo das famílias, que responde por 60% do PIB e representa o elemento endógeno necessário para conferir estabilidade ao novo

ciclo; (c) exportações, que também desempenham o papel de gasto autônomo e ajudam a remover restrições externas.

Isso significa romper com a visão dominante de política econômica. Segundo ela, a única contribuição que essa política pode dar ao crescimento é assegurar uma inflação baixa. O aumento da taxa potencial de crescimento da economia brasileira, ela diz, só pode ser obtido por meio de ganhos microeconômicos e de reformas institucionais, em geral para definir marcos regulatórios mais favoráveis ao capital. Desconsidera-se, assim, a influência da taxa de juros nas decisões de investimento das empresas e no crescimento de longo prazo.

Para aumentar a taxa potencial de crescimento da economia brasileira para 6% a 7% ao ano, supondo constantes os valores da relação capital / produto e da taxa de depreciação do estoque de capital, será necessário elevar a taxa de investimento para cerca de 26% do PIB. Isso significa aumentar a formação bruta de capital fixo em, pelo menos, 7% do PIB, em relação aos níveis atuais. *No início, isso depende crucialmente da retomada do investimento público, pois as empresas privadas têm de se adaptar ao ciclo econômico, não podem desafiá-lo.*

Hoje, o Banco Central age para que nada disso aconteça. Para justificá-lo, nos apresenta um raciocínio perfeitamente circular. Mantém altos os juros para que a taxa “saudável” de crescimento, fixada em 3,5%, não seja ultrapassada. Mas não leva em conta que as elevadas taxas de juros deprimem, elas mesmas, a formação bruta de capital fixo, pois nesse contexto poucos projetos mantêm-se economicamente viáveis. Assim, a ação do próprio Banco Central contribui para reduzir a taxa potencial de crescimento da economia. A profecia realiza a si mesma.

**40. Um dos subprodutos** do baixo crescimento crônico é a desorganização do mercado de trabalho, com a manutenção de um desemprego elevado, que atinge especialmente os jovens. Entre 1999 e 2004, a economia cresceu 14,5% (variação média de 2,7% ao ano), enquanto a taxa de investimentos, como proporção do PIB, diminuía sensivelmente. Por isso, a recuperação do emprego ocorreu fundamentalmente por meio de ocupação da capacidade ociosa. Nesse contexto, criam-se principalmente postos com baixa remuneração. Muitas vezes isso ocorre sob o estímulo da elevação da rotatividade do trabalho, com substituição de um posto de trabalho mais bem remunerado pela contratação de empregados com salários menores. A rotatividade aumentou 14% em período recente, e a metade dos empregados, em todo o país, têm menos de dois anos de emprego. A má qualidade da inserção internacional também contribui para isso.

A tabulação dos dados do Ministério do Trabalho permite uma conclusão estarrecedora: durante todo o governo Lula não há saldo líquido de emprego em faixas de renda acima de três salários mínimos. Nada menos que 64% dos novos postos de trabalho pagam até um salário mínimo, e o saldo remanescente se concentra basicamente em empregos de até 1,5 salário, com amplo destaque para os empregos domésticos; decresce a partir de então e se torna negativo em todas as faixas acima de três salários. Aumentou o emprego formal e caiu o rendimento médio do trabalho, o que representa, é claro, maior taxa de exploração do trabalho.

Nosso mercado de trabalho especializou-se em gerar postos de vínculo precário, de baixa produtividade e de baixa remuneração. *O trabalho qualificado está desaparecendo da economia brasileira.* Não é possível exagerar as conseqüências disso para o futuro do país.

**41. Não é verdade** que o Estado tenha ficado menor no período de hegemonia neoliberal. Depende do ponto de vista. O gasto com investimento, é verdade, caiu de 1,4% para 0,4% do PIB nos últimos oito anos, ficando abaixo da taxa de reposição. Mas a arrecadação de tributos e os gastos da União cresceram pelo menos 9% do PIB, por causa das despesas financeiras.

A retomada do crescimento também abrirá espaço para uma diminuição relativa da carga fiscal. Depois de um aumento brutal dessa carga entre 1998 e 2006, são compreensíveis as demandas para que ela seja reduzida. Porém, sem alterações na política monetária, essa medida provavelmente não produziria aumento do gasto ou do investimento privado, favorecendo o emprego. Sem queda da taxa de juros básica, um programa de redução tributária poderia ter um paradoxal efeito contracionista, pois empresas e famílias tenderiam a desviar sua renda adicional para o *over*, aumentando a dívida interna. O resultado sobre a demanda agregada seria desprezível; sobre as contas públicas, seria negativo. No contexto brasileiro atual só faz sentido reduzir a carga tributária, em termos relativos, por efeito do próprio crescimento econômico, pelo menos até obtermos uma queda substancial nas taxas de desemprego.

Com crescimento, torna-se possível diminuir progressivamente a carga, como proporção do PIB, sem afetar a capacidade de gastos do setor público, que, como vimos, será o componente decisivo na retomada do crescimento. Se a economia crescer 7% ao ano durante cinco anos seguidos e a carga tributária aumentar, em termos absolutos, em 2% ao ano, ritmo pouco superior ao crescimento populacional, ela cairá, em termos relativos, dos atuais 37% para 28% do PIB. Também a relação dívida / PIB cairá rapidamente. Será necessário, tão-somente, manter-se um equilíbrio fiscal nominal, objetivo fácil de ser atingido no novo contexto.

**42. Com taxas de juros** mais baixas, muitas outras decisões de investimento em ampliação da capacidade produtiva serão viabilizadas, aumentando a formação bruta de capital fixo e, junto com ela, como vimos, a taxa de crescimento potencial da economia. Nesse processo, podem ocorrer tensões inflacionárias localizadas e temporárias, decorrentes do hiato entre as decisões de investimento e o aumento subsequente da capacidade produtiva. Pressões desse tipo são admissíveis em qualquer processo de desenvolvimento.

Não haverá, porém, crise inflacionária. Não tem sentido imaginar que o Brasil possa ingressar em uma crise desse tipo em um mundo em que as taxas de inflação são muito baixas, com tendência a deflação. O grau de interligação das economias e os instrumentos à disposição do Banco Central impedem isso.

A política antiinflacionária será alterada. Em uma economia aberta, com câmbio flutuante e preços fundamentais em regime administrado, apenas um pequeno grupo de preços – os concorrenciais e destinados exclusivamente ao mercado interno – reage ao aumento de juros como arma de controle inflacionário (mesmo nesse caso, a eficácia dos juros é controversa). Por isso, o controle da inflação por meio, basicamente, da taxa de juros é muito imperfeito, tem efeitos colaterais indesejados e, no caso brasileiro, exige sempre uma *overdose*. A inflação brasileira é fundamentalmente de custos, e não de demanda. Pode ser inteiramente explicada por choques de oferta e pela inércia trazida pelos contratos indexados.

As *commodities* e os setores que têm preços administrados representam 69% do IPCA, adotado como referência para fixar e apurar as metas de inflação. Como as *commodities* variam com o câmbio, os preços administrados são regulados pelo governo e o segmento oligopolizado é capaz de defender seu *mark-up*, a política antiinflacionária baseada na contração da

demanda tem de deprimir, de forma desproporcional, os preços concorrenciais. Isso se faz com altas doses de juros (deixaremos de lado o fato bizarro de que, para perseguir suas metas, o Banco Central baseia-se em pesquisas de opinião realizadas com analistas de bancos, justamente os que têm muito a ganhar com taxas de juros mais elevadas). A baixa inflação, assim obtida, reflete uma média que esconde uma altíssima dispersão de preços, a qual penaliza as empresas que atuam em mercados não oligopolizados e produzem para o mercado interno.

A recuperação de graus de liberdade na operação da política cambial, a desindexação do reajuste das tarifas públicas e uma ativa política de rendas serão muito mais efetivas para controlar a inflação do que o atual regime de metas, que sobrecarrega a política monetária. E, em um contexto de retomada do crescimento e redução da relação dívida / PIB, o controle da liquidez também poderá ser feito com a utilização de políticas de *open market* sem desencadear os efeitos colaterais que conhecemos. Em uma etapa subsequente, se aparecerem pressões inflacionárias de demanda, resultantes do próprio crescimento, poderemos recompor um superávit, sem aumento da carga tributária, ao estilo de uma política macroeconômica anticíclica.

**43. Por meio de mil e um** expedientes, o governo Lula está tentando demonstrar que a acumulação financeira desenfreada é social e politicamente sustentável. Não é. O reiterado anúncio de que o Brasil entrou em uma nova fase de crescimento é uma farsa. Em primeiro lugar, não há crescimento, pois a renda *per capita* continua virtualmente estagnada. Em segundo, o que aí está não se sustentará.

Desde meados de 2002 até hoje, a única fonte estável de estímulo à nossa economia têm sido as exportações, impulsionadas por um ciclo

extremamente favorável no comércio internacional. *As restrições estruturais ao nosso crescimento permanecem inalteradas*: demanda interna reprimida, baixíssimo investimento público, infra-estrutura precária, crédito caro, pequenas escalas de produção, crescente concorrência de outras economias em ascensão, câmbio apreciado e volátil. Nesse contexto, são inócuas – quando não, simplesmente, mal-intencionadas – as propostas de marcos regulatórios mais favoráveis ao capital, de parcerias público-privadas e outras invencionices. *Não há risco jurisdicional ao investimento no Brasil. O risco é de natureza econômica e decorre dos fundamentos do modelo neoliberal.*

No plano interno, a principal novidade foi o aumento do crédito de consumo para as famílias, por meio do crédito consignado. Cerca de 80% dos usuários dessa modalidade de crédito foram aposentados e funcionários públicos, o que reduz praticamente a zero o risco das operações. Mesmo assim, elas têm sido feitas com taxas de juros extorsivas: 2,9% ao mês, ou 40% ao ano. A ampliação do crédito, como se sabe, se esgota rapidamente quando os juros são muito superiores ao crescimento da renda.

Como os ciclos da economia internacional se transmitem com muita intensidade para dentro da economia brasileira atual, nos momentos de baixa desses ciclos não resta, hoje, nenhum componente de demanda agregada capaz de sustentar o nosso crescimento. *A recuperação da capacidade de investimento público e a elevação dos rendimentos do trabalho são essenciais para se formar um eixo dinâmico endógeno* a partir da demanda doméstica, decisivo em uma estratégia de longo prazo. Só o crescimento firme do mercado interno e o aumento substancial da qualificação do trabalho realizado no Brasil poderão alterar esse quadro.

**44. A nova política macroeconômica** pode ser assim sintetizada: (a) restabelecer controles sobre entrada e saída de capitais, para que essa movimentação não desarticule, nem ameace desarticular, a economia nacional; isso não exige nenhuma alteração de natureza legal; (b) redefinir a arquitetura institucional em que a política econômica se realiza, para que o Orçamento seja, finalmente, uma peça de planejamento democrático dos gastos públicos, e para que o Banco Central atue de forma solidária com o conjunto do Estado brasileiro, tendo em vista três objetivos: relativa estabilidade de preços, crescimento econômico e busca do pleno emprego; (c) reduzir rapidamente a taxa de juros para níveis compatíveis com a realidade internacional, o equilíbrio das contas públicas e a retomada do crescimento econômico; (d) conter a influência dos circuitos especulativos sobre a taxa de câmbio, tornando-a menos volátil e mantendo-a tão próxima quanto possível do nível adequado para garantir equilíbrio nas contas externas e utilização plena da capacidade instalada; (e) usar a folga fiscal, criada pela queda das despesas com juros, para financiar de forma não inflacionária um programa de investimentos em infra-estrutura e serviços essenciais; (f) usar a folga fiscal também para renegociar dívidas de estados e municípios, de modo a fortalecer a Federação; (g) eliminar a indexação em preços administrados pelo próprio Estado, principal fonte remanescente de inflação.

**45. Em paralelo, realizaremos** uma auditoria do processo de endividamento que conduziu o Estado brasileiro à maior crise de sua história e paralisou a nossa economia nos últimos 25 anos. *A Constituição em vigor exige isso, no que diz respeito ao endividamento externo, e há muito a conhecer ainda.* O impacto da elevação unilateral das taxas de juros, na década de 1980, determinou o estoque das dívidas brasileiras até hoje. Em 1978, a dívida

externa era de US\$ 58 bilhões. Até 2005, pagamos US\$ 241,7 bilhões a mais do que recebemos em empréstimos, e, mesmo assim, a dívida persistia. Caso as taxas de juros tivessem sido mantidas em, no máximo, 6% ao ano desde 1978, como era o padrão desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os juros e amortizações pagos desde então – já descontados os novos empréstimos – teriam quitado a dívida em 1989. As transferências líquidas para o exterior, realizadas desde então, nos tornariam credores de US\$ 211,8 bilhões, na atualidade.

Nenhum contrato de endividamento firmado durante os governos militares contou com a aprovação do Senado; juros flutuantes incidiam sobre 92% do valor financiado; cláusulas de renúncia à soberania, com a definição de foro estrangeiro para a resolução de litígios, incidiam sobre 49% da dívida; e 38% dos recursos obtidos obrigavam o Brasil a adotar condicionalidades macroeconômicas do Fundo Monetário Internacional ou do Banco Mundial. Muitos desses contratos foram condicionados também à aquisição de produtos específicos e de fornecedores predeterminados. Outros previam a cobrança de juros anuais sobre as parcelas ainda não desembolsadas dos empréstimos. Tudo isso tem de ser examinado de forma madura, à luz de outras experiências e da legislação brasileira e internacional, para que a Nação conheça a verdade e retire lições para o futuro.

Por desconhecer essa trajetória, o Brasil continua a incorrer nos mesmos erros: o governo Lula acaba de lançar novos títulos externos que contêm cláusula de renúncia à soberania brasileira, o que fere frontalmente a Constituição.

\*\*\*

### III

#### A dinâmica do novo ciclo

**46. A gestão macroeconômica** abre um caminho de transição a um outro modelo de economia e de sociedade. Sua função é, antes de tudo, resgatar a nossa capacidade de fazer política econômica para retomar, em novas bases, a construção da Nação.

Nosso problema econômico mais relevante, no curto prazo, é conciliar crescimento e distribuição. *O elo entre ambos é o mercado interno.* A consolidação desse mercado como um elemento dinâmico é a nova face fundamental da questão nacional, marcada em décadas anteriores pela defesa dos recursos naturais e a opção industrializadora. É o aspecto central de um novo ciclo de desenvolvimento econômico.

Três diretrizes gerais decorrem dessa orientação: (a) aumentar a produtividade média (e não, principalmente, a produtividade marginal) do trabalho; (b) reter em nosso espaço econômico a maior parte possível da riqueza gerada; (c) distribuir essa riqueza da forma mais eqüitativa possível.

**47. É perfeitamente possível** estabelecer dessa forma uma nova dinâmica econômica. Ainda contamos com uma base produtiva relativamente moderna, articulada, mas que não está na ponta tecnológica; e com um mercado de consumo que conserva imensa sede de produtos tradicionais. São diferenças marcantes em relação à situação dos países mais ricos – diferenças decorrentes, é claro, do nosso atraso relativo atual. Mas, paradoxalmente, essa desvantagem contém elementos que, vistos no contexto de uma estratégia correta, representam oportunidades relativamente fáceis de desenvolvimento. Pois as mutações na estrutura produtiva podem ser mais velozes e mais

radicais no Brasil, onde a força de trabalho está distribuída por segmentos que apresentam os mais distintos níveis de produtividade. Deslocando trabalhadores dos setores mais atrasados para os mais modernos, ou modernizando esses setores atrasados, por meio da difusão de técnicas já conhecidas, há grande elevação da produtividade média. *Ao contrário do que ocorre nos países mais ricos, nós não precisamos operar com um horizonte tecnológico indeterminado.*

Além disso, temos grande quantidade de recursos e capacidades que se encontram ocultos, dispersos ou subutilizados pela longa ausência de um projeto coerente. Nosso desenvolvimento dependerá, em grande medida, da capacidade de os mobilizarmos.

**48. São imensos os ganhos** de eficiência disponíveis para ser capturados pela economia brasileira com a modernização de setores e atividades retardatários, melhor organização social da produção e da distribuição, e maior difusão de técnicas, com forte impacto sobre o nível de emprego. Em relação à renda, quanto mais igualitária for a sua distribuição, maior e mais variada será a demanda, e mais rapidamente o mercado interno alcançará dimensões que permitam ganhos de escala, o que aumenta também a nossa capacidade de competir no exterior.

É preciso interromper a interminável sucessão de ajustes recessivos, realizando em seu lugar um outro ajuste – muito mais profundo – que combine restrição seletiva da demanda de bens supérfluos, especialmente os que implicam elevado componente de importações, e expansão da oferta de bens essenciais, em um movimento coordenado. A expansão sustentada do mercado interno, apoiada por políticas industriais ativas, induzirá essa reorganização

gradual do setor produtivo, com ganhos de escala e alteração na composição setorial do produto.

**49. O Estado precisará** definir um conjunto de políticas destinado a baratear significativamente os custos da alimentação, da habitação e dos transportes. A mais recente Pesquisa de Orçamento Familiar, realizada pelo IBGE, mostra que mais de 75% da renda das famílias brasileiras dirigem-se apenas a esses três itens. Nas famílias pobres esse percentual é ainda maior, podendo chegar a 100%. Além de ser um indicador de baixa qualidade de vida – pois as pessoas apenas moram (mal), se deslocam (mal) e comem (mal) –, é uma informação importante para a política econômica, pois explica a atrofia do mercado interno. Nos três setores o Estado tem muito a fazer, de modo a diminuir o comprometimento da renda familiar com a comida, o aluguel e o transporte, liberando poder de compra para os outros bens e serviços, cuja produção será assim dinamizada.

**50. A recuperação e a ampliação** da infra-estrutura também demandarão novas políticas e grandes investimentos. Aí aparece com clareza o desmonte do Brasil.

Na energia elétrica, o processo de privatizações prometia aumento de oferta: gerou racionamento e incertezas. Prometia energia barata: as tarifas subiram 182% para a energia residencial, 130% para a industrial e a comercial, e 110% para a rural, em um período em que a inflação acumulada foi de 58%. Prometia dólares para o Brasil, mas as privatizações foram financiadas com recursos do BNDES. E o que é pior: geração e distribuição de energia, assim como ocorre nas demais áreas de infra-estrutura, são pagos em reais; a remessa de lucros das empresas estrangeiras vindas para esse setor

passaram a sangrar permanentemente as reservas brasileiras. Tudo resultou em uma desordem física, legal e institucional que o governo Lula não teve coragem de consertar, ao optar por um modelo híbrido, incapaz de reintroduzir o planejamento estratégico em todas as suas dimensões e de aproveitar as vantagens comparativas do Brasil. O Operador Nacional do Sistema aponta novo risco de déficit a partir de 2010 e talvez antes, se a economia voltar a crescer.

No petróleo, 60% das ações da Petrobrás foram vendidas a investidores privados, a preços ridículos, sendo 40% delas na Bolsa de Nova York, o que transformou a empresa em grande exportadora de divisas. Mantiveram-se os leilões de áreas petrolíferas brasileiras, com exportação do óleo extraído, o que nos reconduzirá à condição de importadores em futuro próximo – pois nossas reservas não são abundantes –, quando a disputa pelo petróleo estará muito mais acirrada e os preços, ainda mais altos.

Nos transportes, a manutenção da rede de estradas – por onde transitam 75% da carga que cruza o território nacional, excetuando-se o minério de ferro – exigiu, historicamente, 0,6% do PIB. Durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso foram investidos 0,3%; no de Lula, 0,1%. A expressão mais dramática desse descaso, além da ineficiência econômica, é a quantidade de acidentes: 1 milhão por ano, com 300 mil pessoas hospitalizadas e 47 mil mortes.

Na mineração, convivemos com uma lembrança vergonhosa. A Companhia Vale do Rio Doce, maior mineradora do mundo e maior empresa de logística do hemisfério americano, foi vendida por R\$ 3,4 bilhões, quando tinha R\$ 700 milhões em caixa ou em recebíveis de curto prazo. Desde então, não somou ao seu patrimônio nenhum novo ativo relevante. As minas, ferrovias, portos e navios, além de participações em siderurgias, já existiam.

Hoje, poucos anos depois, a própria companhia informa, oficialmente, que vale R\$ 127 bilhões. Há fortes indícios de que o mesmo grupo econômico realizou a modelagem da venda, inclusive com a definição do preço, e participou da compra de ações colocadas na Bolsa de Nova York, atuando nas duas pontas do processo.

Nas telecomunicações, o Brasil privatizou o sistema sem garantir, no novo modelo, a presença de uma operadora nacional forte e predominante. A indústria de equipamentos e os centros de pesquisa praticamente desapareceram, levando consigo milhares de postos de trabalho qualificados. Concedendo-se enormes subsídios estatais, a oferta cresceu, mas ao preço de montar-se um sistema irracional, que funciona com quase 25% de ociosidade, cobra as tarifas mais altas do mundo, contribui para desequilibrar as contas externas, pela alta remessa de lucros ao exterior, e é estruturalmente incapaz de cumprir a meta de universalização do acesso. Os serviços se adensaram principalmente nas áreas de altas rendas e se expandiram muito menos, horizontalmente. O volume de tráfego de pulsos telefônicos praticamente não aumentou, e a rede, como um todo, já quase parou de crescer: para cada telefone instalado, outro é cortado.

**51. Ineficiência e crises** em energia, transportes e telecomunicações transformam-se em ineficiência e crises sistêmicas, que atingem todos os empreendimentos. O Brasil é auto-suficiente no domínio das técnicas e na capacidade de execução na maior parte desses setores, que exigem projetos grandes e de longa maturação, sempre relacionados a um planejamento estratégico. Precisa usar essa capacidade.

Investimentos em infra-estrutura diferenciam-se dos investimentos comuns pela escala, integração e indivisibilidade. Implicam custos fixos de

instalação muito elevados. Exigem a construção de vastas redes de distribuição. São intensivos em capital e em tecnologia. Dependem de decisões coordenadas. Têm de prover bens e serviços ininterruptamente. Demandam profissionais qualificados. Mobilizam recursos volumosos em manutenção. Em muitos casos, constituem monopólios naturais. Não é verdade, pois, que a precariedade de investimentos privados nessas áreas decorra de riscos regulatórios. Estes investimentos não são típicos de um capitalismo privado financeirizado, muito menos em um ambiente de instabilidade macroeconômica.

*Um planejamento integrado da infra-estrutura é essencial para reforçar sinergias, sem as quais há enorme perda de potencial, e modernizar eixos espaciais de desenvolvimento, que precisam voltar a ter como principal referência a integração do território e a dinamização do mercado interno. O papel do Estado na elaboração dessa visão sistêmica e na realização desses investimentos permanece insubstituível.*

O montante mínimo necessário de investimentos em infra-estrutura econômica, a fim de evitar maior deterioração, é da ordem de R\$ 58 bilhões anuais, pouco mais de 1/3 do que o país gasta hoje com juros. Em 2005, a despesa empenhada em infra-estrutura, pelo governo federal, foi de R\$ 7,8 bilhões. Isso só reforça o que afirmamos na segunda parte deste documento, sobre a necessidade de recuperar a capacidade de investimento do Estado.

Além da infra-estrutura econômica, há a social: 83 milhões de pessoas ainda não são atendidas por sistemas de esgoto, 45 milhões carecem de distribuição de água potável e 14 milhões não dispõem de coleta de lixo. Cerca de 65% das internações hospitalares de crianças de zero a cinco anos decorrem da precariedade nesses serviços. O investimento necessário para universalizar os serviços de água e esgoto no país, conforme o Ministério das

Cidades, é de cerca de R\$ 10 bilhões por ano, durante 20 anos, também muito acima do que o que temos realizado. Há um déficit habitacional estimado em 7 milhões de residências.

**52. Tudo isso exige grandes** blocos de investimento. Para ajustar a estrutura produtiva brasileira ao novo ciclo será necessário estruturar um núcleo endógeno de desenvolvimento. *A consolidação desse núcleo endógeno não será um processo espontâneo, como não foi em nenhum outro país.*

Nele estão, é claro, o setor financeiro, as indústrias de insumos básicos e de bens de capital, o setor agrícola, a engenharia pesada e as empresas que podem desempenhar o papel de corporações estratégicas. Entre estas, por seu tamanho, integração nacional e/ou inserção internacional, destacam-se a Companhia Vale do Rio Doce, em mineração, logística e atividades correlatas; a Petrobrás, no complexo petrolífero, incluindo pesquisa, extração, refino, transporte e comercialização; o Sistema Eletrobrás, pelas grandes massas de capital que movimenta e a importância do insumo que produz, atuando em um setor em que é vital o planejamento com larga antecedência. Tais empresas têm capacidade técnica, financeira e de organização não só para operar em escala nacional e, se necessário, internacional, como para assegurar que a economia brasileira abrigue complexos sistemas de planejamento estratégico com funções estruturantes.

Além delas, precisaremos criar estruturas poderosas – provavelmente, novas empresas – que atuem em fronteiras tecnológicas, especialmente aquelas em que o potencial brasileiro é evidente, como as biotecnologias, os fármacos, as técnicas agroecológicas e as energias renováveis, todas elas demandantes de trabalho qualificado em alto grau.

**53. O Estado ocupará** seu lugar no provimento da infra-estrutura e na organização desse núcleo endógeno. As privatizações de empresas estatais serão submetidas a auditorias, cujos resultados definirão os caminhos a seguir. A Eletrobrás assumirá o papel de uma “Petrobrás da eletricidade”, realizando e coordenando os investimentos necessários para garantir que a oferta de energia volte a se antecipar à demanda, crescendo à taxa mínima de 9% ao ano, necessária para sustentar um crescimento de 6% a 7% no PIB. Os leilões de áreas petrolíferas serão suspensos, e revistos os contratos de concessão dessas áreas para empresas estrangeiras, pois o Estado brasileiro não tem condições de fazer valer sua soberania sobre reservas situadas em alto-mar e entregues, por trinta anos, a essas empresas. O Brasil voltará a planejar cuidadosamente o uso desse recurso estratégico não-renovável.

O novo governo deve apresentar um Plano Nacional de Viação (o último foi elaborado em 1973), com um conjunto de projetos estruturais para atualizar e modernizar a matriz de transportes. A expansão das atividades pelo território tornou disfuncional a matriz criada na década de 1950, baseada em rodovias, que respondia à necessidade de integração basicamente regional e de estímulo à indústria automobilística, que liderava o crescimento na época. É necessário um pacote de investimentos para recuperá-la e alterá-la, com ampliação e modernização das redes ferroviária, hidroviária e de cabotagem.

Os recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), do Fundo de Universalização de Serviços em Telecomunicações (Fust) e de outras fontes, hoje contingenciados no superávit primário, serão liberados para, junto com recursos orçamentários, elevarem substancialmente o investimento público em todas essas áreas.

**54. Numa economia de porte** continental, como a nossa, com extraordinária dotação de fatores, não existe um dilema entre expansão sustentada da demanda interna e ampliação das relações comerciais com o resto do mundo. Ao contrário. Preservadas certas opções estratégicas do ponto de vista da segurança e do bem-estar, o país pode e deve ser superavitário em certos setores e abastecer-se em outros no mercado internacional, tendo em vista otimizar a operação do seu sistema produtivo.

Mas essa inserção no sistema internacional deve ser feita de modo a: (a) ajudar a superar os desequilíbrios estruturais internos da sociedade brasileira, e não contribuir para agravá-los; (b) estimular a alocação ótima dos nossos fatores de produção, e não a subutilização ou o desmonte desses mesmos fatores; (c) ser compatível com o equilíbrio de longo prazo do balanço de pagamentos e a autonomia das bases monetárias da economia nacional.

Isso exige alterar o nosso padrão de inserção, com modificação da pauta de exportações, em direção a produtos de maior valor agregado, substituição de importações, regulamentação da conta financeira e seleção de investimentos estrangeiros.

\*\*\*

## IV

### A distribuição de renda e riqueza

**55. Entre as políticas** de distribuição de renda, destaca-se a elevação sistemática do salário mínimo, que, segundo nos informam as PNADs, influencia, direta ou indiretamente, a renda de quase a metade da população.

Ele perdeu poder de compra durante um longo período, o que o levou a um patamar muito baixo. Nos dez últimos anos iniciou-se um movimento de recuperação, o que é positivo, mas tal movimento ainda está subordinado ao jogo político-eleitoral de cada ano.

*Proporemos uma pactuação, na forma de lei, para garantir a continuidade da recuperação do salário mínimo, em bases estáveis e sustentáveis, em um horizonte temporal ampliado. A lei, a ser negociada com o Congresso Nacional e o movimento sindical, poderá estabelecer que o reajuste será calculado pela soma da taxa de inflação do ano anterior, mais a taxa do crescimento do PIB *per capita* (que expressa o aumento da produtividade), mais um fator adicional de aumento (que corresponderia a um ganho acima da produtividade, para compensar o longo período de arrocho), de modo a se alcançar a duplicação do valor do salário mínimo no menor tempo possível. Se, por exemplo, o fator adicional de aumento for fixado em 7% pode-se estimar em sete anos o período necessário para alcançar essa meta, a depender do crescimento obtido no PIB. A lei poderá valer por dez anos, quando então se rediscutirá a questão.*

**56. É falsa a alegação** de que a folha salarial do setor público não permite essa política. Entre os servidores federais, apenas 1% recebe até um salário mínimo, e o seu peso na folha é de apenas 0,09%; entre os servidores estaduais, eles são 6% do total e pesam 0,92% na folha; na esfera municipal, chegam a 25% do total de funcionários e correspondem a 7,1% da folha. Visto como um todo, o impacto desse aumento não é muito significativo.

É fato, no entanto, que há diferenças regionais importantes. A elevação do salário mínimo afeta mais fortemente um conjunto de municípios das regiões Norte e Nordeste. Mas sua elevação em, por exemplo, 10% ao ano, em

termos reais (PIB *per capita* + fator de aumento), beneficiando 450 mil servidores, exigiria apenas cerca de R\$ 80 milhões adicionais sobre a folha salarial desses municípios. O impacto sobre a massa salarial de todas as prefeituras seria de apenas 1,3%, com um gasto adicional de R\$ 170 milhões para favorecer 800 mil servidores. Isso poderia ser facilmente absorvido por meio de maiores transferências ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

**57. O aumento do salário** mínimo terá, provavelmente, impacto mais positivo sobre as finanças municipais (via dinamização das economias locais) do que negativo (via folha de salários). Em 3.546 dos 5.561 municípios brasileiros (quase 2/3 do total), as transferências previdenciárias são maiores que as do FPM. Isso mostra que o grande momento distributivo, no Brasil contemporâneo, foi a entrada em vigor da Constituição de 1988, cujos principais dispositivos sociais, como vimos no item 28 deste documento, serão desmontados por eventuais governos do PT ou do PSDB nos próximos anos.

*Para preparar e legitimar esse ataque aos direitos, grande ênfase tem sido dada a programas do tipo Bolsa Família, que se adaptam perfeitamente às políticas de austeridade fiscal: são muito baratos, não têm valor mínimo especificado, não têm recursos vinculados e são flexíveis quanto à suspensão dos benefícios. Não são direitos de cidadania. São favores do governo. É tudo o que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional recomendam.*

**58. O Regime Geral** de Previdência Social mantém 22 milhões de aposentadorias e pensões; 12,8 milhões correspondem a trabalhadores urbanos; 6,9 milhões a trabalhadores rurais; 2,3 milhões a benefícios

assistenciais a grupos mais vulneráveis, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com 1,6 milhão de beneficiários.

A distribuição dos benefícios revela elevada concentração na faixa inferior, equivalente ao piso de um salário mínimo: 2,2% do total estão abaixo do piso; 62,9% equivalem ao piso; 12,5% estão entre um e dois salários mínimos; 7,1%, entre dois e três salários. Portanto, 65% dos benefícios têm valor de até um salário mínimo e 85% de até três salários. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família (o Censo de 2000 mostrou que 62,4% dos idosos eram responsáveis por domicílios).

Direta ou indiretamente, o sistema beneficia cerca de 77 milhões de pessoas, mais de 45% da população brasileira. Transfere 7% do PIB (o Bolsa Família transfere 0,3%). A recuperação do valor real dos benefícios, na mesma proporção do salário mínimo, melhorará as condições de vida desse enorme contingente. Será compatível com a saúde das finanças públicas? Sim. Um aumento real de 10% do salário mínimo, por ano, equivaleria a R\$ 4,6 bilhões a mais nas despesas da Seguridade Social. Para os que acham que isso é insuportável, basta lembrar que corresponde a uma oscilação de 0,5% na taxa básica de juros, hoje.

**59. A Seguridade Social** brasileira é superavitária. Somando-se, de um lado, as receitas do sistema geral, tal como definidas na Constituição de 1988 (Cofins, CSLL, participação em loterias e contribuições específicas de empregados e empregadores), chegamos a R\$ 278 bilhões em 2005. A despesa total do sistema, no mesmo ano, foi de R\$ 221 bilhões, sempre segundo dados oficiais. Situação semelhante aparece quando observamos o regime de servidores civis e militares: superávit de R\$ 28 bilhões em 2005.

O suposto déficit decorre do sistemático desvio de verbas da Seguridade Social para pagamento de juros. Esse desvio vem sendo garantido pela chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU), cujo prazo de validade termina no fim deste ano. *A DRU não deve ser renovada. Em vez disso, deve o Orçamento da Seguridade ser recomposto, separando-o do Orçamento Fiscal, tal como definido pela Constituição.* Combateremos duramente privilégios e abusos, mas nenhuma perda de direitos haverá.

**60. Além da distribuição** de renda, pelo aumento do emprego e do salário mínimo, três reformas estruturais são necessárias para levar adiante uma distribuição consistente do estoque de riqueza.

A primeira é a reforma agrária, compreendida como um conjunto de medidas voltadas para retirar o rural brasileiro da profunda crise estrutural em que está. Não obstante a modernização da agricultura brasileira nos últimos trinta anos, com aumentos da produção e da produtividade, a maior parte das famílias que habitam no campo situa-se abaixo da linha de pobreza. Segundo o Censo de 2000, existem no meio rural 5 milhões de famílias cuja renda mensal é inferior a meio salário mínimo *per capita*.

O padrão do rural brasileiro precisa mudar. A agricultura que produzia fundamentalmente bens de exportação e enviava gente para as cidades era funcional, sob certo ponto de vista, na fase primário-exportadora e nos primórdios da industrialização. Hoje, as cidades não precisam de mais gente, e a pauta exportadora não pode mais depender de produtos agrícolas. A agricultura, ao contrário, deve ampliar as oportunidades de trabalho no campo, dinamizar pequenas e médias cidades, e baixar o custo da alimentação.

A agricultura familiar tem grande papel nisso tudo. O último censo agropecuário do IBGE mostra que ela ocupa 21% da área agrícola, mas realiza

38% do investimento total, emprega 81% da mão-de-obra no meio rural e responde por 47% do valor da produção agropecuária (incluindo-se aí o suprimento de 56% de alimentos e matérias-primas vegetais e de 67% da oferta interna de alimentos de origem animal). Numa palavra, é ela que gera comida e emprego. Além disso, nas regiões de agricultura familiar a renda é mais bem distribuída; as tecnologias agrícolas, menos padronizadas e menos dependentes de insumos químicos, ajustam-se muito melhor ao ambiente local.

As menores estimativas falam em 3,3 milhões de famílias que poderiam ser beneficiadas com a reforma agrária. Destas, 230 mil estão acampadas em beiras de estrada, lutando por terra. Vivem como refugiadas em seu próprio país. Nosso projeto visa a assentar 250 mil famílias por ano, durante quatro anos, com custos de R\$ 6 bilhões por ano, perfeitamente compatíveis com a capacidade financeira do Estado.

A distribuição de terras precisa atingir essa magnitude para provocar modificações na estrutura agrária, pois, caso contrário, os mecanismos regressivos dessa estrutura continuarão a operar. Será essencial, no entanto, combinar adequadamente essas ações com aquelas dirigidas a assegurar a qualidade dos assentamentos, a fim de que os assentados possam explorar economicamente a terra e auferir renda suficiente para viver com dignidade.

O programa completo de reforma deve abranger: (a) redistribuição de terras e regularização de posses; (b) fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista e ambiental; (c) fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos beneficiários da reforma e aos demais agricultores familiares; (d) dinamização da economia e da vida social e cultural das cidades e regiões sob forte influência rural.

A menos dos estados de Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo e Rondônia, nos demais há terras suficientes para atender à demanda, desapropriando-se exclusivamente terras improdutivas acima de 15 módulos fiscais, pelo critério econômico de inobservância da função social, tal como previsto na Constituição. A terra será transferida mediante contratos de concessão de uso, com vinte anos de duração, período em que os beneficiários ressarcirão ao Estado os recursos utilizados.

Uma reforma agrária abrangente, articulada a políticas de desenvolvimento local e regional, será decisiva para dinamizar o interior do país, pois as cidades de pequeno e médio porte gravitam em torno da atividade agrícola. A crescente importância da população urbana não deve obscurecer o fato de que, em termos absolutos, a população rural mantém dimensões consideráveis, em torno de 50 milhões de pessoas. E a existência de 3.300 municípios com menos de 25 mil habitantes dá uma idéia aproximada da extensão territorial dessa economia interior que pode ser estimulada.

**61. A segunda é a reforma tributária.** Nos últimos oito anos, a carga tributária brasileira passou de 29% para 37% do PIB, e os recursos concentraram-se ainda mais na União. Aumentaram, basicamente, os tributos cumulativos sobre o consumo, como a Cofins e a CPMF, além do Imposto de Renda sobre Pessoas Físicas, cuja tabela ficou congelada.

A distribuição social da carga se tornou mais perversa. Tributos podem incidir sobre o patrimônio, a renda, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, são chamados diretos (sobre renda e patrimônio) quando, em tese, não podem ser transferidos para terceiros, ou indiretos (produção, circulação e consumo), quando podem ser

transferidos. Os diretos são mais adequados para garantir a progressividade: quem tem mais, paga mais.

O sistema tributário brasileiro funciona ao contrário: 58% da carga se concentram em impostos sobre o consumo, indiretos. Embutidos nos preços das mercadorias, eles penalizam mais os pobres, que usam toda a sua renda para adquirir bens de consumo. Por isso, a população pobre paga, proporcionalmente, mais impostos que os ricos. Pelos dados da última Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), as famílias com renda até dois salários mínimos têm uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto aquelas com renda superior a trinta salários gastam 16% com esses impostos.

As instituições financeiras contribuem com apenas 2,7% do montante de tributos arrecadados no país, e os impostos sobre patrimônio representam 3,4%. O único imposto sobre a propriedade que é de responsabilidade da União é o Imposto Territorial Rural (ITR), que representou 0,03% da arrecadação em 2005. Remessas de recursos para o exterior, bem como lucros e dividendos distribuídos, estão isentos de imposto de renda.

A reforma tributária deve basear-se em três princípios: progressividade, descentralização federativa e revisão de isenções e de mecanismos de elisão fiscal. Isso implica: (a) aumento de impostos sobre patrimônio (ITR e impostos sobre transferência e herança); (b) redução de impostos indiretos; (c) fim da isenção de imposto de renda sobre a distribuição de lucros e sobre remessas ao exterior; (d) fim da isenção da CPMF para recursos aplicados em bolsas de valores; (e) fim dos incentivos fiscais a investidores estrangeiros para a aquisição de papéis brasileiros; (f) redefinição das alíquotas e faixas de incidência do imposto de renda sobre pessoas físicas, com correção anual da tabela; (g) redistribuição da receita fiscal entre União,

estados e municípios; (h) fim da dedução dos juros sobre capital próprio; (i) revogação das normas que favorecem a sonegação e a impunidade; (j) fortalecimento da fiscalização e reaparelhamento das aduanas. Também será preciso modificar a Lei da Responsabilidade Fiscal, para que ela imponha limites aos gastos financeiros do Estado, garantindo-se que também pelo lado do dispêndio o setor público atue de forma distributiva.

**62. A terceira é a reforma** do sistema financeiro. Frouxamente regulamentado e amplamente dominado por atividades especulativas, o sistema brasileiro – poderoso, lucrativo e moderno – não mobiliza recursos para o investimento produtivo, especialmente o de longo prazo, nem apóia as famílias, os trabalhadores ou as pequenas e médias empresas. Funciona como parasita do setor público e contribui para deixar a economia mais vulnerável aos choques externos, dadas as suas crescentes ligações com o capital especulativo internacional e os paraísos fiscais. Os vinte maiores bancos já concentram 80% dos ativos. Não houve barateamento dos serviços nem expansão do volume de crédito: em dezembro de 2005, ele correspondia a apenas 31% do PIB, nível baixíssimo, quando comparado com outros países. As taxas de juros médias para contratos de crédito pessoal permaneciam em torno de 82%; para pessoas jurídicas, eram de 31,7%.

A queda nas taxas de juros – ou seja, a suspensão dos subsídios públicos aos bancos privados, pois é disso que se trata – iniciará uma reorganização do setor. As instituições públicas vão liderar essa reforma, que visa a preparar um choque de crédito na economia nacional. Elas ainda detêm 35% dos ativos bancários, contra 42% de bancos privados nacionais e 22% de bancos estrangeiros, que vêm ampliando sua participação.

**63. Tamanha reorientação** da economia brasileira não poderá ser conduzida, evidentemente, pelas forças de mercado. Embora necessário para otimizar o funcionamento do sistema econômico, esse mecanismo é incapaz de promover mutações estruturais nos estoques de riqueza e, quanto aos fluxos, só impulsiona as atividades produtivas que geram rentabilidade para o setor privado. Inúmeros bens e serviços essenciais permanecem subofertados, pois os portadores dessas necessidades não têm renda monetária suficiente. Além disso, especialmente nos países retardatários, o desenvolvimento exige inúmeras decisões que não podem ser tomadas isoladamente.

É necessário contar com mecanismos de coordenação supramercado, que garantam a visão de conjunto e de longo prazo. Isso não se confunde com a estatização da economia. Para conduzir reformas estruturais, controlar as variáveis macroeconômicas decisivas, prover bens e serviços coletivos, explorar serviços de natureza monopolista, induzir distribuição de renda e riqueza, estruturar conglomerados estratégicos, estabelecer a forma de exploração de recursos não renováveis, promover o progresso científico e tecnológico e regular o intercâmbio com o exterior, o Estado não precisa controlar diretamente a maior parte da base produtiva. A sociedade deve poder combinar diferentes mecanismos de alocação de recursos, entre os quais o planejamento e o mercado, na forma de uma economia mista.

No novo padrão de desenvolvimento, diversos tipos de propriedade e de organização da produção devem existir de forma equilibrada, inclusive as propriedades estatal, pública não-estatal e privada, com generoso espaço para os empreendimentos de porte pequeno e médio, as cooperativas e todas as expressões da economia solidária. Com a expansão do mercado interno, o setor privado não monopolista será incrementado, via multiplicação de pequenas e médias empresas, com a abertura de inúmeras oportunidades.

**64. O fortalecimento do** Estado exige que sejam ainda mais fortalecidos, em paralelo, os mecanismos de controle da sociedade sobre o próprio Estado, sem o que ele tenderá a maior burocratização, maior arrogância, maior corrupção e maior propensão a errar. Daí a importância de uma poderosa esfera pública não estatal e de uma profissionalização da administração.

A alternância no poder, que é um ponto positivo dos regimes democráticos, precisa ser contrabalançada pela existência de uma burocracia pública estável e de alto nível, que represente o elemento de continuidade também necessário para o bom funcionamento de uma instituição complexa, como um Estado nacional, ao longo do tempo. Mudanças de milhares de quadros a cada quatro anos, com recrutamento indiscriminado desses quadros fora do aparelho de Estado, a partir de arranjos político-partidários, exacerbam a alternância a ponto de fazer preponderar seu aspecto negativo, por tornar errático o desempenho da administração. Nesses casos, decisões de curto e de curtíssimo prazo prevalecem amplamente sobre quaisquer outras considerações. O loteamento de cargos, além disso, o mais das vezes é apenas a face pública das redes de corrupção que se disseminaram. Presidentes da República e partidos que patrocinam esse tipo de “governabilidade” são cúmplices delas.

O novo governo deve completar sua equipe rapidamente, com cerca de trezentas pessoas altamente selecionadas, sem privilégios partidários, cujos nomes serão divulgados e que responderão à Presidência da República. Todos os demais cargos do Estado brasileiro serão preenchidos por funcionários de carreira, concursados, promovidos por mérito. Os famosos 25 mil cargos que a Presidência distribuiu para aliados políticos deixarão de existir. Isso exigirá, evidentemente, estabelecer uma relação republicana com o Congresso

Nacional, como poder independente, sob a vigilância de uma opinião pública bem informada. Esta é a principal reforma política que se tem de fazer.

\*\*\*

## V

### **População e território**

**65. Todos os caminhos** que apontamos só se tornarão possíveis com uma alteração no sistema de poder. Precisam ser afastados os grupos ansiosos por enriquecer ultra-rapidamente na especulação, que são os sócios menores da globalização financeira. Também precisam ser afastados os grupos que loteiam e parasitam o Estado. Ambos estão em conflito aberto com as aspirações da sociedade. No lugar deles, precisa entrar no poder o povo brasileiro. É com povo e território – os dois elementos permanentes da Nação – que terminaremos este documento programático.

É o povo que pode tirar o Brasil da crise. É ele que precisa que o sentido de comunidade prevaleça, que as instituições públicas funcionem, que a cidadania se fortaleça e que a economia se desenvolva. Imerso no mundo do trabalho, ele pode ver com clareza a viabilidade do país, cujo potencial conhece bem. Sem expectativas de enriquecimento desenfreado, pode dispensar a atração de capital especulativo e vagabundo. Portador de necessidades simples, não precisa de uma economia que se oriente para a difusão seletiva de altos padrões de consumo, ao preço da desagregação social.

**66. O maior patrimônio** de uma Nação é seu povo, e o maior patrimônio de um povo são sua saúde, física e mental, e suas capacidades culturais. O Brasil está em uma posição intermediária na transição epidemiológica. “Doenças da modernidade”, como as do aparelho circulatório e as neoplasias, já estão entre as principais causas de óbito, mas as “doenças da pobreza”, como as parasitárias, a hanseníase e a tuberculose, continuam disseminadas. A mortalidade infantil, embora cadente, permanece alta, principalmente nas regiões mais pobres. E as causas externas, especialmente violência e acidentes de trânsito, predominam entre a população jovem e urbana.

Aqui, tudo começa por cumprir a Constituição. Ela determina que o Estado funcione com três orçamentos separados: o fiscal, o de investimentos e o do sistema de Seguridade, onde está incluída a saúde. Os governos ignoram isso. Retiram os recursos da Seguridade para pagar juros aos bancos. A própria CPMF, criada na década de 1990 para financiar especificamente a saúde, é desviada. Como dissemos antes, vamos recompor o Orçamento da Seguridade. Aparecerá então o superávit de mais de R\$ 50 bilhões, que hoje fica mascarado pelo pagamento de juros. Esses recursos serão repartidos entre União, estados e municípios, em uma ação integrada, com metas bem-definidas para a recuperação da saúde pública.

**67. Ainda temos cerca** de 13% de analfabetos adultos no Brasil. Todas as metodologias de avaliação, nacionais e internacionais, apontam para uma gravíssima crise no sistema educacional brasileiro: 54% das nossas crianças terminam a quarta série do ensino fundamental sem terem sido alfabetizadas, quando esta é uma meta que deveria ser alcançada no final da primeira série; uma pesquisa por amostragem em brasileiros adultos encontrou 74% de analfabetos funcionais; e uma pesquisa aplicada em 31 países, coordenada

pela OCDE, colocou a qualidade da educação brasileira em último lugar. O problema se torna maior no ensino médio, com a falta de vagas: apenas 28% dos jovens brasileiros estão matriculados em escolas de segundo grau correspondentes à sua faixa etária. É chocante a passividade com que governo e sociedade brasileiros aceitam esses resultados e se acostumam a essa realidade.

O Brasil será convocado a realizar um mutirão educacional. Precisamos transformar a disseminação do aprendizado em prioridade nacional, revitalizar a escola pública, devolver dignidade ao ofício de ensinar, incrementar um processo intensivo de estímulo à criação e à difusão do saber, para que os avanços mundiais da ciência e da técnica sejam assimilados, reprocessados internamente e integrados em um acervo nacional de conhecimentos e práticas.

A eliminação da pobreza e da incultura, sob todas as suas formas e manifestações, deve ser um objetivo explícito ao qual a sociedade subordina os demais. Esse objetivo nunca será alcançado se for tratado, como hoje, como o resultado presumido de um modelo econômico qualquer.

**68. Somos um país de jovens** e temos uma relação muito favorável entre demografia e recursos. Pela nossa posição na transição demográfica, manteremos durante as próximas décadas uma população desejosa de trabalho, sem enfrentarmos nenhuma explosão demográfica. A taxa de dependência permanecerá declinante ainda por muito tempo, com crescimento mais que proporcional da população adulta, diminuição relativa da população infantil e crescimento moderado da participação de idosos. Uma parte significativa do nosso povo está apta a se inserir na produção moderna, formando uma massa crítica capaz de transmitir sua base técnica, educacional e cultural aos demais,

em um contexto em que a disseminação do aprendizado se torne prioridade nacional.

Outra potencialidade estrutural do Brasil é o seu território, ainda em processo de integração, com novos espaços sendo abertos à ocupação produtiva. Ele pode ser muito mais bem aproveitado com a realização da reforma agrária e a definição de novos modelos de ocupação para o semi-árido do Nordeste e a Amazônia.

O semi-árido tem uma população rural estimada em 2,2 milhões de famílias. É a população brasileira mais desprovida de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e contenção de vetores de doenças. É a que mais sofre com os efeitos do clima, a que mais migra, a que morre mais cedo.

No lugar de obras faraônicas, que concentram os recursos e beneficiam as oligarquias, defendemos o projeto “uma terra e duas águas”. Ele visa a proporcionar a cada família do semi-árido uma área de terra suficiente para viver com dignidade, uma fonte permanente de água para abastecimento humano (cisterna caseira) e uma segunda fonte para a produção agropecuária, conforme a vocação de cada microrregião. A água a ser captada, na maior parte, é a da própria chuva, que é suficiente, mas concentrada em um curto período do ano.

Para oferecer isso àquela população é preciso, além da reforma agrária, construir uma malha hídrica de aproximadamente 6,6 milhões de pequenas obras: duas cisternas no pé da casa para consumo humano, sendo uma usual e outra de segurança (4,4 milhões ao todo); mais 2,2 milhões de obras (cisternas, barragens subterrâneas, etc) para reter água de uso agropecuário. *No conjunto, é uma obra gigantesca, mas desconcentrada. A captação de água realizada assim, no pé da casa e na roça, já é também a distribuição dessa mesma água.* Com 1/3 da água da chuva que cai sobre o semi-árido

todos os anos poderiam ser irrigados 2 milhões de hectares de terras. O custo desse projeto hoje, sem levar em consideração o custo da reforma agrária, é de aproximadamente R\$ 8 bilhões. Vale a pena. Ele oferecerá segurança alimentar e hídrica a todas as famílias que vivem na caatinga.

**69. A integração da Amazônia** é outro urgente desafio. Foi no século XX – há pouco tempo – que obtivemos o direito jurídico sobre todo o nosso território atual, mas nunca desenvolvemos um modo de ocupação adaptado às condições e às potencialidades da floresta tropical úmida, que predomina no Norte. Por não o termos desenvolvido, mantivemos enormes extensões frouxamente ligadas ao conjunto do país, cada vez mais submetidas a uma exploração predatória. O aumento da importância dessa região no século XXI – por seu potencial hídrico, energético, alimentar, mineral e genético – renova e apressa o desafio. Precisamos criar poderosas instituições nacionais – como a Petrobrás foi criada, em 1950 – que integrem e coordenem o trabalho de milhares de pesquisadores e cientistas capazes de conceber e consolidar, junto com as populações locais, um modelo inteligente, moderno e sustentável para o desenvolvimento da região.

**70. Temos também um continente** à espera de integração. O mundo contemporâneo tem sido marcado pela formação de blocos regionais, como o Leste da Ásia ou o Nafta, ou mesmo megaestados, como a União Européia, cada qual contendo o seu próprio núcleo histórico: o eixo China-Japão, os Estados Unidos, e o eixo Alemanha-França. Para superar sua marginalização no cenário internacional, a América do Sul deve caminhar na mesma direção. O Brasil é insubstituível na criação do núcleo histórico desse novo arranjo

regional de cooperação e desenvolvimento – latino e americano – que poderá vir a configurar um novo bloco, ou uma federação de nações, no futuro.

É um continente com grande potencial. Um eixo formado por Venezuela, Brasil e Argentina, constituído de forma consistente, representaria um fortíssimo pólo de aglutinação. A complementaridade das economias é enorme. A Venezuela é o segundo país mais importante do mundo em recursos energéticos, só atrás da Rússia. A Argentina tem uma agricultura fortíssima. Dos dez países mais bem dotados em recursos biológicos, seis estão na Amazônia. Temos gás, petróleo, minérios, capacidade de geração elétrica, água, terras, insolação abundante. Podemos ser facilmente superavitários em alimentação e energia, duas áreas muito sensíveis no mundo atual. Nossos povos podem construir com facilidade uma identidade comum.

**71. Terminamos este documento** apresentando, explicitamente, os cinco os compromissos fundantes do novo projeto:

(a) *O compromisso com a soberania.* Ele representa a nossa determinação de dar continuidade ao processo de construção nacional, buscando recuperar para o Brasil um grau suficiente de autonomia decisória;

(b) *O compromisso com a solidariedade.* Ele nos diz que essa continuidade deve se dar em novas bases, voltada para a edificação, pela primeira vez em nossa história, de uma nação de cidadãos, eliminando-se as chocantes desigualdades na distribuição da renda, da riqueza, do poder e da cultura;

(c) *O compromisso com o desenvolvimento.* Ele expressa a decisão de pôr fim à tirania do capital financeiro e à nossa condição de economia periférica;

(d) *O compromisso com a sustentabilidade.* Ele estabelece uma aliança com as gerações futuras, pois se refere à necessidade de inventarmos um novo conceito de desenvolvimento, adequado ao ambiente de uma grande nação tropical, formada por diferentes biomas; um desenvolvimento que valorize as pessoas e seja amigo da natureza;

(e) *O compromisso com a democracia ampliada.* Ele aponta para a refundação do sistema político brasileiro em novas bases, amplamente participativas e verdadeiramente plurais, nas quais se incluem a ampliação dos espaços públicos e o resgate da função pública em todos os níveis.

Esses compromissos são solidários entre si. Não podem ser dissociados. Constituirão uma permanente fonte de inspiração para nós. Para retirar o Brasil da crise, mobilizar os brasileiros e iniciar a construção de uma sociedade livre, solidária e justa.