

Comunicação

Plano Nacional de desenvolvimento: papéis da sociedade e do Governo¹



National development plan: the roles of Government and society

Marcio Pochmann

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.

Bom dia. Uma saudação a todos que acompanham este momento de reflexão e diálogo a respeito do teor do desenvolvimento no planejamento. Vou dividir minha exposição em três partes. A primeira é sobre a problemática do planejamento no desenvolvimento neste início de século 21. Em segundo lugar quero chamar atenção para os desafios do planejamento diante das profundas transformações que o capitalismo vem vivendo atualmente. E em terceiro lugar destaco elementos que considero fundamentais na perspectiva de planejar nosso processo de desenvolvimento.

Talvez uma das nossas principais dificuldades seja a inexistência de maioria política que trabalhe com a perspectiva de um plano de médio e longo prazo. A sociedade brasileira não viveu experiências revolucionárias do ponto de vista de uma revolução burguesa, como a Inglaterra, os EUA e a França tiveram. E revoluções são muito importantes para alterar a estrutura do poder, impor prejuízos para determinados segmentos e oportunidades a outros. Nós não tivemos experiência de revolução burguesa, muito menos socialista como tiveram China, Rússia e Cuba, para citar alguns casos. Especialmente pelo fato de não termos tido uma revolução burguesa nós não construímos uma sociedade civil organizada comparável a outros países que tiveram experiências revolucionárias.

Florestan Fernandes chamou atenção que a chamada Revolução de 30 não foi de fato uma revolução. Dessa época até a crise da dívida externa de 1981 tivemos forte expansão da economia

1 Edição da palestra proferida em 7 de julho de 2011, em Brasília, no evento promovido pela ASSECOR para celebrar os **lançamentos do Fórum de Planejamento e Desenvolvimento Nacional - FPDN** e da **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento - RBPO**.

nacional. O Brasil fora o que a China é hoje, um período longo de crescimento, um projeto de transformação de uma sociedade agrária para uma sociedade urbana industrial que é feita sem passar pela experiência de uma revolução ou mesmo de reforma.

O professor Fiori tem uma tese que demonstra que a preocupação da maioria política construída em torno da Revolução de 30 foi um conjunto de segmentos políticos perdedores durante a República Velha por mais de 30 anos, que encontraram na depressão de 1929 a oportunidade de se juntar numa frente política ampla, que tinha de fascistas a comunistas, liderados por Getúlio Vargas. Constituem uma maioria que não é suficientemente forte e organizada para fazer com que o novo supere o velho. O diálogo entre a aristocracia paulista e mineira diante da contra-revolução de 1932 com as forças revolucionárias de 30, lideradas por Getúlio, deve ter sido um debate mais ou menos assim: – Tudo bem, Dr. Getulio, o senhor quer construir esse negócio de indústria, cidades, trabalhadores, direitos... Mas vá construir lá na cidade. Não me venha fazer nada no campo, na fazenda, por que se fizer aqui vai levar tiro.

Então nós vamos construir o novo longe do velho. O exemplo clássico disso é a CLT, primeira experiência de direitos sociais brasileira, estabelecida em 1943, que é estabelecida para algo que não existia. A CLT foi estabelecida para trabalhador urbano. Em 1940 nós tínhamos a cada 10 trabalhadores, 9 no campo. E a CLT foi feita para a cidade. Tudo bem que ela tem o valor estratégico que 50 anos depois a maior parte dos trabalhadores é urbana e tem a perspectiva de ser incluída no direito social e trabalhista que a CLT confeccionou.

Um segundo aspecto importante de ser considerado dentro dessa tradição brasileira de não ter uma maioria de fato capaz de conduzir as transformações é que o que Fiori chamava atenção: o desenvolvimento brasileiro era o de empurrar os problemas para frente, e não resolvê-los. Nós fomos transformando um país agrário em um país urbano-industrial sem ter feito as reformas. Temos hoje acumulados 60 anos de experiência em reforma agrária. Desde o final dos anos 50 o Brasil faz reforma agrária e hoje a estrutura fundiária do Brasil é muito pior que em 1920. Uma estrutura muito mais concentrada, que ainda é piorada pela crescente participação do capital estrangeiro, comprando terras no Brasil em locais com recursos que nós brasileiros nem sabemos, mas certamente eles sabem, pois têm uma boa visão do nosso subsolo.

Outra reforma que não fizemos foi a tributária. Nós continuamos sendo um país que tributa fundamentalmente os pobres. Os ricos brasileiros não pagam impostos, por que não têm tributos ou por que têm uma série de modalidades para fugir dos tributos. Formamos um fundo público que começou a devolver aos pobres parte do que eles pagam. E muitos ainda, de forma preconceituosa, dizem que programas como o Bolsa Família são assistenciais. Imagina, nós estamos devolvendo uma parte do que eles pagam! Quem recebe até dois salários mínimos no Brasil paga um salário mínimo de imposto. Empresários não pagam impostos no Brasil.

Não fizemos a reforma tributária, tampouco fizemos a reforma social. Não construímos um estado de bem estar social, com educação, saúde, saneamento, transporte de boa qualidade para todos. Apesar de nós sermos uma República Federativa por mais de 120 anos, a nossa escola ainda não é republicana. Nós temos 3 milhões e 700 mil brasileiros de 4 a 17 anos fora da escola.

Uma das questões chave é a ausência de uma maioria política capaz de conduzir um projeto de longo prazo. Diante disso tentamos resolver as emergências do dia-a-dia. O Estado brasileiro funciona em grande parte como se fosse um pronto-socorro, com muito *band-aid*, muita atadura, mas pouca reflexão, pouco instrumental para trabalhar.

Imagina se o presidente Fernando Henrique tivesse dito no seu planejamento que durante seus oito anos não haveria crescimento econômico, que o desemprego iria dobrar, que a concentração de renda iria aumentar. Ele poderia dizer isso? Ou se o presidente Sarney tivesse dito em seu planejamento que a inflação aumentaria de x para y. Não dá pra dizer essas coisas, portanto acabam ficando ocultas.

Nessa primeira década do século 21 nós estamos diante da formação de uma maioria política. Essa maioria que deu base para o presidente Lula e dá para a presidenta Dilma é uma maioria em construção, diferentemente daquela que se dissolveu pela recessão no Governo Militar.

Em 1974 nós tivemos uma crise dramática no capitalismo, elevação do preço de *commodities*, o preço do petróleo foi triplicado, vários países optaram por fazer recessão. Houve um debate no interior do Governo Militar, entre Reis Veloso e Mário Henrique Simonsen. Mário oferecia como receita fazer uma recessão por que os outros países fizeram e precisávamos nos ajustar frente ao preço do petróleo. Veloso havia dito o seguinte: “tudo bem, quer fazer uma recessão, mas nós vamos dissolver o regime militar, por que com recessão nós não vamos ter base de apoio”.

Não se fez recessão, o que foi importante não pela continuidade da Ditadura, mas pelo fato que o Brasil fez um segundo plano nacional de desenvolvimento, que foi fundamental para avançar no processo de industrialização brasileira. Criamos o Pró-alcool, uma alternativa ao petróleo, e até lançamos as bases dos programas regionais de renda que temos hoje. Mas em 81, com Delfim Neto, no último governo militar, há opção pela recessão. A idéia era de que a recessão seria curta o suficiente para ajustar o país às necessidades do pagamento da dívida, mas com um período de recuperação rápido para ganhar a eleição de 84. Ele errou no tempo, a recessão durou mais, três anos, mas a economia cresceu tão rapidamente em 84/85 que colocou em dúvida inclusive a eleição em 84.

Os imbróglis da política dificultaram a continuidade de um período maior. Então, a maioria política que governou o país da revolução de 30 até o final dos anos 70 se dissolve com a recessão em 81/83. Aí nós vamos ter duas questões, como se sustenta a democracia brasileira de um lado e, de outro lado, como é que você apazigua os interesses do grande capital, pois não terá mais ele a

possibilidade de ter taxa de retorno em uma economia que não cresce, que foram os 25 anos que permanecemos numa situação de semi-estagnação no Brasil. Como é que faz esse acordo? Como é que mantém a democracia em um país que não tem cultura democrática? Temos mais de 500 anos de história e nem temos 50 anos de democracia, estamos completando 26 anos. É o período mais longo da nossa experiência democrática.

Como é que se mantém o regime democrático de um lado e de outro lado se apaziguam os interesses de um setor produtivo que não tem a possibilidade de ter uma taxa de lucro crescente em uma economia que vai crescer 2% na média. O que ocorre? Ocorre a constituição da macroeconomia financeira no Brasil. Nós temos menos de 170 bancos no Brasil e são os mais avançados do ponto de vista tecnológico.

Já no início dos anos 80 se criou o cartão bancário que permitia pegar dinheiro nas diferentes praças bancárias e girar a roda da macroeconomia financeira. **Fez com que o Estado brasileiro, que comprometia 1,8% do PIB em pagamento de juros em 1980, começasse a comprometer 9% do PIB para o pagamento de juros.** Pra que isso? Para compensar aquilo que o setor produtivo não tinha na atividade produtiva. Como é que nós sustentamos, do ponto de vista da democracia, do apoio da população que tem demandas reprimidas, as bases da sustentação política em um país que não vai crescer, que não vai ter emprego? Em 1980 o Brasil era a 8ª economia do mundo e 13ª no ranking do desemprego. No ano 2000 o Brasil é a 14ª economia do mundo e ocupa o 3º lugar em desemprego. Houve uma regressão social inegável no Brasil. Como é que se sustentou a democracia, o acordo com os grandes capitalistas brasileiros? O Estado serviu para isso. De que forma? Aumentando dramaticamente a carga tributária bruta, não a líquida. **A carga tributária bruta saiu de 22% do PIB para 35%.** Treze pontos percentuais nós aumentamos na carga tributária, em cima de quem? Dos ricos, da classe média? Imagina! Foi nos pobres. E essa carga tributária serviu para o que? Melhorar a educação, a saúde, a habitação? Não. A carga tributária líquida, que é o que nós descontamos do grupo que arrecada em termos de taxas, impostos e contribuições, o que nós descontamos do pagamento do serviço da dívida, e das transferências sociais, o que sobra hoje é 15,16% do PIB, que era o que nós tínhamos de carga tributária líquida em 1980. Mas esse diferencial entre o bruto e o líquido foi pra onde? Pagar serviços da dívida de um lado, e por outro lado renúncia fiscal e transferências sociais. Nós sim, a classe média brasileira, fomos privilegiados com uma série de subsídios. Como é o caso daqueles que declaram imposto de renda e podem abater despesas com educação privada, saúde privada, assistência privada, previdência privada. Tudo isso é abatido do imposto de renda, só no Brasil. Até empregado doméstico podemos abater no imposto de renda. No ano passado, 5 bilhões de reais deixaram de vir para o cofre público para subsidiar a educação privada brasileira, através dos descontos, recibos que nós temos direito. Treze bilhões de reais deixaram de arrecadados na forma de pagamento da saúde privada no Brasil. Sem falar na previdência social e em programas como o Bolsa Família, que foram transferências para a população mais pobre. Então são arranjos, não tem uma maioria política e ficamos nessa situação.

Nessa primeira década do século aparentemente aparece a constituição de uma outra maioria política, com qual sentido de país nós não sabemos. Há uma disputa dura no Brasil, essa nossa dificuldade de decisão do ponto de vista da maioria política. Qual é o projeto de país? A gente não tem projeto de país, mas ele está em disputa. O projeto de país do Brasil é o país da fama ou o Brasil do vácuo? Brasil da fama é o Brasil da fazenda, da maquiladora e do minério. Ou é o Brasil do vácuo? Que é do valor agregado do conhecimento. Essa é a disputa. Nós vamos entrar em um ciclo de expansão, dependendo do que vai ocorrer no cenário internacional, possivelmente de 20 anos. Daqui a 20 anos vamos ter um outro país. Pode se um país sustentado e cada vez mais pressionado por atender os interesses internacionais do ponto de vista da oferta de produtos primários. Vamos continuar exportando pedra, pau e água? É nisso que nós somos especialistas. Ou vamos mudar o nosso modelo? Temos um desafio clássico do ponto de vista do planejamento que é o seguinte: a existência ou não de uma maioria política que conduza uma visão de longo prazo.

Outro desafio do ponto de vista do planejamento é entender as transformações profundas do capitalismo nos dias de hoje. Nós temos uma deficiência crescente pela nossa formação ser cada vez mais assentada na especialização. Cada um de nós aqui é especialista em alguma coisa. Especialista é aquele que sabe cada vez mais de coisa nenhuma. As transformações do capitalismo pressupõem uma visão ampla, e essa é uma lacuna que todos nós temos. Uma lacuna inclusive de entender o nosso país, qualquer setor que viemos a tratar. O setor de saúde é um mundo, uma complexidade enorme. A educação é outra complexidade muito maior. Ou seja, nós estamos num estado de complexidades e perdemos cada vez mais a visão do todo, do conjunto. Estamos prisioneiros das visões setoriais, das especializações. Obviamente isso não é uma crítica às especializações, evidentemente necessárias, mas é uma crítica à nossa incapacidade de ter uma visão ampla, totalizante.

E o capitalismo vem se transformando de forma contundente. Pela primeira vez desde 1930, a recuperação econômica mundial não é puxada pelos países centrais, os ricos. São os países não desenvolvidos que puxam o crescimento da economia mundial. China, Índia e Brasil protagonizam essa recuperação. Nós estamos diante de um deslocamento inegável do centro dinâmico do mundo. Isso poucas vezes ocorreu. Ocorreu a partir do século 18 com a primeira Revolução Industrial, que tirou o centro do mundo da China e da Índia. Até o século 18 eram esses os países que dominavam a produção. Eram sociedades agrárias e quem tinha mais terras e mais pessoas trabalhando tinha maior produção. E ainda tinha uma pré-manufatura, vamos dizer assim, do ponto de vista do artesanato existente nesses países. A Revolução Industrial vai permitir pela primeira vez que países pequenos e com populações pequenas sejam capazes de produzir muito mais do que as suas necessidades. A Revolução Industrial vai permitir, portanto, que a produtividade do trabalho cresça a passos muito largos. Vai permitir que o tecido, feito pelo tear mecânico, tenha um custo menor e mais qualidade do que aquele feito a mão pelos indianos e chineses. Então há uma inversão na revolução industrial do trabalho com o deslocamento do centro dinâmico da Ásia para a Europa, especialmente a Inglaterra.

A segunda revolução industrial e tecnológica – energia elétrica, motor à combustão, automóvel, eletricidade etc – vai permitir um novo salto na industrialização e o surgimento de países que se colocam como possíveis sucessores da Inglaterra. Nós vamos ter uma disputa duríssima entre Estados Unidos e Alemanha. Duas grandes guerras mundiais para definir qual é o país que sucede a Inglaterra. O encerramento da segunda grande guerra deixa claro que os Estados Unidos sucedem a Inglaterra. E agora, na virada do século 20 para o 21, o que nós estamos vendo? O esvaziamento, uma decadência dos Estados Unidos, que se transformou em uma economia oca, sem indústria. O neoliberalismo fez mais mal para os países ricos do que para os pobres. Eles não têm base industrial, e há uma concentração da manufatura, agora, na Ásia, especialmente na China. E há inegavelmente no sul da América a possibilidade de o Brasil exercer a liderança de um outro projeto. Então, está em disputa, digamos, nesse âmbito das transformações no início do século 21, as oportunidades de um outro desenvolvimento.

Eu queria dizer quais são os desafios da perspectiva brasileira que nós precisamos considerar. O primeiro desafio é de natureza demográfica. O Brasil vem passando por uma transformação demográfica muito rápida e, infelizmente, desde a transição da ditadura para a democracia, o tema demografia desapareceu das agendas. Os demógrafos há quinze anos imaginavam que o Brasil estaria em 2030 com 240 milhões de brasileiros. As estimativas atuais indicam que o Brasil talvez chegue a 207 milhões, talvez, por que a velocidade da queda da taxa de fecundidade é enorme, as mulheres estão tendo cada vez menos filhos. E se nós chegarmos a 207 milhões de brasileiros em 2030, a partir daí nós vamos entrar em uma fase de regressão absoluta do número de brasileiros. Talvez cheguemos em 2040 não com 207, mas 205 milhões de habitantes, dois milhões a menos. É razoável um país com dimensões continentais com 207/205 milhões de brasileiros? Ainda que no capitalismo pessoas não sejam iguais a consumidores, mas o tamanho da população é o potencial do mercado interno. O mais importante de levantar o tema da demografia, do ponto de vista das taxas de fecundidade, é reconhecer a mudança substancial em sua composição. Nós vamos ser um país fundamentalmente de negros, não brancos. Hoje nós temos 52% dos brasileiros que se declaram não brancos. Tendo em vista que a taxa de fecundidade da mulher branca é quase duas vezes menos do que a da não branca, nós teremos uma mudança na composição dos brasileiros muito mais acentuada. Podemos fazer talvez com que 70% da composição dos brasileiros seja de não brancos em 2030. Eu não digo isso por uma questão racial, mas pelo fato que nós vemos hoje que a população não branca é a mais vulnerável. Com maior dificuldade de acesso às políticas públicas, aos bons empregos, à educação, dois terços dos extremamente pobres no Brasil são não brancos. Ou seja, vai ser necessário muito mais que políticas de cotas, mas políticas universais que atendam fundamentalmente esses segmentos se quisermos um Brasil menos desigual.

Sem falar na desestruturação das famílias. Até pouco tempo as famílias tinham dois adultos e três crianças. As famílias tinham condição de apoiar o envelhecimento do tio, do avô, da sogra, sogro, dos pais. As famílias que nós estamos hoje conhecendo são monoparentais, de um adulto e uma criança. O adulto quando muito uma mulher ou então um idoso. Essas famílias não terão

condições de apoiar o envelhecimento acentuado que nós estamos vivendo. Estamos entrando numa fase em que as pessoas não vão viver 70 anos, mas próximo dos 100 anos de idade. Como financiar essa nova circunstância? Hoje nós temos 3 milhões de pessoas com 80 anos ou mais de idade. Em 2030 serão 20 milhões. O Brasil não está preparado para viver com isso. Não tem condições de viabilizar uma mobilidade adequada nos dias de hoje. Alteram-se os gastos da saúde, menos com crianças e mais com pessoas idosas. É uma transformação brutal, o povo brasileiro daqui a duas décadas será totalmente diferente do que temos hoje. Temos ainda uma folga para tentarmos lidar com essa realidade.

Segundo tema, no nosso modo de ver, fundamental, é a disputa do público com o privado. Nós estamos vivendo uma fase do capitalismo em que não são mais os países que têm empresas, mas empresas que têm países. São 500 grandes corporações transnacionais que dominam qualquer setor de atividade econômica. E essas grandes empresas são tão fortes que o seu faturamento supera o PIB de países. As três maiores corporações do mundo têm um faturamento que acumulado equivale ao PIB do Brasil, que é o 7º do mundo. A Petrobras tem um faturamento maior que o PIB da Argentina. O Brasil tem a Petrobras ou a Petrobras tem o Brasil? Em 2020, ao se manter a exploração do Pré-sal, possivelmente a Petrobras responderá por 40% do PIB brasileiro. Quarenta por cento dos engenheiros brasileiros estão vinculados à Petrobras. Há uma fraqueza do ponto de vista do Estado. Como é que você planeja em um universo que prevalece micro e pequenas empresas, mas as grandes têm cada vez mais força, e elas são tão grandes que não podem nem quebrar, por que se quebrar leva à bancarrota o sistema econômico, como demonstrou o Lehman Brother nos Estados Unidos. E essas grandes empresas participam cada vez mais do orçamento público, capturam o orçamento público.

Por fim, o desafio do planejamento exige nós considerarmos a mudança nas novas formas de riqueza. A riqueza se pronuncia cada vez mais pelo trabalho imaterial. Não é mais a sociedade do trabalho material, a sociedade da agricultura, da indústria, da construção civil. Não que esses setores não sejam fundamentais. São muito importantes, mas os que mais crescem são os setores de serviços. Setenta por cento dos empregos gerados hoje no Brasil já são do setor terciário. Nossa principal cidade industrial, São Paulo, é uma cidade de serviços. A sociedade de serviços é muito diferente da sociedade urbano-industrial. Muda a forma de trabalho. Como há um processo de alienação enorme no Brasil, mas não é só especialmente no Brasil, está havendo um avanço na exploração do trabalho nunca antes visto. Sem conscientização, sem críticas, pela presença do telefone celular, pela internet, pelo computador, todos estão trabalhando muito mais que a jornada oficial. Nós estamos levando o trabalho para casa, dormindo no trabalho, sonhando com trabalho, como nós não temos boas pesquisas no Brasil a gente nem sabe isso. Na Inglaterra, um estudo feito com trabalhadores de serviços demonstra que já não existe mais o descanso semanal remunerado na Inglaterra. Para o cidadão, o trabalho não acaba quando ele sai do local de trabalho. Ele importa o trabalho para casa. A pesquisa mostrou que as pessoas começam a desligar do trabalho sábado à tarde e já na tarde do domingo se reconectam novamente. Se há trabalho, há

riqueza. Essa riqueza não está sendo disputada pelo Estado e nem pelos sindicatos, que nem se dão conta desse processo. É um processo de alienação bárbaro. É comum inclusive o servidor ficar contente quando ganha um telefone celular corporativo: “agora sou importante, tenho um telefone corporativo”... Mal sabe ele que agora vai trabalhar muito mais. Vão achá-lo em qualquer lugar. Qual o impacto nas relações familiares? Diziam que as tecnologias da informação nos dariam condições melhores de vida, maior produtividade, mais tempo, imagina... Ninguém mais tem tempo para nada! Há um processo de insolidariedade crescente. É uma sociedade do individualismo, da solidão, da escassez do espaço público. O sonho dos prefeitos a 20/30 anos atrás era construir uma praça pública, uma área de entretenimento. Hoje o sonho do prefeito é ter mais *shopping center*, aquele local igual em qualquer lugar do mundo, mas como não tem calçadas dá para as mulheres irem bem vestidas de sandálias, com jóias, e passear com tranqüilidade. É um espaço em que a gente pode ficar durante 6/7 horas circundados por pessoas e sem abrir a boca. Nunca se consumiu tanto como se consome hoje, é uma sociedade doente. Portanto, são desafios do nosso planejamento, de reconhecer em que medida nós temos uma maioria política com visão de longo prazo. Em segundo lugar, reconhecer qual é a possibilidade do reposicionamento brasileiro frente ao capitalismo de novas centralidades mundiais. Em terceiro, termos claro que, a despeito do subdesenvolvimento que carregamos até hoje, temos outras questões, demográficas, de concentração profunda do poder privado e das novas bases da expansão da riqueza.

Muito obrigado pela oportunidade.