

Benefícios e Ônus da Globalização: uma Perspectiva Latino-Americana

Banco Central do México

Cidade do México (México), 8 de outubro de 2003.

Gostaria, inicialmente, de agradecer ao Banco do México e ao Senado mexicano o convite para partilhar com os presentes algumas impressões sobre os ônus e benefícios da globalização, sob uma perspectiva latino-americana. Pela amplitude do tema, pareceu-me mais conveniente concentrar a atenção em um dos mitos que se costuma propagar a respeito da globalização e seus efeitos sobre a região.

Refiro-me ao discurso de que os ajustes reclamados pelas exigências de competitividade em uma economia globalizada são incompatíveis, pelo menos a curto prazo, com políticas de promoção do bem-estar social. Em outras palavras, quero discutir a tese de que existiria uma contradição necessária entre a busca de estabilização monetária e fiscal, de um lado, e a adoção de políticas públicas nas áreas sociais, de outro.

Estou convencido de que a relação entre esses objetivos é muito mais de complementaridade do que de oposição. Naturalmente, nem todo processo de estabilização é acompanhado de uma elevação concomitante dos níveis de bem estar. Depende de como se procede a estabilização e, ainda mais importante, dos critérios que orientam a formulação e implementação das políticas públicas.

Terei como base, por razões óbvias, a experiência brasileira, mas no entendimento de que ela é emblemática do que foi e é possível realizar em outros contextos nacionais. Sobretudo porque o quadro de descontrole monetário e desajuste fiscal em que se achava o Brasil antes das medidas de estabilização era bem mais agudo do que o encontrado na maioria dos países da região.

Antes do Plano Real, falava-se, inclusive, da necessidade de satisfação de uma série de pré-condições econômicas para que um plano de estabilização pudesse vingar. A realidade mostrou que as medidas econômicas necessárias podiam constituir etapas e não pressupostos do esforço de estabilização, desde que introduzidas com um amplo amparo político e social.

A receptividade de que usufruiu o Plano Real foi função de um permanente esforço de esclarecimento da opinião pública, com o apoio da imprensa, sobre os fundamentos e objetivos dos passos que iam sendo adotados. Um trunfo importante nesse esforço foi a percepção generalizada dos efeitos imediatos do Plano sobre os níveis de pobreza. Com a eliminação do chamado imposto inflacionário, que penaliza, sobretudo,

os mais carentes, observou-se uma queda no número de pessoas em situação de pobreza absoluta do patamar de 20% da população para a faixa de 14%.

Se no Brasil inflacionário 20 em cada 100 pessoas eram indigentes, no Brasil da moeda estável esse número caiu para 14, o que significa que, para uma população de 163 milhões, o número de pessoas em quadro de carência ficou inferior ao do início da década de 80, quando o país tinha apenas 125 milhões de habitantes.

As cifras continuavam elevadas, mas o importante é que se definia um rumo que permitiria prosseguir nos anos seguintes no esforço de um aumento continuado dos indicadores sociais. Duas conquistas tornaram possível a manutenção da tendência de melhoria do quadro social na segunda metade dos anos noventa. A primeira foi a disseminação de uma cultura de responsabilidade fiscal. O motor desse avanço no Brasil foi a aprovação de lei comprometendo todos os níveis da federação com o equilíbrio entre receitas e despesas.

Instrumentos do gênero, como sabemos, foram adotados e seguidos ao redor do continente, como na Colômbia (1996), Argentina (1999) e Peru (1999). É possível falar, assim, de uma tendência regional de questionamento da tradição patrimonialista na gestão do Erário, abrindo espaço não apenas para o saneamento do Estado, mas para a possibilidade de planejamento de políticas públicas sustentáveis e duradouras.

Isto se deu passo a passo com o reconhecimento da necessidade de um aprimoramento continuado das políticas sociais. A orientação seguida no Brasil para a otimização das despesas sociais foi a atribuição de prioridade ao atendimento dos mais necessitados, evitando o desperdício e a malversação. Sob esse enfoque foi montada uma verdadeira rede de proteção social, que incluiu treze programas de repasse direto de renda aos estratos menos favorecidos, dos pequenos agricultores às vítimas da seca, das crianças às mulheres gestantes e com filhos em amamentação, das famílias de baixa renda aos idosos.

Em conjunto, os programas permitiram a transferência aos grupos mais vulneráveis de cerca de 30 bilhões de reais (8,5 bilhões de dólares) por ano, o equivalente ao que o Tesouro brasileiro arrecada com o imposto de renda das pessoas físicas e das empresas.

Os benefícios da rede são pagos por meio de cartão magnético, o Cartão do Cidadão, pela própria mãe de família, eliminando a intermediação de políticos e burocratas. Articulou-se uma concertação sem precedentes entre o Poder Público e os estratos mais humildes, com ganhos consideráveis em praticamente todos os indicadores sociais. A começar pela melhora na distribuição de renda. Medida pelo índice de Gini, a melhora é discreta: de 0,603 em 1993 para 0,572 em 2001.

Se olharmos o parâmetro mais confiável da evolução da renda por decil, o salto fica melhor evidenciado: enquanto a renda dos 10% mais ricos aumentou 13% de 1993 a 2001, a dos 20% mais pobres cresceu 63%. Muito concorreu para a redução da pobreza e desconcentração da renda a elevação do valor real do salário-mínimo. De 1994 a 2001, o salário-mínimo aumentou 27% em termos reais e dobrou em relação ao

custo da cesta básica, aproximando-se dos níveis mais altos desde sua criação em 1940.

Os avanços em educação e saúde também privilegiaram os estratos de mais baixa renda. A escolarização das crianças de 7 a 14 anos aumentou de 87% em 1994 para 96% em 2000, fazendo do ensino fundamental a primeira política social de alcance efetivamente universal no país. Entre as crianças dos 20% mais pobres, a escolarização cresceu de 75% em 1992 para 93% em 1999; entre as de cor negra, o avanço foi de 79% para 93%.

A mortalidade infantil caiu de 40, por mil em 1993 para 26,6 por mil em 2000, com quedas mais acentuadas nas regiões mais pobres do país. O atendimento médico gratuito das residências brasileiras assegurado pelo Programa Saúde Família passou a assistir 55 milhões de pessoas (contra 1,1 milhão em 94), exatamente o terço mais carente da população.

Enfim, o Brasil deu passos largos rumo à meta de universalização dos serviços sociais, há muito alcançada por alguns de nossos vizinhos, como Uruguai e Argentina. Contribuímos para a elevação dos indicadores sociais da região como um todo e talvez tenhamos indicado métodos, como a focalização de gastos – sem perder de vista o objetivo da universalização –, para uma redução continuada dos níveis de pobreza.

Não foi irrelevante para o avanço social no Brasil o fato de que os ajustes monetário e fiscal foram efetuados sem recessão. Desde 1993, quando foram tomadas as primeiras medidas que resultaram no Plano Real, até 2001, o PIB brasileiro cresceu em média 3% ao ano, acima do dobro do crescimento médio dos 12 anos anteriores. O crescimento acumulado entre 1993 e 2001 foi de 31,23%. Em termos per capita, o aumento foi de 16% nos últimos oito anos.

Além disso, o crescimento da economia foi regular. No período de 1981 a 1992, houve queda do PIB em cinco anos. De 1993 até 2002, não tivemos ano algum de queda do Produto Interno Bruto, que cresceu ininterruptamente, ainda que a taxas variáveis. Isto somente foi possível graças a um conjunto articulado de políticas modernizadoras, que incluíram:

- a privatização e quebra de monopólios estatais;
- a criação de agências reguladoras em áreas de infra-estrutura;
- a reestruturação do sistema financeiro e saneamento dos bancos públicos;
- atualização tecnológica e forte aumento da produtividade; e
- um novo marco de planejamento e integração regional, inclusive de alcance continental, como indica o processo em curso, por iniciativa do Brasil, de integração da América do Sul em energia, transporte e comunicações.

É importante ter presente que essas políticas modernizadoras e a retomada, ainda que discreta, do crescimento ocorreram em um ambiente internacional relativamente inóspito, marcado pelo recrudescimento do protecionismo e pela instabilidade do mercado financeiro. Se isto, por um lado, mostra que uma administração doméstica responsável vale em si mesma, garantindo avanços econômicos e sociais, por outro, reforça a legitimidade de nossos pleitos por uma globalização menos hostil aos interesses do mundo em desenvolvimento.

Singularizo dois desafios particularmente importantes para a América Latina: o acesso aos mercados agrícolas norte-americano e europeu e a redução da volatilidade do capital financeiro. Foi de todo desapontadora a posição assumida pelos Estados Unidos e pela União Européia na Reunião de Cancun.

Espero que o acompanhamento mais atento pela opinião pública mundial das tratativas multilaterais concorra para reduzir a resistência dos países mais afluentes à adoção de padrões de trocas mais equânimes. Não menos urgente é a necessidade de atualizar a arquitetura financeira internacional, tema que me ocupou desde o primeiro ano de mandato à frente do governo brasileiro.

Fui enfático na defesa de que o Fundo Monetário Internacional esteja melhor dotado para amparar os países que se encontrem em dificuldades conjunturais por conta dos ataques especulativos. Um caminho seria a ampliação dos direitos especiais de saque. Para aqueles de curta memória, a proposta talvez tenha soado uma construção no vácuo, ou mesmo um anátema.

Mas não custa lembrar que foi em torno da autonomia do Fundo e das reservas de que disporia que divergiram as duas principais personalidades por trás da criação do FMI e do sistema de Bretton Woods como um todo, o inglês John Maynard Keynes e o americano Harry Dexter White.

Ao contrário do que se costuma veicular, Keynes e White convergiram em praticamente todos os fundamentos das negociações de Bretton Woods. Concordavam em que a economia mundial deveria ser orientada pelo que chamavam de competição cooperativa entre as nações e não pelas políticas autárquicas e hegemônicas que haviam convulsionado os anos que sucederam a Primeira Grande Guerra.

Tampouco havia divergência entre Keynes e White quanto à necessidade de que alguma “medida inteligente de controle”, nas palavras do economista americano, fosse estabelecida para regular os fluxos de capital. Essa proposta resultaria no artigo VI do acordo de criação do Fundo, que, embora raramente utilizado, prevê a possibilidade de que o FMI solicite a um Estado-Membro o exercício de controles para evitar uma fuga excessiva de capital e o conseqüente recurso às reservas da organização.

Na questão em que se observou discordância, Harry White, ou seu país, levou a melhor. Keynes esperava que o FMI constituísse um verdadeiro banco central internacional, que servisse de contraponto ao poder econômico norte-americano, reunindo, entre outras atribuições, a de regular o volume dos fluxos de crédito e sua distribuição. Para Keynes, o Fundo deveria estar habilitado a criar seu próprio instrumento de crédito, que suplementaria as reserva em dólares.

Já White via o FMI como uma instituição destinada a assegurar o crescimento equilibrado do comércio mundial de uma maneira tal que preservasse o papel central do dólar nas finanças internacionais. Considerava imprópria, dessa forma, a idéia de que o Fundo dispusesse de um instrumento próprio de crédito. E assim foi criada a instituição, ancorada unicamente no dólar.

Só que White logo percebeu que a estabilidade do dólar ficaria em risco com o aumento que se anunciava vertiginoso do comércio mundial e a necessidade de uma expansão equivalente das reservas internacionais. White passou a endossar a posição de Keynes, chegando a propor a revisão dos estatutos do Fundo de modo a permitir a criação de reservas próprias. A proposta não prosperou. Somente duas décadas depois seria acatada emenda introduzindo a figura dos direitos especiais de saque, ainda que em volume sobremaneira limitado.

Faço essa digressão histórica para indicar que a esperada atualização do Fundo Monetário Internacional representaria, em larga medida, a recuperação de seu propósito original de garante da estabilidade financeira da economia mundial.

Dito isto, não há como ignorar que a estratégia de renovar o sistema de Bretton Woods, ou de trazê-lo de volta às origens, caso prospere, terá um tempo elástico de maturação, pela necessidade de um ajuste negociado de vontades soberanas, como todo grande empreendimento diplomático.

Em outras palavras, não é algo para amanhã. Convém, dessa forma, que se persista no esforço de adotar as políticas adequadas a um padrão sustentável de crescimento e a uma melhoria gradativa mas persistente dos indicadores sociais. É um melhor caminho não apenas para superar os ciclos de retração da economia mundial, mas para se posicionar para um usufruto adequado dos momentos de expansão.

Muito obrigado.