CRISE A BORDO

Um ano com altos e baixos

Wanderley Guilherme dos Santos

Se alguma avaliação de desempenho de governos já obteve consagrador sucesso, terá sido por acaso, e inutilmente, pois é pouco provável que se tenha sabido ou venha a sabê-lo. Em primeiro lugar, em razão de um obstáculo prático: não há ninguém, dentro ou fora do governo, capaz de acumular conhecimento exaustivo do que o governo realizou, ou não, em determinado período. São mirfades de decisões e não-decisões consumadas diariamente, em muito superior à capacidade governamental de armazená-las, para não mencionar a etapa de análise.

Por isso, segundo obstáculo a avaliações de governo, existe uma hierarquia de relevância no boletim cotidiano do comportamento governamental, privilegiando o núcleo de questões que, por esta ou aquele razão, fazem parte da agenda pública de problemas. O resto torna-se descartável, embora com freqüência encontrem-se entre os detritos decisórios algumas opções oficiais de significativo impacto sobre grupos populacionais. Quem determina essa agenda é questão crucial em sistemas democráticas. Normalmente, supõe-se que não existam barreiras à vontade dos grupos de inscrever itens na pauta pública, independentemente de sua origem social. Governo, sociedade (grupos de interesse), imprensa e formadores de opinião seriam, portanto, os responsáveis pela função das pautas da ordem do dia: responsáveis pelos pontos, pela ordem e pelo dia, fundamentalmente porque teriam acesso às informações consideradas relevantes.

Às vezes, porém, os mecanismos democráticos gaguejam e ilude-se mais do que se informa ao público. Por exemplo: desemprego. Todos os institutos e fundações que produzem evidências concordam que há grave problema ocupacional no Brasil. (...)

Colunas e reportagens, a mais extensa e sólida muralha em defesa do atual governo, têm servido à opinião pública a notícia de que o desemprego não se agravou. Não importa que os cadernos econômicos dos mesmos veículos desmintam-nas sistematicamente. Diz-se que o desemprego, no Brasil, não aumentou (5% da PEA em 1994; 5% da PEA em 1995) e que, em comparação com outros países (Espanha, França e Itália, de preferência), a taxa, mais do que aceitável, seria digna de aplausos.

Recentemente, o IBGE foi mais longe ainda e divulgou que, em verdade, a taxa de desemprego caiu de 5,06% em 1994, para 4,65% em 1995. Existe importante qualificação, porém. Aliás, duas. A primeira indica que os 4,65% se referem à média do ano, quando, medido mês a mês, o índice de desemprego cresceu acelerada e consistentemente a partir de setembro, revelando-se maior do que nos mesmos últimos quatro meses de 1994.

> *Às vezes, os mecanismos democráticos gaguejam e ilude-se mais do que se informa*

A segunda qualificação é uma questão de definição. Por "desocupados", o IBGE compreende aquele número de desempregados, mas que estavam procurando trabalho na semana de referência da pesquisa. Quer dizer, todos os que, desempregados, desistiram de buscar outra ocupação, não estão computados na estatística do IBGE. (...)

Aceitem-se, contudo, os números do Executivo. Afirmou em entrevista o presidente Fernando Henrique Cardoso que, sendo verdadeira a retração sofrida pelo setor secundário (industrial), a oferta de postos de trabalho teria aumentado na agricultura e nos serviços. Embora não sejam as mesmas as pessoas empregadas, continua o presidente, o saldo final registra um "equilíbrio estatístico". A declaração está estatisticamente correta, mas revela, ademais, que desemprego é mero codinome para o verdadeiro problema político e social: os desempregados.

É evidente que um metalúrgico do ABC paulista não vai ser frentista em Brasília, catador de uva no Rio Grande do Sul ou minerador em Rondônia. Uma vez despedido, ele vai estar desempregado. (...) Parte dos trabalhadores brasileiros qualificados se reempregam, em média, até seis meses depois da demissão, isto é, reempregam-se em ocupações similares à que possuíam, e parte deles permanece desempregada até se transformarem em desocupados permanentes, biscateiros ou integrados ao mercado informal de trabalho. (...)

Tenta-se cristalizar em relação ao desemprego a mesma trapalhada numerológica em que transformaram o mapa da fome no Brasil. O que os dados do IBGE sustentam é que 32 milhões de pessoas ganhavam até dois salários mínimos, definindo esse teto como a linha de pobreza. Dentro dessa faixa, porém, existem subcategorias: aqueles que ganham entre um e dois salários mínimos e os que recebem menos do que um salário mínimo. É este subconjunto dos 32 milhões que é considerado miserável e que atinge o total de 16 milhões de pessoas. Seria estatisticamente equivocado afirmar que existem 32 milhões de miseráveis, tanto quanto é inepta a repetição formalística de que só existem 16 milhões de pobres. Certamente, os analistas não são inexperientes ou tontos para confundirem um agregado (32 milhões) de um conceito (pobres), com um subconjunto (os miseráveis) daquele agregado inicial, e que se reduz a 16 milhões de pessoas. Em meio à confusão entre conceitos e números fica comprometido o esclarecimento do leitor.

Resultado, a agenda pública brasileira, que deveria refletir as demandas da sociedade com base em conhecimento adequado do que de fato ocorre no País, é distorcida. Assim, o segundo obstáculo a uma análise próxima do desempenho do governo encontra-se não na ausência de informações, mas em seu estupro.

Finalmente, o terceiro e insanável obstáculo a uma avaliação precisa do desempenho governamental: o desconhecimento de medidas que permitam aferir, em cada caso, quanto dos efeitos positivos e negativos de qualquer processo se devem à ação ou inação do governo e quanto a outros fatores. Exemplo simples: em ano de boa colheita de grãos os governos tendem a se apropriar com exclusividade dos desígnios divinos e dos resultados positivos, atribuindo-os à sua política de crédito, subsídios, proteção tarifária etc. Quando os resultados são negativos, a responsabilidade é atribuída ao clima, regime de chuvas, plantios especulativos, Papai Noel e, claro, ao funcionalismo público. Nenhuma novidade aqui. Este é o normalíssimo jogo político das aparências. A dificuldade está em demonstrar que a propaganda governamental é fraudulenta, quando é fraudulenta, na medida em que não é possível saber, em todos os casos, qual a contribuição do governo, positiva ou negativa, para o resultado final.

Por exemplo. Pequenas séries de consumo popular interpretadas como sucessos governamentais são, às vezes, evidências contra o governo ou, no mínimo, casos indecidíveis. Tome-se o aumento do consumo per capita de feijão, por ano. Divulga-se que, em 1994, o consumo foi de 20,8 kg, enquanto o de 1995 aumentou para 21,1 kg. Fantástico sucesso, registra-se. Vejamos:

Consumo Anual de Feijão Per Capita (em kg)

1993	1994	94/93	1995	95/94
18,4	20,8	+2,4	21,1	0,300

Na realidade, a magnitude do consumo em 1995 (300 gramas per capita por ano!) comparada à de 1994/93 (2 kg e 400 gramas per capita) caiu escandalosamente. Significa isso que o governo foi responsável por esta queda? Pode ter sido, como pode não ter sido, não há como saber. Mas uma coisa é certa: entrondoso sucesso não foi.

A extrema dificuldade de avaliar o impacto da ação do governo sobre o desempenho da economia e sobre os indicadores sociais requer, em conseqüência, cautela nos juízos sobre aquilo que observadores externos ao governo supõem que sabem. Eles podem estar sendo tratados como idiotas e ignorantes dos fatos reais da vida. O que a maioria dos governantes desconsideram é que também eles podem estar sendo inflados ou esvaziados, aleatoriamente, pelo implacável destino sem *telos* da comunidade humana.

Ressalto quatro pontos positivos de singular importância marcando o primeiro ano do governo FHC. A saber: o tratamento dado ao problema dos desaparecidos políticos; a revisão da tradicional política relativa ao problema agrário; o resultado, talvez inesperado, das viagens e contatos internacionais; e a continuidade da política antiinflacionária.

O reconhecimento de que o Estado comete crimes e, ao comprová-los, deve reparações, terá sido, talvez, o mais significativo indício de ruptura com toda a história republicana brasileira passada. Se a partir da Revolução de 30 cria-se um Estado nacional efetivo, em substituição à coalizão de sátrapas regionais que se fazia passar por ele, admitiu-se agora que este Estado não é só benevolente, não paira acima da lei, mas também é capaz de comportamentos criminosos. Quando for o caso, deve ser denunciado como réu, julgado e apenado conforme as leis comuns da Nação.

Foi uma decisão corajosa e historicamente simbólica a de constituir comissão para estabelecer extensão e identidade dos desaparecidos políticos, de cuja responsabilidade o Estado não estaria inocente; ao contrário, é o próprio Estado, encarnado nos diversos governos autoritários, o réu confesso de tais crimes.

É importante distinguir a responsabilidade pela existência de um processo de confronto armado entre grupos políticos e Forças Armadas — ponto que, provavelmente, permanecerá como outra das controvérsias entre analistas e historiadores —, do comportamento ilegal de membros das Forças Armadas durante o confronto. O Estado não foi condenado por ter iniciado uma luta ilegal — matéria não comprovada —, mas por haver cometido crimes — mesmo segundo as leis da guerra — durante uma luta, legal ou ilegal, em curso. Isso é inédito e precedente de extraordinária importância. (...)

O segundo marco do governo Fernando Henrique, em 1995, foi dar início à transferência do problema agrário da esfera privada — onde a supremacia da violência sempre pertenceu aos proprietários de terra, sob conveniente miopia governamental —, para a esfera do Judiciário. Não estou afirmando que se extinguiram as tocaias, os assaltos e ofensas contra pequenos proprietários ou trabalhadores rurais, nem que a Justiça se tenha convertido, em passe de mágica, em sistema verdadeiramente justo e equânime. Está no noticiário de todos os dias o quanto juizes, promotores, delegados (sem incluir, portanto, no sistema policial-judiciário os jagunços, milícias privadas e matadores de aluguel), em centenas de municípios brasileiros, estão ainda comprometidos com a desordem latifundiária. Não obstante, algo mudou.

A mudança consiste na quebra, por parte do governo, do perverso contrato entre Estado e latifúndios. O divórcio entre governo e "executivos privados" é, hoje, óbvio. Certo, o Executivo por mais de uma vez cedeu a pressões da *bancada ruralista*, em favor dos grandes proprietários (não necessariamente latifundiários em sentido convencional). Isso deve ser posto à conta do passivo governamental na área dos compromissos políticos e econômicos. Refiro-me, entretanto, à postura ativa do governo em tratar os conflitos entre proprietários e não-proprietários conforme a lei. O universo agrário não mais coexiste ao lado do Estado de Direito; está sendo incorporado a ele.

Outra vez, nada há de róseo no cotidiano dos conflitos sobre terra. Violência privada e arbitrariedade judiciárias continuam a ser perpetradas e temo, aliás, que se acirrem no futuro imediato. O que considero altamente positivo é observar que o governo não é mais conivente com tais práticas. Por quanto tempo ainda ficarão a violência, arbitrariedades e ilegalidades acobertadas por corrompidos agentes da lei (juizes, promotores e delegados)? Não sei. Este é mais um aspecto do problema geral do País, incluindo as áreas urbanas: quando os cidadãos receberão igual cobertura policial e judiciária, independente de condição social ou econômica? Quando, não sei; mas o como é pela via da democratização permanente. (...)

Critica-se o número de viagens internacionais do presidente. Este é o terceiro ponto, todavia, que considero favorável ao governo, embora, com certeza, o que considero como resultado positivo tenha sido alcançado inadvertidamente.

Vá lá que a assinatura de tratados, acordos e convênios em diversos países, e que nos asseguram ser altamente vantajosos, não exigisse, em todos os casos, a presença do presidente FHC. Vá lá que a política de recuperação da credibilidade internacional do País também dispensasse algumas viagens. Vá lá, enfim, que algumas delas representem não mais do que sutis e inimputáveis mordomias da vaidade. Vá lá. O resultado positivo a que me refiro, porém, não é externo, mas interno.

Creio que o mais relevante efeito da multiplicidade de viagens internacionais tenha sido a construção de uma simbólica coalizão internacional em torno e em defesa das instituições democráticas brasileiras. Torna-se cada vez mais difícil imaginar que as instituições brasileiras, internacionalmente comprometidas com enorme quantidade de acordos de todo tipo, e de horizontes de tempo variados, possam ser facilmente postas entre parênteses, elevando-se por aí a indeterminação e estabilidade do cumprimento dos contratos assumidos. Em outras palavras, o número de parceiros internacionais do Brasil em projetos de grande envergadura e longo prazo — sejam parceiros democráticos ou não — os transformam, a todos, em ativos defensores da estabilidade das altas instituições políticas brasileiras, garantia de estabilidade dos contratos firmados.

O paradoxal efeito do processo de internacionalização das relações econômicas brasileiras tem sido o fortalecimento das instituições políticas nacionais. Trata-se do típico efeito de agregação pois, em princípio, cada um dos parceiros não estava interessado em outra coisa senão em obter vantagens econômicas. Hoje, a relativa certeza nos retornos econômicos depende da sustentação das instituições políticas que lhes deram origem. O irônico é que, fossem as instituições brasileiras ainda autoritárias, e o interesse político de nossos parceiros seria o mesmo, só que com as instituições opostas. E esta não é uma pequena vantagem da internacionalização do Brasil (não estou avaliando seu saldo econômico) comparativamente à internacionalização dos tigres asiáticos.

Por fim, na coluna dos créditos, a continuidade bem-sucedida da política antiinflacionária. Para repetir os já semimonótonos exemplos, o consumo de ovos no País cresceu 149% em 1995, o de frango, 16,7%, e o de porco, 8,5% — o bípede e o quadrúpede do ano. Se os exemplos estão desgastados, não assim os extraordinários efeitos dos fenômenos materiais em si mesmos. A revolução na dieta alimentar, em calorias e proteínas, de milhões de pessoas de baixa renda, revela de forma literalmente palpável que o imposto inflacionário era, fundamentalmente, imposto sobre os carentes.

Reduzida a inflação, é pouco provável que os ricos tenham aumentado o que consumiam de frango, ovos ou carne de porco (particularmente por conta do efeito-colesterol dos dois últimos). Assim, o aumento no consumo desses produtos se explica em grande parte pelo aumento no número de consumidores, ou seja, no número daqueles que começaram a incluir frangos, ovos e carne de porco em sua dieta.

Ponto para o governo e pronto. Entretanto, importante problema está embutido neste magnífico sucesso e é indispensável trazê-lo à luz. Ei-lo. Sustenta o governo que o aumento do consumo desses produtos resultou da estabilidade da moeda, ou melhor, de seu crescente poder de compra. Verdade em parte, já reconhecia, mas, em outra parte, obscura: poder de compra, sim, mas de que?

É evidente que o efetivo aumento marginal no poder de compra do salário mínimo — tomado, para simplificar, como ponto de referência — não foi suficiente para que os beneficiários pudessem adquirir um fusca e uma dúzia de ovos. Não se trata do caso de que, entre um fusca e uma dúzia de ovos, hipoteticamente ao alcance dos novos consumidores, estes tenham preferido os ovos. Não. Passaram a consumir ovos e frango porque o acréscimo marginal em seu poder de compra não lhes permitia consumir Fuscas. Aliás, nem Fusca, nem milhares e milhares de bens e mercadorias à disposição dos consumidores. Por que carne de porco e não filé mignon ou cordeiro-mamão? Por que frango e não faisão ou peru? Há uma explicação possível.

Ao lado do acréscimo do poder de compra do dinheiro opera-se hoje, no Brasil, acelerado processo de modernização industrial (aumento de produtividade) e de competição entre produtores. Em tese, pelo primeiro processo reduz-se o custo da produção; pelo segundo, leva-se ao mínimo possível o preço final ao consumidor. O preço mínimo possível de qualquer produto é aquele que permite continuar a produzir e participar ativamente do jogo competitivo (esqueçamos as tecnicalidades das taxas de depreciação do capital, planos de expansão etc). Evidentemente, o preço mínimo possível varia substancialmente entre os diversos bens e o consumo destes só aumentará se a redução máxima nos custos fizer com que penetrem na margem de aumento de poder de compra do consumidor. Conforme os manuais, os produtos só são vendidos a quem pode comprar a seus preços mínimos, e os consumidores só compram os produtos cujos preços mínimos caírem na rede do aumento marginal do seu poder de compra. Daí o frango e não o filé mignon.

> *O imposto inflacionário era imposto sobre os carentes. Ponto para o governo*

Pela estabilização da moeda, portanto, é possível alterar, para melhor, o padrão de vida dos assalariados sem alterar o perfil de distribuição de renda. Durante tal período não haveria maiores distinções nas políticas monetárias liberal, neoliberal ou social-democrata (não me refiro a outras políticas). A cada queda da inflação, portanto, corresponde acréscimo marginal no poder de compra dos consumidores, os quais incluirão em sua pauta aqueles produtos que, simultaneamente, pela redução de seu preço mínimo possível, caírem na rede.

O limite dessa política é claro. Quando a inflação estabilizar-se em torno de zero, não haverá mais saltos no poder de compra da moeda e o aumento na capacidade de consumo dos assalariados dependerá, basicamente, (*coeteris paribus* para os custos da produção), do aumento de sua renda nominal (agora equivalente à real), resultado este, por sua vez, do crescimento econômico e do desenlace dos conflitos distributivos.

Em países onde a renda per capita é quatro ou cinco vezes a do Brasil, e nos quais o salário mínimo é cerca de dez vezes o brasileiro, o crescimento da renda em dois ou três pontos anuais pode ser considerado sensacional, pois permite o acesso a patamares de consumo significativamente superiores. Uma política estritamente liberal pode obter relativo sucesso em tal cenário. E no Brasil?

Se, ao final de 1996, a inflação for zero e o valor real do salário mínimo igual a R$ 300,00, dados esse salário mínimo e o perfil da distribuição da renda atual, a continuidade de uma política liberal implicará, não o progresso descrito no parágrafo anterior, mas a condenação da maioria da população a décadas e décadas de um medíocre padrão de consumo, em face da quantidade de bens democráticos disponíveis (bens democráticos são aqueles cujo consumo depende apenas da renda, enquanto bens oligárquicos indicam os que não podem ser reproduzidos somente em função de demanda monetária). Inflação zero, no Brasil, obrigará a uma opção entre a sobrevivência estavelmente banal da maioria da população ou à intervenção no perfil da distribuição da renda. Nem só de estabilidade monetária depende a satisfação da variedade das carências humanas.

> *O governo gasta o que quer, onde e como quer. Isso é ruim para a democracia*

Politicamente, assinalo três pontos negativos para o governo. O primeiro consiste em afirmar que, enquanto o Executivo trabalha, o Congresso é inoperante. Isso é falso. Certo, as deficiências, em particular da Câmara, são notórias. Mas o desempenho desta, se não estamos sonhando com um universo de anjos, tem sido regular nas circunstâncias. A ver.

Em 1995, se a Câmara tivesse funcionado todos os dias do ano legislativo (fora feriado e férias) e sempre com quorum suficiente para qualquer tipo de decisão (nenhum Parlamento atende a esses requisitos; estamos fazendo uma hipótese ideal), teríamos assistido a não mais do que 186 sessões. Exatamente. Descontados sábados, domingos, feriados, férias (como é de praxe em todos os lugares e para todas as ocupações), o ano legislativo de 1995 teria tido 186 sessões. Os trabalhos parlamentares se desenvolvem nas comissões pelas manhãs, pequeno e grande expedientes e ordem do dia para votações. De 1991 a 1994, as leis sancionadas (excluindo-se os projetos rejeitados) foram 1991 = 249; 1992 = 225; 1993 = 238; 1994 = 132. Em 1995 foram apreciadas em plenário 516 matérias; (não tenho a discriminação do número das matérias aprovadas).

Verifica-se uma produção legislativa regular ao longo dos anos. A falta de informação sobre outros legislativos impede saber se o nosso está ou não dentro da média, mas houve produção, e regular, para períodos (anos) legislativos não muito extensos. De diferente, em 1995, foi a manobra do Executivo, encurralando a Câmara com tal quantidade de propostas cujo processamento, obedecendo-se os ritos legais para decisão, sempre deixaria a desejar. Existem procedimentos a serem seguidos a fim de que uma proposta, transformada em lei, seja esta lei legítima. Esses procedimentos requerem tempo, tempos, melhor dizendo, diferentes, para cada tipo de proposta. Há, portanto, um máximo de produção anual possível, ainda que todas as sessões ordinárias e mais algumas extraordinárias fossem altamente produtivas.

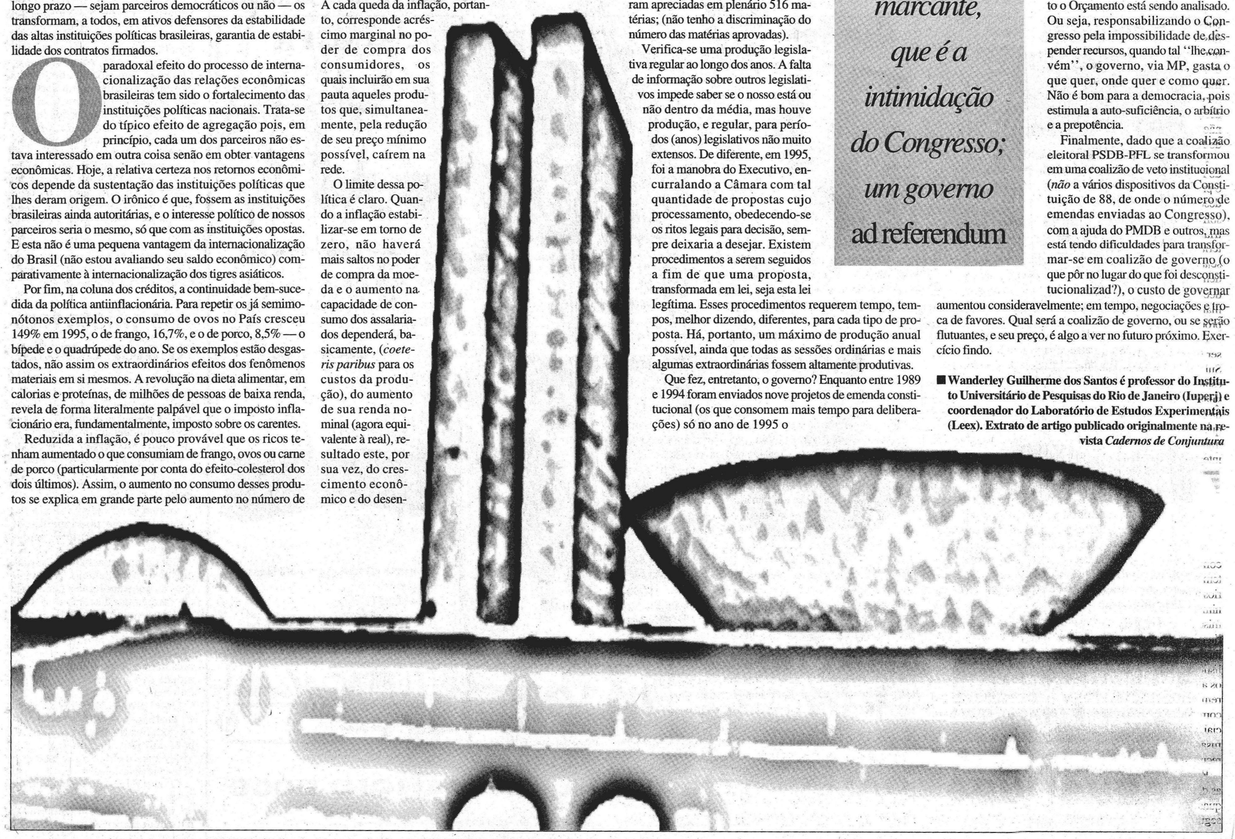
Que fez, entretanto, o governo? Enquanto entre 1989 e 1994 foram enviados nove projetos de emenda constitucional (os que consomem mais tempo para deliberações) só no ano de 1995 o governo FHC enviou 22 propostas de emenda constitucional, além de 66 projetos de lei ordinária. Nenhum Parlamento no mundo seria capaz de dar conta desse maremoto legislativo. Ignoro o que o governo pretendia com isto, mas identifico o que obteve.

Primeiro, contribuiu para cristalizar na opinião pública a imagem de uma Câmara dos Deputados improdutiva e ociosa, além de desonesta, e isto é falso. Segundo, reduziu praticamente a nada a própria capacidade da Câmara de iniciar legislação em áreas de sua competência. Sem tempo para atender ao Executivo, que dirá examinar suas próprias propostas! Sutilmente, o Executivo usurpou a função legislativa e transformou a Câmara em fórum de discussões de suas (dele, Executivo) propostas. E isso não fortalece a democracia.

Finalmente, conquistou espaços para governar arbitrariamente, mediante medidas provisórias. Compare-se. Desde 1989, foram editadas e reeditadas: Sarney — 147 medidas; Collor — 159 medidas; Itamar Franco — 416 medidas. Pois bem, em 12 meses o governo FHC editou e reeditou 450 medidas provisórias. Ao engarrafar o Congresso com irrealista número de propostas, o governo ficou livre para governar *ad referendum* (as medidas precisam ser aprovadas pelo Congresso para terem validade definitiva). Na realidade, se há um estilo marcante do governo FHC é o de que está, pela via da intimidação do Congresso, instaurando um governo *ad referendum*.

Tome-se como exemplo a demora na aprovação do Orçamento da União para 1996. Aparentemente, o governo encontra-se manietado pelas discussões que se prolongam na Comissão Mista do Orçamento, o que tem permitido ao Ministério do Planejamento fechar e abrir seletivamente o caixa do governo sob o argumento de que não sabe quanto terá para despender em quais rubricas. Esse argumento também acompanha o escâmio e a leviandade com que o governo ora diz uma coisa, ora outra a propósito do reajuste do funcionalismo da União e do reajuste do salário mínimo que, se não em outros, fundam-se em contrato consuetudinário, gerador de expectativas, e que foi rompido pelo Executivo sem aviso prévio ou tempo hábil para a necessária adaptação dos orçamentos dos servidores. Enquanto isso, a MP 1.287, de 18 de janeiro de 1996, proposta pelos ministros do Planejamento e da Fazenda, autoriza o governo a gastar muito mais do que os 1/12 estabelecidos em lei, enquanto o Orçamento está sendo analisado. Ou seja, responsabilizando o Congresso pela impossibilidade de despender recursos, quando tal "lhe convém", o governo, via MP, gasta o que quer, onde quer e como quer. Não é bom para a democracia, pois estimula a auto-suficiência, o arbítrio e a prepotência.

> *Há um estilo marcante, que é a intimidação do Congresso; um governo ad referendum*

Finalmente, dado que a coalizão eleitoral PSDB-PFL se transformou em uma coalizão de veto institucional (*não* a vários dispositivos da Constituição de 88, de onde o número de emendas enviadas ao Congresso), com a ajuda do PMDB e outros, mas está tendo dificuldades para transformar-se em coalizão de governo (o que pôr no lugar do que foi desconstitucionalizad?), o custo de governar aumentou consideravelmente; em tempo, negociações e troca de favores. Qual será a coalizão de governo, ou se serão flutuantes, e seu preço, é algo a ver no futuro próximo. Exercício findo.

■ **Wanderley Guilherme dos Santos é professor do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e coordenador do Laboratório de Estudos Experimentais (Leex). Extrato de artigo publicado originalmente na revista *Cadernos de Conjuntura***