

DILEMAS E IMPASSES HISTÓRICOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Rodrigo L. Medeiros¹ (D.Sc.)

Gustavo dos Santos² (Ph.D.)

Resumo: O artigo aborda dilemas e impasses históricos ao desenvolvimento socioeconômico a partir da ótica da economia social. Para tanto, busca-se identificar questões estruturais e que bloqueiam o desenvolvimento brasileiro. Aponta-se para a fragilidade das suas políticas de educação pública e a persistente concentração da renda.

Palavras-chave: dilemas; impasses; desenvolvimento; economia social.

Abstract: The article addresses the dilemmas of the historical socioeconomic development from the perspective of the social economy. Therefore, it seeks to identify structural issues that block the development of Brazil. It points to the fragility of its public education policies and the persistent concentration of income.

Keywords: dilemmas; development; Brazil; concentration of income.

JEL: O1 - Economic Development.

1. Introdução

Abordar a temática proposta neste artigo, incluindo seus aspectos multidimensionais, pode ser compreendido por alguns como um ato de arrogância intelectual. Reconhecemos, afinal, que

¹ Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (Ifes).
medrodrigo@gmail.com

² Economista de carreira do BNDES. gustavoag.santos@gmail.com

são muitos os autores acadêmicos que já perpassaram esse tema com brilhantismo e enfoques esclarecedores num passado esquecido por muitos.

Compreendemos, entretanto, ser o século XXI um tempo histórico de grandes desafios e oportunidades que ainda clama por discussões mais profundas. Afinal, quais as opções estratégicas que estão abertas ao Brasil? Nosso país, considerado outrora por alguns como o “país do futuro”, encontrou finalmente seu lugar ao sol? Alguns acreditam que sim porque a década de 2000 foi um tempo de redução das desigualdades sociais entre nós.

Outros autores, como é o caso de Francisco de Oliveira (2012), pensam de forma contrária e argumentam que não há grandes motivos para sonharmos no presente, pois o peso da tradição bloqueia a solução de impasses no presente e o “jeitinho brasileiro” impera como elemento articulador de “fugas para frente”. Nesse sentido, apontaremos dilemas e impasses brasileiros do presente. Destacam-se negativamente as fragilidades na sua educação pública e a histórica concentração da renda, elementos que tipificam o estado de subdesenvolvimento. Adotamos para fins teóricos o arcabouço dos economistas sociais (Neri, 2009; Sen, 2010; Schultz, 1987) e reflexões histórico-estruturalistas (Furtado, 2000).

Este artigo encontra-se dividido em seções. Na segunda seção é discutido o peso da tradição e como existem questões estruturais do passado ainda não foram resolvidas no Brasil. Nesse sentido, recorrentes fugas para frente ainda representam um jeitinho. O pouco caso com a qualidade da educação nacional e a formação do capital humano é retratado na terceira seção, apontando como esse mesmo descaso se difundiu informalmente na nossa sociedade. A quarta seção traz uma breve reflexão sobre o que deveria ser papel do Estado, viés normativo e orientador, e a quinta seção apresenta as conclusões.

2. O peso da tradição como entrave ao desenvolvimento nacional

Parece ser uma dificuldade histórica da sociedade brasileira o alinhamento de projetos que possam ser considerados como de caráter nacional. Muitas personalidades não esperavam que essa mesma dificuldade se mantivesse na Nova República. Entretanto, conforme afirma Roberto Schwarz (2001: 110):

Tem sido observado que a cada geração a vida intelectual no Brasil parece recomeçar do zero. O apetite pela produção recente dos países avançados muitas vezes tem como avesso o desinteresse pelo trabalho da geração anterior, e a consequente descontinuidade da reflexão. Percepções e teses notáveis a respeito da



cultura do país são decapitadas periodicamente, e problemas a muito custo identificados e assumidos ficam sem o desdobramento que lhes poderia corresponder.

A conquista da democracia política, expressa na Constituição Cidadã (1988), não encerrou o processo de desenvolvimento brasileiro. Ela foi institucionalmente importante, não há dúvidas, mas definitivamente não encerra a questão democrática nacional. Percebe-se, ademais, que certas questões políticas são antigas entre nós. Vejamos alguns exemplos.

Alberto Torres, escrevendo na Primeira República (1889-1930), afirmou que “nós carecemos de organização, e precisamos nos organizar, não como instituição jurídica, segundo os modelos dos outros, mas como nacionalidade, como corpo social e econômico” (1978 [1914]: 168). Soam atuais essas colocações publicadas em 1914? Compreendemos ser afirmativa a resposta. Oliveira Vianna, por sua vez, mencionou a necessidade da função de um poder coordenador no jogo político brasileiro: “é a de corrigir o nosso espírito de facção, as competições do personalismo e do politiquismo” (1930: 24). Ele se referiu ao papel a ser desempenhado pelo poder público capaz de atenuar “o espírito de clã e de campanário” (p.25), pois “nosso grande mal é justamente, de um lado, a ausência de um ideal nacional, a fraqueza do sentimento do interesse coletivo, a debilidade do instinto político; de outro, a exacerbação do espírito do localismo, de faccionismo” (p.29).

A Constituição Federal de 1988 por certo representou uma grande conquista das forças social-democráticas brasileiras. Entretanto, há muitas frentes de demandas reprimidas que foram acumuladas ao longo do século XX e, portanto, se faz necessário no presente priorizar, coordenar e articular ações progressistas nos três níveis de governo brasileiro. Vejamos o caso da educação.

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) vem apontando o diferencial entre escolas particulares e públicas brasileiras. Segundo o Ministério da Educação, 52,98% dos concluintes do ensino médio regular ficaram abaixo da média em 2010 (511,21). Em 2009, o percentual foi de 55,45%, sendo sua média 501,58. Das vinte escolas com as piores médias em 2010, todas são públicas. Entre as vinte escolas com as melhores médias, dezoito são privadas e as duas públicas são vinculadas a universidades federais. Números recentes do



Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) tampouco revelam grandes avanços brasileiros.³ Esse progresso se dá por letargia e apesar da desarticulação de ações políticas.

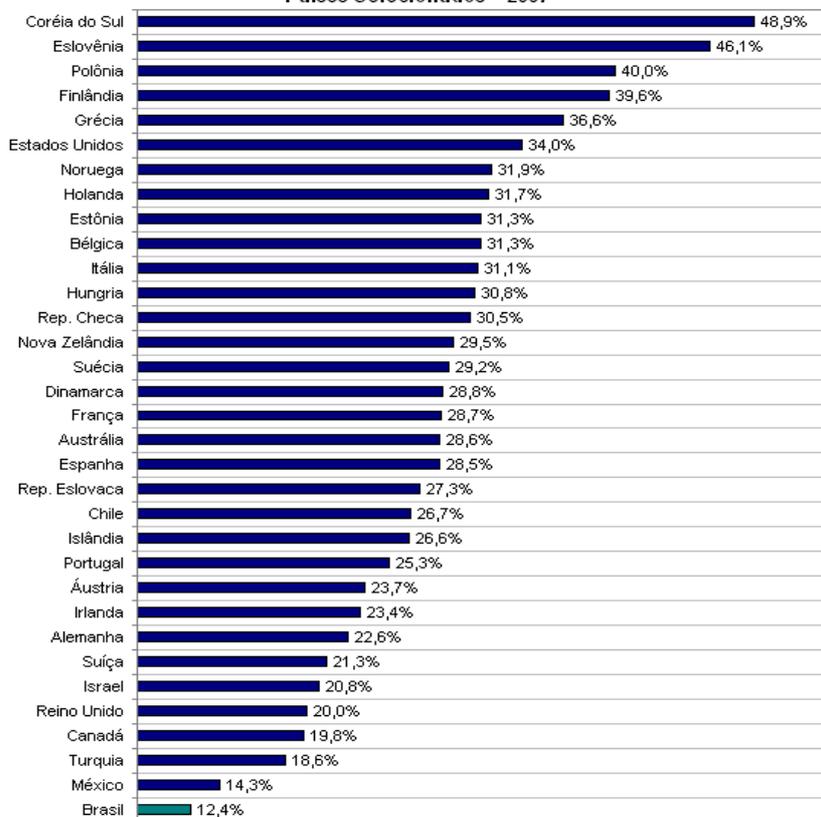
A 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação mencionou a necessidade de uma revolução da educação (Brasil, 2010). Para se ter uma rápida idéia da dimensão do problema, basta citar que o Brasil não possui uma posição boa no ranking de ciências do programa internacional de avaliação de estudantes, o Pisa 2009. O Brasil ficou com a 53ª posição de um ranking de 65 avaliados. Nesse ranking são examinados o conhecimento adquirido e a capacidade de utilizar esse conhecimento efetivamente. Há, portanto, a clara necessidade de se procurar melhorar a qualidade da educação brasileira de base. A própria qualidade da nossa democracia política teria muito a ganhar com essa melhoraria.

Essa não seria a única dimensão do desenvolvimento brasileiro beneficiada com a melhoria da qualidade do investimento no povo. Segundo afirma Theodore Schultz (1987: 47), “há considerável número de estudos que mostram que o fornecimento de aptidão empreendedora é definitivamente aumentado por um ensino escolar adicional”. Aptidão esta que ajuda inclusive uma sociedade a se adaptar melhor aos desequilíbrios das mudanças econômicas. Do trabalho de Schultz, sabemos que “parte integrante da modernização das economias dos países de altas e baixas rendas é o declínio da importância econômica das terras agricultáveis e uma elevação da importância econômica do capital humano – aptidões e conhecimentos” (p.19). Investir qualificadamente no povo é, portanto, condição necessária para o desenvolvimento sustentado de um país.

No Brasil, essa ideia permeia reflexões que podem ser encontradas em diversos tipos de publicações: a progressiva universalização da educação básica não está acompanhada pela evolução expressiva da sua qualidade. Esse parece ser um grande desafio que já transbordou para o ensino superior brasileiro, pois não há razão para se acreditar que a qualidade virá depois da universalização do ensino de terceiro grau.

³ Cf. <http://ideb.inep.gov.br/>

**Taxa de Escolaridade Superior para Jovens de 20 a 24 anos:
Países Selecionados – 2007**

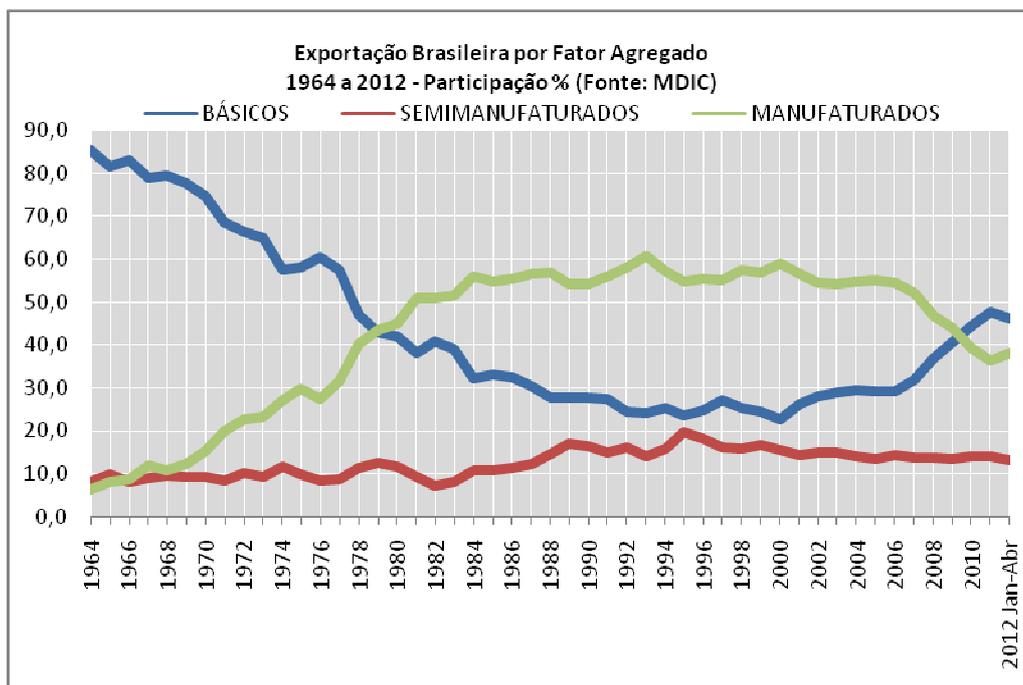


Fonte: OECD.

Como se pode notar no comparativo exposto no quadro logo acima, há um longo caminho a ser percorrido pelo Brasil no campo da educação de seus jovens. Afinal, como se pode esperar melhorar a qualidade do influxo de investimento estrangeiro direto (FDI, em inglês) quando se negligencia a qualificação profissional dos jovens? Segundo sugerem os números da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (Unctad, série do ‘Global investment trends monitor’⁴), o FDI vem reforçando a “vocação” primário-exportadora da América Latina, o que não permite que a região avance muito além de melhorias graduais no seu histórico de subdesenvolvimento. Há, nesse mesmo contexto, quem veja um processo de especializa o regressiva da economia brasileira na divisão internacional do trabalho.⁵

⁴ Disponível online em: <http://unctad.org>

⁵ Recomendamos a leitura do artigo de José L. Oreiro, Crescimento sem mudança estrutural?, *Valor Econ mico*, 23/10/2012. Disponível em: <http://jloreiro.wordpress.com/2012/10/23/crescimento-sem-mudanca-estrutural-valor-economico-23102012/>



Países desenvolvidos e de consideráveis densidades demográficas têm nas manufaturas mais de 70% das suas exportações de bens. Números disponíveis na Organização Mundial do Comércio (WTO, em inglês) apontam que essas mesmas exportações são constituídas por bens industriais de intensidade tecnológica média-alta e/ou alta.⁶ Compreendemos serem essas questões muito oportunas e que precisam ser enfrentadas no curto prazo, ainda que os partidos políticos brasileiros busquem evitar tais questões pelas vias da fuga para frente ou mesmo pela opção velada (“pragmática”, dizem alguns analistas) de um retorno fatalista ao modelo protecionista concentrador de renda e de baixo dinamismo tecnológico.⁷

Costuma-se dizer que a construção de uma grande nação passa pelo amadurecimento de suas instituições e por um jogo político civilizado praticado com propostas, linhas programáticas claras e projetos factíveis de desenvolvimento que prestigiem investimentos no capital humano. Segundo sugere Francisco de Oliveira (2012), o problema é quando o jeitinho e a informalidade constituem a norma do comportamento social. Não se resolve integralmente tais questões com novas leis moralizantes no Congresso Nacional, mas com reais mudanças de modelos mentais, atitudes e comportamentos.

3. Paradoxo da educação

⁶ Números disponíveis em: <http://www.wto.org>

⁷ Recomendamos a leitura do artigo do professor Nakano, “A política econômica de Dilma Rousseff”, disponível em: <http://interessacional.uol.com.br/2012/10/a-politica-economica-de-dilma-rousseff/>

Enquanto analisávamos o investimento em capital humano no Brasil, chamou nossa atenção um estudo coordenado pelo pesquisador Marcelo Neri (2009), que detectou o desinteresse como o principal motivo da evasão escolar entre jovens de 15 e 17, aproximadamente 40%. Segundo Neri, “é preciso que se informe a população sobre a importância da educação” (p.4). De pouco adiantará expandir e melhorar a qualidade da educação se não houver uma maior consciência da parte dos usuários do sistema. Afinal, esses são os atores sociais que, além de interessados, garantirão o êxito das políticas de educação. Do ponto de vista do custo de oportunidade, essa situação no Brasil representa um paradoxo, pois para cada ano de estudo estima-se um retorno de 15% na renda: “há um enorme ganho privado a ser auferido” (Neri, 2009: 5). Foi ainda possível detectar nesse estudo que 95% das melhorias da saúde percebida são adquiridas a partir de incrementos na educação.

Esse paradoxo da educação nos leva ainda a seguinte pergunta. Se a educação representa oportunidades de um retorno privado tão alto, por que o Brasil não investe mais e melhor nessa área? Talvez por desconhecimento do prêmio da educação, dizem os mais otimistas com os agentes racionais. Seguindo essa linha de raciocínio, faz-se necessário, portanto, elevar a atratividade escolar através de políticas públicas inteligentes. Recomendações podem ser encontradas em estudos diversos (cf. Brasil, 2010). Estudos esses que questionam desde as condições ruins de trabalho do corpo docente até os incentivos que devem ser construídos a partir de políticas públicas progressistas – esclarecimento sobre a importância da educação, crédito estudantil, concessão de bolsas, transferência de renda condicionada, por exemplo. Precisa-se avançar rapidamente em medidas conjuntas e articuladas nos três níveis do Poder Executivo brasileiro. Deve-se buscar algum consenso mínimo sobre a melhor forma de se investir na educação de qualidade que o Brasil tanto necessita. Há espaços para contribuições do setor privado e da própria sociedade civil organizada, afinal, Estado e mercado são complementares em qualquer sociedade democrática.⁸

O “paradoxo da educação” integra o quadro das históricas desigualdades sociais brasileiras. Pode-se seguramente dizer que houve um recuo nessas desigualdades a partir da entrada de

⁸ Roberto Mangabeira Unger defende arranjos institucionais mistos para enfrentar problemas básicos no Brasil. In: *O que a esquerda deve propor?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.



políticas públicas progressistas. Partimos no Brasil de um índice de Gini⁹ perto de 0,6 em 2001 para 0,53 em 2010. Apesar de a desigualdade social brasileira ser uma das maiores do mundo, ela deixou de ser um ponto fora da curva (Neri, 2011). Nosso índice Gini de 0,53 está ainda mais próximo do máximo (1) do que do mínimo (0) da desigualdade. Ele está em queda, ao contrário do ocorrido em alguns países desenvolvidos (Alemanha, EUA e Coréia) e outros emergentes (China, Índia, África do Sul e México). No Brasil, houve inclusive a ascensão da chamada nova classe média, a classe C com mais de 95 milhões de pessoas. Essa mesma classe C correspondia a 37% da população em 2002 e passou para quase 50% em 2010.¹⁰ Essa “nova classe média”, que representa o maior segmento econômico brasileiro, demanda no presente bens e serviços de qualidade. Ela já demanda inclusive educação universal e de qualidade, além da melhoria geral dos serviços públicos.

Nesse sentido, existem motivos para maior preocupação porque o Brasil continua sendo efetivamente um país subdesenvolvido e de contrastes (Bacha, 2012). O índice Gini dos países desenvolvidos costuma girar em torno de 0,31, com um desvio para cima dos EUA (aproximadamente 0,41). Não há um simples trade-off¹¹ entre eficiência econômica e desigualdades; existem sistemas econômicos nacionais desenvolvidos e subdesenvolvidos.

O avanço do crescimento das desigualdades mundiais aponta para o fato de que o progresso técnico-científico não se difunde livremente pelas diversas sociedades e que as relações centro-periferia existem efetivamente na estruturação do sistema economia-mundo. Segundo apontou Celso Furtado (2000: 23), “a subordinação da inventividade técnica aos interesses de reprodução de uma sociedade fortemente inigualitária e de elevado potencial de acumulação é causa de alguns aspectos paradoxais da civilização contemporânea”. As desigualdades são globais e muito diferenciadas do ponto de vista interno dos países, dependendo por certo de que como os diversos sistemas econômicos distribuem renda e como o Estado-nação atua institucionalmente na sua redistribuição pelas vias da política macroeconômica.

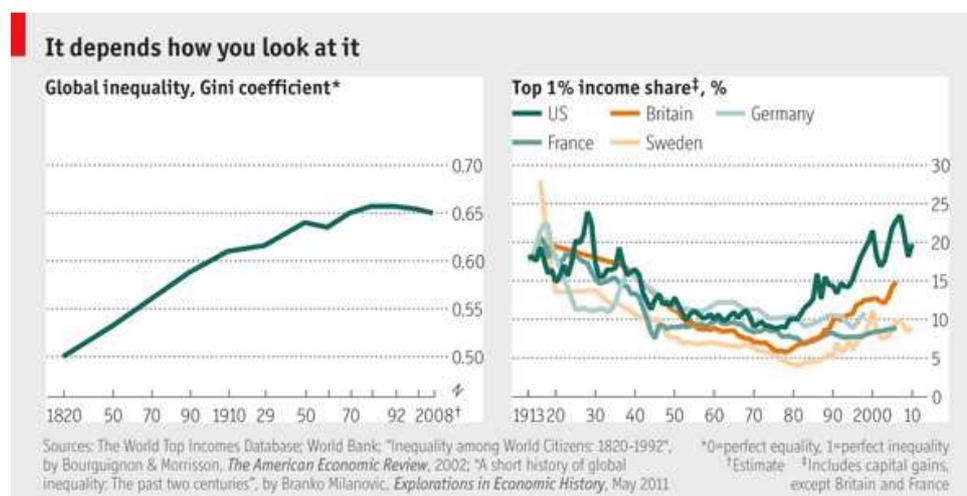
Não há automatismos e/ou grandes garantias de certeza em economia, ainda que estocásticas, tampouco há sistema que não possa ser aperfeiçoado (ou piorado). Resultados econômicos

⁹ O Coeficiente de Gini é comumente utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda).

¹⁰ Apesar dos avanços na redução das disparidades sociais, o Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo. Cf. MILANOVIC, B. More or less. *Finance & Development*, September/2011.

¹¹ No sentido de escolha conflitante.

acabam dependendo da qualidade do jogo político nas instâncias de poder e das decisões boas ou ruins tomadas em nome da coletividade. Um povo bem educado pode observar melhor a qualidade desse jogo político e ainda pressionar seus representantes por aperfeiçoamentos institucionais que desenvolvam de modo sustentado o país.



Nesse contexto de estruturais desigualdades globais e no que diz respeito aos dilemas e impasses do crescimento econômico sustentado brasileiro, seria interessante enfrentá-los a partir de análises e estudos consolidados e que já passaram por debates aprofundados (cf. Bresser-Pereira, 2009; Coutinho e Ferraz, 1994). Reconhecemos que esse não é um debate simplório, mas sim uma discussão repleta de complexidades. O fragmentado quadro político brasileiro, fruto da tradição de campanário (Vianna, 1930), não ajuda na criação de uma agenda suprapartidária de desenvolvimento sustentado.

4. O papel do Estado

Escuta-se muito desde os anos 1990 a necessidade de reformas administrativas de Estado. Segundo afirma o professor Bresser-Pereira (2009: 7), “os objetivos dessa reforma é aumentar a capacidade do Estado, criar um ‘Estado forte’, capaz de produzir governos democráticos representativos e responsáveis; de proteger os direitos civis e garantir mercados e, portanto, liberal; de promover a justiça social e, portanto, social; de resistir à corrupção e ao *rent seeking* e, portanto, republicano”. Há quem pense de forma distinta, como é o caso de Bacha (2012). A convergência da dialética desse debate propositivo encontra-se na necessidade de se aprofundar institucionalmente a democracia entre nós.

Uma gestão pública reformada e condizente com o Estado republicano democrático precisa evoluir no Brasil do século XXI. Há ainda experiências valiosas a serem aproveitadas das conquistas social-democratas no século XX (Judt, 2011). Defendemos uma economia mista, não uma abstração “pura” e polarizadora entre mercado versus Estado. Essa visão converge com o diagnóstico do professor Bresser-Pereira (2009: 205):

(...) os governos continuarão a promover ativamente políticas comerciais e tecnológicas. A globalização aumentou a interdependência dos Estados-nação, mas isso não significa que a espera política nacional esteja desaparecendo ou que as decisões políticas estejam perdendo importância.

A reforma da gestão pública pretende criar novas instituições jurídicas e organizacionais que permitam transformar os burocratas profissionais em administradores públicos. O enxugamento do aparelho do Estado pode fazer parte dela, mas o objetivo central é reconstruir a capacidade do Estado, tornando o governo mais eficiente e responsável.

São múltiplas as dimensões do processo de evolução das sociedades democráticas (Bunge, 1980; Furtado, 2000; Sen, 2010). Não há fórmula atemporal ou receita que possa ser seguida cegamente; existem diversos casos, alguns similares, que devem ser criticamente analisados e devidamente contextualizados. Há ainda uma rica literatura acadêmica que afirma estar o desenvolvimento econômico sustentado de um país associado à industrialização (cf. Thirlwall, 2002). Esse debate retornou com força ultimamente por conta da desindustrialização da economia brasileira e do seu baixo crescimento.

Saberemos logo adiante se o Brasil possui maturidade política suficiente para avançar em uma agenda progressista de desenvolvimento nacional ou se o tradicional “jeitinho” imperará entre nós. Não existem respostas fáceis para essas questões, mas elas precisarão ser enfrentadas caso o Brasil deseje efetivamente se tornar um país desenvolvido.

Há no presente uma agenda de repactuação federalista no Congresso Nacional. Tal debate promete ser permeado por tensões federativas pelas repartições e reorientações de tributos nos seus três níveis de governo. Muitas dimensões da vida nacional já são afetadas por esse imbróglio - a competitividade da economia (custo Brasil), por exemplo. Existem disponíveis qualificados diagnósticos e propostas de discussão no Congresso Nacional.¹²

¹² José Roberto Afonso, “Desafios do Federalismo Brasileiro”, disponível em: <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/2872/Interlegis.pdf>



Reconhecemos ser esse um debate complexo e muito difícil porque as desigualdades regionais aguçam tensões e rivalidades que precisam ser mediadas pelo governo central. Espera-se que o bom senso prevaleça em relação aos interesses locais dos parlamentares e que a educação seja prestigiada com recursos novos na redistribuição de tributos no Brasil. Por hora resta-nos torcer para que o tradicional jeitinho brasileiro e o recurso à fuga para frente não vençam mais esse debate. Melhorias são possíveis no estado de subdesenvolvimento, porém há limites claros para maiores avanços sociais e econômicos. A histórica e persistente concentração da renda, o estrangulamento das contas externas e a decorrente socialização dos prejuízos após um ciclo de euforia consumista já são velhos conhecidos.

5. Conclusão

Terminar um artigo que busca apontar dilemas e impasses históricos não é simples, pois se deixa uma sensação de incompletude e até certo ponto de frustração intelectual. Há por certo muitas questões que mereceriam ainda constar neste texto. Buscou-se apontar algumas questões estruturais – educação, concentração da renda e o papel do Estado.

Devemos buscar os caminhos da moderação, evitando os extremos ideológicos. Não há fórmulas atemporais ou mesmo receitas a serem seguidas acriticamente. O caminho precisa ser trilhado em todas as suas incertezas e riscos. Esperamos ter oferecido alguns elementos ao debate contemporâneo. O Brasil é um país de enorme potencial. Para quem cresceu escutando que esse era o “país do futuro”, o presente mostra que o futuro se faz agora; a construção do longo prazo que desejamos se faz no presente.

Há grupos que clamam por uma necessária reforma política redentora do jeitinho brasileiro. Não devemos esperar por milagres na política porque ela é feita por pessoas para corrigir os defeitos que essas mesmas pessoas (ou grupos) causam na sociedade. Trata-se a política de uma grande invenção humana que os antigos nos legaram para eventualmente corrigirmos os problemas causados por essa mesma humanidade a si própria.

Buscamos mostrar neste artigo que o subdesenvolvimento não foi superado no Brasil e que as conquistas sociais da década de 2000 não devem nos levar a crer que possamos relaxar e acreditar que os problemas nacionais serão resolvidos pelo tempo, bastando que tenhamos paciência porque estamos no caminho certo.

6. Referências bibliográficas



- BACHA, E. *Belíndia 2.0: fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- BRASIL. *Livro azul - 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Brasília, DF: MCT, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado republicano*. São Paulo: Editora FGV, 2009.
- BUNGE, M. *Ciência e desenvolvimento*. São Paulo: Edusp, 1980.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (coordenadores) *Estudo de competitividade da indústria brasileira*. 2.ed. Campinas, SP: Papirus; Unicamp, 1994.
- FURTADO, C. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- JUDT, A. *O mal ronda a terra*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- NERI, M. (coordenador) *Motivos da evasão escolar*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.
- NERI, M. A convergência da desigualdade. *Valor Econômico*, 24 de maio de 2011.
- OLIVEIRA, F. Jeitinho e jeitão: uma interpretação do caráter brasileiro. *Revista Piauí*. 73.ed. Outubro de 2012.
- SCHULTZ, T. *Investindo no povo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- SCHWARZ, R. *Cultura e política*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- THIRLWALL, A. P. *The nature of economic growth*. Edward Elgar, 2002
- TORRES, A. *A organização nacional*. 3.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978 [1914].
- VIANNA, F. O. *Problemas de política objetiva*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1930.