

Capítulo 30

AS REFORMAS ESTRUTURAIS

Crise é sinal de que é necessário mudar. O Brasil não passou pela mais grave crise econômica de sua história (1979-1994) sem ter sofrido grandes transformações. Durante o período da crise, principalmente após 1987, quando começou a se verificar que a crise estava relacionada com uma grave crise fiscal do Estado, uma série de reformas estruturais passaram a ser realizadas.

As reformas econômicas, como a privatização, a abertura comercial, o ajuste fiscal, implicaram em uma verdadeira embora incompleta reforma do Estado. Foram orientadas para o mercado na medida em que tenderam a valorizar o sistema de preços como instrumento de coordenação e de alocação de recursos da economia. Foram reformas do Estado na medida em que recuperavam suas finanças e mudavam sua forma de intervenção.

Estas reformas foram, de um lado, conseqüência da crise do Estado — ou seja, da crise fiscal, da crise do modelo de substituição de importações, e da crise da forma burocrática de administrar o Estado. De outro, foram o resultado das grandes alterações no campo social, político e ideológico que ocorreram simultânea e correlacionadamente. As transformações sociais estiveram relacionadas com um enorme aumento da classe média e do universo de pessoas que conseguiram completar um curso de nível superior. As mudanças ideológicas e políticas foram marcadas pela crise do populismo e do nacional-desenvolvimentismo, ou seja, de uma concepção segundo a qual o desenvolvimento econômico deveria voltar-se primordialmente para o mercado interno, basear-se no aumento da demanda agregada por meio de aumento dos salários (keynesianismo bastardo), e ser conduzido pelo Estado, por meio de investimentos diretos e subsídios que não levavam em consideração o déficit público, visto também como uma forma de estimular a demanda (novamente keynesianismo bastardo). Em seu lugar, surgiu com força o neoliberalismo — o liberalismo econômico radical — defendendo a total retirada do Estado da área econômica e social. Finalmente, uma mudança econômica fundamental foi a globalização da economia, ou seja, o aumento brutal da competição internacional devido à redução dos custos dos transportes e das comunicações. A globalização reduziu os monopólios internos e limitou a capacidade dos estados nacionais de promover políticas econômicas e sociais.

As reformas ocorreram principalmente entre 1987 e 1992. Não foram, entretanto, inicialmente percebidas, porque a alta inflação cegava a todos. De fato, é difícil para quem não compreende a lógica da inflação inercial admitir que um substancial ajuste fiscal e as reformas estruturais pudessem ter sido realizadas enquanto a inflação permanecia inercialmente elevada. Era especialmente difícil entender como o Governo havia transformado o déficit em superávit fiscal, e mesmo assim a inflação continuava altíssima. Nesse momento, ignoravam que a característica fundamental da inflação inercial é ser autônoma da demanda e tornam a oferta da moeda endógena. Os preços aumentam inercialmente devido ao caráter defasado desse aumento, ou seja, devido ao caráter formal e informalmente indexado de todos os preços.

Por outro lado, o fato de essas reformas orientadas para o mercado terem sido também orientadas para o interesse nacional brasileiro fez com que os ideólogos neoliberais e os agentes econômicos interessados nas reformas afirmassem que elas não estavam ocorrendo ou que não eram profundas o suficiente.

Além de orientadas para o mercado, as reformas foram orientadas para o Brasil porque levaram ativamente em consideração os interesses nacionais e os fundamentos macroeconômicos. Elas não foram, ou não estão sendo, simplesmente reformas preocupadas somente em conquistar a confiança de Washington (do Governo americano e das instituições internacionais) e de Nova York (do sistema financeiro internacional), e construir a “credibilidade” do país. Elas podiam também ter esse objetivo, mas não cometeram o erro (que o México do presidente Salinas cometeu) de assumir que os interesses de Washington correspondem ao interesse nacional do Brasil, ou que os banqueiros e financistas de Nova York fossem os depositários da racionalidade econômica universal.

Há três tipos de reformas econômicas, que são também reformas do Estado, em andamento atualmente no Brasil: (1) reformas diretamente relacionadas à estabilização econômica, entre as quais o ajuste fiscal é a mais importante; (2) reformas estruturais da economia, orientadas para o mercado, entre as quais as mais importantes são a liberalização comercial e a privatização; e, finalmente, (3) a reforma do aparelho do Estado ou da administração pública.

Vejamos cada uma delas:

Ajuste fiscal. Na segunda metade dos anos 80, após o colapso do Plano Cruzado, o déficit público, que anteriormente costumava ser visto como algo “bom”, passou a ser combatido por amplos setores da sociedade brasileira.

Consolidou-se a idéia de que a existência de um déficit crônico e elevado era prejudicial à economia pois era um reflexo da grave crise fiscal que atingia o Estado brasileiro. E que essa crise fiscal era, por sua vez, responsável pelos altos níveis de inflação e pela estagnação econômica. Abandonou-se, portanto, a crença em um tipo de keynesianismo ingênuo ou bastardo muito praticado na América Latina segundo o qual o déficit público traria benefícios à economia via expansão da demanda agregada.

A percepção da gravidade da crise fiscal somente tornou-se clara e amplamente aceita a partir de 1987. Algumas medidas já haviam sido tomadas a partir de 1981 no sentido de controlar o déficit público. Houve um pequeno aumento de impostos e também tomaram-se importantes medidas para tornar mais claras e confiáveis as contas do orçamento fiscal. Esse fato, mais os superávites comerciais alcançados desde 1983, criaram a ilusão de que os problemas fiscais e a própria crise da dívida externa, cuja base era fiscal, estivessem resolvidos e não seriam um empecilho para o sucesso do Plano Cruzado.¹ Quando, em meados de 1986, parte da equipe econômica que elaborou e implantou o Plano Cruzado percebeu a necessidade de novos ajustes fiscais, houve uma resistência política muito grande da sociedade à adoção de medidas que implicavam em novos aumentos de impostos e corte de gastos.

Em 1987, durante a minha permanência no Ministério da Fazenda, procurei alertar a sociedade brasileira sobre a gravidade da crise fiscal. Com isso, buscava criar um clima favorável à adoção das medidas necessárias para o ajuste fiscal, sem o que — tinha plena consciência — não se conseguiria uma estabilização econômica duradoura. Entretanto, não obtive o apoio político para a implantação dessas medidas. Sem condições de levar adiante o ajuste fiscal, renunciei ao cargo de Ministro da Fazenda. Creio, entretanto, que, pelo menos, consegui fazer com que a importância de resolver a crise fiscal do Estado se tornasse mais perceptível à sociedade brasileira. Não obstante, o Governo nada fez para realizar o ajuste. E, assim, o déficit público, em 1989, foi o maior da década atingindo 6,9% do PIB.²

Conforme podemos verificar pelo Quadro XXI, o ajuste fiscal foi afinal compreendido no Governo Collor. Além de haver promovido uma série de cortes nos gastos públicos, o confisco monetário decretado no Plano Collor provocou uma substancial redução no tamanho da dívida pública interna e, conseqüentemente, das despesas com o pagamento de juros. O déficit público foi eliminado em 1990 e 1991. E se manteve reduzido nos três anos seguintes. Seu aumento deveu-se antes ao aumento dos juros reais pagos pelo Estado do que por aumento de gastos. No entanto, muito ainda é necessário fazer para conseguir-se um ajuste fiscal duradouro. Durante o Governo

Itamar Franco, as despesas do estado, principalmente com pessoal, voltam a subir. Em 1995, havia sinais de um substancial aumento do déficit, principalmente dos estados e municípios. A partir desse ano, o Governo Fernando Henrique Cardoso retoma o ajuste fiscal, que de 5% do PIB nesse ano cai para 3% em 1997.

Quadro XXI: Déficit Público (Necessidades de Financiamento do Setor Público como % do PIB)

	União	Estados e Municípios	Empresas Estatais	Total
1985	1,10	1,00	2,30	2,40
1986	1,33	0,90	1,39	3,62
1897	3,18	1,60	0,87	5,65
1988	3,45	0,40	0,97	4,82
1989	3,93	0,56	2,36	6,85
1990	-2,33	0,39	0,61	-1,33
1991	-0,11	-0,64	0,78	0,03
1992	0,80	0,80	0,60	2,20
1993	0,00	-0,20	0,00	-0,20
1994	-1,50	0,60	-0,30	-1,30
1995*	0,40	2,60	0,50	3,50

Deflator: IGP-DI. Valores corrigidos mensalmente. Valores negativos correspondem a superávit.

* Projeção.

Fonte: Banco Central.

Abertura Comercial. A abertura comercial foi a reforma estrutural mais importante ocorrida na economia brasileira. Esta reforma já deveria ter ocorrido há muito tempo, desde os anos 60, quando a estratégia de substituição de importações demonstrou estar esgotada. No entanto, somente 20 anos mais tarde, ela começou a ser pensada e planejada seriamente, e só nos início dos anos 90 seria efetivamente posta em prática.

Em 1987, a CPA (Comissão de Política Aduaneira) iniciou os estudos para liberalizar o comércio internacional. Pouco depois, outro grupo de economistas estatais propuseram no BNDES que o Brasil se engajasse em um programa de “integração produtiva” internacional. O projeto da CPA, que aparece delineado no Plano de Controle Macroeconômico de 1987, previa a eliminação de todas as quotas e controles administrativos às importações, substituindo-os por um sistema tarifário. Para isso, era necessário, primeiro, revisar totalmente o sistema tarifário, que apresentava profundas distorções após vários anos de má utilização. Nesse primeiro estágio, entretanto, o ní-

vel de proteção tarifária deveria permanecer elevado. Apenas em um segundo estágio as tarifas deveriam ser gradualmente reduzidas.

Como Ministro da Fazenda, dei total apoio ao projeto que era liderado pelo economista José Tavares de Araújo e pelo Secretário de Política Econômica Yoshiaki Nakano. Nesse sentido, o Governo começou a negociar com o Banco Mundial um empréstimo de um bilhão de dólares para financiar as mudanças estruturais necessárias à liberalização comercial. Em dezembro de 1987, quando deixei o Governo, a revisão do sistema tarifário estava completa. Ela seria implementada poucos meses depois.

Entretanto, o processo efetivo de liberalização comercial ocorreu apenas após a eleição de Collor. Todas as barreiras administrativas à importação foram eliminadas e foi anunciado um programa de redução progressiva de tarifas ao longo de quatro anos. Nos quatro anos subseqüentes, o plano foi implementado, transformando o Brasil em uma economia muito mais aberta do que era. Como se pode ver pelo Quadro XXII, a proteção média caiu de 32,2% em 1990 para 14% em 1994, e praticamente todas as quotas e controles administrativos sobre as importações foram eliminados.

Quadro XXII: Tarifas de Importação

	1990	1991	1992	1993	1994
Maior tarifa	105,0	85,0	65,0	55,0	35,0
Tarifa média	32,2	25,3	20,8	16,5	14,0

Em 1995, no entanto, devido aos freqüentes saldos negativos da balança comercial e às evidências de *dumping* e concorrência desleal por parte de produtores localizados em países do Leste Asiático, principalmente na China, o Governo elevou as tarifas de importação de alguns produtos, como calçados, tecidos e automóveis, para até 35%. Apesar dessas medidas, não se pode dizer que houve uma reversão do processo de abertura da economia. Foram medidas que afetaram poucos setores e, de acordo com o anunciado pelo Governo, são transitórias. Além disso, especificamente em relação à indústria automobilística, ela é uma indústria estratégica, com muitos encadeamentos para frente e para trás, o que justifica um tratamento especial.

O importante dessa reforma é que ela seguiu o princípio do interesse nacional. Há uma velha interpretação nacionalista segundo a qual a abertura comercial é um resultado das pressões dos países desenvolvidos sobre os subdesenvolvidos exercidas diretamente por meio de instituições como o Banco Mun-

dial. Essa visão não faz sentido. As condições impostas pelo Banco Mundial para realizar empréstimos ao país e as pressões do GATT não tiveram um papel importante nesse caso. Apenas as retaliações unilaterais foram relevantes, mas direcionavam-se especificamente contra reserva de mercado radical na indústria de informática. Mesmo nesse caso, a oposição interna à reserva na área de informática foi o principal responsável por sua revogação. Outra visão sugere que a hegemonia ideológica dos países desenvolvidos foi o fator determinante para a abertura. Não há dúvidas a esse respeito. A cultura brasileira, sendo o Brasil um país periférico e não desenvolvido, sofre uma enorme influência ideológica por parte dos centros econômicos e culturais desenvolvidos. Mas essa influência é apenas uma parte do jogo que explica a abertura comercial no Brasil. A decisão de abrir a economia foi essencialmente doméstica.

Quando os economistas governamentais implementaram um vigoroso programa de liberalização comercial, não estávamos visando construir uma credibilidade favorável ao país, mas estávamos reconhecendo que a estratégia de substituição de importações já havia se esgotado há muito tempo, e que a abertura comercial seria a melhor política industrial para o país — uma política que iria compelir as empresas brasileiras (inclusive as multinacionais aqui instaladas, também beneficiárias do mercado fechado) a aumentar a produtividade e a competir com as empresas estrangeiras.³

A abertura comercial foi um grande sucesso. As empresas tiveram que se reestruturar, tiveram que eliminar o excesso de pessoal, abandonaram alguns setores em que atuavam, passaram a atuar em outros setores, voltaram-se às exportações. Entre 1990 e 1994, a produtividade aumentou quase 40%. Cerca de 900 empresas receberam o certificado de qualidade ISO-9000 para seus produtos e processos produtivos. Apenas poucas empresas tiveram problemas reais. Praticamente todas provaram ser capazes de enfrentar a competição internacional.

Privatização. O programa de privatização que havia começado timidamente em meados dos anos 80 ganhou também nova força em 1990. Deu-se prioridade às empresas localizadas nos setores competitivos que estavam sob controle do Estado. A indústria siderúrgica foi a primeira a ser privatizada. No início da década de 90, todas as grandes empresas siderúrgicas foram privatizadas (Siderúrgica Nacional, Cosipa, Usiminas, Tubarão). A privatização da indústria petroquímica está em andamento e as empresas geradoras de energia elétrica e de telecomunicações serão provavelmente as próximas.

O Brasil está se aproximando agora (1995) do momento de privatizar empresas monopolistas estatais, como são as de energia elétrica, de teleco-

municações, distribuidoras de água e de gás canalizado. Nesse caso, ao mesmo tempo em que se faz a privatização, é necessário estabelecer sistemas regulatórios eficientes. Quando o mercado é competitivo, não há dúvidas quanto à superioridade das empresas privadas. No caso de monopólios naturais, entretanto, a regulamentação torna-se um fator fundamental.⁴

A privatização no Brasil tem sido implementada de forma cautelosa e competente. Os resultados são satisfatórios. Entre 1991 e 1994, 32 empresas estatais foram privatizadas. O Tesouro recebeu pela venda dessas empresas 7,9 bilhões de dólares. As duas motivações básicas por trás dos programas eram obter uma maior eficiência operacional para as empresas e ajudar a resolver a crise fiscal do Estado. As primeiras privatizações foram submetidas a algumas críticas por causa da utilização das chamadas “moedas podres”, isto é, de velhos títulos públicos cujos pagamentos não haviam sido honrados pelo Governo brasileiro, como forma de pagamento nos leilões públicos de privatização. Dada a crise fiscal do Estado, esses títulos poderiam ter sido consolidados no longo prazo, permitindo que o Governo recebesse uma maior parcela de dinheiro vivo nas privatizações. Mais recentemente, até porque o estoque de “moedas podres” está se esgotando, o Governo está pressionando os interessados em comprar as empresas estatais para que ofereçam uma parcela de dinheiro vivo nessas transações.

Reforma Administrativa. A reforma do aparelho do Estado ou da administração pública deve ser entendida dentro de um contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador. O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços. Em seu novo papel, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e da infra-estrutura.

As grandes linhas do programa de reforma do Estado em andamento durante o Governo Fernando Henrique Cardoso visam modernizar a administração pública brasileira, fazendo com que ela perca não apenas suas características patrimonialistas e clientelistas, mas também abandone uma visão burocrática rígida, em favor de uma administração pública gerencial.⁵

Partindo-se de uma perspectiva histórica, observa-se que a administração evoluiu através de três modelos básicos: a administração patrimonialista, administração pública burocrática e administração pública gerencial. A administração patrimonialista funciona como uma extensão do poder do so-

berano. Não se diferencia o patrimônio público do Estado do patrimônio privado do soberano e da oligarquia que o rodeia. No momento em que o capitalismo e a democracia tornam-se dominantes, no século XIX, esse tipo de administração do Estado torna-se inaceitável.

A administração pública burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Os princípios fundamentais desse tipo de administração são a profissionalização, a impessoalidade, o formalismo e a idéia de carreira. Dada a predominância do patrimonialismo, que busca combater, a administração pública burocrática parte de uma desconfiança fundamental em todos os agentes do Estado. Em consequência, busca-se um controle rígido de todos os processos — processos de admissão de funcionários, de compra, de atendimento dos cidadãos. Dessa forma, a administração pública burocrática se revela efetiva em evitar a corrupção e o nepotismo. Na medida, entretanto, que, no século XX, o Estado cresce de forma extraordinária, passando a responsabilizar-se pela área social (educação, saúde, cultura, previdência) e pela área de infra-estrutura (energia, transportes, comunicações), verifica-se que esse tipo de administração é lenta, cara, ineficiente.

A administração pública gerencial surge na segunda metade do século XX como resposta, de um lado, ao aumento das funções sociais e econômicas do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A eficiência da administração pública — a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como destinatário — torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A estratégia administrativa por excelência passa a ser a definição dos objetivos e o controle *a posteriori* dos resultados, em vez do controle passo a passo dos processos.

A implantação da administração gerencial no setor público brasileiro envolve três tipos de mudanças: (1) reforma constitucional, particularmente a flexibilização da estabilidade dos funcionários públicos; (2) mudanças cultural, substituindo-se uma cultura burocrática ainda dominante no país por uma cultura gerencial; e (3) mudanças na gestão: a implementação na prática da administração pública gerencial. Dentro dessa perspectiva, o patrimonialismo continua um inimigo poderoso. Já não existe mais uma cultura patrimonialista no país, na medida em que a confusão entre o patrimônio público e privado é amplamente criticada, mas as práticas fisiológicas e clien-

telistas continuam vivas. No plano de mudança estritamente cultural, entretanto, o objetivo fundamental é superar a cultura burocrática.

No plano da gestão, o objetivo é dar autonomia às agências prestadoras de serviço do Estado, que deverão ter liberdade na administração de seus recursos financeiros e de pessoal. Um orçamento global e a flexibilização da estabilidade são assim essenciais. A administração se realizará por meio de um contrato de gestão que defina com clareza os objetivos ou indicadores de desempenho da agência e permita o controle por resultados.

Distinguem-se dois tipos de serviços do Estados: aqueles que envolvem o emprego do poder de Estado, sendo exclusivos do Estado (fiscalização, polícia, regulamentação), e aqueles que podem ser realizados também pelo setor privado, mas que o Estado promove por estarem envolvidos direitos humanos fundamentais ou economias externas, que não permitem que a atividade seja plenamente recompensada pelo mercado. Este é o caso das escolas, das universidades, dos hospitais, dos centros de pesquisa, dos museus. Neste caso, como não se usa do poder de Estado, não há razão para que a propriedade seja estatal. Entretanto, como o serviço é subsidiado, não deve ser privado, com fins lucrativo. Nesse sentido, propõe-se que a propriedade desse tipo de serviço se torne pública não-estatal: “pública” porque voltada para o interesse público, “não-estatal”, porque a fundação deixa de ser parte direta do aparelho do Estado.

NOTAS

¹ Este equívoco foi cometido por um dos melhores economistas brasileiros, Antônio Barros de Castro, que publicou em 1985, com um assistente, *A economia brasileira em marcha forçada*. Sua argumentação era tão convincente que a incorporei na segunda edição, de 1985, deste livro. O erro de Castro foi subestimar a crise fiscal, da qual eu logo em seguida me daria conta.

² Sobre minha experiência no Ministério da Fazenda, em um momento de crise aguda sem precedentes em função do colapso do Plano Cruzado, ver Bresser Pereira (1992 e 1995).

³ Sobre a abertura comercial, ver Canuto (1994b), Moreira e Correia (1997), Nassuno (1998).

⁴ Sobre a privatização no Brasil, ver Pinheiro (1996), Alves (1996) e Paula (1997).

⁵ Sobre a reforma administrativa de caráter gerencial em curso no Governo Fernando Henrique Cardoso, ver Bresser Pereira (1996a, 1996b).