

## **A globalização e suas implicações**

*Palestras proferidas pelos professores Jeffrey Sachs, Antônio Delfim Netto, Luiz Carlos Bresser Pereira e Yoshiaki Nakano por ocasião do encontro sobre Globalização, realizado em São Paulo no mês de maio de 1997. Apresentação do professor Álvaro Antônio Zini Jr <sup>1</sup>*

### **Apresentação**

Em 1996, a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP comemorou o cinquentenário de sua fundação. Diversas atividades comemorativas ocorreram ao longo do ano para celebrar a ocasião e, dentre estas, esteve a conferência internacional sobre Globalização, ocorrida em maio desse ano, que tive a honra de organizar (além de muito trabalho). Tive a idéia desta conferência no começo de 1995, ao voltar dos Estados Unidos, onde passei o ano de 1994 como pesquisador visitante (*visiting scholar*) na Universidade de Harvard. No começo de 1995, o tema "globalização" ainda não era um tópico tão conhecido como se tornou em 1996. Mas, *a posteriori*, uma conferência com o porte e a diversidade dos pensadores que estiveram presentes, um ano de preparação é até pouco.

Nesta ocasião, início de 1996, recebi o apoio dos Professores Denisard Alves, Diretor da FEA, Eleutério F. S. Prado, Chefe do Departamento de Economia, e Juarez Rizzieri, Presidente da FIPE. Registro o meu agradecimento pela compreensão e pelos recursos da FEA e da FIPE que arcaram com quase a metade das despesas. A outra metade veio de patrocinadores privados (Bradesco, Banco SR&L, Chase-Manhattan, Mappin, BM&F, Bovespa, Elétros e Siemens do Brasil), de agências de pesquisas como CNPq, Fapesp e de apoios como os do Consulado

---

<sup>1</sup> Professor FEA-USP.

Americano, Corecon de São Paulo, *O Estado de São Paulo* e *Jornal do Economista*, a quem também manifesto o meu reconhecimento.

A conferência propriamente dita foi um evento importante e os textos inéditos apresentados serão impressos em livro que está em fase de preparação. Houve trocas memoráveis de opiniões contrastantes, como as ocorridas entre Jeffrey Sachs e João Sayad, Sachs e François Chesnais, Juan Carlos Lerda e Roberto Frenkel vs. Adroaldo M. da Silva, e outras.<sup>2</sup> Aconteceram também momentos de avanço no entendimento de crises financeiras nas condições atuais, nas apresentações de Richard Dale, Amar Bhattachariya e Affonso Celso Pastore. Uma listagem dos participantes das mesas, que se segue a esta apresentação, evidencia a qualidade dos apresentadores e debatedores.

A abertura da conferência foi feita pelo Chanceler Luiz Felipe de Lampréia, que foi convidado e aceitou expor a visão da diplomacia brasileira acerca desta nova quadra histórica, bem como os desafios que ela coloca no contexto das relações internacionais. Para o encerramento da reunião foi organizado um painel, cuja transcrição sucede a esta apresentação. Os participantes do painel foram convidados a tomar por base o que se discutiu sobre globalização para avaliar o momento presente da economia brasileira. Nossa idéia, portanto, era permitir uma brecha para um debate mais específico sobre as condições da nossa economia e os desafios que ela enfrenta.

Para dar ao leitor uma visão dos temas que foram discutidos na conferência e de algumas das conclusões preliminares que foram alcançadas preparei o texto a seguir, o qual procura definir e sublinhar alguns dos aspectos principais desse processo que se chama globalização.

## Globalização

Globalização é o termo que vem sendo usado para designar o período iniciado neste final do século XX, que é marcado por uma internacionalização extensa de diversas facetas da vida humana. Em grandes traços, globalização refere-se à intensificação das trocas de bens, serviços, informações, viagens e ao intercâmbio de bens culturais de origens distintas, embora nem todos com pesos iguais. Ademais, a atual época histórica caracteriza-se pela expansão da ordem social capitalista para quase todo o globo, com pouquíssimas exceções. Neste sentido, a economia passou a ter uma dimensão preponderante na vida moderna, tendo por substrato a observância de leis de mercado e princípios capitalistas de organizar a vida econômica (com reflexos na ordem social). Generalizando, globalização é o período histórico atual marcado pela ampliação das

---

<sup>2</sup> Vide o excelente relato e as reflexões da Profa. Leda Paulani sobre essas quedas de braço no artigo "Globalização: novo contexto... velhas questões", *Boletim Informações FIPE*, 189, junho de 1996, p. 18-21. Dois outros bons artigos sobre a conferência são: "Globalização e o polêmico fluxo de capitais" de Renata Rondino, *Jornal do Economista*, junho de 1996 e "Globalização representa a nova fase do capitalismo do século XXI" de Milton Saldanha, *Jornal do Economista*, maio de 1996.

trocas econômicas e culturais entre os habitantes da terra, em uma fase de extravasamento da ordem capitalista.

A existência de trocas internacionais de bens e serviços é antiga, e seu mero crescimento não seria suficiente para caracterizar um processo como novo, mas a velocidade à qual essas trocas têm sido feitas e, principalmente, a maior exposição às informações culturais, ambas com crescimento exponencial na última década, tornam distinta a atual etapa.

Cinco fatores fornecem o combustível desta expansão. O primeiro é a mudança tecnológica acelerada, baseada na informática e na capacidade maior de processar informações rapidamente, a baixo custo e a aplicação disso em máquinas modernas voltadas para o processo produtivo. A comunicação via satélites e a redução dos custos de transmissão de informações culturais por meios eletrônicos (televisão, telefone, fax, internet etc...) constituem o segundo fator. Terceiro, o barateamento e o aumento substancial na oferta de transporte internacional têm levado a um crescimento notável das viagens ao exterior. Quarto, o transbordamento das instituições capitalistas para quase todas as áreas da Terra subsequente à derrocada do socialismo real tal como existia no Leste Europeu. Quinto, a desregulamentação dos mercados financeiros domésticos nos países industrializados e seu crescimento para uma competição internacionalizada resultaram em acesso mais fácil aos financiamentos internacionais. A maior agilidade e o maior volume de recursos intermediados por meio deste mercado é, por si só, uma das características mais distintas da nova ordem internacional - trazendo tanto implicações benéficas quanto um grande potencial instabilizador.

Os principais pontos de concordância dos debates podem ser resumidos nos seguintes:

O primeiro deles é que a globalização decorre de dois fatores: da revolução tecnológica e da liberalização financeira dos mercados de capitais dos países industrializados.

Segundo, a observação de que a globalização trará tanto uma maior homogeneização do consumo e da produção de bens de baixa e média tecnologia quanto de uma individualização e diversificação de produtos "nobres" relacionados ao lazer e ao bem-estar individual. Ou seja, os bens consumidos em larga escala serão concentrados em grandes unidades produtivas, e seu consumo se tornará massificado, mas os produtos de consumo individualizado permitirão o aparecimento de ampla gama de produtos bastante diversificados e de qualidades diferentes.

O processo de integração entre países e mercados, no entanto, tem velocidades distintas de acordo com cada país. No grupo dos países de renda alta e de renda média (dentre os quais se incluem o Brasil e nossos vizinhos do Mercosul), o ritmo é e continuará sendo intenso. Já nas regiões mais pobres, o ritmo será mais lento e em alguns casos quase nulo. Pode-se comparar a globalização ao processo de seleção darwiniano, no qual os mais ágeis e adaptativos sairão vencedores. A tendência é a de que a disparidade de renda entre os países dos dois grupos aumente.

O Estado deve sofrer uma diminuição de sua participação na economia. A condução de políticas sociais, a expansão e manutenção da qualidade na educação e a provisão de segurança serão os campos reservados às políticas governamentais. O desafio às democracias ocidentais é de como manter uma razoável rede de proteção social paralelamente a práticas capitalistas ditadas pela necessidade de sustentar a competitividade das economias nacionais (leia-se baixo custo de produção em dólares).

A globalização tem vindo acompanhada da formação de blocos regionais fortalecidos política e economicamente. Parece mais fácil implementar acordos regionais de diminuição de barreiras comerciais entre países vizinhos pela sua verificação mais fácil do que acordos multilaterais que, pela sua generalidade, são menos "visíveis". Assim, o final do século XX é tanto um período de crescente internacionalização quanto de crescente regionalismo em termos de blocos econômicos.

As diversas conseqüências da globalização apenas começam a se esboçar. Neste sentido é prematuro inferir sobre os seus desdobramentos futuros. Não se pode, no entanto, nem ignorar que o processo veio para ficar, e não depende da vontade de indivíduos, nem crer que nada de novo está ocorrendo. A globalização, do ponto de vista histórico, tem antecedentes no mundo ocidental em outros períodos de grande internacionalização, como a era helênica dos séculos IV a I A.C., a Pax Romana dos séculos I a IV D.C., ou a Pax Britânica de 1850 a 1914. Entretanto, o período atual (que corresponderia ao de uma Pax Americana) tem suas especificidades e dinâmica própria. Uma das posturas menos inteligentes diante da globalização é insistir que a internacionalização que assistimos hoje é comparável à que ocorreu no final do século XIX. Esta reflexão pouco acrescenta e assume o direito de praticar preguiça intelectual para não buscar entender os processos diferenciadores da etapa atual de desenvolvimento do capitalismo e as inúmeras implicações que as rápidas transformações tecnológicas estão causando.

Todo processo histórico novo produz incerteza em seu início. Não poderia ser de outra forma, porque o novo não nasceu inteiramente e o velho ainda não morreu de todo. A mudança tecnológica, a velocidade dos contatos internacionais e a maior pressão competitiva que estão presentes nas transformações em curso são fatos perceptíveis, mas cujas implicações na vida política e social futura ainda é difícil de prognosticar. Diante do processo novo, cabe estudá-lo e tentar entendê-lo para poder formular políticas de defesa, quando isto for necessário, ou para emulá-lo, quando isto for vantajoso.

## **Lista dos participantes nos debates da conferência**

Apresentadores de textos: Luiz Felipe Lampréia, Jeffrey Sachs, Allain Lipietz e Daniëlle Leborgne, François Chesnais, Pier Carlo Padoan, Renato Bauman, Richard Dale, Roberto Bouzas, Roberto Frankel e Mário Damil, Álvaro A. Zini Jr., Peter Nunnenkampt, Erich Gundlach, Michael Green, Barbara Stallings e Stephany Griffith-Jones, Juan Carlos Lerda.

Debatedores: Denisard Alves, Embaixador Marc Caramurú, Roberto Mangabeira Unger, Eduardo Giannetti da Fonseca, Aloísio Araújo, Reinaldo Gonçalves, Octaviano Canuto, Maria José Willumsen, Carlos Ivan Simonsen Leal, Affonso Celso Pastore, Juarez Rizzieri, Renato Fragelli, Luiz Gonzaga Belluzzo, Wilson Suzigan, Joaquim Elói Cirne de Toledo, Marcos Campomar, Adroaldo Moura da Silva, Leslie Armijo, João Sayad, Gesner de Oliveira, Luciano Coutinho.

## Palestras

Jeffrey Sachs

O objetivo desta apresentação é trazer algumas observações sobre a situação atual do Brasil. Existem questões tanto de curto quanto de longo prazo que são muito importantes, tendo em vista a meta de se recuperar o crescimento econômico do país (vale dizer, uma taxa média de pelo menos 6% ao ano). O Plano Real parece ter colocado as condições para que se obtenha, de forma sustentável e preservando-se a estabilidade macroeconômica, taxas até mais elevadas de crescimento, tais como 7 a 8% ao ano.

Cumprir esse objetivo de conciliar um elevado ritmo de crescimento econômico com baixas taxas de inflação, porém, demanda ainda muito trabalho, pois parece óbvio que a situação macroeconômica ora vigente não levará a esse objetivo imediatamente. Nas circunstâncias atuais, ou seja, no curto prazo, o crescimento econômico no Brasil está sendo abaixo do almejado. Mas isso poderá continuar a ser verdadeiro, mesmo no médio prazo se algumas importantes alterações na estratégia econômica não forem feitas.

Claramente, o Brasil está hoje numa situação de política fiscal bastante expansiva, combinada com uma política monetária muito apertada. Assim, não é preciso mais do que simples ensinamentos de livros-texto para concluir que, quando se combina elevadas taxas de juros com supervalorização da moeda e quando se acrescenta a esse quadro um resíduo de pressão inflacionária ainda existente, o remédio óbvio é apertar a política fiscal, afrouxar a política monetária, reduzir as taxas de juros e permitir que a moeda se desvalorize em termos reais. Este conjunto de medidas promoveria o crescimento econômico de longo prazo por meio da elevação da taxa de poupança da economia; em primeiro lugar pela elevação da taxa de poupança do governo mas, depois, devido ao próprio crescimento, pela elevação também da taxa de poupança do setor privado.

Portanto, parece extremamente simples diagnosticar o *mix* de política econômica necessário. Ao mesmo tempo, porém, tudo isso parece extremamente difícil de se fazer no Brasil. Apesar disso, é importante dizer com clareza o que precisa ser feito porque o debate econômico até agora tem sido muito estreito. A polêmica que se tem observado nos últimos tempos resume-se à questão sobre a pertinência ou não do afrouxamento da política monetária. Mas a verdadeira

política que deve ser defendida é: sim, é necessário uma política monetária mais frouxa, mas somente em um contexto de mudanças significativas na política fiscal. E de que modo se pode afrouxar a política monetária se não se consegue aprovar no Congresso uma reforma do sistema previdenciário?

É praticamente impossível sustentar a credibilidade da política monetária apenas nela mesma, ou seja, num contexto de extrema dificuldade da política fiscal. É lamentável o que aconteceu no último ano, quando o déficit público sofreu um expressivo aumento (os dados disponíveis mostram que o o déficit público foi da ordem de 5% do PIB em 1995). Boa parte desta dificuldade advém de promessas que foram feitas em 1994, previamente à mudança de governo.

Além disso, essa situação foi encaminhada de modo equivocado em 1995. Esta é uma das razões que explicam por que um programa de estabilização absolutamente brilhante está enfrentando tantas dificuldades no momento atual. Se não tivesse havido esse grande crescimento dos gastos governamentais com salários do funcionalismo público e em outras áreas do setor público, então as taxas de juros poderiam ser mais baixas, o que resultaria também numa grande economia para o orçamento público em função do efeito dos juros sobre as despesas do governo. Assim, uma grande parte dos problemas atuais relativos ao baixo ritmo do crescimento poderia ter sido evitada, e o Brasil estaria singrando tranquilamente com uma estabilização bem sucedida e com taxas de crescimento que poderiam ser pelo menos 2% maiores do que as atuais. Infelizmente, contudo, as coisas parecem ter caminhado na direção errada em 1995.

Quanto mais se postergam as reformas, mais difícil vai se tornando para os governos conseguir realizá-las. É uma lei básica da política aquela que diz que não se consegue fazer coisa alguma com as eleições aproximando-se. Esta não é a situação atual, ainda, mas logo será. Como o tempo passa rápido demais quando se necessita fazer grandes reformas, como a reforma fiscal, é preciso fazê-lo o mais rápido possível, ou seja, imediatamente após as eleições, assim que o novo governante assume o cargo. Quase todas as reformas de sucesso são negociadas nos primeiros seis meses de governo; depois disso, torna-se extremamente complicado dar esses passos difíceis, pois não se tem a vantagem do bom momento político.

No fundo, estou apenas instando o governo brasileiro para que realmente acelere seus ajustes fiscais agora. É preciso compreender que a possibilidade de se fazer mais no futuro está indo embora muito rapidamente e que o governo terá tido de fato muita sorte se, numa situação dessas de eterna postergação, nenhum desastre tiver ocorrido até o final do atual mandato. E se esse governo não consegue aprovar no Congresso a reforma do sistema previdenciário e se ele não pode fazer as demais reformas fiscais isso significa que a política tomou conta de tudo e que será extremamente difícil fazer todos esses ajustes.

É preciso também sublinhar que, diferentemente do curto prazo, no que tange ao médio e ao longo prazo, não é exatamente o tamanho do déficit público o que conta, mas a sua evolução e a forma como ele é resolvido. Dado o contexto atual do ambiente internacional, seria de fato um grande equívoco tentar fechar o déficit público por meio da elevação da carga tributária. A tributação é já bastante elevada no Brasil, enquanto que a administração desses recursos deixa

muito a desejar. Considerando-se os níveis de renda do Brasil, esta é já uma economia altamente taxada, a se julgar pelos padrões internacionais.

O governo do Brasil gasta 35% do PIB e recolhe 30%. Comparemos esta situação com a dos países do leste asiático em acelerada fase de crescimento: em Hong Kong, por exemplo, o governo recolhe e gasta 14 % do PIB.

No Brasil, a carga tributária sobre a folha de pagamentos, considerando-se aí tanto as contribuições do empregado quanto as do empregador, chega a 35%. Em Hong Kong, esta taxa é zero! Isto causa uma enorme diferença em termos de flexibilidade e de dinamismo do mercado de trabalho, sem falar nas implicações dessa situação para as taxas de desemprego. Uma das razões do desemprego é que as pessoas beneficiam-se do seguro-desemprego e então põem-se a trabalhar no mercado informal onde elas não precisam pagar as taxas relativas aos diversos tipos de seguro social existentes.

De outro lado, o imposto médio sobre a renda, ou a taxa marginal de tributação sobre os trabalhadores de renda média no Brasil, anda em torno de 25%. Estes, mais uma vez, configuram-se como níveis extremamente elevados, considerado todo o espectro de relações existente internacionalmente. Cabe repetir a comparação com os países do leste asiático: na Malásia, esta taxa está próxima de 10%; na Coreia, é de 9%; em Hong Kong, de 2%.

Portanto, do ponto de vista da competitividade no médio prazo, não se trata obviamente de fechar o déficit público elevando a receita de impostos para 35% do PIB. Isto seria realmente um grande equívoco. Ao contrário, o governo deve buscar reduzir o tamanho do Estado na economia, não somente através de privatizações e desregulamentações, mas também por meio da redução dos gastos públicos enquanto percentagem do PIB, o que tornaria possível a redução da carga tributária.

Seguida essa estratégia, isto elevaria a competitividade, reduziria a corrupção, reduziria o tamanho da chamada economia informal, reduziria as taxas de desemprego e colocaria o Brasil na categoria dos países em crescimento acelerado.

Assim, quais são as tarefas básicas de curto e de longo prazo que devem ser efetuadas? Todas elas podem ser resumidas numa única: a reforma do próprio Estado. Mas esta não é uma notícia ruim para o país. Ao contrário, é uma boa notícia. Indiretamente, ela indica que não há por aqui nenhum problema com o setor privado. O Brasil, de fato, nunca teve nenhum problema com o crescimento do setor privado. Este nunca foi o problema desse país. O grande problema desse país tem sido o da administração do Estado, porque trata-se aqui de uma grande e complexa sociedade e o Estado nunca foi bem administrado. A resolução dos problemas foi sendo adiada por décadas e décadas até se atingir a lamentável situação atual.

Em muitos outros países do mundo, o problema é de outra natureza e muito mais difícil de resolver que o do Brasil. O problema é o de como entabular um crescimento de longo prazo. Tomemos, por exemplo, o caso da Venezuela. Ali há, de fato, um problema muito sério. Esse



país sobreviveu apenas do petróleo por décadas a fio. Como obter, nesse contexto, um crescimento verdadeiramente dinâmico do setor privado? Trata-se, sem sombra de dúvida, de um grande e complicado quebra-cabeça. Aqui, ao contrário, pode-se obter, sem muita dificuldade e sem nenhuma grande mágica intelectual, um crescimento verdadeiramente dinâmico e de longo prazo porque o setor privado está aí para fazê-lo.

O problema reduz-se a tornar competitivo o ambiente macroeconômico básico e isto significa reduzir as taxas de juros, desligar a taxa de câmbio da paridade com o dólar, permitir o crescimento liderado pelas exportações. Para tudo isso, porém, é preciso a reforma do Estado.

## Antônio Delfim Netto

Conforme o Prof. Sachs muito bem colocou, entre saber o que tem de ser feito e conseguir efetivamente fazê-lo vai, no Brasil, uma grande distância. Outro ponto importante é a percepção de que as reformas têm de ser feitas o mais rápido possível para que se aproveite o momento politicamente bom que se segue às eleições. Nesse sentido gostaria de adicionar algumas considerações.

Na verdade, este governo não começou em 1º de janeiro de 1995. Ele iniciou-se em junho de 1993, quando o presidente Fernando Henrique foi escolhido para ocupar o cargo de Ministro da Fazenda. A partir desse momento foi quase como se tivesse havido uma interdição do então presidente com uma delegação de poderes ao Ministério da Fazenda para que elaborasse um programa.

Contudo, é preciso de fato reconhecer que nós deveríamos ter iniciado 1995 com um programa de reformas **pronto**, aproveitando o extraordinário **peso** da retórica de nosso presidente. Por que as coisas não caminharam assim?

Acontece que nós precisávamos de algumas coisas que tinham de mudar na própria Constituição. Tínhamos de eliminar a discriminação contra o capital estrangeiro, o monopólio da Petrobrás, a legislação dos portos e uma série de outras coisas mais, o que acabou por ser feito, afinal, sem grande dificuldade. Mas a não realização de imediato das reformas não foi o único problema. Outros equívocos também ocorreram.

Retrocedendo um pouco. O Plano Real foi, de fato, um plano extremamente brilhante. Através da URV ele colocou em fase os preços relativos e congelou os salários no período nov/93 a fev/94. Pela primeira vez, a sociedade brasileira aceitou um congelamento de salários porque imediatamente no mês seguinte se aplicou sobre ele a correção da URV

Na verdade, o que houve então foi um congelamento da distribuição de renda por meio da URV. uma coisa de fato extremamente engenhosa. A URV é uma cópia daquelas moedas que surgiram na Alemanha depois da Primeira Guerra, moedas que se autocorrigiam e que

funcionavam muito bem. Trata-se, portanto, de um exemplo de grande proficiência e de grande competência dos economistas brasileiros que formularam o programa.

Na fase imediatamente posterior, o programa se atrapalhou um pouco com a sobrevalorização cambial, gerando a necessidade de um apoio na política monetária que acabou ficando apertada demais. Mas, em meio a tudo isso, o que estava implícito e o que era fundamental é que nós deveríamos caminhar na trilha do equilíbrio fiscal. Sabia-se que era isto que tinha de ser feito. O que foi que aconteceu então?

Aconteceu que o problema se colocou um tanto abruptamente: vindo de um período de 3 ou quatro anos de superávit (marotamente construídos no Governo Collor), o Brasil foi surpreendido, em 1995, por um cavalari déficit operacional de 5% do PIB. Como foi possível isto? E como resolver o problema?

Em primeiro lugar, é preciso assinalar, ponto esse também levantado pelo Prof. Sachs, aquilo em que todos concordam: a carga tributária bruta no Brasil é hoje extremamente elevada, cerca de 31% do PIB. Para um país de renda *per capita* de US\$ 4000, ela é provavelmente a maior carga tributária do mundo.

A resolução do problema do déficit não poderia vir portanto de um aumento de impostos. Ela teria necessariamente de vir de um corte de despesas. Foi justamente aqui que houve equívocos. Desde 1993 havia se mexido nas relações salariais da União. Houve um aumento de pessoal que não foi um aumento de pessoal só da ativa: o governo se complicou e acabou produzindo déficits a partir de mudanças implementadas junto ao pessoal aposentado, mudanças de grande significação.

Mas há um outro fator ligado também a essa questão. Durante 20 anos, tentou-se construir duas categorias de funcionários públicos: os funcionários de Estado, que eram, digamos, o Itamarati, a Receita Federal, o Exército, a Polícia Federal (que demandavam uma estrutura burocrática própria e um sistema salarial de serviço público); e todo o resto, que se enquadrava no regime CLT.

Em um determinado momento, a parte CLT do funcionalismo era já muito grande, a maioria. Sendo assim, o governo tinha de recolher para o INSS, sobre esses funcionários, a sua parte correspondente. Então o governo acreditou que seria mais fácil transferir todo esse pessoal para o serviço público, o que faria imediatamente cair as despesas. O chamado "regime único" surgiu exatamente em função disso, mas acabou por ampliar dramaticamente as despesas do governo.

Os gastos com pessoal são hoje muito elevados, continuam em crescimento e são de compressão extremamente difícil. Por exemplo, em 1995, o governo gastou com o pessoal aposentado R\$ 18 bilhões, sendo que se costumava gastar R\$ 3 a R\$ 4 bilhões antes desse novo regime. Num cálculo grosseiro, percebe-se que as despesas de pessoal do governo devem ter se elevado em alguma coisa como R\$ 10 bilhões só por conta disto. É um número fantástico, algo como 1,7 % do PIB!

Por outro lado, a política monetária ativa, produzida por uma valorização excessiva do câmbio, exigiu taxas de juros enormes, e o governo se viu confrontado, então, com uma dívida crescente, não só por conta da absorção de capitais, mas também pelo próprio nível da taxa de juros. Tudo isso somado resultou no déficit de 5% do PIB em 1995.

Mas o problema não é só esse da elevada magnitude do déficit público. No panorama macroeconômico, outra vulnerabilidade existe: é que nós tivemos um déficit em conta corrente de 3,5% do PIB, o que não seria nada se não estivesse financiando o déficit do governo. Este é que é o problema, na verdade. E, ao que tudo indica, teremos novamente em 1996 um déficit em conta corrente de 3,5 % do PIB, o qual financiará o déficit do governo mais uma vez. Isto certamente não é uma coisa saudável.

O grande problema é que o próprio ajuste fiscal fica dificultado no contexto de baixo crescimento, que resulta dessa armadilha que se montou combinando política fiscal frouxa com política monetária apertada. Não existe, no mundo, experiência de ajuste fiscal com o país crescendo 2 a 2,5 % ao ano. Se o país estiver crescendo num ritmo mais acelerado, o ajuste fiscal fica muito mais simples de ser feito.

E isto tudo nos leva à questão central: é óbvio que não se pode aumentar os impostos, é óbvio que o ajuste tem de ser feito muito mais em cima das despesas, é óbvio também que a reforma tributária destina-se efetivamente a melhorar a qualidade do sistema tributário brasileiro (um sistema defeituoso, que tributa fortemente as exportações, que não permite o crédito para investimentos, que ainda possui impostos em cascata etc.).

Mas não me parece tão claro que todas essas grandes reformas tenham de ser feitas integralmente, de uma só vez. Na verdade, boa parte de nossos problemas pode ser resolvida por leis complementares, sem necessidade de uma reforma constitucional. Se tivéssemos insistido, em 1995, numa lei complementar, ela teria sido aprovada e muitas das dificuldades existentes com o problema tributário teriam sido solucionadas. É nesse sentido que eu saúdo a decisão do governo de dar uma ênfase menor às reformas, de avançar um pouco na reforma administrativa e, daí por diante, seguir trabalhando com leis complementares.

Também não acredito que se precise do equilíbrio instantaneamente. O importante é o governo ser capaz de dar um horizonte, de mostrar que tem um programa e que, com ele, num prazo, digamos, de 18 ou 24 meses, o déficit estará substancialmente reduzido.

A grande dificuldade, me parece, está nesta armadilha que se montou combinando câmbio sobrevalorizado com taxa elevada de juros. Essa armadilha feriu de maneira muito grave as pequenas e médias empresas nacionais. Estas empresas pagam **hoje** uma taxa de juros anual de 45% em termos reais, o que obviamente não é uma coisa saudável e as está colocando numa situação de insolvência. Foi essa mesma insolvência, aliás, que deu a volta e atingiu o próprio sistema bancário. Crescendo 2,5 ou 3% é muito difícil desmontar essa armadilha.

Este tipo de crescimento acaba aumentando as dificuldades do governo federal. Nessas circunstâncias será um ato de grande coragem e uma demonstração de grande eficiência se o governo conseguir reduzir o déficit para 3,5% do PIB.

Mas não há nenhuma razão pela qual o Brasil não possa crescer 6%. Hoje, inclusive, há fatores muito favoráveis para isso, basta que se mude um pouco o rumo das coisas. Há que se acabar com a idéia (paranóica) de que, se o Brasil crescer mais do que 2,5% volta a inflação, há um desastre externo etc. Isso tudo não passa de invenção dos *nouveaux économistes*! Os velhos, como eu, sabem também que se deveria ter dado desde o início uma grande ênfase ao setor exportador.

Do meu ponto de vista, são essas as coisas que têm de ser resolvidas. Acredito que, felizmente, como o governo levou uma grande trombada, ele vai ser obrigado a rever suas posições. Já se conseguiu, por exemplo, reduzir o custo dos juros que o próprio governo paga. Agora é preciso caminhar na direção de reduzir a taxa de juros também para o setor privado. Sem isso, a possibilidade de voltarmos a crescer a taxas mais elevadas fica efetivamente comprometida.

O Presidente da República, que é um homem inteligente, vai tentar mudar esse rumo. Vai se dar conta também de que muitas coisas podem ser feitas através de lei complementar e vai dar ênfase a isso. Essa questão, aliás, é uma mera questão de aritmética, não é uma questão política. Para se fazer uma reforma constitucional que, a curto prazo, tem efeitos muito pequenos, precisa-se de três quintos mais um dos votos do Congresso. Para se fazer uma lei complementar apenas metade mais um, ou seja, além de ser um custo muito maior fazer uma reforma do primeiro tipo, necessita-se ainda de 10% a mais de votos. O mais racional, portanto, é liquidar todas as possibilidades de alterações que podem ser feitas através de lei complementar para, só depois, partir para as reformas constitucionais.

A continuação da política econômica tal como está hoje estruturada é uma armadilha insuperável e é por isso que eu acredito que ela vai ser modificada. Mas me incomoda o fato de o governo colocar como **objetivo** um crescimento de 3%. Então não se trata de um crescimento de 3% que se vai obter acidentalmente. O governo aceita isso como um **fato** e rejeita, assim, uma proposição, em minha opinião, absolutamente comprovada: a de que moeda forte sobrevalorizada significa economia fraca! E não é só no Brasil. A Alemanha e a França estão mostrando isso e os contra-exemplos são evidentes: da Inglaterra, da Suécia, da Itália. Outra coisa que incomoda é a idéia de que qualquer modificação no câmbio provoca inflação. Aqui imagina-se que uma mexida no câmbio de 1 % provoca um crescimento de 100% na inflação. Todo mundo sabe que isso não é verdade! Tudo isso mostra que nós temos algum grau de liberdade, temos uma margem na qual operar.

Para reforçar minha convicção, gostaria de lembrar que, entre 1900 e 1980, o Brasil foi a economia do mundo ocidental que mais cresceu. É verdade, porém, que toda vez que esse crescimento foi interrompido isto se deveu a uma crise no balanço de pagamentos. O balanço de pagamentos é uma velha senhora que nos visita periodicamente. Nós imaginamos que essas

visitas eram coisas do passado, mas ela está aí de novo vinda de metrô. Para terminar, acredito que nós temos uma boa condição de retomar nosso crescimento sem sacrificar nem o equilíbrio interno nem o equilíbrio externo.

## Yoshiaki Nakano

Gostaria aqui de tecer algumas considerações a respeito da economia paulista e das políticas estaduais.

Essas questões são importantes porque, em sendo o Brasil um país continental, o processo de sua integração a uma economia globalizada coloca uma série de questões específicas. É preciso não apenas considerar os problemas decorrentes das diferenças regionais, mas, também, retomar a questão da federação.

De meu ponto de vista, uma necessidade premente é a de que se restabeleça no Brasil uma verdadeira federação, onde os estados tenham maior flexibilidade para desenhar políticas que viabilizem a integração do país no novo contexto mundial. Os problemas decorrentes da inexistência de uma federação efetiva no país podem ser exemplificados pela situação atual. Hoje, o governo central está absolutamente preocupado com a inflação, com as políticas de curto prazo, enquanto que um estado como São Paulo está sofrendo na carne os impactos da globalização e da abertura.

O primeiro ponto a ser levado em conta é que, com a globalização, com a perda de importância das fronteiras geográficas e com a brutal redução no custo de transportes, as economias estão hoje fortemente integradas. É nesse contexto que emerge a questão da harmonização das práticas institucionais e políticas e essa questão tem muito mais importância para o estado de São Paulo do que para os outros estados. Por quê?

O estado de São Paulo é o estado mais desenvolvido do país (50% da indústria nacional está localizada aqui). Além disso, a estrutura industrial é extremamente complexa, diversificada e integrada. Se tomarmos a renda *per capita* do estado de São Paulo, hoje, que é de US\$ 8000, perceberemos que ela é equivalente à de muitos países desenvolvidos. Finalmente, o comércio internacional de São Paulo, particularmente com a América Latina e com os Estados Unidos, é um comércio típico de país desenvolvido, com uma grande participação do comércio intra-industrial.

Ora, para os estados menos desenvolvidos, na medida em que a integração é muito menor e a industrialização também é muito menor, eles sofrem uma competição direta menor das importações e das empresas internacionais. Então, para eles, as modificações na política fiscal, na política tributária, na legislação trabalhista e assim por diante têm muito menos importância.

Para o estado de São Paulo, ao contrário, tudo isso é vital e mortal e essas questões não têm sido consideradas com o devido cuidado. A discussão de todos esses nós tinha de ter avançado muito mais. A consequência dessa rigidez institucional para o estado de São Paulo é que nós estamos sofrendo um processo muito rápido de desindustrialização. O nível de desemprego tem se elevado rapidamente e pode-se até falar de um certo esvaziamento do estado.

Mas esse esvaziamento industrial está também vinculado a um segundo fenômeno decorrente do processo de globalização e da abertura da economia. No modelo de substituição de importações, com a economia fechada, os ganhos de escala e as economias de aglomeração levaram a uma enorme concentração geográfica da indústria no estado de São Paulo. Instalando-se uma fábrica aqui, atendia-se a todo o mercado nacional e aproveitava-se, com isso os dois tipos de economia acima assinalados.

Com a abertura da economia, essas vantagens começam rapidamente a desaparecer. Não faz muita diferença hoje localizar a indústria aqui ou no Ceará, já que se pode importar matéria-prima, importar tecnologia etc. As vantagens da aglomeração desaparecem, sem contar o fato de que a nova tecnologia está também reduzindo significativamente o papel dos ganhos de escala.

Por trás da chamada "guerra fiscal" encontra-se justamente esse fenômeno. Ela está se intensificando, os estados estão utilizando mecanismos, como a isenção do ICMS, justamente para atrair as indústrias, uma tendência, pois, que está presente desde o início do processo de abertura.

Dada essa tendência, o que se coloca para o estado de São Paulo é saber o que se pode fazer, qual deve ser a estratégia de sua economia, em que áreas o estado tem vantagens locais e assim por diante. Nesse contexto globalizado, as políticas tradicionais de proteção e subsídio ao capital nacional perdem completamente o sentido. Em função dos diversos tipos de associações que existem hoje entre as empresas de diversos níveis, um suposto subsídio ao capital nacional pode estar redundando, na verdade, num subsídio ao capital estrangeiro.

Então é preciso repensar todas essas questões nesse novo contexto. De que modo um estado como São Paulo, extremamente desenvolvido dentro do velho modelo, pode reagir? Do meu ponto de vista, numa situação em que as fronteiras geográficas perdem importância e uma série de fatores de produção tem grande mobilidade - particularmente o capital, mas também a tecnologia - o elemento estratégico, para que se obtenha uma vantagem locacional que volte a atrair as indústrias, encontra-se naqueles fatores que são importantes mas que têm dificuldade de se mover. O primeiro desses fatores é a infra-estrutura física e o segundo os recursos humanos básicos. É sobre estes que o governo deve concentrar seus esforços.

Infelizmente, porém, a situação financeira do estado hoje nos impede de tomar qualquer iniciativa nesse sentido. Nós estamos vivendo uma crise financeira provavelmente sem precedentes na história deste estado. A poupança do governo na verdade é negativa. O governo não está fazendo investimentos porque não tem recursos. Dado o enorme déficit que herdamos, tivemos de fazer um forte ajuste, ou seja, cortar onde era possível. Mas há certas despesas que

são incompressíveis, como pagamento de sentenças judiciais, serviço da dívida e despesas de pessoal.

Isto tudo significa que, apesar de percebermos a crise vivida pela economia paulista, seu esvaziamento, não dispomos de condições para atuar de um modo mais firme no sentido de criar vantagens locacionais para o estado. O estado de São Paulo, mostram as estatísticas, sempre foi o estado que mais cresceu e, ultimamente, esta situação está mudando. São Paulo vem perdendo participação frente a outros estados que estão crescendo mais rapidamente. Contudo, em função da situação exposta ninguém sabe hoje com clareza quando é que nosso estado vai poder realmente retomar a trajetória do crescimento.

Outra questão cuja discussão me parece fundamental é saber qual é a estratégia que nós vamos usar para nos integrarmos à economia mundial. Será que o Mercosul basta ou teremos de encontrar uma estratégia mais agressiva? Nesse sentido, algumas informações parecem importantes. Uma economia como a paulista está muito mais integrada ao resto da América Latina e, particularmente, aos Estados Unidos do que à Ásia ou à Europa. Para a Ásia, exportamos em geral matérias-primas, com uma participação significativa daquelas de origem mineral e, para a Europa, exportamos produtos de natureza agrícola. Já para os Estados Unidos, há uma grande participação de produtos manufaturados, além de haver também uma presença muito significativa do comércio intra-industrial. Isto mostra uma forte integração da indústria paulista com a americana, expressando a importância das empresas americanas aqui em São Paulo.

Então, em termos de estratégia, parece-me que deveríamos ter uma política agressiva no sentido de nos aproximarmos com maior velocidade de uma integração ao Nafta, em vez de tentarmos fazer um esforço de integração à Europa ou aos países asiáticos. Vejo também uma outra vantagem nessa estratégia. É que o processo de integração do mercado norte-americano com o asiático está andando com muito mais velocidade do que o processo de integração da Europa com os países asiáticos. Acontece que as economias asiáticas são as que mais crescem hoje. Então, através de uma integração à economia norte-americana, estaríamos também indiretamente nos integrando às economias asiáticas. Mas não é isto o que nós temos visto no âmbito federal. Aparentemente, a estratégia do Itamarati é muito mais de se integrar à Europa do que aos Estados Unidos.

Nessa questão da integração, aliás, há um outro aspecto, já levantado pelo Prof. Delfim Netto. É que, considerado a partir de um determinado critério, nosso processo de abertura ainda não se consolidou. Ter uma economia aberta significa também ter exportações dinâmicas, ter um setor industrial voltado para as exportações e integrado ao comércio internacional. O que temos no Brasil, hoje, são exportações, em grande volume, de excedentes. Qualquer recuperação da demanda interna faz cair as exportações e por isso temos ciclicamente crises no setor externo. Recentemente, a retomada mais forte que nós tivemos foi logo após o Plano Real e imediatamente sobreveio um déficit comercial. Anteriormente, quando da adoção do Plano

Cruzado, o mesmo fenômeno aconteceu: a partir do final de 86, começamos a ter déficit comercial.

Então, o que acontece? Imediatamente, o governo freia a economia, com política monetária restritiva e elevação de juros, como foi feito a partir do final de 94 e início de 95. A permanecer tal situação, vale dizer, se não tivermos capacidade de reconverter nossa economia no sentido de atrelar uma parte do parque industrial brasileiro à economia internacional, estaremos condenados a um crescimento muito lento ou, mesmo, a um processo de estagnação.

Essa é uma questão muito importante porque, dada a dimensão de nosso país, o grau de concentração da renda aqui existente e nossa incapacidade de gerar internamente uma expansão automática da demanda, a única forma de crescimento possível, do meu ponto de vista, é o atrelamento ao comércio internacional. Todos sabemos que o comércio internacional no pós-guerra cresceu a taxas muito mais elevadas do que a do PIB mundial. O comércio internacional é, portanto, o elemento mais dinâmico da economia global e é por isso que todos os países estão se abrindo. Se nós conseguirmos nos atrelar com vigor ao comércio internacional isto vai puxar o resto da economia.

Então, essa questão que nós estamos discutindo hoje (a questão da taxa de câmbio e da taxa de juros) têm esse aspecto estrutural de longo prazo. Sem uma solução definitiva para essa questão, de modo a tornar o setor exportador atrativo, de modo a atrair investimentos externos que não se dirijam apenas ao mercado interno e ao Mercosul, mas, também, à integração do país à economia globalizada, nossas chances de sucesso são muito pequenas. E com essa taxa de câmbio, com esse risco permanente de crise no setor externo, nós não seremos capazes de conseguir isso.

## **Luiz Carlos Bresser Pereira**

Gostaria de deslocar um pouco o foco da discussão para fazer uma pergunta que eu acho que todo mundo deveria se fazer: que tipo de Estado nós queremos? A resposta depende do critério que adotarmos. De acordo com um determinado critério, podemos dizer que precisamos de um Estado pequeno, barato, econômico, magro. E para que tudo isso? Para que ele não se constitua num obstáculo à competição internacional num mundo globalizado. Mas, de outro lado, precisamos de um estado forte, reconstruído, recuperado. Qual seria o critério agora? Seria o de conferir ao Estado poder para que ele possa contrabalançar os efeitos negativos da globalização, principalmente sobre a distribuição de renda, mas também sobre a capacidade produtiva do país. Há claramente aí duas restrições que se contradizem e é essa dialética que precisa ser enfrentada.

Essa questão está relacionada às próprias atitudes que se tem frente à globalização. De um lado, há os que dizem tratar-se de alguma coisa como uma conspiração internacional, ou do capitalismo internacional contra os países subdesenvolvidos (como pensam alguns aqui na



América Latina) ou dos países em desenvolvimento contra os trabalhadores europeus ou americanos (como se pensa lá na Europa). De outro lado, temos a posição exatamente oposta: a globalização é uma maravilha, é a vitória do mercado, é a solução de todos os nossos problemas, vamos nos integrar a ela de braços abertos. Evidentemente, as duas posições são absurdas. A globalização é um fenômeno universal, é o fenômeno através do qual o mercado se expandiu e afinal conseguiu ter efetivamente uma dimensão internacional que não se restringe só aos capitais e às mercadorias, mas que envolve também as finanças.

Outra opinião equivocada é essa mania de dizer que a atual etapa não tem nada de novo, que não se trata de coisa nova. Tenho a posição contrária porque, para mim, globalização significa competição internacional altamente avançada, altamente acentuada e, no grau em que nós estamos vendo atualmente, ela nunca existiu. A globalização hoje implica reestruturação de formas produtivas porque o próprio investimento está globalizado. Isto, por sua vez, implica aumento da competição internacional e do comércio internacional de mercadorias, os quais acarretam fluxos financeiros muito mais rápidos.

Isto tudo aconteceu em função de fenômenos tecnológicos. Hoje, barateou brutalmente o custo de transporte de mercadorias e de pessoas e, principalmente, o custo das comunicações. Foi isto que levou a esse processo de globalização. De modo que ele é um fato, um dado que tem de ser levado em conta. Com isso, o mercado aumentou seu poder e o mercado, em princípio, é uma coisa boa. Isto permite uma alocação mais eficiente dos recursos em nível internacional, que é o que o mercado sabe fazer. Nesse sentido, portanto, trata-se de um avanço e eu concordo com o Jeffrey Sachs. Mas, por outro lado, sabemos também que o mercado é uma coisa cega, onde ganha mais quem tem mais poder.

E nesse mercado globalizado de hoje, quem é que tem mais poder? De um lado, há os que detêm o controle da tecnologia, o que inclui também a tecnologia da administração e do controle das atividades de produção em nível internacional, ou seja, as empresas multinacionais. De outro, há os que detêm poder pelo motivo exatamente contrário, porque têm mão-de-obra extremamente barata, ou seja, os chineses. Os países em desenvolvimento se apavoram com as multinacionais; os europeus e americanos, com os chineses. Quando houve a integração do Nafta, por exemplo, o pavor dos americanos, isto é, dos trabalhadores americanos, era com o México.

Evidentemente, não existe uma solução simples para tudo isso. Então, do meu ponto de vista, é preciso hoje ter um Estado forte, porque a situação atual deixa claro que existem no capitalismo contemporâneo dois princípios fundamentais de coordenação econômica: um é o mercado e o outro é o Estado. É inútil, é bobagem pensar que seja só um ou só outro. O Estado é anterior ao mercado porque é ele quem garante os direitos de propriedade e os contratos. Mas, depois disso, o Estado tem evidentemente uma série de atividades complementares e **corretoras** do mercado que são muito importantes. Imaginar que as falhas do Estado em intervir são necessariamente maiores que as falhas do mercado é um pressuposto arbitrário. Em certos casos, ele é verdadeiro, mas, em outros, não.

Mas o fato concreto, e que complica a resolução desse problema, é que o Estado está em crise. Para mim, e eu tenho defendido isto nos últimos dez anos, a causa principal da crise dos anos 80 (que começa nos anos 70) não é a globalização, mas a própria crise do Estado. Nos anos 30, a crise foi uma crise do mercado. Ele deixou de funcionar efetivamente como mecanismo alocador e de controle, levando as economias a uma situação muito difícil. Agora, nos anos 80, a crise que nós temos é uma crise do Estado, uma crise fiscal, uma crise da forma de intervenção, uma crise da forma burocrática de administração (e, neste segundo momento, tanto para a América Latina quanto para o Leste europeu ela foi muito maior do que a dos anos 30).

Diante disso, três alternativas surgiram: uma, populista, que simplesmente ignorava a crise; outra, neoliberal, que propunha a redução do Estado a um mínimo; e, por fim, uma terceira (surgida lá, nos EUA, de onde vem o domínio ideológico) que, percebendo que essa segunda alternativa era tola, irrealista, constatou a necessidade de reformar ou reconstruir o Estado. Essa reconstrução do Estado começa a se mostrar como um fator ainda mais importante, estratégico mesmo, em função justamente do imenso processo de globalização que está acontecendo. Inicialmente, quando se começou a falar em reconstruir o Estado (e o termo "reconstruir" me parece melhor que o termo "reformar"), a coisa soou um pouco estranha. Mas, agora, o próprio Banco Mundial vai ter o seu *World Development Report* com o título *Rebuilding the State*.

Então, essas idéias do final dos anos 80, de um Estado mínimo, felizmente, já desapareceram. Enquanto o Clinton tinha uma política de *reinventing government* ou *rebuilding government*, o Sr. Gingrich tinha uma política de *erasing government* (como se sabe, os americanos chamam o Estado de "governo"). Mas isso foi um fracasso, porque logo se percebeu que ele falava fora do espaço e do tempo, que justamente no momento em que o mundo inteiro estava percebendo a necessidade de reconstruir o Estado, vinham os republicanos querer acabar com ele: reduzi-lo ao mínimo.

Nesse sentido, de reconstruir o Estado, podemos dizer que existem dois tipos de reforma que podem ser feitas. Há um grupo, que poderíamos chamar das reformas econômicas e sociais, que dizem respeito à forma de intervenção do Estado na economia. Por exemplo, a abertura comercial e a eliminação dos monopólios estatais são reformas desta natureza. Há muitas reformas nessa direção. E há um segundo grupo que se refere às reformas do próprio Estado, onde pode-se vislumbrar três subgrupos: as que mexem nas finanças do Estado (ajuste fiscal e privatização), as que alteram a estrutura e o funcionamento do Estado (reforma administrativa ou reforma do aparelho de Estado) e, finalmente, aquelas que dizem respeito às relações do Estado com a sociedade, ou seja, as reformas políticas. A reconstrução ou a reforma do Estado passa por todos esses caminhos.

A reforma financeira do Estado, vale dizer, o ajuste fiscal e a recuperação da poupança pública muito mais do que simplesmente a eliminação do déficit público - é uma parte importante desse processo (e, neste caso, a privatização é seu principal instrumento, não é o único, evidentemente, mas é o principal). De outro lado, a reforma administrativa significa tornar o Estado mais eficiente, mais moderno. Com essas duas reformas, o Estado ganha mais

"governança", ou seja, mais condições para governar e, na medida em que ele faça também as reformas políticas, ganha igualmente mais governabilidade, ou seja, mais legitimidade e maior representatividade para os políticos que dirigem o Estado.

Minha função, no governo Fernando Henrique, é tratar especificamente da reforma da estrutura e do funcionamento do Estado, embora eu deva pensar mais amplamente em todo o processo. E, nesse processo, temos dois problemas a enfrentar: um é reduzir custos (e eliminar privilégios) e o outro é repensar radicalmente a forma de administrar o Estado, ou seja, passar de uma forma burocrática para uma forma gerencial de fazer isso. Por meio dessas transformações é que se vai conseguir um Estado suficientemente magro, pequeno, para não se constituir em obstáculo ao processo de globalização no qual o país tem necessariamente de participar, mas, simultaneamente, um Estado suficientemente forte para limitar os efeitos negativos disso sobre a distribuição de renda, coisa que um Estado fraco seria incapaz de fazer.

Assim, se nos anos 80, a moda eram as reformas econômicas, agora, nos anos 90, a moda, indubitavelmente, é a reforma do Estado. É realmente impressionante como essa questão tem ganhado espaço ultimamente e me parece que eu já apontei os motivos que explicam esse movimento. Quando o presidente Fernando Henrique me convidou para esse Ministério, ele o nomeou, por sua própria conta, "Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado" mas, no fundo, ao fazer isso, ele estava expressando um fenômeno que está acontecendo no mundo inteiro. Na França, por exemplo, também fizeram um Ministério com esse título "Reforma do Estado"

Essa questão, então, tornou-se uma questão estratégica, porque se começou a perceber com clareza que, para que o Estado funcione efetivamente como um complemento do mercado, um **corretor** de suas falhas, ele precisa de governança e governabilidade, ele precisa de capacidade para executar políticas públicas e legitimidade, apoio da sociedade, para realizá-las. A percepção de tais necessidades deveu-se, inclusive, à própria crítica neoliberal. Os neoliberais (os adeptos da *rational choice* principalmente), apesar de não terem propostas de solução, a não ser a redução do Estado, tiveram o grande mérito de fazer uma crítica bem feita ao arranjo anteriormente existente. Por tudo isso, esse tornou-se um tema fundamental nos anos 90.

De nossa parte, o que temos feito no governo, no nosso Ministério, resume-se basicamente a duas coisas: propor uma reforma da administração pública, por meio dessa emenda constitucional que todos conhecem, e preparar um "Plano Diretor da Reforma do Estado" É esse plano que define as questões, faz um diagnóstico e propõe fundamentalmente a mudança do atual tipo de administração pública, **burocrática**, para uma outra de natureza distinta, ou seja, **gerencial**. Posteriormente, define-se ali quais são os setores nos quais o Estado se divide, que tipo de propriedade e de instituições deve-se ter em cada um deles, como devem ser as agências autônomas, etc. Estou dando esses detalhes apenas para que se desperte o interesse, mas não cabe aqui reproduzir tudo na íntegra. Esse material está publicado num livreto chamado *Plano Diretor da Reforma do Estado* e num *paper* de minha autoria denominado "Da Administração Burocrática à Gerencial"

Dentro desse processo todo, a ênfase, principalmente em governos social-democratas, deve, evidentemente, recair sobre a área social. Mas eu queria deixar aqui marcada uma idéia que é a que preside todo esse plano diretor: é que não há nenhuma razão para que o Estado execute diretamente funções nessa área. O que está dito nesse plano? Em primeiro lugar, que o Estado tem um núcleo estratégico que define as leis e as políticas públicas. O que faz esse núcleo estratégico é o Parlamento, o Presidente, seus ministros, a alta burocracia que os assessora e os tribunais superiores. Posteriormente, há as atividades que só o Estado pode executar: as atividades de polícia, de fiscalização, de subsídio ou promoção, de regulamentação, de defesa. Há, ainda, o poder que tem o Estado sobre a sociedade, o poder de legislar e tributar, de prender e de soltar que só o Estado tem. Finalmente, há as atividades não exclusivas ou competitivas do Estado, ou seja, as atividades sociais: saúde, educação, pesquisa, cultura, esporte. Nessas atividades, o Estado intervém quando há economias externas grandes ou quando há direitos humanos envolvidos, ou seja, nas situações que não podem ser deixadas exclusivamente à mercê do mercado.

Mas, o que tem ficado muito claro neste último caso, é que não há razão nenhuma para que o Estado tenha de executar diretamente essas funções. Hoje em dia fala-se muito que acabou o Estado executor e que passamos para uma etapa onde o Estado é regulador. Bem, esta é uma forma de dizer a coisa. Mas, parece-me que o Estado sempre foi regulador. A grande novidade, de fato, é que acabou o Estado executor, ou está acabando, e, em seu lugar, está surgindo o Estado que financia, que dá os fundos, que compra os serviços para os entregar gratuitamente ou a um preço mais baixo aos cidadãos, quando for o caso. Essa é que é a idéia. Na Nova Zelândia, por exemplo, eles dizem que o Estado **compra** os serviços das universidades, **compra** os serviços dos centros de pesquisa, **compra** os serviços da polícia, dos hospitais e assim vai. E isto, a meu ver, está muito correto. Todas essas são atividades, ou privadas ou, em sua maior parte, públicas não-estatais. São idéias como essa que permitirão que o Estado seja efetivo, barato, moderno, garantindo que o país seja competitivo internacionalmente sem deixar que a concentração de renda o violente.

Finalmente, eu gostaria de tocar numa questão mais prática, relacionada a algumas colocações que o Prof. Delfim já fez. Logo após a derrota dos três pontos da emenda da reforma da previdência, eu concedi uma entrevista à imprensa na qual eu dizia que me parecia melhor que o governo deixasse de lado, por ora, esse assunto, deixasse de insistir na reforma da previdência. Apesar de o governo não ter acatado essa proposta, minha opinião ainda continua sendo esta. Em relação à previdência, o governo não deve mais perder o seu tempo. Ele já havia feito um número substancial de concessões em relação à sua proposta original. E agora, do que sobrou na proposta do relator, três pontos absolutamente fundamentais com relação ao serviço público (a eliminação de três privilégios extraordinariamente grandes) não foram votados pelo Congresso.

Albert Hirschmann diz, num de seus textos, num dos muitos maravilhosos textos que ele escreve, que o governo não pode concentrar a atenção em muitas coisas. Se o governo concentra toda a sua atenção nas reformas constitucionais, isso prejudica outras atividades que ele pode

fazer e há muitas outras coisas que ele pode fazer. É certo que o governo não tinha muita alternativa quando assumiu. Dada uma espécie de unanimidade nacional a respeito da necessidade da reforma constitucional, ele foi obrigado a propô-la e propôs corretamente. Mas, parece-me um exagero dizer que ou se fazem as reformas constitucionais, ou será o caos. Isso é uma crença que foi se estabelecendo no Brasil mas que não é verdadeira a meu ver. Ela surgiu no início de 1991 e por quê? Porque, após o fracasso de sua tentativa de estabilização, tentativa muito corajosa mas equivocada (os economistas eram corajosos, mas não sabiam o que é inflação inercial), o então presidente Fernando Collor de Mello precisava encontrar um culpado para a situação. A culpa não podia, evidentemente, recair sobre a incompetência de seus economistas. Assim, o presidente chegou à nação e disse que a causa do fracasso era a Constituição de 1988, propondo, então, o "emendão" Com isso, o governo tinha uma explicação para o fracasso e, pelo menos durante algum tempo, um novo objetivo, até repensar como voltar a atacar a alta inflação, que era o problema que eles tinham de voltar a atacar de qualquer jeito.

Mas o que é que foi preciso para que o Plano Real de 1994 fosse bem-sucedido? A única reforma da Constituição que foi preciso fazer foi uma pequena mudança, criando-se o Fundo Social de Emergência, nada mais. De forma que não parece haver dúvida de que as reformas constitucionais são necessárias, que são recomendáveis, que são desejáveis, que facilitariam muito o ajuste fiscal, que ajudariam a acabar com privilégios brutais que há neste país, mas daí a transformá-las em condição *sine qua non* para se evitar o caos, parece-me um equívoco que pode custar caro ao governo.