

Pedalar ou cair

Brasil

PESQUISA DA CEPAL MOSTRA OS ANOS 90 COMO UMA DÉCADA DE TRANSIÇÃO NA ECONOMIA BRASILEIRA

OTAVIANO CANUTO

Os anos 90 foram uma segunda "década perdida" para a economia brasileira, a julgar por seu desempenho médio em termos de crescimento, equiparável ao do anos 80? Uma pesquisa realizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), das Nações Unidas, sobre as reformas estruturais no Brasil, preferiu caracterizá-la como uma "década de (inacabada) transição" (*).

Afinal, aos trancos e barrancos, o marco de operação da economia alterou-se profundamente durante o período, com a instituição das chamadas "reformas de primeira geração", em grande parte simultâneas ao programa de estabilização do Plano Real. Durante a década, ocorreram as aberturas comercial e financeira, assim como a reestruturação do setor financeiro e a privatização, com esta ainda em curso. Como processos de mudança longe de concluídos, constam as reformas tributária, na segurança social, na administração pública e nos programas sociais (educação e saúde), além da reforma no setor judiciário e outras "de segunda geração".

O balanço feito pela pesquisa da Cepal revela que, "apesar de alguns resultados positivos, o contexto geral ainda deixa muito a desejar – sobretudo no que se refere aos indicadores sociais e à própria capacidade de competir num mercado internacional com

novas características". Parte da responsabilidade por isto pode ser imputada às características do programa de estabilização, cujo contexto marcou a instituição das reformas estruturais.

A abertura comercial, iniciada antes da estabilização, foi funcional aos objetivos desta, mas seus resultados acabaram prejudicados por isto. O uso prolongado da âncora de taxa de câmbio nominal, de meados de 1994 até o início deste ano, em conjunto com as altas taxas reais de juros que deram suporte à manutenção da valorização cambial, deixaram

uma herança pesada em termos de competitividade e saldos comerciais. Na verdade, tanto em 1990 quanto em 1994, dois momentos de acelerada redução nas tarifas sobre a importação, a orientação predominante foi o manejo destas para fins antiinflacionários e não de reestruturação produtiva.

Conforme mostra a pesquisa, verificou-se uma modernização produtiva e aumentos substanciais de produtividade nos segmentos remanescentes após a abertura, mediante importação de tecnologia, equipamentos e componentes, bem como da racionalização da produção. Contudo, só ocorreu ampliação significativa de capacidade produtiva em alguns poucos casos. Além disso, a modernização pouco levou a exportações crescentes de modo a compensar os incrementos nas importações e, muito menos, à criação de empregos em ritmo suficiente para

contrabalançar o fechamento de postos de trabalho. A valorização cambial e as taxas de juros reforçaram, no comércio exterior, um padrão de especialização acentuado em itens com competitividade resistente a elas, vale dizer, commodities intensivas em recursos naturais e energia ou mão-de-obra.

No lado fiscal, o aumento na arrecadação fiscal de 25% do PIB em 1993 para 30% em 1998, obtendo-se superávits primários desde meados da década, não foi suficiente para compensar os efeitos das elevadas taxas de juros que acompanharam o programa de estabilização. Os pagamentos de taxas de juros sobre a dívida pública chegaram, no ano passado, a 44% da receita fiscal total e a 7,5% do PIB.

Esse legado em nível do déficit público afetou outros itens da pauta de reformas. O programa de privatização, por exemplo, tornou-se elemento da resposta aos problemas fiscais e o objetivo de maximização de receitas não deixou de colidir com a maximização dos resultados no tocante à eficiência produtiva.

Algumas empresas foram colocadas à venda sem que estivesse concluída a regulamentação de seu setor. Além disso, em vários casos a privatização deu-se inicialmente como resultado de movimentos de arbitragem financeira, com intensa participação de agentes sem envolvimento direto com a atividade produtiva e, até há pouco, com presença menor de investidores estrangeiros. Pode-se no mínimo presumir, como consequência, certo tempo até que ocorram os eventuais rearranjos de propriedade e possam emergir os efeitos espe-

rados da privatização, em termos de investimentos e competitividade.

De nossa parte, acrescentaríamos que a urgência e as dimensões das necessidades fiscais, particularmente a partir das metas de desempenho estabelecidas no acordo com o FMI, têm atrapalhado também a reforma tributária. Não apenas pelo fato de terem induzido a formas de aumento nos tributos com resposta rápida e relativamente infensa a quedas no nível da atividade econômica, como no caso da CPMF, a despeito de seus efeitos distorcidos. Mas, particularmente, pelo menor interesse governamental na reforma tributária, dados o receio e a pequena margem de manobra para enfrentar surpresas na arrecadação após sua instituição.

A pesquisa da Cepal abrange vários aspectos das reformas estruturais e do desempenho econômico no Brasil nos anos 90. Entre as lições gerais que propõe sejam lembradas a partir da experiência da década, gostaríamos de destacar duas. Primeiro, sem uma indicação para os agentes econômicos quanto a algum horizonte de recuperação do crescimento, cai a sustentabilidade das reformas. Segundo, uma vez iniciado, o processo de reforma exige sua própria continuidade, para evitar uma reversão. É como subir numa bicicleta: ou pedala ou vai ao chão.

(*) Baumann, R. (org.), *Brasil: uma década em transição*, Ed. Campus, 2000.