



O Brasil do novo presidente

O Estado brasileiro: paternalista, ineficiente.

E também de muitas faces. Já foi desenvolvimentista, tornou-se intervencionista e protecionista. Hoje, é apenas uma máquina pesada, gasta mais que arrecada.

JORGE J. OKUBARO

O Estado brasileiro já teve muitas faces. Houve tempo em que aparecia como desenvolvimentista. Detentor da maior parcela da poupança nacional só ele podia, isoladamente, realizar a tarefa de dar ao País as condições necessárias ao progresso. Ao realizá-la, porém, estendeu seus braços para um número cada vez maior de atividades. Tornou-se intervencionista. Ao intervir, gerou conflitos com diferentes segmentos da sociedade e, para aplacá-los, tornou-se paternalista. Protegeu determinados setores, limitando-lhes a concorrência; incentivou outros, oferecendo-lhes subsídios e isenções fiscais. Julgava-se e por muitos era julgado benfeitor. Gerou a subserviência. Ao lado de um empresariado dependente de seus favores, florescia um sindicalismo umbilicalmente ligado ao poder.

Desse passado de muitas caras, fruto de nossos costumes políticos viciados, resta uma só e dura realidade: o Estado brasileiro é o retrato de nossa crise, provavelmente a maior de nossa história. É dessa maneira, com toda a cruza de sua — e nossa — desgraça, que ele se mostra aos brasileiros em geral e, em particular, aos dois homens que podem tornar-se o presidente da República a partir de 15 de março do próximo ano. Pesado, ineficiente, caro, esse Estado vem consumindo parcelas crescentes da riqueza nacional sem oferecer a necessária contrapartida representada pela expansão e melhoria dos serviços prestados à sociedade. Não pode continuar como está.

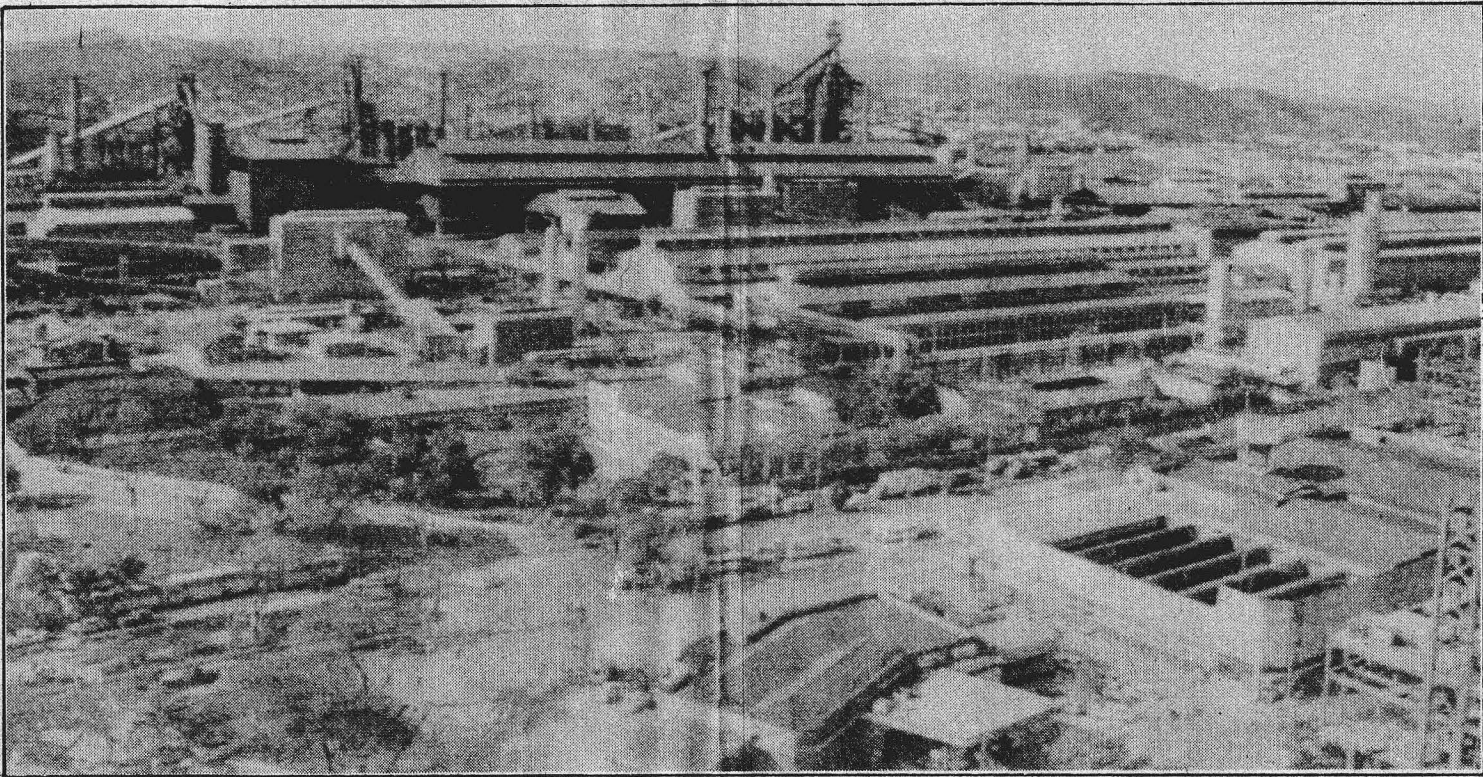
Se ao governo atual cabe a responsabilidade pela decretação da falência do Estado brasileiro, por não ter sequer tentado consistentemente deter o agravamento da situação, o “colapso financeiro do setor público” — como o ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega, costuma definir a situação que ele procura administrar até o dia 15 de março de 1990 — vem de mais longe. É um processo que começou há mais de 15 anos, logo após o encerramento do período que o regime militar chamou de “o milagre brasileiro”, marcado por altos índices de crescimento e baixos índices de liberdade.

Com a irrupção da primeira crise do petróleo no começo dos anos 70, o governo induziu suas empresas a investir pesadamente, para isso tomando empréstimos no exterior. A crise também levou o governo (durante a presidência do general Ernesto Geisel, 1974-1979) a executar um ambicioso programa de substituição de importações, com o objetivo de produzir no País bens de capital e insumos até então importados. Tanto num caso como no outro, o que se pretendia era, por meio da obtenção da maior quantidade possível de empréstimos externos, basicamente pelo setor público, equilibrar o balanço de pagamentos.

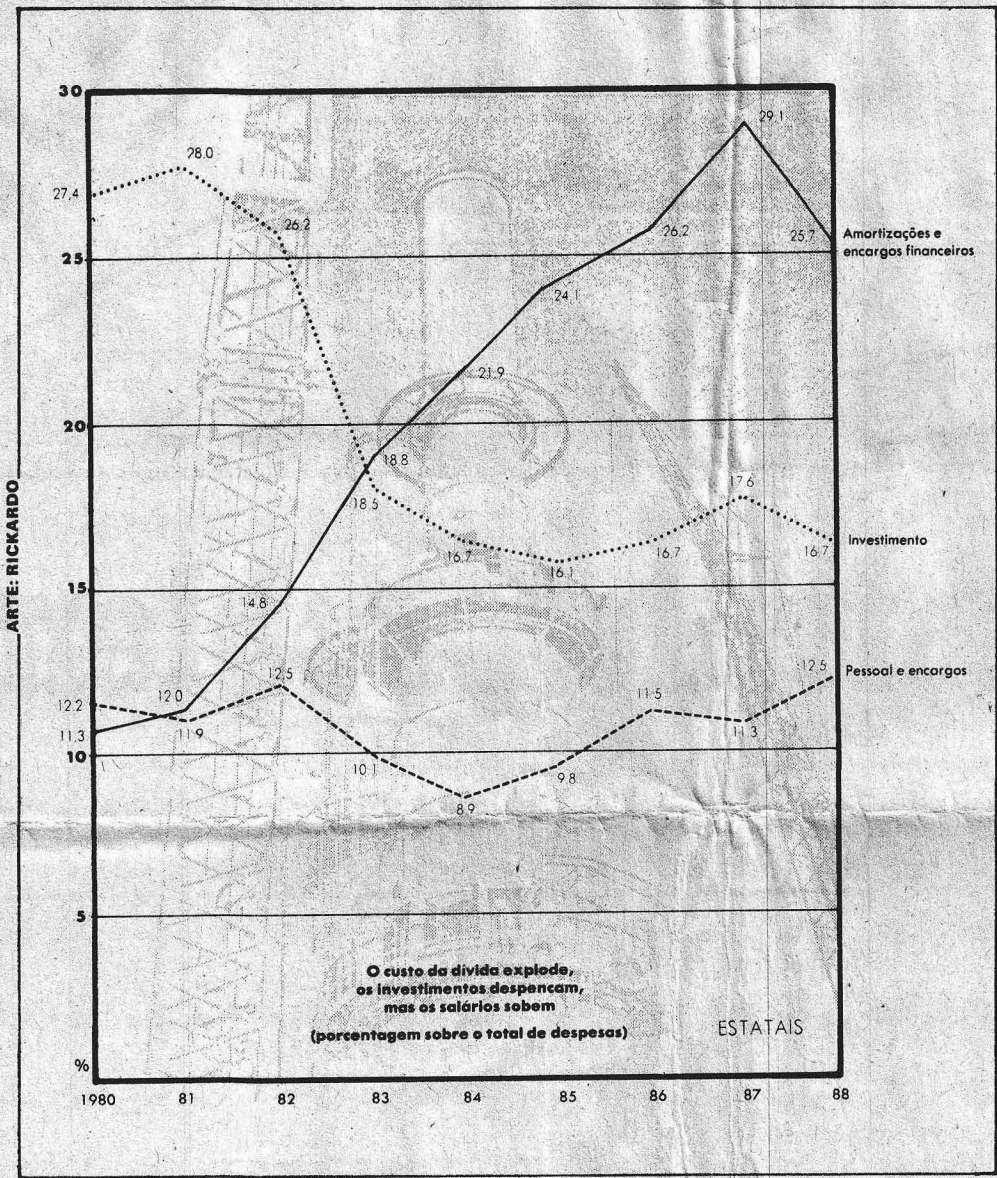
É essa política que explica o aumento da participação do setor público no total da dívida externa do País. De cerca de 50% entre 1973 e 1974, a participação da dívida do setor público no total que o País devia ao exterior salta para 60% três ou quatro anos depois, aproxima-se de 70% na virada dos anos 80 e agora, no limiar dos anos 90, beira os 90%, como se observa na Tabela 1. Por dever cada vez mais, o setor público foi apanhado mais fortemente pela brutal elevação de juros externos no início desta década e alvejado pela crise da dívida desencadeada com a “quebra” do México em setembro de 1982.

A interrupção do fluxo de recursos externos, parte dos quais acabava destinando-se à rolagem do serviço da dívida vendida, obrigou, o setor público, maior devedor em moeda estrangeira, a tomar no mercado interno os recursos necessários para honrar seus compromissos externos. A dívida mobiliária consolidada dos governos federal, estaduais e municipais aumentou de 5% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1970, para 10% no final da década e 20% em 1986. Os juros, que correspondiam a 0,46% do PIB em 1973, devem corresponder a 4% neste ano.

Nesse período, por efeito da aceleração da inflação, o governo perdeu receitas.



A Siderbrás conseguiu um recorde em 1988 com suas siderúrgicas: o maior prejuízo do mundo.



Entre 1970 e 1988, a receita tributária caiu de 26% para 22% do PIB. Mas se compriu receitas, a inflação ajudou a encher o balão dos gastos correntes, que passaram de 20% para 25% do PIB. Qualquer dona de casa prudente jamais gastará ou aceitará despesas além da receita que ela obtive ou espera obter. O Estado brasileiro, no entanto, vive há anos desrespeitando essa regra elementar do equilíbrio financeiro. O fato é que hoje, nos seus diversos níveis — União, Estados e municípios —, mal consegue, quando consegue, com sua receita tributária, cobrir as chamadas despesas correntes e os gastos indispensáveis para

manter a máquina administrativa funcionando.

Mais impressionante do que a queda da receita tributária bruta, apontada acima, é a da receita líquida, aquela que efetivamente sobra para a União gastar, depois de deduzidos os incentivos, subsídios e isenções fiscais, as devoluções do Imposto de Renda, que beneficiaram o setor privado (pessoas físicas e jurídicas) nos últimos anos, além das transferências de recursos para os outros níveis da administração pública. Essa receita, de 17,5% do PIB em 1973, caiu para 9,8% no ano passado.

Neste ano, a situação tornou-se mais grave, de acordo com explicações da equi-

pe econômica do governo, tanto pela entrada em vigor das normas contidas na nova Constituição (o efeito combinado de perda de receitas com o aumento de despesas teve um peso calculado entre 3% e 3,5% do PIB) como pela execução de uma política monetária baseada em taxas de juros reais elevadas. A segunda parte (juros reais altos) poderá ser contida pelo novo governo, mas da primeira (as imposições constitucionais) o sucessor de José Sarney não poderá escapar.

Se a esse componente aritmético da deterioração das finanças do setor público se juntar um julgamento sobre a qualidade dos gastos públicos será possível obter um quadro ainda mais impressionante da deplorável situação a que chegou o Estado. Levantamento realizado pelo Banco Mundial revelou que o slogan do atual governo, “Tudo pelo social”, não passou disso, de retórica. Embora tenha destinado parcela significativa dos recursos públicos para o setor social, é duvidoso que esses recursos tenham produzido os resultados esperados. Em 1987, por exemplo, de cada 100 cruzados aplicados nos programas educacionais do Nordeste, apenas 52 representaram efetivamente gastos nas salas de aula — professores, material escolar, livros etc. O resto foi consumido em despesas administrativas, custeio em geral e com professores sem responsabilidade letiva.

Em outras palavras, o governo gasta cada vez mais e cada vez pior. Não surpreende, por isso, o fato de o Estado brasileiro vir investido cada vez menos na infra-estrutura e nos serviços de sua responsabilidade. Em 1973, a taxa de poupança do setor público representava 7,05% do PIB, suficiente para, junto com a poupança do setor privado (incluída a poupança das empresas estatais) e os recursos externos, totalizar uma taxa de investimentos equivalente a 23,58% do PIB. Desde a eclosão da primeira crise do petróleo, no entanto, a taxa de poupança do setor público veio caindo persistentemente (ver Tabela 2), até tornar-se negativa a partir de 1987. Isso quer dizer que não só o Estado deixou de investir como passou a sugar recursos que o setor privado poderia destinar a investimentos.

Piora, com isso, a situação das estradas, as comunicações ficam mais difíceis, obras importantes têm seu ritmo reduzido ou são paralisadas. No setor de energia elétrica, em particular, são cada vez mais concretos os riscos de que, dentro de poucos anos, o País se veja na contingência de racionar o consumo.

O Estado hoje se endivida apenas para cobrir seus gastos de custeio ou para poder rolar a dívida antiga. Não consegue mais melhorar seus serviços; se continuar nessa trajetória, provavelmente prestará menos serviços — e piores. Se o eleito, por promessas eleitorais ou compromissos partidários, insistir em manter o Estado brasileiro do tamanho em que ele está, contrariando reclamos de parcelas expressivas da sociedade, ainda assim terá de reformulá-lo profundamente, para não ser engolido por essa máquina gigantesca.

Estatais à deriva. Sem ajuda, é a falência.

As 258 empresas subordinadas à Secretaria de Orçamento e Controle das Estatais (Sest) — que empregam 1,2 milhão de pessoas, das quais 630 mil trabalham nas 179 empresas do chamado “setor produtivo estatal” — não conseguem sobreviver sem ajuda do Tesouro. Mas o Tesouro enfrenta sua própria crise e, para o próximo ano, deve cortar em 50% os recursos que pode destinar às estatais. Não haverá dinheiro suficiente para custear os investimentos necessários. Entre os setores mais sacrificados estão, por exemplo, o elétrico, o siderúrgico e o de comunicações.

Altamente endividadas, as estatais foram obrigadas a executar um severo programa de ajustamento ao longo desta década. De 11,3% das despesas totais em 1980, as amortizações e encargos financeiros saltaram para 25,7% dos dispêndios no ano passado, depois de terem atingido o pico de 29,1% em 1987. Apesar desse aumento do custo da dívida das estatais, as despesas com pessoal e encargos sociais caíram apenas em dois anos ao longo da década e chegaram, no ano passado, ao seu nível mais alto (12,5% das despesas totais) do período.

Sem comprimir as despesas de custeio, as estatais foram obrigadas a reduzir drasticamente seus investimentos, que despencaram de 28,0% das despesas totais em 1981 para 16,7% no ano passado. Mesmo com essa notável redução dos investimentos, as estatais continuaram a necessitar dos recursos do Tesouro, que representavam 6,7% das receitas totais em 1980 e subiram para 11,3% no ano passado.

Os resultados que essas empresas vêm apresentando nos últimos tempos não chegam a animar. Veja-se o caso do Banco do Brasil, considerado até recentemente uma rara ilha de eficiência num oceano de maus resultados. Fechou o primeiro semestre do ano com o pior resultado de sua história e, no quadrimestre julho-outubro, apresentou prejuízo. No caso da Petrobrás, o lucro anunciado na semana passada é meramente contábil: se descontados os créditos com outras empresas do governo que ainda não foram pagos, o resultado é um prejuízo de US\$ 254 milhões. A campeã dos maus resultados, entretanto, é a Siderbrás, que, no ano passado, de acordo com a revista *Fortune*, apresentou o maior prejuízo do mundo.

Se a esse conjunto de maus desempenhos se juntar o peso das estatais na economia entende-se por que cresce a onda privatizante no país. Das 20 maiores empresas do Brasil, pelo critério de patrimônio, 17 são controladas pelo Estado, uma tem forte presença estatal (cerca de um terço do capital) e apenas duas são inteiramente privadas.

O processo de privatização, que vem sendo anunciado por sucessivos governos, produziu até agora poucos resultados, seja por falta de coragem política dos governantes seja pelas resistências — doutrinárias ou corporativas — que parecem crescer na mesma proporção em que aumentam as críticas ao avanço do Estado.

Composição da Dívida Externa Brasileira (Em Porcentagem)			
Ano	Pública	Privada	
1975	54,1	45,9	
1976	57,2	42,8	
1977	60,3	39,7	
1978	62,5	37,5	
1979	68,2	31,8	
1980	69,2	30,8	
1981	68,0	32,0	
1982	67,5	32,5	
1983	74,1	25,9	
1984	78,8	21,2	
1985	82,0	18,0	
1986	85,6	14,4	
1987	86,6	13,4	
1988(*)	88,0	12,0	

(*) Setembro de 1988
Fonte: Banco Central

O que eles propõem

Collor

O plano de Collor propõe acelerar o processo de privatização já em curso. Apenas as empresas que foram encampadas pelo poder público nos últimos anos serão devolvidas à iniciativa privada. O Estado se manterá nos setores estratégicos, como petróleo e energia. As empresas estatais com rentabilidade serão livres na sua administração, fixação de salários e preços de mercado e definição de sua própria política de investimento.

Lula

Suspensão e revisão da política de privatização indiscriminada. Criação de uma holding do sistema produtivo estatal, com o objetivo de sanear e recuperar as empresas que o constituem. Adoção de uma política realista de tarifas para as estatais, com revisão de subsídios a empresas privadas grandes e consolidadas. Democratização da gestão das estatais, com a participação de trabalhadores e usuários na definição de suas políticas.

Poupança e Investimento (% do PIB)					
Ano	Poupança do Setor Público	Poupança Privada (*)	Total da Poupança Interna	Poupança Externa	Taxa de Investimento
1973	7,05	14,52	21,57	2,01	23,58
1974	5,14	13,08	18,22	6,45	24,67
1975	4,67	15,92	20,59	5,16	25,75
1976	5,22	15,88	21,10	3,91	25,01
1977	5,37	15,91	21,28	2,28	23,56
1978	4,01	16,04	20,05	3,47	23,52
1979	3,83	14,26	18,09	4,80	22,89
1980	2,24	15,20	17,44	5,43	22,87
1981	2,27	14,28	16,55	4,42	20,97
1982	1,82	11,97	13,79	5,74	19,53
1983	0,63	12,99	13,62	3,32	16,94
1984	0,82	15,35	16,17	-0,02	16,15
1985	0,29	16,32	16,61	0,11	16,72
1986	1,93	15,13	17,06	1,94	19,00
1987	-1,21	19,00	17,79	0,48	18,27
1988(**)	-1,93	20,99	19,06	-1,55	17,51

(*) Inclusive empresas estatais
(**) Dados preliminares
Fontes: IBGE, Banco Central.

Composição das Despesas e das Receitas das Estatais									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Despesas									
● Despesas de capital	38,5	37,2	32,9	28,5	28,5	31,0	34,8	36,5	34,8
Investimentos	27,4	28,0	26,2	18,5	16,7	16,1	16,7	17,6	16,7
Amortizações	6,1	5,0	4,7	7,4	8,9	10,7	15,0	17,1	13,2
Outras despesas de capital	5,0	4,2	2,0	2,6	2,9	4,2	3,1	1,8	4,9
● Despesas correntes	61,5	62,8	67,1	71,5	71,5	69,0	65,2	63,5	65,2
Pessoal e encargos sociais	12,2	11,9	12,5	10,1	8,9	9,8	11,5	11,3	12,3
Encargos financeiros	5,2	7,0	10,1	11,4	13,0	13,4	11,2	12,0	12,5
Outros custeios	44,1	43,9	44,5	59,0	49,6	45,8	42,5	40,2	40,4
Total de Despesas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receitas									
● Receita operacional	65,1	62,0	62,5	66,3	64,9	68,2	70,1	66,1	60,5
● Receita não operacional	8,4	9,5	4,4	6,6	5,8	6,7	3,2	2,2	4,9
● Recursos do Tesouro	6,7	7,9	6,9	5,3	5,0	6,1	9,5	15,2	11,3
● Operações de crédito	17,0	16,7	19,2	12,2	18,3	12,0	8,5	11,1	4,2
● Outros recursos	2,8	3,9	7,0	9,6	6,0	7,0	8,7	5,4	19,1
Total de Receitas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0