

As reformas que não vêm

da The Economist
(Continuação da 1ª página)

Qualquer que seja o resultado, a fé na estrutura de governo enfraqueceu a tal ponto que os brasileiros poderão vir a tomar o futuro de seu país em suas mãos de um modo com que jamais sonharam.

FRACASSOS PRESIDENCIAIS

Boa parte da elite do Brasil acredita que os sofrimentos do País se devem ao fracasso do sistema presidencialista. Depois de duas décadas de regime militar, o Brasil voltou à democracia com a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência. Mas Neves caiu fatalmente doente pouco antes de sua posse, em 1985, deixando para um vice-presidente despreparado, José Sarney, e claudicando o resto do mandato. Os brasileiros depositaram então suas esperanças no jovem e arrojado Fernando Collor, que prometia uma modernização revolucionária da economia. Depois de sua queda, provocada por um escândalo de corrupção em dezembro, o Brasil viu-se novamente às voltas com um vice-presidente despreparado, Itamar Franco, no poder. Seu comportamento autocrático e errático só fez encorajar os críticos do sistema de governo atual.

Os parlamentaristas vêm nessa derrota da liderança o melhor argumento para sua causa. Bolívar Lamounier, um cientista político, aponta para o tempo que foi necessário para o impedimento do presidente Collor. Apesar de ter terminado bem — Collor acabou sendo forçado a renunciar —, Lamounier acredita que o Brasil precisa de um sistema que torne possível remover o líder da Nação com um simples voto de não confiança na legislação, mesmo que esse poder nunca seja exercido. Os parlamentaristas argumentam também que a formação de coalizões inerente a seu sistema garante apoio parlamentar ao Executivo. Atualmente, Itamar Franco, que não tem filiação partidária, deve distribuir favores a nada menos que dezenove partidos no Parlamento para aprovar suas medidas.

Foram os parlamentaristas que, depois de perder para a ala presidencialista na elaboração da Constituição de 1988, se juntaram com alguns excêntricos monarquistas para introduzir uma cláusula dispendiosa sobre uma votação popular sobre a questão em setembro de 1993. No calor da saga do "impeachment" do ano passado, eles persuadiram o Congresso a antecipar o referendo para abril. Ostensivamente, o objetivo era oferecer um meio de afastar Collor caso seu "impeachment" fracassasse; na realidade, os parlamentaristas esperavam capitalizar o sentimento anti-Collor. Para sua mortificação, recentes pesquisas de opinião indicam que os eleitores preferem um sistema presidencialista ao parlamentarista (ainda que o "não sei" tenha sido a resposta mais comum).

Os monarquistas também se saíram mal nas pesquisas, ainda que nem suas marcas recentes — 15 a 20% — nem seus argumentos sejam insignificantes.

Eles aceitam a opção parlamentarista contra o sistema atual, mas, alegam, oferecem um substituto melhor. Uma monarquia constitucional, como a da Grã-Bretanha ou da Espanha, argumenta Mário Henrique Simonsen, um ex-ministro da Fazenda, seria melhor para o Brasil porque um rei — diferentemente de qualquer presidente eleito, por menos poder que tenha — provavelmente será um líder verdadeiramente desinteressado, acima dos partidos políticos e das ambições pessoais. A parte mais difícil da campanha monarquista tem sido tentar fazer os pretendentes ao trono parecerem régios. Há dois campos rivais de descendentes da realeza, os dois divididos internamente. Suas disputas ajudaram a prejudicar a causa monarquista.

Muitos brasileiros comuns realmente estão pouco se importando. E apesar da crescente atenção da mídia — os eleitores estão sujeitos a uma hora diária de cobertura de televisão, além de acirradas campanhas publicitárias — muitos ainda não compreendem as diferentes opções.

UMA CAMPANHA ACIRRADA

Fernando Henrique Cardoso, ministro das Relações Exteriores do País, diz que a democracia não está em jogo no referendo. O desfecho, acredita, será respeitado pelos perdedores. Talvez, mas o funcionamento da democracia,

pelo menos, será perturbado. Se o presidencialismo perder, a transição vai colocar em polvorosa o já desorganizado governo Franco. Mesmo que ganhe, esta será a tendência: com eleições para os governos estaduais e a Presidência, programadas para ocorrer simultaneamente no final de 1994, a campanha presidencial certamente vai começar mais cedo.

Os principais candidatos são Paulo Maluf, um conservador e ex-governador do Estado de São Paulo, recentemente eleito para a prefeitura da cidade de São Paulo, e Luís Inácio "Lula" da Silva, do Partido dos Trabalhadores, que perdeu a disputa presidencial para Collor em 1989. As pesquisas de opinião mostram uma campanha acirrada e polarizadora em formação. Lamounier teme que isso possa ser demais para as frágeis instituições democráticas do País. A campanha pode ficar violenta e — ganhe quem ganhar — provavelmente dará ao vencedor um domínio fraco do poder.

PERDÃO, MAS O CRESCIMENTO AGORA É ILEGAL

Toda essa politicagem ameaça também descarregar um assunto mais importante: a revisão constitucional prevista para o próximo mês de outubro. Esta será separada do referendo, ainda que, certamente, incorporando seus resultados e os efeitos poderiam (ou deveriam) ser grandes.

A revisão resulta de uma cláusula da Constituição de 1988, que estabelece que, depois de um período de experiência de cinco anos, o Congresso deveria reunir-se como Assembléia Constituinte para revisá-la. Já existe uma medida propondo retardar a revisão até o novo presidente (se houver um) assumir, mas a maioria dos observadores acredita que ela será realizada neste ano. Dada a camisa-de-força em que a atual Constituição coloca o País, melhor seria que fosse.

A Constituição foi elaborada para orientar a transição brasileira para a democracia. Seus formuladores, alçados pelo fim do regime militar, incluíram inspirados compromissos com os direitos humanos e as liber-

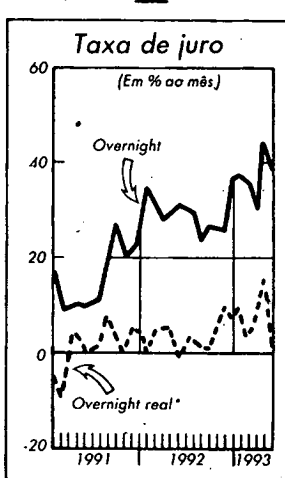
Constituição inclui tradição de paternalismo e protecionismo

dades civis. Eles incluíram também muito da tradição de paternalismo e protecionismo brasileiros juntamente com privilégios especiais para muitos grupos de interesse. O resultado é um volume que Geraldo Brindeiro, um vice-procurador-geral, chama de "programa detalhado de governo em vez de simples diretrizes de direitos e regras sobre o poder". Pior ainda, o programa assim detalhado é restritivo e autocrático e tem feito muito para enfraquecer tanto a economia quanto a eficácia do governo.

Um bom exemplo é a restrição aos investimentos estrangeiros. Cedendo a grupos de interesse, os elaboradores do documento colocaram limites estreitos para a participação de capital estrangeiro em muitos setores. Uma consequência disso tem sido uma queda de investimentos novos na mineração: com apenas US\$ 40 milhões em 1992, estes caíram para um quarto do nível de 1988. Restrições similares sustentaram a construção de um muito necessário oleoduto da Bolívia ao Brasil que forneceria combustível barato a um Estado de São Paulo faminto por energia.

Além de alargar o setor privado, a Constituição venera também o ineficiente e superpovoado setor estatal. Os poucos e tíbios esforços feitos para reduzir a folha de pagamento do governo foram obstruídos por uma garantia vitalícia de emprego para antigos funcionários do serviço público. Os esforços para reformar o código tributário ou aumentar a receita se chocaram com as restrições constitucionais e precisam de votação especial do Congresso. Essas disputas obstruíram o orçamento deste ano, que foi formulado em agosto passado mas só foi aprovado no final de março.

Outra loucura constitucional é a representação exagerada no Legislativo de estados fora do populoso Sul. Isso foi implantado pelos generais que sentiam que seus interesses estariam mais bem servidos por políticos dos estados atrasados do Norte e do



Fonte: J.P. Morgan
Taxa deflacionada pelo IPC

Nordeste. Assim, o Estado de São Paulo tem quase um quarto da população do País mas apenas um décimo das cadeiras do Congresso. Os sulistas estão explicitamente irritados com a maneira pela qual seus interesses são sumariamente aliçados. Nos estados mais ao Sul, ouvem-se conversas sobre secessão, algumas delas a sério.

Os autores da Constituição, em seu zelo para limitar o poder central na nova democracia, também pediram um dramático desvio de receita para estados e municípios. A idéia era que a metade da receita do governo federal seria repassada para os municípios, que assumiriam serviços como a saúde e a educação. As receitas foram desviadas, as responsabilidades não. Em parte porque a burocracia federal não se tem mostrado disposta a largar o poder. A consequência é que o governo federal tem que gastar dinheiro que não tem — por isso ele toma emprestado ou simplesmente imprime o dinheiro.

As autoridades municipais e estaduais, pelo contrário, estão nadando no dinheiro — não só de receitas fiscais mas do Banco Central — e o clientelismo que ele propicia. Muito embora suas responsabilidades não tenham aumentado significativamente, suas folhas de pagamento incharam de 8 para 12% do Produto Interno Bruto (PIB) nos últimos cinco anos.

O resultado inevitável tem sido uma inflação contínua. Acrescente-se a isso a loucura econômica da proteção dada pela Constituição a empregos públicos e suas barreiras contra investimentos estrangeiros e pode-se entender o lamento de Roberto Campos, importante economista e ex-ministro da Fazenda: "Nossa Constituição é um milagre — ela é simultaneamente inflacionária e recessiva. A estagflação que estamos sofrendo atualmente é constitucionalmente obrigatória".

DE VOLTA ÀS QUESTÕES FUNDAMENTAIS

Não tem havido escassez de planos de choque heterodoxos para resolver os problemas econômicos do País, sobretudo a inflação. Nenhum deles funcionou. Um número crescente de respeitáveis economistas e políticos preocupa-se agora se algum plano antiinflacionário poderá funcionar. Os brasileiros, sugerem, estão habituados demais com a inflação alta e, na verdade, aprenderam a lucrar com ela. Eles falam de uma "cultura da inflação", parasitária visível nos enclaves opulentos da elite de São Paulo. E as empresas, especialmente os bancos, continuam obtendo margens de lucros quase absurdas para outros países.

A única maneira de saída, sugerem esses observadores, pode ser o Brasil passar por uma experiência de completo colapso econômico — como Argentina e Bolívia enfrentaram nos anos 80, antes de adotar programas antiinflacionários bem-sucedidos de austeridade — como uma primeira e dolorosa agulhada para adotar uma ação efetiva contra a inflação.

Isso é um argumento perigoso, ainda que tentador. Jeffrey Sachs, conhecido economista de Harvard, dirigindo-se recentemente ao Instituto de Economia Mundial Fernand Braudel, em São Paulo, comparou-o a "deixar uma criança de 4 anos brincar no meio de

uma rua movimentada para aprender as regras do trânsito". Além disso, apesar de a habilidade de alguns brasileiros em se adaptar à inflação efetivamente somar-se às pressões inflacionárias, o motivo básico para o florescimento da inflação é que um abrangente plano ortodoxo de reformas para controlá-la, ainda que já tenha sido montado no passado, nunca foi efetivamente implementado.

Agora seria um bom momento de começar. O orçamento aprovado no mês passado vai deixar um déficit de US\$ 10 bilhões neste ano. Preencher esse buraco seria um primeiro passo. Mas como? Cortar gastos seria mais difícil do que parece porque boa parte do orçamento vai para o serviço da dívida doméstica do governo, a taxas de juro reais espantosas. Aumentar a receita não seria muito mais fácil num país em que a economia informal é estimada em quase um terço do PIB oficial e a evasão fiscal é um passatempo nacional. Tanto o corte de gastos quanto o aumento da receita são fundamentais, porém, se o governo quiser restabelecer a credibilidade e aumentar sua luta contra as expectativas inflacionárias.

Mas é preciso muito mais. Campos argumenta que a austeridade monetária

A necessidade de fontes de financiamento de longo prazo

ria e fiscal não basta, porque a carga dos juros do endividamento interno do governo é alta demais. O que é preciso, diz ele, é a rápida privatização de quase todas as companhias estatais. Isso traria um duplo benefício. Primeiro, os proventos, pensa Campos, mais do que enxugariam os quase US\$ 40 bilhões da dívida doméstica em mãos do público. Segundo, com as antigas empresas estatais sob administração privada competente, os subsídios que atualmente as têm mantido de pé dariam lugar a receitas fiscais.

Outra reforma necessária é a criação de fontes de investimentos financeiros de longo prazo para as empresas. Os anos 80 assistiram a um precipitado declínio no investimento estatal e a maior parte do capital privado está amarrada na especulação de curto prazo. Economistas liberais pediram a privatização do sistema previdenciário, conforme o modelo chileno, para liberar o enorme montante de capital atualmente retido. Se um programa ambicioso como este for combinado com a continuidade das reduções tarifárias e a desregulamentação, iniciadas com Collor, o Brasil ainda poderá dobrar a esquina.

Será que Franco vai empenhar-se em tais reformas? Nos quatro meses —

e três ministros da Fazenda — desde que assumiu a Presidência, ele pouco fez para refutar a opinião de seus detratores de que é um político medíocre cujos instintos nacionalistas e populistas obscurecem sua capacidade de entender os problemas econômicos do Brasil. Seus defensores, apontando para seu recém-revelado apoio à privatização, dizem apologeticamente que ele está aprendendo a importância da liberalização na medida em que avança. Talvez, mas enquanto ele freqüenta a escola, os mais pobres do País estão ficando ainda mais pobres.

AUTO-AJUDA É A MELHOR AJUDA

Os brasileiros não estão parados. Márcio Moreira Alves, um comentarista político, diz que nos estados e municípios por todo o País os cidadãos estão se unindo a uma nova fornada de políticos locais para lhes proporcionar os serviços que as falidas autoridades federais e as corrompidas autoridades locais não proporcionam. Segundo Alves, eles estão usando cada vez mais novos meios, como a compra de fornecedores de fora, para obter serviços como educação, merendas escolares e saúde pública. No Ceará e na Bahia, estados da região Nordeste notórios por antiga corrupção, bons governos começaram a nova moda. Tasso Jereissati, que limpou a casa e colocou as finanças em ordem quando foi governador do Ceará, é mencionado regularmente hoje em dia como um azarão na corrida para a Presidência.

Herbert de Souza, conhecido sociólogo, vê empresas e indivíduos afluentes unindo-se ao esforço. Ele observa que as empresas particulares de caridade, muito menos comuns no Brasil que na Europa Ocidental e na América do Norte, vêm proliferando ultimamente. Até mesmo criminosos estão entrando na jogada. É bem sabido que os chefes de quadrilhas que estão por trás do jogo do bicho no Brasil patrocinam as celebrações carnavalescas anuais; é menos conhecido o fato de que um número crescente deles insiste agora em que os jovens de suas escolas de samba devem freqüentar também as escolas de ensino comum.

Na Rocinha, uma das favelas mais miseráveis entre as que se espalham pelos fabulosos morros do Rio de Janeiro, esgotos a céu aberto e lixo fétido se acumulam nas ruas. Doenças, drogas e crime são os tormentos da vida cotidiana por ali. Os moradores sabem que seu governo os esqueceu.

Mas eles não perderam as esperanças. Eles formaram uma associação comunitária e trabalham juntos em projetos para melhorar a vida em sua favela. Eles chegaram a se organizar para fornecer um serviço com que os americanos ricos só podem sonhar — atendimento a crianças acessíveis para mães trabalhadoras em sua comunidade. Se ao menos o futuro do Brasil estivesse nas mãos de gente assim.

As reformas que não vêm

da The Economist

O Brasil é uma ruína econômica de governo inepto, estatais mal geridas e inflação galopante. Novos sistemas de governo tornariam as coisas melhores? Seus cidadãos responderão nas urnas a essa questão. Alguns deles estão providenciando seu próprio sistema.

"Ordem e Progresso." O lema da bandeira brasileira diz muito de seu povo. Durante boa parte deste século, esta terra de recursos naturais abundantes transbordou de otimismo. Apesar de sua miscelânea de raças, de poucos muito ricos e milhões de muito pobres, ela não sofreu amplas agitações sociais. Seu progresso econômico foi notável: de 1940 a 1980, a produção cresceu a uma média de 7% ao ano, tornando o País a décima maior economia do mundo. Os brasileiros costumavam apontar orgulhosamente para seu programa de satélites e um

substancial superávit comercial, boa parte dele em produtos manufaturados. Sem dúvida, diziam, tais realizações comprovam o velho dito de que Deus é brasileiro.

Mas nem tudo vai bem no paraíso. A ordem social que durou tantos anos está ameaçada, hoje, por um dramático declínio no bem-estar dos pobres. A imprudência fiscal que ajudou a alimentar a perversa inflação brasileira — ela tem estado acima de 20% ao mês por um período sem precedentes de um ano e meio — tem significado um imposto insidioso para os pobres. Números recentes do censo mostram que a distância entre os 10% da população, que controlam quase a metade da riqueza do País, e o décimo inferior, que possui menos de 1% dessa riqueza, está entre as piores do mundo e piora cada vez mais. Milhares de sem-teto saíram às ruas de São Paulo e do Rio de Janeiro nas últi-

mas semanas para protestar contra sua situação.

O crescimento que tornava essa desigualdade tolerável arrefeceu. Enquanto o resto da América Latina domava a inflação e adotava políticas monetárias e fiscais mais sólidas durante os anos 80, o Brasil prosseguiu em seu caminho de dissipação. A má gestão econômica — encorajada por um sistema político desordenado e corrupto — ajudou a duplicar os gastos públicos na última década e mergulhou a economia, antes robusta, na recessão. Apesar do alto nível de exportações, a economia estagnou desde 1989 e o PIB "per capita" caiu 5% ao longo dos anos 80.

A economia industrial do Brasil vem sendo historicamente puxada pelo governo — ou, mais exatamente, mimada por ele. Ela precisa passar a ser impulsionada pela empresa privada. O próprio governo tem sido um canal para drenar ri-

queza dos bolsos dos pobres para as carteiras dos ricos. Ele precisa tornar-se uma força para a ordem, progresso e — com a abertura da economia — para o desenvolvimento. Não existem muitos sinais disso e o Legislativo, preocupado em proteger seu próprio poder, vem bloqueando as reformas necessárias.

Com a ordem e o progresso desaparecidos, o cinismo e a desconfiança com relação ao governo substituíram a fé que muitos brasileiros, não faz muito tempo, costumavam ter em seus líderes. Tantos membros da elite educada e afliente partiram frustrados e desgostosos que, pela primeira vez, os brasileiros começaram a se preocupar com uma "fuga de cérebros".

Melhores tempos podem estar próximos. Em 21 de abril, os brasileiros vão votar num referendo — o voto é obrigatório — para decidir (a) se o País deve manter seu sistema presidencialista de governo ou adotar um sistema parlamentarista e (b) se deve permanecer uma república ou voltar à monarquia (o Brasil teve um imperador durante boa parte do século XIX).

(Continua na página 5)