

REFORMA CONSTITUCIONAL: NOTAS SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

*Maria de Lourdes Rollemberg Mollo**
*Vânia Lomônaco Bastos**

Está acontecendo no País uma profunda reforma do Estado, envolvendo sua atuação tanto na esfera política como nas esferas social e econômica. Neste trabalho, procura-se examinar as mudanças em andamento e as tendências delineadas por propostas já explicitadas, principalmente no que se refere à atuação do Estado na esfera da economia. A análise concentra-se em dois processos, que estão ocorrendo de forma até certo ponto independente, mas estão estreitamente relacionados nos seus objetivos: a reforma constitucional e o processo de privatização. Ao final, procura-se discutir o modelo de Estado que está sendo proposto e sua pertinência ou inconveniência à luz dos principais problemas brasileiros.

1 - O Estado delineado

1.1 - As mudanças na ordem econômica

Foi com o capítulo da Constituição dedicado à ordem econômica que teve início o processo de reforma constitucional. As propostas de mudanças encaminhadas pelo Governo, quase todas já aprovadas pelo Congresso, apresentavam como principal objetivo abrir à iniciativa privada internacional o mercado brasileiro e, assim, permitir a presença do capital estrangeiro em

* Professora do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

setores hoje explorados exclusivamente pelo Estado ou pela iniciativa privada nacional, por meio de concessões.

As justificativas para as alterações propostas encontram expressão na Exposição de Motivos nº 37/95, que arrola três argumentos¹: (a) o fim da necessidade de reserva de mercado; (b) a necessidade de garantir a obtenção de recursos externos para investimentos; e (c) o processo de globalização da economia mundial e o interesse na inserção do País nesse processo. A discussão desses argumentos, assim como das mudanças propostas no texto constitucional, permite extrair algumas conclusões sobre o modelo de Estado proposto.

No que se refere ao fim da necessidade de reserva de mercado tendo em vista o atual nível de desenvolvimento econômico brasileiro, cumpre notar que a proteção a determinados setores econômicos existe, em maior ou menor grau, em praticamente todos os países, independentemente do grau de desenvolvimento alcançado. À alegação de que nos outros países a reserva de mercado não ocorre no texto constitucional, mas em leis infraconstitucionais, podem-se fazer duas observações. Por um lado, em grande parte dos países desenvolvidos, o capital nacional é, em geral, suficientemente forte, mais forte por vezes que o capital estrangeiro, dispensando proteção generalizada. Por outro lado, no Brasil, a credibilidade nas instituições acha-se suficientemente abalada para justificar o desejo de prescrições legais na Lei Maior, menos sujeita a arbitrariedades e pressões políticas espúrias.

No que tange à necessidade de atrair investimentos externos, cumpre destacar que é inegável que o capital estrangeiro pode ter um papel importante na dinamização da economia local, mas desde que disciplinado de acordo com os interesses mais amplos do país que o hospeda. Contudo a análise do processo de reforma constitucional liderado pelo Governo brasileiro suscita justificada apreensão sobre a capacidade das autoridades locais para exercer o papel disciplinador.

A questão da distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional exemplifica bem esse ponto. A exposição de motivos que

¹ "A discriminação ao capital estrangeiro perdeu sentido no contexto de eliminação das reservas de mercado, maior inter-relação entre as economias e necessidade de atrair capitais estrangeiros para complementar a poupança interna." (Expo. Motiv., 1995).

acompanhou a proposta apresentada pelo Governo falava em "alterações necessárias à viabilização da retomada do desenvolvimento econômico e social do País". Destacava ainda que a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional e o tratamento preferencial concedido a esta última representam uma "discriminação ao capital estrangeiro".

Ora, estão aí misturados dois problemas diferentes: primeiro, a distinção conceitual entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, estabelecida no *caput* do art. 171; segundo, a discriminação ao capital estrangeiro. Essas questões, embora estreitamente ligadas, podem receber um tratamento diferenciado.

Ao definir "empresa brasileira de capital nacional", o *caput* do art. 171 tornava precisa uma distinção que existe de fato, destacando as características de entidades jurídicas diferentes: as "empresas brasileiras", que são todas aquelas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e as "empresas brasileiras de capital nacional", que são somente aquelas cujo controle efetivo esteja sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

O tratamento diferenciado ao capital estrangeiro, que consistia no verdadeiro alvo das alterações pretendidas, verificava-se no art. 170 (inciso IX), que trata das empresas de pequeno porte, e no § 1º do art. 176, que estabelecia tratamento preferencial à empresa brasileira na aquisição de bens e serviços pelo poder público. O § 2º do art. 171 apenas admitia a concessão de proteção e benefícios especiais à empresa brasileira de capital nacional.

A nova redação do art. 171, que resultou da proposta aprovada, elimina a distinção conceitual, o que tomou necessário suprimir a expressão "de capital nacional" no inciso IX do art. 170 e nos parágrafos 1º e 2º do art. 176.

Mas, se o objetivo era retirar da Constituição o tratamento diferenciado concedido à empresa brasileira de capital nacional, não seria necessário alterar o *caput* do art. 171. A distinção entre os dois tipos de empresas poderia permanecer, como questão conceitual, e o tratamento diferenciado poderia ser eliminado somente com a modificação dos artigos 170 e 176.

Os defensores da mudança alegam que a simples manutenção da distinção referida assustaria o capital externo, temeroso de que essa diferenciação conceitual se cristalizasse em medidas discriminatórias. Ainda que o próprio Governo reconhecesse, na exposição de motivos, que a concessão de tratamento diferenciado à empresa brasileira de capital nacional é justificada

em determinadas situações, a opção seria contar com leis infraconstitucionais, quando a proteção fosse considerada conveniente.

A esse raciocínio, contudo, pode-se objetar que, se a alteração na Constituição não elimina a possibilidade de se adotar o tratamento diferenciado, não há por que acreditar que o capital estrangeiro se sentirá muito mais tranqüilo com a mudança. É importante salientar, ainda, que a movimentação do capital internacional tem como objetivo os lucros, e estes estão submetidos a várias causas, inclusive ao dinamismo econômico e à estabilidade política. Os dados referentes ao balanço de pagamentos do Brasil nos últimos anos são bastante ilustrativos a esse respeito. Em 1988, ano em que foi promulgada a Constituição, o item **investimento direto líquido**, da conta de **movimento de capitais**, registrou um crescimento de 327% em relação ao ano anterior. Em 1989 e 1990, períodos de grande conturbação econômica e política, os ingressos sob a rubrica investimento caíram significativamente, chegando a zero no último ano. Voltaram a crescer em 1991 e mais acentuadamente a partir de 1992 (Conj. Econ., 1995).² Essa flutuação ocorreu sem qualquer alteração na Constituição, estando em vigor, portanto, a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital estrangeiro.

A quebra ou flexibilização do monopólio estatal do petróleo é outro ponto a ser destacado. A proposta do Governo de abertura à iniciativa privada, já aprovada pela Câmara, está em tramitação no Senado. Para enfraquecer as resistências, o Governo assume o compromisso de que a Petrobrás não será privatizada. Será isso suficiente? Decisões sobre a quantidade de petróleo a ser produzido, sobre a localização de novas refinarias, dentre outras, devem ser decisões políticas e não submetidas exclusivamente à lucratividade, que é o que move o investidor privado. Daí a importância de estabelecer regras para a entrada do capital privado no setor e preservar o papel da Petrobrás, como consta no substitutivo apresentado pelo Senador Roberto Freire.

O que se procura enfatizar aqui é a importância do papel do Estado como regulamentador e regulador da atividade econômica. A abertura externa e a redução da participação do Estado diretamente na atividade produtiva não

² Mesmo excluindo as aplicações nas Bolsas de Valores, responsáveis pelo extraordinário incremento do ingresso de recursos externos em 1992 e 1993, ainda assim se verifica o aumento de investimentos diretos nesse período. Ver, a respeito, os dados do **Boletim do Banco Central** (1995).

devem representar um enfraquecimento desse papel, negando-se ao Estado, dessa forma, o poder de fazer políticas discricionárias. Esse papel continua importante no atual contexto internacional, em que o discurso é, com frequência, extremamente liberal, mas a prática é, muitas vezes, intervencionista. Há razões ligadas à soberania, à qualidade de vida da população, ao poder de barganha no mercado internacional, à necessidade de garantir o suprimento do mercado interno que justificam a preservação de instituições e instrumentos que estão sendo liquidados com uma visão estreita do futuro. Cumpre lembrar que o jogo no mercado internacional se desenrola com a participação de empresas cujo faturamento está próximo do PIB de alguns países. Em 1991, as vendas da General Motors atingiram aproximadamente US\$ 124 bilhões; as da Royal Dutch/Shell Group e da Exxon foram de cerca de US\$ 103 bilhões (Alm. Abr., 1993). A título de comparação, pode-se citar que esses valores estão próximos do PIB de países como a Dinamarca (US\$ 123,5 bilhões em 1992) e são superiores ao PIB de vários países menos desenvolvidos³.

A rejeição a políticas discricionárias é algo que está presente com muita força na linha de pensamento dominante na economia e que caracteriza o chamado neoliberalismo. É a influência dessa linha de pensamento que se faz notar na atual condução da política econômica brasileira.

Como observa Paul Krugman, eminente representante do pensamento econômico atual, a posição atualmente dominante recomenda "o ativismo do lado macro", e o "*laissez faire* do lado micro". Do lado macro, prescrevem-se políticas como a monetária como as mais indicadas, por serem formas de intervenção não discricionárias, enquanto políticas que tratam de forma diferenciada alguns atores são julgadas contra-indicadas, uma vez que o Estado é considerado ineficiente como alocador de recursos. À esquerda dessa posição encontram-se, ainda segundo Krugman, os que acham que "(...) a criação de empregos poderia ser buscada através de políticas regionais e industriais". E, à direita, estão "os monetaristas e seus ainda mais *free market oriented* sucessores", que pensam que "(...) o Governo poderia ser tão *laissez faire* com relação à demanda agregada quanto ele é com relação à oferta e demanda em mercados individuais" (KRUGMAN, 1991, p.24).

³ Por exemplo, em 1992, têm-se os seguintes valores para o PIB; Venezuela, US\$ 61,137 bilhões; Polônia, US\$ 82,823 bilhões; Colômbia, US\$ 48,583 bilhões (Rel. Desenv. Mund., 1994).

Há, pois, mesmo na visão convencional, partilhada por liberais considerados mais moderados, uma rejeição a políticas como a industrial, que implicam um papel regulamentador e diretor para o Estado, tal como é defendido pelos que, como nós, não acreditam em mercado eficiente para resolver problemas de exclusão social, isto é, daqueles que não têm acesso ao mercado ou dele se encontram excluídos.

É essa idéia de mercado soberano, de restrições à intervenção do Estado via política industrial, e de redução do papel regulamentador do Estado que está por trás também do argumento da globalização. Como, para os liberais, o mercado é mais eficiente do que o Estado, o que interessa é a inserção no processo de crescimento globalizado, cujas regras em nível internacional são dadas pelo livre jogo das forças do primeiro.

A mudança do modelo de Estado está delineada também no processo de privatizações em andamento, que define o papel do Estado empresário e que será examinado a seguir.

1.2 - O processo de privatização

O processo de privatização vem se realizando desde os anos 80, embora o Programa Nacional de Desestatização (PND) seja de 1990. Ao longo desses anos todos, observa-se uma alteração nos objetivos apontados para as privatizações, que merece destaque. Inicialmente, era comum o argumento de que não fazia sentido o Estado dispersar esforços e recursos com atividades desvinculadas das suas funções básicas e que não eram consideradas estratégicas. Na linha desse argumento, entre 1981 e 1984 foram privatizadas empresas que, conforme é possível observar no Quadro 1, nada tinham de estratégicas e possuíam dimensões reduzidas em comparação com as grandes empresas estatais. Tratava-se, em grande parte, de empresas absorvidas pelo setor público em processo de falência e que estavam sendo reprivatizadas.

Em seguida, vieram as privatizações do período 1985-89 (Quadro 2), que, embora já incluindo empresas do Grupo Siderbrás, ou seja, de setor visto tradicionalmente como estratégico, atingiam principalmente empresas operando em setores ocupados predominantemente pelo setor privado, onde não se justificava a presença do Estado. Além disso, a questão da rentabilidade funcionava como argumento importante para a entrega à iniciativa privada: as

empresas estatais tinham se endividado muito para financiar os déficits crescentes em conta corrente e para permitir a continuidade dos investimentos do Governo Geisel, e as tarifas públicas foram controladas para reduzir a inflação, o que acabou por abalar suas rentabilidades.

Quadro 1

Privatizações no Brasil — 1981-84

| EMPRESAS | CONTROLE | DATA DA VENDA |
|--|-----------------|---------------|
| Cia. Química do Recôncavo (CQR) | Governo Federal | Nov./81 |
| Companhia América Fabril | Bacen | Nov./81 |
| Riocell Administradora S/A - Rasa (<i>holding</i>) | Bandespar | Mar./82 |
| Riocell Trade GMBH | ... | ... |
| Rio Grande Cia. de Celulose do Sul | ... | ... |
| Florestal Riocell | ... | ... |
| Fábrica de tecidos D. Izabel | Bacen | Jun./82 |
| Métodos - Organização Planejamento e Administração de Sistemas Empresariais Ltda. | Datamec | Jun./82 |
| Indústrias Brasileiras de Papel (Inbrape) | Governo Federal | Ago./82 |
| Cia. Pernambucana de Borracha Sintética (Co-perbo) | Petroquisa | Dez./82 |
| Óleos de Palma S/A - Agroindústria (Opalma) | CSN | Mar./83 |
| Federal de Seguros S/A | Iapas | Abr./83 |
| Nitriflex S/A - Indústria e Comércio | Petroquisa | Abr./83 |
| Cia. Brasileira de Cimento Portland Perus | ... | ... |
| Estrada de Ferro Perus-Pirapora | ... | ... |
| Força e Luz Criciúma S/A | Carb. Prosp. | Maio/82 |
| Livraria José Olympio Editora | BNDES | Abr./84 |
| Encine Audiovisual S/A | ... | ... |
| Sidacta Sistemas Educacionais | ... | ... |
| Fiação e Tecelagem Lutfala | BNDES | 1984 |

FONTE: PINHEIRO, A.C., OLIVEIRA FILHO, L.C. (1991). O programa brasileiro de privatização: notas e conjecturas. In: PERSPECTIVAS da economia brasileira - 1992. Brasília: IPEA, p.339.

Quadro 2

Privatizações no Brasil — 1985-89

| EMPRESAS | CONTROLE | DATA DA VENDA |
|---|-----------------|---------------|
| Cia. Melhoramentos Blumenau - Grande Hotel Blumenau | Governo Federal | Ago./86 |
| Cia. Nacional de Tecidos Nova América | BNDES | Jun./87 |
| Máquinas Piratininga do Nordeste | BNDES | Jul./87 |
| Máquinas Piratininga S/A | BNDES | Set./87 |
| Engenharia Hidráulica e Instrumentação S/A (Engematic)..... | Embraer | Jan./87 |
| Ferritas Magnéticas S/A (Fermag) | CVDR | Dez./87 |
| Eletrosiderúrgica Brasileira S/A (Sibra) | BNDES | Abr./88 |
| Aracruz Celulose | BNDES | Mai/88 |
| Cia. Guatapara de Celulose/Papel (Celpag) | BNDES | Mar./89 |
| Caraíba Metais S/A | BNDES | Mai/88 |
| Cia. Siderúrgica de Mogi das Cruzes (Cosim) | BNDES | Ago./88 |
| Cimental - Siderúrgica S/A | Siderbrás | Set./88 |
| Cia. Brasileira de Cobre | BNDES | Set./88 |
| Cia. Brasileira de Zinco | BNDESPAR | Abr./89 |
| Mineração Carmec | ... | ... |
| Cia. de Celulose da Bahia (CCB) | ... | ... |
| Cia. Ferro e Aço Vitória (Cofati) | BNDESPAR | Jul./89 |
| Usina Siderúrgica da Bahia (USIBA) | Siderbrás | Jul./89 |
| | Siderbrás | Out./89 |

FONTE: PINHEIRO, A.C., OLIVEIRA FILHO, L.C. (1991). O programa brasileiro de privatização: notas e conjecturas. In: PERSPECTIVAS da economia brasileira - 1992. Brasília: IPEA, p.342.

Com o início do Programa Nacional de Desestatização, o argumento de dispersão de esforços e recursos continuava presente (art. 1º, item V do Regulamento do PND, Decreto nº 99.463/90), porém diluído entre outros cinco objetivos do Programa, com destaque para a transferência à iniciativa

privada de atividades econômicas "indevidamente exploradas pelo setor público" (art. 1º, item I), redução da dívida pública (art. 1º, item II), retomada de investimentos nas atividades privatizadas (art. 1º, item III) e modernização e aumento da competitividade dos setores entregues à iniciativa privada (art. 1º, item IV).⁴

A ênfase, portanto, estava nas dificuldades financeiras do Estado, que requeriam as privatizações para redução da dívida pública e para viabilizar investimentos em outras áreas que permaneciam sob o controle do Estado. Além disso, o texto mencionava, no item 1 do art. 1º, "inadequações" do Estado para explorar as atividades, o que se apresentava como argumento para privatizá-las, embora não fique claro que inadequações seriam essas.

A lista de empresas privatizáveis nessa fase (Quadro 3) contemplava tanto empresas com problemas de rentabilidade, como a Cosipa e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), quanto empresas rentáveis, como a Usiminas e a Companhia Siderúrgica de Tubarão, o que mostra que, já nessa época, se levava em conta, sobretudo — e isso era divulgado amplamente —, a necessidade de garantir recursos para investimentos e não a dita ineficiência das empresas. Falava-se ainda da modernização do Estado e de sua redução. Apesar disso, como observa estudo de 1995, nesse período "(...) distintamente dos casos passados, procurou-se frisar que os recursos da privatização não estariam disponíveis para cobrir gastos de custeio ou para financiar gastos sociais, como no processo chileno" (PINHEIRO, OLIVEIRA FILHO, 1991, p.343). Por outro lado, o reconhecimento pelo próprio Governo do caráter estratégico de alguns setores até então monopolizados pelo Estado levou a preocupações em evitar a concentração e a cartelização da oferta nas mãos de grupos privados, procurando-se desconcentrar as aquisições (Ibid., p.343).

⁴ O item V menciona, como foi visto, o objetivo de "(...) permitir que a Administração Pública Federal concentre esforços e recursos nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais", e o item VI preocupa-se com o "fortalecimento do mercado de capitais", com o aumento das ofertas públicas de valores mobiliários e com a privatização.

Quadro 3

Venda de ações do Programa Nacional de Desestatização — out./91-jul./95

| EMPRESAS | SETORES | DATA DO LEILÃO |
|--|-------------------------|----------------|
| Usiminas | Siderurgia integrada | Out./91 |
| Companhia Eletromecânica Celma | Material aeronáutico | Nov./91 |
| Mafersa | Material de transporte | Nov./91 |
| Companhia Siderúrgica do Nordeste (Cosinor) | Siderurgia | Dez./91 |
| Serviço de Navegação da Bacia do Prata (SNBP) | Navegação fluvial | Jan./92 |
| Indag S/A | Fertilizantes | Jan./92 |
| Aços Finos Piratini S/A | Siderurgia | Fev./92 |
| Petroflex Indústria e Comércio S/A | Petroquímica | Abr./92 |
| Companhia Petroquímica do Sul (Copesul) | Petroquímica | Mai/92 |
| Companhia Nacional de Alcalis | Química | Jul./92 |
| Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) | Siderurgia integrada | Jul./92 |
| Nitriflex S/A Indústria e Comércio | Petroquímica | Ago./92 |
| Fosfértil - Fertilizantes Fosfatados S/A | Fertilizantes | Ago./92 |
| Polisul Petroquímica S/A | Petroquímica | Ago./92 |
| PPH - Cia. Industrial de Polipropileno S/A..... | Petroquímica | Set./92 |
| Goiás Fertilizantes S/A | Fertilizantes | Nov./92 |
| Cia. de Aços Especiais Itabira (Acetisa) | Siderurgia integrada | Dez./92 |
| Companhia Brasileira de Estireno S/A (CBE) | Petroquímica | Dez./92 |
| Poliolefinas S/A | Petroquímica | Mar./93 |
| Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) | Siderurgia integrada | Abr./93 |
| Ultrafértil S/A | Fertilizantes | Jun./93 |
| Cia. Siderúrgica Paulista (Cosipa) | Siderurgia integrada | Set./93 |
| Aço Minas Gerais S/A | Siderurgia integrada | Set./93 |
| Oxteno S/A Indústria e Comércio | Petroquímica | Set./93 |
| Petroquímica União S/A | Petroquímica básica | Dez./93 |
| Araxá Fertilizantes S/A (Arafértil) | Fertilizantes | Abr./94 |
| Mineração Caraíba Ltda. | Mineração de cobre | Jul./94 |
| Acrinolitria do Nordeste S/A (Acrinor) | Petroquímica | Ago./94 |
| Cia. Pernambucana de Borracha Sintética (Coperba) | Petroquímica | Ago./94 |
| Polialden Petroquímica S/A | Petroquímica | Ago./94 |
| Ciquine Companhia Petroquímica | Petroquímica | Ago./94 |
| Politeno Indústria e Comércio S/A | Petroquímica | Ago./94 |
| Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) | Construção de aeronaves | Dez./94 |
| Centrais Elétricas do ES (Escelsa) (1) | Serviço de eletricidade | Jul./95 |

FONTE: BNDES.

NOTA: Corresponde aos leilões de ações ordinárias e preferenciais, venda aos empregados e leilão das sobras (não considera venda de participações minoritárias).

(1) Processo em andamento.

Hoje, porém, fala-se na privatização de empresas como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que não apenas não tem problemas de rentabilidade, mas arca eficientemente com sua política de investimentos e ocupa lugar de destaque na produção mundial de minério. Assim, o objetivo só pode ser, como de resto vem sendo anunciado pela imprensa, o de fazer caixa. Usar um patrimônio desse porte, com a importância que teve e tem no processo de desenvolvimento regional e nacional, para fazer caixa e financiar despesas correntes é, no mínimo, uma utilização de recursos discutível, por ser reconhecidamente ineficiente. Some-se a isso o fato de que a venda da CVRD acabará sendo feita para consumidores internacionais do seu produto ou para seus concorrentes externos, com consequências danosas para as receitas futuras do País.

A análise desses fatos, a partir da evolução dos motivos para a privatização, só deixa uma alternativa de justificativa para o processo: a de que se julga ser conveniente reduzir o papel do Estado, torná-lo o menor possível, ou seja, só a idéia de Estado minimalista como o mais adequado e coerente do ponto de vista econômico.

Poder-se-ia pensar que essa idéia de Estado minimalista se restringe ao Estado enquanto empresário, já que a lógica do processo de privatização está sendo usada como argumento. Entretanto, quando à análise desse processo se agrega a reforma constitucional em andamento, a conclusão é que, no modelo de Estado pretendido, sua atuação na esfera econômica, como produtor e como regulador, deve ser minimizada.

São os riscos e inconvenientes desse modelo de Estado que serão objeto de análise no próximo item.

2 - Inconvenientes de um Estado minimalista

A visão de Estado minimalista como o mais adequado tem sustentação na idéia de que os mecanismos de mercado são eficientes para alocar recursos escassos e promovem maior competição entre os produtores. Tal rotina se adequaria, pois, à inserção do Brasil no processo atual de globalização, cabendo aos diferentes setores da economia prepararem-se para disputar espaço no movimento internacional de bens e serviços.

Inegavelmente, o processo de globalização é um fato que não pode ser ignorado. Entretanto há diferentes formas de inserção nesse processo, e certamente a forma liberal, de simples retirada do Estado, não é a mais adequada.

Em primeiro lugar, porque, se as leis de mercado acirram a concorrência, garantindo maior eficiência econômica, medida pela redução dos preços dos produtos, essa não deve ser a única, nem necessariamente a mais importante, preocupação quando se avalia o desempenho econômico. A absorção de parcelas amplas da população no processo de desenvolvimento deveria ser colocada como objetivo maior e aparecer como problema principal ainda não resolvido.

Em segundo lugar, porque, se o mercado de fato tem estimulado a concorrência e, com isso, promovido a colocação de produtos em condições competitivas, esse resultado tem sido obtido, com enorme frequência, a custos sociais bastante elevados em termos de exclusão de grande parcela da população dos ganhos do processo produtivo e até da participação no processo produtivo, como se verifica pelos elevados níveis de desemprego em nível mundial, tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos.

Os dados apresentados pela publicação **Perspectivas Econômicas** da OCDE, de junho de 1995, são bastante ilustrativos a esse respeito, ao destacarem que, apesar da retomada do crescimento — relacionada ao processo de globalização — e da redução das taxas de desemprego (pela primeira vez desde o final dos anos 70), o nível de desemprego permanece ainda muito elevado nos países da OCDE, estimando-se que continue alto até 1996 (Perspéc-s Econ-s L'OCDE, 1995). Mesmo as taxas de desemprego como proporção da população ativa, apesar de cadentes, permanecem elevadas, exceto para o Japão (cerca de 3%), sendo esperadas para 1995 e 1996 taxas superiores a 5,5% nos EUA, de cerca de 9% na Alemanha e superiores a 7,5% na OCDE como um todo.

Nos países menos ricos do grupo, a situação é ainda mais difícil no que tange ao desemprego. Países como Espanha, França e Itália, que mostraram nos últimos anos, à exceção de 1993, desempenho razoável em termos de crescimento do Produto e cujo bom desempenho econômico é atribuído à inserção no processo de globalização, são, apesar disso, palco de taxas de desemprego bastante elevadas.

As taxas de crescimento anual do PIB real na Espanha mostram-se crescentes desde 1991, com exceção de 1993, sendo esperado para 1996 um crescimento de 3,2%. Apesar disso, a taxa de desemprego como percentagem da população ativa foi de 18,4% em 1992, alcançando 24,1% em 1994. Para

1995, espera-se que a taxa de desemprego permaneça em torno de 24%, estimando-se uma pequena queda para 1996, passando essa taxa para cerca de 23%.

No caso da França, as taxas de crescimento anual do PIB também aumentaram, ao longo dos anos 90, da mesma forma, com exceção de 1993: 1,3% em 1992, queda em 1993, 2,7% em 1994, alcançando 3% estimados para 1995. Apesar disso, o desemprego mostra-se crescente ao longo do período 1992-94: de 10,3% da população ativa em 1992, atingiu 12,4% em 1994. As previsões para 1995 e 1996 são um pouco melhores, estimando-se taxas de desemprego de 12% e 11,5% respectivamente.

O crescimento do PIB italiano, por sua vez, não mostra diferenças substanciais. Também apresenta, com exceção de 1993, taxas anuais crescentes — 0,7% em 1992, 2,2% em 1993 e 3% esperados em 1995 —, mas também nesse caso o desemprego se mantém elevado ao longo de todos os anos, próximo de 11%, não sendo esperadas reduções significativas nem em 1995 (11,1%) nem em 1996 (10,5%).

Observa-se, pois, que as taxas de desemprego refletem uma exclusão social muito elevada nesses países e que o processo de globalização, apontado como importante para garantir o crescimento, não foi capaz de minorar significativamente o problema de absorção da mão-de-obra. Como esperar, então, que venha a resolvê-lo no Brasil, que conta com problemas ainda mais sérios de exclusão social?

Argumenta-se, freqüentemente, que as taxas de crescimento do Produto brasileiro serão bastante maiores do que as dos países aqui mencionados como exemplo, o que garantirá um número mais significativo de empregos criados. Se isso é verdade, também o é o fato de que aqui a parcela de excluídos é maior e, diferentemente do que ocorre nos países ricos, com qualificação muito menor, o que dificulta sua incorporação ao mercado de trabalho. É oportuno lembrar que estudos recentes revelam a existência, em 1990, de aproximadamente 32 milhões de indigentes no País, o que representa cerca de 22% da população total (PELIANO, coord, 1993). Isso significa que o número de excluídos no Brasil supera a população total do Canadá e está próximo da população da Espanha.⁵

⁵ Em 1990, a população do Canadá era de 26,5 milhões, e a da Espanha, de 39 milhões, segundo o Banco Mundial (Rel. Desenv. Mund., 1992).

A situação de exclusão a ser enfrentada no Brasil é, pois, muito mais grave, e, conseqüentemente, maior é a dificuldade para eliminá-la, ou mesmo reduzi-la. As disparidades são profundas e manifestam-se em vários níveis: regional, de riqueza e de renda, de educação e de qualificação da mão-de-obra.

A maior desigualdade na distribuição da renda no Brasil torna-se evidente com o exame da Tabela 1, que compara a renda dos segmentos formado pelos 20% mais ricos com a dos 20% mais pobres da população de vários países.⁶ O Brasil é o país que apresenta a maior relação entre o PIB *per capita* do segmento superior e o do segmento inferior: 32,1 vezes. Nos países da OCDE aqui citados como exemplo, essa relação é de 4,4 para a Espanha, 7,5 para a França e 6,0 para a Itália. Destaque-se ainda que, nesses países, a renda *per capita* dos segmentos mais pobres da população está entre seis e sete mil dólares, enquanto, no Brasil, é de apenas 246 dólares aproximadamente. A gravidade da situação brasileira salta aos olhos, quando se observa que, na Colômbia, segundo colocado em termos de desigualdade em nível mundial, a relação entre a renda dos segmentos mais ricos e a dos segmentos mais pobres é de 15,5, bastante inferior à do Brasil. Para a Venezuela, que faz parte do grupo de países exportadores de petróleo, que costumam ter renda concentrada, o indicador é de 10,3.

Com tal nível de desigualdade, é impossível conceber um Estado minimalista como o mais adequado para o Brasil. Entregar a economia ao mercado significa entregá-la às ofertas e demandas de produtos. Ora, só participam dessas ofertas e demandas aqueles que têm produtos a oferecer e recursos monetários, dinheiro, para constituir demanda solvável, que é a que interessa. Essa, é bom lembrar, não incorpora os desempregados, que não têm renda, e incorpora mal a parte da população cuja renda é baixa. Assim, quanto maiores as desigualdades, maior a parcela excluída do mercado e mais ineficiente é ele para resolver os problemas da parte excluída.

Recomendar, pois, como faz o pensamento econômico dominante hoje, políticas não discricionárias ou intervenções que não discriminem os agentes econômicos significa, no mínimo, desconhecer tamanha desigualdade. Só esse desconhecimento pode explicar que se recomendem políticas iguais para condições tão desiguais entre os agentes para arcarem com os seus efeitos.

⁶ O dado usado para o cálculo da renda *per capita* por estrato de distribuição de renda foi o do PIB, conforme é possível ver mais detalhadamente na Tabela 1.

Tabela 1

Comparação do PIB per capita de ricos e pobres em países selecionados

| PAÍSES | PIB (US\$ bilhões) | 20% DA POPULAÇÃO (milhões) | PARTICIPAÇÃO NA RENDA (%) | | | PIB PER CAPITA (US\$) | | RAZÃO ENTRE RICOS E POBRES |
|-------------|--------------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------|---------------|-----------------------|---------------|--|
| | | | Anos (1) | 20% | 20% | 20% | 20% | |
| | | | | Mais Pobres | Mais Ricos | Mais Pobres | Mais Ricos | |
| (A) | (B) | (C) | (D) | (E) | (F) | (G) | (H) | |
| Brasil..... | 360,40 | 30,78 | 1989 | 2,1 | 67,5 | 245,89 | 7 903,62 | 32,1 |
| Colômbia... | 48,58 | 6,68 | 1991 | 3,6 | 55,8 | 261,82 | 4 058,28 | 15,5 |
| Peru..... | 22,10 | 4,48 | 1985-86 | 5,9 | 51,4 | 241,72 | 2 535,58 | 10,5 |
| Malásia.... | 57,57 | 3,72 | 1985 | 4,6 | 53,7 | 711,86 | 8 310,22 | 11,7 |
| Venezuela.. | 61,14 | 4,04 | 1989 | 4,8 | 49,5 | 726,38 | 7 490,80 | 10,3 |
| Austrália.. | 294,76 | 3,50 | 1985 | 4,4 | 42,2 | 3 705,55 | 35 539,63 | 9,6 |
| Cingapura.. | 46,03 | 0,56 | 1982-83 | 5,1 | 48,9 | 4 191,57 | 40 189,70 | 9,6 |
| Jamaica.... | 3,29 | 0,48 | 1990 | 6,0 | 48,4 | 411,75 | 3 321,46 | 8,1 |
| EUA..... | 5 920,20 | 51,08 | 1985 | 4,7 | 41,9 | 5 447,32 | 48 562,32 | 8,9 |
| Hong Kong.. | 77,83 | 1,16 | 1980 | 5,4 | 47,0 | 3 623,03 | 31 533,76 | 8,7 |
| Dinamarca.. | 123,55 | 1,04 | 1981 | 5,4 | 38,6 | 6 414,88 | 45 854,58 | 7,1 |
| Canadá..... | 493,60 | 5,48 | 1987 | 5,7 | 40,2 | 5 134,18 | 36 209,48 | 7,1 |
| Reino Unido | 903,13 | 11,56 | 1938 | 4,6 | 44,3 | 3 593,67 | 34 608,65 | 9,6 |
| França..... | 1 319,88 | 11,48 | 1989 | 5,6 | 41,9 | 6 438,45 | 48 173,43 | 7,5 |
| Itália..... | 1 222,93 | 11,56 | 1986 | 6,8 | 41,0 | 7 193,89 | 43 374,95 | 6,0 |
| Paquistão.. | 41,90 | 23,86 | 1991 | 8,4 | 39,7 | 147,15 | 697,23 | 4,7 |
| Espanha.... | 574,84 | 7,82 | 1988 | 8,3 | 36,6 | 6 101,29 | 26 904,46 | 4,4 |
| Índia..... | 214,60 | 176,72 | 1989-90 | 8,8 | 41,3 | 106,86 | 501,52 | 4,7 |
| Indonésia.. | 126,36 | 36,36 | 1990 | 8,7 | 42,3 | 298,25 | 1 450,13 | 4,9 |
| Suécia..... | 220,83 | 1,74 | 1981 | 8,0 | 36,9 | 10 153,29 | 46 832,04 | 4,6 |
| Japão..... | 3 670,98 | 24,00 | 1979 | 8,7 | 37,5 | 12 826,31 | 55 285,83 | 4,3 |
| Bangladesh. | 23,78 | 22,88 | 1988-89 | 9,5 | 38,6 | 98,75 | 401,23 | 4,1 |
| Polônia.... | 83,82 | 7,68 | 1989 | 9,2 | 36,1 | 1 004,13 | 3 940,12 | 3,9 |
| Hungria.... | 35,21 | 2,06 | 1989 | 10,9 | 34,4 | 1 863,47 | 5 881,06 | 3,2 |

FORNTE: RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL, 1994 (1994). Washington; Rio de Janeiro: Banco Mundial; FGV.

(1) Ano de divulgação dos dados referentes à distribuição de renda.

Nessas circunstâncias, cabe ao Estado conduzir o processo econômico de forma a reduzir a exclusão e a amparar de alguma forma os excluídos. E certamente não é o Estado minimalista que conseguirá cumprir esse papel. Na busca de uma distribuição de renda mais equitativa, tanto em termos globais como regionais, o Estado terá que atuar em várias frentes: na estrutura da posse de terra, na política salarial, na política educacional, na política industrial e na política fiscal.

O Estado tem que entrar de um forma diferente, reconduzindo o processo econômico, sobretudo por meio do seu papel planejador, regulamentador e compensatório, priorizando setores mais absorvedores de mão-de-obra e redirecionando o modelo de crescimento econômico com o objetivo de reduzir a exclusão social.

É importante ressaltar que não se pretende negar a importância da reforma do Estado brasileiro tal como é hoje, tornando-o mais eficiente, o que pode significar, inclusive, a transferência da exploração de serviços públicos ao setor privado, via concessões, regulamentadas e competentemente fiscalizadas. Inegavelmente, um Estado com as finanças deterioradas não será capaz de enfrentar os desafios que são colocados pela situação econômica do Brasil. Pensar o Estado necessário requer, portanto, pensar também as formas de financiá-lo, daí a importância da reforma tributária.

É mais ou menos consensual a opinião de que a estrutura tributária brasileira enfrenta três problemas maiores: a regressividade, a complexidade e a ineficiência. As discordâncias surgem, entretanto, quando se trata de definir a prioridade com que se busca resolver cada um deles.

Nesse sentido, são preocupantes algumas sugestões de reforma, como a proposta pelo Deputado Ponte, que destaca a "priorização da simplificação", bem como o objetivo de "(...) decréscimo da carga tributária legal e sensível simplificação, com ganhos de eficiência no sistema de arrecadação, propiciando, assim, a diminuição dos preços dos bens para o consumidor", sem grandes preocupações, como convém ao pensamento liberal, com a garantia de receita suficiente para financiar o Estado (PONTE, 1995, p.11).

Ainda que menos liberal do que a do Deputado Ponte, a reforma proposta pelo Governo continua conferindo destaque aos objetivos de simplificação, de combate à evasão e de redução do "custo Brasil", em detrimento da redução

da regressividade.⁷ A preocupação em minorar a regressividade da estrutura tributária aparece com a redução da carga de impostos sobre a cesta básica.

Em verdade, está ausente das duas propostas a menção ao papel da tributação como veículo de distribuição de renda. Isso se deve, sem dúvida, à opinião mais ou menos generalizada entre os especialistas de que a tributação em si se presta mal a esse propósito, a julgar pela experiência internacional e à luz dos problemas de evasão fiscal e do alto custo de arrecadação dos impostos diretos (e o Imposto de Renda entre eles). Em vista disso, os especialistas preferem insistir nos gastos públicos como instrumento redistribuidor de renda, via concessão de benefícios e serviços como educação e saúde.

Mas outra vez enfrenta-se o problema da credibilidade da população quanto à concretização de intenções, credibilidade esta abalada pelos acontecimentos recentes. Como exemplo, pode-se citar a área da saúde. Em 1980, cerca de 32% dos gastos totais do Governo eram destinados a despesas de saúde; em 1991, esse percentual caiu para 25,5% (TEIXEIRA, 1994). Acrescentando-se a isso o encaminhamento de proposta de alteração do art. 196 da Constituição, que estabelece que a gratuidade e a universalidade dos serviços de saúde serão reguladas por lei, compreendem-se, então, as resistências ao modelo de Estado proposto e a cobrança de salvaguardas sociais no próprio texto constitucional.

Em síntese, tendo em vista a análise acima, algumas questões devem ser colocadas:

- a) como confiar que tais despesas nas áreas sociais serão de fato incrementadas, se são encaminhadas ao Congresso propostas de desvinculação de receitas às despesas em educação e saúde?
- b) como esperar que tais despesas serão usadas de fato com a finalidade de redistribuir renda, se o clima geral é de redução do Estado, tanto do

⁷ Diz a EM Interministerial nº 343/95 na página 1: "Esta proposta de emenda à Constituição visa melhorar a qualidade do sistema tributário brasileiro, mediante quatro objetivos fundamentais: (a) simplificar o referido sistema para o fisco e para o contribuinte; (b) facilitar o combate à sonegação e às injustiças por ela criadas; (c) diminuir o Custo Brasil e ampliar a competitividade de nossa economia; (d) permitir uma distribuição social mais justa da carga tributária". Como se vê, a distribuição mais justa da carga tributária é mencionada apenas em quarto lugar.

papel de empresário como de regulador da atividade econômica, como foi mostrado acima?

c) finalmente, será que um Estado minimalista é capaz de conduzir à resolução de desigualdade social tão grande?

Bibliografia

- ALMANAQUE ABRIL (1993). São Paulo: Abril.
- BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1995). Brasília, v.31, n.4, abr.
- CONJUNTURA ECONÔMICA (1995). Rio de Janeiro: FGV/IBRE, v.46, n.7, jul.
- EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS n.37 (1995). Brasília: Congresso Nacional. 16 fev.
- KRUGMAN, P. (1991). **Has the adjustment process worked?** Washington: Insitute for International Economics. p.24.
- PELIANO, Ana M. T. M., coord. (1993). **O mapa da fome**. Brasília: IPEA. (Documento de política, n.14).
- PERSPECTIVES ECONOMIQUES DE L'OCDE (1995). Paris, n.57, jun.
- PINHEIRO, A. C., OLIVEIRA FILHO, L. C. (1991). O programa brasileiro de privatização: notas e conjecturas. In: PERSPECTIVAS da economia brasileira 1992. Brasília: IPEA. p.343.
- PONTE, L. R. (1995). **Proposta de Emenda à constituição, n.46:** justificacão. Brasília. p.11.
- RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 1992 (1992). Washington: Banco Mundial.
- RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 1994 (1994). Washington: Banco Mundial.
- TEIXEIRA, I. (1994). A morte da saúde. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV/IBRE, v.48, jun.