

Estudo sobre as reformas económicas do governo do país de expressão portuguesa da América Latina — Tomando como exemplo as reformas administrativas e financeiras do Brasil, do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso

*Ip Kuai Peng**

Introdução

Sendo o único país da expressão portuguesa da América Latina, o Brasil conta com um território imenso e ricos recursos naturais. Cobre uma extensão de 8.510 mil km quadrados, sendo o quinto maior país do mundo, logo a seguir à Rússia, ao Canadá, à China e aos Estados Unidos. Possui ricos recursos minerais, tais como ferro, magnésio, bauxita, cobre, chumbo e zinco. A sua população, em 1995, atingiu 160 milhões de pessoas, sendo o maior país da América Latina. Tem fronteiras a norte com a Guiana Francesa, o Suriname, a Guiana, a Venezuela e a Colômbia, a oeste com o Peru, a Bolívia, a sul com o Paraguai, a Argentina e o Uruguai. A este é banhado pelo Oceano Atlântico. Tem um litoral de 7400 km, cuja largura é de 12 milhas náuticas com águas territoriais e cuja zona económica exclusiva, de 188 milhas náuticas. 80% do seu território encontra-se nos trópicos, cujo extremo sul, é de clima subtropical. As planícies da Amazónia ao norte são de clima tropical. O planalto central pertence ao clima de savana tropical, com divisão entre as épocas seca e chuvosa. A temperatura média anual no sul situa-se entre 16°C-19°C.

Ao entrar nos anos 90, deparou-se com a maré da globalização económica. Foi neste contexto que o presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso cumpriu com o seu mandato numa era completamente nova da história. Foi um tempo de oportunidades para o desenvolvimento económico, ao mesmo tempo, possíveis danos ao desenvolvimento económico. Situando-se numa época sem precedentes, o Brasil, um país

* Doutor em Economia do Instituto de Ciencia Social da China

em desenvolvimento, além de se enfrentar com a enorme crise económica, também se depara com os grandes desafios das reformas administrativa e financeira. Nesta sede, tomando o Brasil como uma “nação”, e Fernando Henrique Cardoso e a sua equipa governativa como “personagens” específicas, procede-se a um estudo, com base na análise das “reformas administrativas e financeiras,” como uma variável e nas reflexões sobre a influência de “questões sociais” e “desenvolvimento económico” com o impacto da variável dependente e sobre a eficácia concreta das reformas.

I. Reforma administrativa da redução das despesas com o pessoal

Historicamente, a reforma administrativa no Brasil não provoca a ressonância como a erradicação da pobreza ou a protecção da Amazônia, mas ela pode ter uma importância mais duradoura. Porque o maior problema do Brasil não é dar a conhecer, através da publicação em papel, algumas boas políticas, mas sim efectivamente implementá-las. Por exemplo, para o Brasil, é menos importante criar uma rede telefónica privada ou pública, mais importante é ter uma rede que funciona. A legislação brasileira da protecção ambiental e dos direitos humanos é muito boa, mas a sua execução está longe de cumprir com os seus requisitos.

Naturalmente, este problema não é exclusivo do Brasil. Por exemplo, na Argentina e na Venezuela, ao eclodir a crise, o resultado da não fiel e eficaz aplicação das políticas e os erros da opção das mesmas é evidente. O presidente russo Vladimir Putin em 18 de Agosto de 2002 frisou que a Rússia em dois anos aprovou uma série de planos de reforma muito bons, mas não foram efectivamente implementados. “The Economist” comentou nestes termos: “A maioria das reformas está em apuros por causa da burocracia. A maioria do povo russo descobre que seria mais simples recorrer ao suborno do que gastar tempo no tribunal a combater a corrupção política. O novo regulamento vai finalmente começar a funcionar, mas esse momento não virá tão rapidamente. Devido aos possíveis riscos diversos, a Rússia não é o local ideal para o investimento.”¹

O ritmo de aprovar os planos de reformas pelos órgãos legislativos do Brasil é muito menos acelerado do que na Rússia, porque a democra-

¹ Sobre o conteúdo do discurso de Putin, consultar The Economist, 20 de Abril de 2001, p.50.

cia funcional brasileira estabelece um mecanismo relativamente completo de separação dos poderes e tem grupos de pressão activos. A Constituição de 1988 fez um monte de regulamentos ineficientes, que requerem uma série de alterações para corrigir. Desde 1995, esta Constituição sofreu 31 alterações ao todo. Estas revisões incluem a abolição de uma série de monopólios estatais, a autorização da admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras, a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, com recursos dos estados e municípios, complementados pela União, as reformas da Previdência Social, a extinção da função do juiz classista na Justiça do Trabalho (A quem compete julgar os casos de contenda entre os trabalhadores e a gestão), a transferência de parte das receitas da União, Estados e Municípios para o financiamento das acções e serviços de saúde, a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e muitas outras disposições que não devem ser especificadas pela Constituição, mas pelo órgão legislativo². Fernando Henrique Cardoso, durante as suas presidências, gastou muito tempo e esforço em persuadir o Congresso Nacional a aprovar estas revisões.

A revisão constitucional relativa ao critério dos serviços dos funcionários públicos acabou por ser aprovada em 1998, o que resultou em despedir um grande número de funcionários indesejados. No entanto, a execução traz muitas dificuldades. Geralmente, os primeiros a ser despedidos costumam os de regime não vitalício ou de estágio. Mas, as medidas desta reforma mais importantes e mais eficazes devem ser de facto restringir as receitas financeiras que os governos estadual e regional gastam nos salários dos funcionários públicos. Alguns estados têm gasto todas as receitas nos salários da função pública, sem reservar nada para a execução dos planos.

Embora as reformas administrativas que o Presidente Fernando Henrique Cardoso tenha realizado não sejam completamente cabais, o progresso que conseguiu foi significativo. O Programa Nacional de Desburocratização introduz no âmbito legal mais de 600 alterações, pequenas, mas muito importantes, tornando-se assim o trabalho diário dos ór-

² Estas revisões encontram-se em Fernando Henrique Cardoso, Mensagem ao Congresso Nacional, Brasília: Presidência da República, 2002. <http://www.planalto.gov.br/publica.htm>. "Oito Anos de Estabilidade, Desenvolvimento e Conquistas Sociais", 10 de Novembro de 2006, pp. 478-479.

gãos do governo mais célere e mais eficaz.³ Além disso, para os programas sociais do governo brasileiro, foi criado um sistema de registo unificado para evitar a repetição do preenchimento dos formulários para os serviços específicos diferentes. O Brasil reestrutura a qualificação profissional dos funcionários públicos para atender as recentes necessidades, reforçar a formação em função e melhorar as regalias dos funcionários públicos. Ao mesmo tempo, houve uma redução de 88 mil funcionários, cerca de 15% da força de trabalho do Executivo⁴.

No entanto, essas mudanças são graduais, em vez de dramáticas, mas duráveis e muito importantes. Como o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso salienta: “A reforma da administração pública brasileira é uma empreitada que passa pela superação de dilemas obsoletos, como estatismo versus livre mercado, ou a falsa identificação entre o público e o estatal. O objectivo não é o Estado-mínimo nem máximo, mas o Estado necessário. Um Estado que construa e fortaleça as condições necessárias ao crescimento da economia e enfrente o desafio da universalização do acesso aos serviços públicos, com prioridade para o atendimento às demandas das camadas mais pobres”⁵.

Naturalmente, a maioria das reformas não são mais do que a continuação e a reforma dos planos do governo anterior, o resto são novos iniciados por Fernando Henrique Cardoso quando assumiu o cargo e continuados pelo seu sucessor. Talvez o mais importante de Fernando Henrique Cardoso reside em que todas essas reformas estão em conformidade com as normas de procedimentos democráticos. Como ele próprio disse na sua mensagem ao Congresso Nacional: “Atrevo-me a afirmar que nunca na história do Brasil, e muito poucas vezes no mundo, transformações tão profundas foram conduzidas na plenitude da democracia, com a participação de toda a sociedade e o consenso de uma ampla maioria”⁶.

De acordo com a “Lei Rita Camata”, aprovada em 1985, as despesas com o pessoal dos governos a todos os níveis devem ser limitadas a menos de 60% da receita anual. Trata-se de uma importante medida para pou-

³ Fernando Henrique Cardoso, Mensagem ao Congresso Nacional, Brasília: Presidência da República, 2002. <http://www.planalto.gov.br/publica.htm>. “Oito Anos de Estabilidade, Desenvolvimento e Conquistas Sociais”, 12 de Novembro de 2006, p. 509.

⁴ Fernando Henrique Cardoso, Mensagem ao Congresso Nacional, *ibid.*, p. 510.

⁵ Fernando Henrique Cardoso, Mensagem ao Congresso Nacional, *ibid.*, p. 503.

⁶ Fernando Henrique Cardoso, Mensagem ao Congresso Nacional, Introdução, p. xx.

par gastos ao governo, mas só o governo federal de Fernando Henrique Cardoso atingiu ao objectivo (58%) e seis governos estaduais, enquanto outros seis estados, por causa da Constituição de 1988, que estabelece uma nova distribuição de rendas, gastaram cerca de 80% das receitas anuais.

Os projectos de reforma propostos pelo MARE incluem⁷:

1. Dividir a função pública federal em duas categorias: uma o “núcleo estratégico nacional”, que inclui juízes, promotores, polícia diplomatas, funcionários fiscais, etc, mantendo as actuais garantias e a avaliação e a outra são os restantes funcionários públicos “auxiliares”, que passam a ter uma disposição mais flexível, uma redução adequada e uns contratos mais flexíveis.

2. Limitar os funcionários públicos que só podem receber a remuneração e a pensão de um único departamento.

3. Abolir a indexação entre os vencimentos dos militares e do sector público, especificada no RJU.

4. Criar as normas mais rigorosas para a aposentação.

De facto, estes projectos têm sido objecto de uma significativa oposição. Aqui só exemplificamos com o segundo projecto. O projecto inicial do MARE toma como limiar o salário mensal dos ministros federais, fixando 10.500 reais como limite, o que afecta muito os membros do Congresso Nacional⁸. Isto significa um corte dos seus salários. Assim, o

⁷ David Fleischer, *The Cardoso Government Reform Agenda: A View from the National Congress, 1995-1998*, in *Journal of Interamerican studies and World Affairs*, Vol. 40, No.4, 1999, pp.119-136.

⁸ O congressista Jair Soares, do Partido da Frente Liberal do Rio Grande do Sul, auferia como deputado 8500 reais, como ex-governador estadual, uma pensão de 10.000 reais, como dentista reformado da Assembleia Legislativa Estadual, 9500 reais, num total de 28 mil reais de renda mensal, atingindo um rendimento anual de cerca de 340 mil de reais. O ex-presidente e actual senador Sani auferia um salário mais elevado porque o seu salário inclui as reformas de ex-presidente, de ex-governador, de ex-congressista e o vencimento do actual senador. Quanto ao nível estadual, há problemas muito mais sérios, por exemplo, alguns juízes do Supremo Tribunal Estadual auferem de salário até 30.000 reais, 3 vezes mais do que o de um ministro federal e o salário dos funcionários de algumas unidades especiais ultrapassa 20 mil reais mensais. Debates a respeito podem ser encontrados em David Fleischer, *The Cardoso Government Reform Agenda: A*

projecto tem sido repetidamente bloqueado no Congresso Nacional. Em função disso, o MARE quando apresentou o novo projecto, aumentou de uma vez, situando o limite em 21 mil reais, enquanto exclui os Senadores e os Congressistas. Só desta maneira é que foi tangencialmente aprovado no Senado e no Congresso Nacional, após várias rondas de votação. Além disso, já entraram em vigor as disposições de proibir, antes e depois das eleições, as contratações arbitrárias e as demissões da função pública, no entanto, o governo de Fernando Henrique Cardoso não pretendeu institucionalizar a Secretaria Federal de Controlo Interno, que o ex-presidente Franco criou em 1994 como medida provisória para monitorar a qualidade dos serviços dos funcionários públicos.

Em suma, as reformas administrativas do Brasil não só visam simplesmente a eficiência operacional e a qualidade dos serviços públicos; o mais importante é reduzir os gastos com pessoal. Através desta, tenta ajudar a atingir a meta do equilíbrio do balanço financeiro. Os objectos afectados pelas reformas administrativas incluem todos os funcionários públicos do país, de maneira que afectam muito amplos votos, por isso, não só não obtêm o apoio dos Congressistas da esquerda, e mesmo dos do centro e da direita deixam de apoiar.

II. Novos projectos das reformas fiscal e financeira

Em termos das reformas fiscal e financeira, um dos importantes êxitos obtidos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso foi estender a validade do “Fundo social de emergência” de 31 de Dezembro de 1995 a Fevereiro de 1996, isto é, antes da aprovação do “Fundo de estabilização financeira”. No entanto, devido a que os projectos da reforma financeira não passaram, o governo de Fernando Henrique Cardoso tentou prorrogar a validade do “Fundo de estabilização financeira” de Junho de 1997 até Dezembro de 1999, mas como o principal objectivo deste fundo é reter parte das distribuições federais junto dos governos locais para Receita Federal, portanto, após a passagem da lei eleitoral de recandidatura dos Congressistas federais em 1997, houve uma forte pressão das autoridades locais, na esperança de vetar a moratória. Finalmente, após várias consi-

derações e após 5 meses de atraso a moratória do “Fundo da estabilização financeira”, em Novembro de 1997 que foi aprovada.

Além da moratória do “Fundo de estabilização financeira”, o mais importante ao nível não constitucional foram os esforços para reduzir o défice orçamental. Os seus objectivos importantes incluem:

1. Estender a isenção dos impostos sobre as vendas ao sector de exportação. Isso vai afectar seriamente a receita tributária estadual, por isso, o Conselho Nacional de Política Fazendária está a procurar medidas de compensação.

2. Restringir estritamente a emissão de obrigações pelos governos locais, e criar normas mais rigorosas a fim de evitar que os governos locais peçam o dinheiro para esbanjar.

3. Como a capacidade de tributação local é fraca⁹, o governo federal concordou que em relação às dívidas locais se fizesse a sua transferência condicionada para a dívida federal, mas com a condição de consolidar a situação financeira do estado, incluindo a venda do banco estadual e a privatização de empresas estaduais.

Além disso, o governo de Fernando Henrique Cardoso também introduziu as seguintes reformas no sistema financeiro dos estados e territórios, que residem principalmente na eliminação de várias fontes principais de desequilíbrios financeiros estruturais:

1. Após a privatização da maioria dos bancos estaduais, foi eliminado o canal de financiamento para as finanças estaduais;

2. Restringir estritamente a prática de adiantar fundos ao orçamento. Isto foi uma forma mais eficaz de contrair empréstimos bancários junto do sistema financeiro;

3. Proibir a emissão de precatórios judiciais; por exemplo, a emissão de títulos ao sector privado, de acordo com a obrigação de pagamento definida pelas decisões judiciais é de facto frequentemente utilizada para outros fins, o que provocou a deterioração das finanças estaduais e locais dos anos 90;

⁹ A capacidade tributária dos governos municipais é muito baixa, ocupando apenas 5,4% do total, muito longe de 37,7% dos Estados Unidos, de 16,3% só Japão e de 12,2% da França.

4. Com a renda futura como garantia, torna-se federal a emissão dos títulos da dívida dos governos estaduais e territoriais, o que permite uma nova angariação de fundos para os governos estaduais e territoriais. Esta prática leva os governos estaduais e locais a ajustar a sua política financeira para pagar a dívida de 30 anos. Em muitos estados, essa dívida pode atingir até 30% das receitas, se não for cumprida a sanção do governo federal. Este pode usar poderes legais para suspender as transferências institucionais, mesmo impedir que obtenham a sua quota adequada das receitas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;

5. Outras disposições, como a “Lei de Responsabilidade Fiscal” (isto é, a Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000) que prevê que o tecto salarial seja fixado em função das receitas dos governos estadual e local, limitando assim o poder do governo aumentar o salário, especialmente em anos eleitorais. Além disso, com a introdução do mecanismo de transparência no relatório das contas do sector público, proíbe-se que o governo federal forneça novos fundos às dívidas dos governos estaduais e territoriais.

Da mesma forma, o governo brasileiro, no processo orçamental, também introduziu a respectiva reforma e finalmente fez aprovar a “Lei de Directrizes Orçamentárias”. Este projecto adoptou a fórmula de cálculo prevista pela “Lei da Responsabilidade Fiscal”¹⁰. Em Junho de cada ano, o Congresso Nacional discute e aprova este projecto de lei, e estabelece os parâmetros para o próximo orçamento federal, cujo plano de orçamento federal é apresentado ao Congresso Nacional em Agosto. A “Lei da Responsabilidade Fiscal” não só garante que a “Lei de Directrizes Orçamentárias” estabeleça as metas financeiras preliminares do

¹⁰ A fim de conter os défices públicos, em Abril de 2000, o presidente Fernando Henrique Cardoso aprovou e promulgou a “Lei da Responsabilidade Fiscal”, a estabelecer uma rigorosa gestão das despesas federal, estadual e municipal. Com esta lei regular gerem-se os três poderes (executivo, legislativo e judicial) e 3 níveis do governo (federal, estadual e municipal) no que toca às despesas públicas. A lei prevê a proporção das despesas com o pessoal, o montante máximo da dívida interna e a proibição das despesas em consequência de não execução de receitas. Ao mesmo tempo, estabelece que os responsáveis das instituições que tenham mais despesas que receitas ficam sujeitos a sanções legais. O governo federal tem o direito de suspender o pagamento das verbas aos governos estaduais e municipais que se encontrem nesta situação. Tudo isto tem desempenhado um papel importante no combate aos défices públicos. Citado por Lü Yinchun e Junnan Zhou “O Brasil”, Editora das Fontes das Ciências Sociais, 2004, p.333.

orçamento federal do ano em curso, mas também os objectivos a alcançar nos próximos dois anos. Este quadro preliminar do orçamento a médio e longo prazo cria um modo eficaz de restrições orçamentárias: restringe fundamentalmente as despesas totais e condiciona a ocorrência de despesas ocasionais. No Brasil, a restrição orçamentária sempre foi difícil de executar, de modo que este quadro preliminar do orçamento a médio e longo prazo é considerado uma verdadeira inovação.

Historicamente, a pesada tributação do Brasil é mundialmente conhecida, aliás constitui um importante factor de desigualdade da renda. O sistema tributário tem sido uma forte exigência de reforma dos empresários brasileiros. A reforma tributária tem muito que ver com o aumento do emprego. A carga fiscal do Brasil inclui os impostos e as contribuições federais, estaduais e municipais. Segundo as estatísticas, em 1999, os impostos e as contribuições cobrados pelo Governo atingem a 3.060.000 milhões de reais, o que representa cerca de 30,3% do Produto Interno Bruto anual. Em 2000, subiu para 361,571 milhões de reais, equivalentes a 33,18% do Produto Interno Bruto. Em 2000, na composição da receita pública de 3 níveis, a arrecadação federal representa 69,23% de todos os impostos desse ano, a estadual, 26,19% e a municipal, 4,59%. Segundo estatísticas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2002 a receita federal ascendeu a 283.632 milhões de reais. Descontada a taxa de inflação, a receita real foi de 2.430,005 milhões de reais, com um aumento de 8,9%, face ao ano anterior, constituindo a maior subida da história. As principais fontes de receita são: 6070,000 milhões da Contribuição Industrial das sociedades de crédito e de investimento, 5490,000 milhões de reais das fontes, 4020,000 milhões de reais do imposto de renda colectiva, 2300,000 milhões de reais de bens manufacturados e 2540,000 milhões de reais de imposto de pensão, e do imposto sobre os lucros das empresas públicas. O imposto da renda simples é de apenas 530,000 milhões de reais. Isto porque o Governo, para reduzir o défice fiscal, aumenta os impostos e as contribuições (em particular os impostos e as contribuições da área social), o que se torna insuportável para as empresas. Por isso, algumas empresas recorrem à evasão fiscal em grande medida e à redução de empregados. Os de baixo rendimento, especialmente os que auferem uma renda mensal de menos de 372 reais são as maiores vítimas da pesada carga fiscal. Segundo o Instituto de Pesquisa Económica Aplicada, em

1999, o governo chegou a aplicar um elevado imposto de 13,48% sobre os alimentos, enquanto a maioria dos desfavorecidos gastava a maior fatia dos seus rendimentos em alimentos¹¹.

Para aliviar a pesada carga tributária e aumentar a competitividade no mercado internacional, o Governo tem vindo a tentar reformar o sistema tributário. Os objectivos principais da reforma tributária são simplificar a tributação, prevenir a evasão fiscal e incentivar as exportações¹². No entanto, devido a que o sistema tributário envolve receitas governamentais e interesses empresariais, pode afirmar-se que a reforma tributária é extremamente difícil. O objectivo principal da reforma tributária é simplificar a estrutura tributária, reduzir os tipos de impostos e contribuições (havia cerca de 50 tipos de impostos e contribuições) para reduzir a evasão fiscal. Além disso, o Governo considera necessário alterar a Constituição para resolver os tipos de impostos de 3 níveis do governo. Em Outubro de 1999, o Governo apresentou uma emenda constitucional à Comissão Especial para reformas tributárias do Congresso dos Deputados, especificando a transformação do imposto sobre os produtos industriais, o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, o imposto da segurança social e o imposto da integração num único imposto - o imposto especial de consumo, ou uma espécie semelhante ao IVA (Imposto Sobre o Valor Agregado) dos países europeus. No Brasil denomina-se o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços. Mas de acordo com a Constituição, a reforma do sistema fiscal deve ser muitas vezes debatida e votada no Congresso Nacional na forma de emenda constitucional para poder ser posteriormente implementada.

Como a maioria desses projectos de reforma envolve interesses locais, será de enfrentar uma forte oposição no Congresso Nacional. A introdução desses projectos de reforma coincidiu com os esforços dos governadores estaduais em promover o projecto de reeleição em 1996, o que os beneficia imediatamente ao poderem recandidatar-se; daí a pressão

¹¹ Lü Yinchun “A eficácia das reformas económicas do Brasil”, citado de Jiang Shixue: “Relatório de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (2002-2003)”, Editora das Fontes das Ciências Sociais, 2003, p.397.

¹² Lü Yinchun e Junnan Zhou “O Brasil”, Editora das Fontes das Ciências Sociais, 2004, p.336.

sobre os seus respectivos Congressistas a dar prioridade à apreciação dessa lei, enquanto o projecto da reforma financeira ia passando para o último lugar, por isso, foi sucessivamente adiado no Congresso Nacional.

III. Discussões sobre a eficácia das reformas do governo de Fernando Henrique Cardoso

1. As funções do governo começam a evoluir para o desenvolvimento da área social

As mudanças das funções do governo estão intimamente relacionadas com as mudanças fundamentais do desenvolvimento económico e social do Brasil. Somente através das reformas fundamentais é que se pode conseguir finalmente o desenvolvimento nos campos sociais. É por causa do processo de privatização de empresas estatais que se criam condições para a transformação das funções do governo, permitindo-lhe mudar gradualmente para o campo social, com mais investimentos nos sectores sociais, a promover o seu desenvolvimento. Enquanto isso, ao reduzir a intervenção directa na economia, o Governo está empenhado no desenvolvimento da educação, com foco nos cuidados de saúde e assistência médica, na reforma do sistema da segurança social, na preocupação com o desemprego e com os desfavorecidos e na atenuação da desigualdade da distribuição da renda, que deve ser agendada pelo Governo para adaptar o futuro desenvolvimento económico do Brasil, de modo a harmonizar progressivamente o desenvolvimento económico e social. Por exemplo, para melhorar a competitividade do Brasil e reduzir o atraso no campo social, em Agosto de 1996, o Governo elaborou o “ Programa Brasil em Acção “, cujo investimento total atingiu 5430,000 milhões de reais, em que o investimento no sector social representa 55% do total do investimento. No campo social, a criação de empregos envolveu um investimento de 714, 000 milhões de reais, a educação, 178,300 milhões de reais, a saúde, 238,200 milhões de reais, a habitação. 517,600 milhões de reais, o ambiente social, 266,500 milhões de reais. Após a conclusão desse projecto, criaram-se cerca de 1,5 milhões de empregos, dos quais a maioria beneficiou os desfavorecidos da população economicamente activa não-qualificada¹³.

¹³ Lü Yinchun “O desenvolvimento económico e a justiça social — estudos do caso do Brasil”, Editora Conhecimento Mundiais, 2003, p.234.

Em suma, as políticas reformistas do governo de Fernando Henrique Cardoso fazem com que o índice da política social tenha aumentado no âmbito dos quadros de uma economia de mercado. Eles bem sabem que as políticas sociais não podem ser executadas à custa da estabilidade económica e que o governo apenas tem uma função de gestão do mercado. Após a mercantilização da economia, o mais urgente a fazer para o governo era otimizar o mecanismo da gestão, em vez de uma intervenção directa na produção como antes. É claro que o governo não intervir directamente na economia não significa que o Governo abandona a gestão da economia e não actua no campo económico. O Governo continua empenhado no controlo macroeconómico, e na elaboração e promulgação de decretos e regulamentos favoráveis ao desenvolvimento das empresas privadas, a fortalecer a infra-estrutura e a reduzir os custos das empresas.

2. Reforçar a capacidade de controlo macroeconómico e manter um constante desenvolvimento económico.

1) Reforçar as funções do Banco Central e mediante adequadas políticas monetária e financeira como meios auxiliares para fortalecer a capacidade de controlo macroeconómico do Governo Federal.

O “boom” económico durante algum período de tempo tem encoberto o excessivo crescimento do défice do governo brasileiro a todos os níveis, a acumulação de dívidas públicas, o excessivo investimento e muitos casos específicos, entre outros problemas latentes, que condicionam severamente a capacidade de controlo macroeconómico do Governo Federal. A este respeito, desde que o governo de Fernando Henrique Cardoso chegou ao poder, passou a levar a cabo com pompa e circunstância projectos de reformas económicas que têm por objectivo pôr em ordem o sistema financeiro nacional, a reforçar a capacidade reguladora do governo federal sobre a economia, na tentativa de criar uma boa base para o desenvolvimento sustentado da economia brasileira.

Os anteriores governos brasileiros a todos os níveis dependiam da emissão de um grande número de dívidas públicas ou dos empréstimos comerciais no exterior e do financiamento internacional para manter o balanço financeiro, pagar as dívidas externas vencidas e cobrir o seu enorme défice de pagamentos internacionais. Embora isso ajude a aliviar as necessidades imediatas, as crescentes dívidas públicas e a cada vez mais elevada inflação enfraquecem a capacidade do controlo macroeconómico

do Governo Federal. Apesar dos repetidos esforços do governo brasileiro por implementar planos de austeridade, os resultados têm sido ínfimos.

Isso faz com que o Governo brasileiro perceba que servir-se de meras ordens administrativas para “congelar” os preços ou “reduzir os gastos públicos” não passa de um expediente dilatatório, que não resolve fundamentalmente o problema. O governo de Fernando Henrique Cardoso, com a implementação do “Plano Real”, cortou de vez o ciclo vicioso de uma “cadeia económica”¹⁴, a partir das reformas das taxas de juros e do sistema de câmbio, dando maior autonomia ao Banco Central do Brasil tornando-o capaz de utilizar plenamente os instrumentos das políticas financeira e monetária para regular a economia nacional. Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil estabeleceu basicamente a “indexação flutuante entre o dólar norte-americano e a moeda nacional brasileira”. O Banco Central do Brasil, de acordo com a situação económica, tem regulado atempadamente a taxa de câmbio para manter a sua moeda estável. Ao mesmo tempo, face aos enormes défices públicos, falta de fundos e excessivo consumo, entre outros problemas, o governo também utilizou a taxa de juros como uma “alavanca” para controlar a inflação e atrair o capital estrangeiro. O Brasil deparou-se em 1999 com a crise financeira, de modo que o Governo introduziu um sistema de câmbio flutuante, ao usar o controlo económico, que reside na “mira na inflação”. Durante este período, o governo brasileiro estabeleceu a meta de inflação nos próximos 3 anos. Em função das mudanças do índice de preços, o Banco Central do Brasil introduziu atempadamente ajustes na sua política monetária. Quando se reduzem as pressões inflacionárias, baixou a taxa de juros e expandido a emissão do dinheiro para estimular a produção e o consumo.

2) Elaboração e implementação da “Lei de Responsabilidade Fiscal” para normalizar expressamente na forma jurídica as despesas financeiras dos governos locais.

Face ao problema de alcançar méritos pelos governos locais no desenvolvimento económico, aumentam desmesuradamente o investimento público, sem pensar nas suas consequências, o que está na origem da

¹⁴ Wu Zhihua “O Brasil reforça o controlo macroeconómico para garantir um desenvolvimento económico estável”, in Zhang Xiaochong e Xuejun Zhang (edição) “Pela América Latina adentro”, Edições Populares, 2005, p.174.

alta da longa duração do défice local, o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1997, lançou a “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Essa Lei prevê que: Estão fora das restrições o pagamento do serviço da dívida e as transferências voluntárias relativas a acções na área de educação, saúde e os salários da função pública, no entanto as despesas não devem exceder as previstas e as dívidas públicas não devem ultrapassar a proporção legal. Uma vez que o défice orçamental ultrapassa uma certa percentagem, os governos locais deixam de poder contratar novos funcionários de emitir qualquer bónus, nem podem solicitar créditos nem financiamento externo. O governo federal suspende a distribuição de fundos a governos locais, de acordo com o sistema da distribuição financeira dos impostos até restabelecer o equilíbrio das receitas e despesas. Os responsáveis dos governos locais pelo descontrolo financeiro serão objecto de inquérito judicial. Nos casos mais graves, serão multados ou punidos pela lei.

Pode-se afirmar que a implementação da “Lei de Responsabilidade Fiscal” faz com que a situação financeira local do Brasil tenha sido melhorada de forma significativa para assegurar o balanço financeiro do governo federal brasileiro. Desde 1999, todos os anos, o governo brasileiro tem alcançado ou superado as metas estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional. Em 2002, o superávit primário financeiro do Brasil conseguiu ser positivo, com saldo de 523,000 milhões de reais, o que equivale a 4,06 % do Produto Interno Bruto do ano¹⁵, do qual superávit primário financeiro do governo local representa 0,79% do Produto Interno Bruto, o que reverteu a situação em se verificam défices consecutivos, ano após ano, em consequência das despesas indiscriminadas do passado.

3) Criação de um novo modelo de “joint venture de investimento entre o Estado e os particulares”, que leva à parceria do sector público com o privado para o desenvolvimento comum.

No passado, uma das principais razões com que o Brasil não podia, oportuna e precisamente, exercer um controlo macroeconómico reside em que os casos de investimentos governamentais em infra-estruturas públicas a todos os níveis são caóticos, e com baixa eficiência. Muitos projectos grandes de construções públicas muitas vezes ficam adiadas sine

¹⁵ Wu Zhihua “Sucessos e erros das reformas económicas do Brasil”, in Zhang Xiaochong e Xuejun Zhang(edição) “Pela América Latina adentro”, Edições Populares, 2005, p.301.

dia ou a meio caminho. O desenvolvimento económico nacional e local, especialmente em termos das infra-estruturas públicas, depende demasiado do investimento público.

Para resolver este problema, o governo de Fernando Henrique Cardoso, desde 1995, lançou as reformas económicas, com os seguintes procedimentos: por um lado, reduz a participação directa do governo na produção, reduzindo assim a pressão dos investimentos públicos do país, por outro lado, aplicou os fundos limitados para garantir os projectos-chave, e em 42 casos especiais de grandes projectos de infra-estruturas públicas, e pela primeira vez incentiva as empresas privadas a participar no investimento e na gestão de projectos. Deste modo, melhora grandemente a eficiência do investimento e activa o entusiasmo dos investidores privados, conseguindo que os investimentos dos projectos específicos sejam garantidos.

Como Fernando Henrique Cardoso frisou numa entrevista, depois de deixar o cargo presidencial: “A privatização é um método, mas não o único método. Várias formas da parceria empresarial ou da cooperação podem ser mecanismos a escolher, sobretudo quando os lucros não são suficientes para atrair o sector privado e os custos são difíceis de ser suportados pelo sector público sozinho, a cooperação entre os sectores público e privado revela-se mais importante. No entanto, as restrições financeiras não são a razão que force o sector privado e as organizações não-governamentais a participarem no fornecimento de bens públicos. O aumento da eficácia dos fornecedores através da diversidade e concorrência também é muito importante. A supervisão da qualidade, em relação aos arranjos institucionais na prestação de bens públicos, é crucial. Em um determinado contexto, o sector privado, que funciona com alta eficiência, é um mecanismo cooperativo entre o sector privado e o sector público. Há casos em que o sector privado não lucra imediatamente, tais como a participação na zona industrial em vias de depressão para a transformar num grupo da indústria da tecnologia da informática. Não é verdade? Sim, ele pode, desde que ele possa obter lucros a longo prazo do investimento. Em outras palavras, se não queremos que o sector privado seja apenas o “Pólo de crescimento”, devemos esforçar-nos por criar um ambiente comercial que inspire a confiança ao sector privado no futuro. Quando maior seja a sua confiança, mais inclinar-se-á a participar de forma mais ampla no

processo do desenvolvimento da cooperação entre o sector privado e o sector público”¹⁶.

4) Os projectos da reforma económica tendo como uma base as formas de legislação, contribuem para as reformas segundo a lei.

Desde sempre, os projectos de reformas propostos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso são apresentados ao Congresso Nacional sob a forma de projectos de lei. Aprovados pelo Congresso Nacional e tornados em leis, são postos em prática. O bom disto reside em que antes disto passam por deliberações e discussões suficientes, a ter com base a lei, o que evitaria a interferência dos grupos da oposição e de interesses, de modo a evitar a formação de conflitos sociais.

Por exemplo, quando o Brasil põe em venda por licitação grandes empresas estatais, tais como as de mineração e as de telecomunicações, apesar da oposição e dos protestos dos sindicatos, em geral, o processo correu relativamente sossegado, não tendo surgido nenhuma convulsão social violenta. Antes da privatização, o governo brasileiro abriu um concurso público, em que foram convidadas empresas bem conhecidas, nacionais e internacionais, a fazer avaliação dos activos das empresas estatais a ser privatizadas, a fim de evitar a perda de bens do Estado e atrair mais capital privado a participar no leilão. Como as empresas envolvidas na aquisição de empresas estatais, que devem ser pré-qualificados e pagam o sinal, e o processo de licitação é secreto, conseguem-se os melhores preços do leilão. Portanto, a prática mostra que o processos e as formas de privatizações são realmente eficazes. Além de alguns casos individuais, as empresas estatais à venda tiveram receitas superiores aos preços de licitação, com uma diferença de entre 30% a 170%. Por exemplo, o ELETTROBRAS Centro-Oeste avaliado em 807 -milhões de dólares norte-americanos, rendeu 1530 milhões de dólares norte-americanos, com 93% superior ao preço avaliado¹⁷.

¹⁶ “An Interview with Fernando Henrique Cardoso”, Interviewed by Sara Regine Hassett and Christine Weydig, in *Journal of International Affairs*, Vol.58, No.2, Spring 2005, p.215.

¹⁷ Wu Zhihua “Sucessos e erros das reformas económicas do Brasil”, in Zhang Xiaochong e Xuejun Zhang(edição) “Pela América Latina adentro”, Edições Populares, 2005, p. 301.

V. Conclusão

Face à ausência do disfarce da inflação, o défice orçamental do governo é ainda mais manifesto. A fim de resolver o problema do défice, Fernando Henrique Cardoso adoptou uma dupla medida dos “novos rendimentos” e dos “cortes”. No primeiro caso, o governo de Fernando Henrique Cardoso, através de uma maior abertura ao investimento estrangeiro, atrai o investimento estrangeiro na indústria do Brasil, de modo a atingir o objectivo de abrir novos rendimentos. No segundo caso, é através da reforma administrativa, da redução das despesas com o pessoal e da corrupção e do desperdício, das reformas fiscais, da redução do défice, da restrição do endividamento dos governos locais, da reforma da segurança social, das reformas dos regimes da segurança social e dos socorros e das pensões para alcançar a finalidade de aplicar o dinheiro onde for preciso.

Genericamente falando, as reformas administrativas do Brasil não visam principalmente a melhorar a eficiência operacional e a qualidade dos serviços do sector público, o mais importante é reduzir os gastos com o pessoal. Através da redução das despesas com o pessoal, atinge o objectivo do equilíbrio financeiro. No entanto, devido à amplitude do objecto das reformas administrativas, incluindo os funcionários públicos do país, que influenciam muitos votos, o que não merece apoio não só dos Congressistas da esquerda, nem mesmo apoio dos do centro e da direita, fazendo com que a reforma não passe da letra morta. Da mesma forma, as reformas fiscal e financeira atingem muitos interesses locais, e pelo facto de que o lançamento das reformas coincide com os esforços dos governadores estaduais em promover a lei de recandidatura em 1996, o que lhes permitem beneficiar imediatamente a sua própria reeleição, o projecto da reforma tem sido engavetado no Congresso Nacional.

