

2

Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada*

Francisco Galvão Carneiro**

Carlos Henrique Rocha***

* Os autores agradecem a Khaled Hussein, Luiz R. de Mello Jr., Armando Castelar Pinheiro e Kiichiro Fukasaku pelos importantes comentários oferecidos. Nenhum deles é, obviamente, responsável por possíveis incorreções remanescentes no trabalho.

** Do Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Católica de Brasília (e-mail: carneiro@pos.ucb.br), e da Universidade de Brasília.

*** Do Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Católica de Brasília (e-mail: carlosh@ucb.br).

1. Introdução

No final deste século, o papel do Estado na economia tem sido objeto de calorosos debates. Na América Latina, especificamente, após décadas de gestão macroeconômica inadequada, uma maior disciplina fiscal, combinada às reformas estruturais do final dos anos 80 e início dos anos 90, levou a um melhor desempenho econômico e a menor participação do Estado na economia [Edwards (1995) e Loayza e Palacios (1997)]. Na maior parte da região, tais políticas ajudaram a estimular o crescimento econômico, reduzir a volatilidade da economia, deter as tendências de distorção na distribuição de renda e de crescente pobreza. Em muitos exemplos, os resultados foram substanciais, porém insuficientes para se alcançar o crescimento, a estabilidade e a igualdade social aspirados pela sociedade.¹

Três fatores gerais criaram as condições para a redução do papel do Estado na economia: a) a necessidade de diminuir os gastos públicos; b) um entusiasmo crescente pelas soluções de mercado entre as elites latino-americanas; e c) um desencantamento progressivo com a intervenção do Estado. Tais fatores geraram um ambiente no qual qualquer iniciativa de fortalecimento do setor público tinha que enfrentar imensos obstáculos [World Bank (1997a)].

Contudo, para manter e aprofundar as mudanças positivas decorrentes da orientação para o mercado, os estados terão que aumentar suas capacidades técnicas e administrativas muito além dos níveis atuais [Bresser Pereira (1997)]. Além disso, a menos que a capacidade administrativa dos governos latino-americanos aumente, as condições sociais irão se deteriorar, seja qual for a quantia de recursos destinada a programas sociais. Embora seja necessário reduzir ainda mais a intervenção do Estado na economia, também deveria haver um esforço para criar as condições necessárias para que o Estado não só desempenhe seu papel tradicional eficientemente, como também atenda às demandas criadas pelas políticas orientadas para o mercado, adotadas na última década.

Este artigo discute o processo de reforma do setor público em cinco países da América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, e México. Suas

1 De acordo com o BID (1997), a falta de empenho na condução das reformas orientadas para o mercado pode, ao menos em parte, ser responsável por esse resultado. Na verdade, na maioria dos países da região, inclusive naqueles onde tais reformas tiveram maior avanço, o Estado continua a desempenhar funções que mais se adequam ao setor privado, enquanto demonstra uma espantosa incompetência na execução de funções públicas essenciais. Ver também BID (1998) para a questão da distribuição desigual de renda na América Latina.

experiências fornecem um rico conjunto de comparações internacionais e lições importantes para a América Latina e outros países em desenvolvimento. O artigo divide-se em quatro seções. Após a introdução, a Seção 2 discute o ritmo e o alcance das reformas do setor público na América Latina. A Seção 3 concentra-se na experiência comparada entre países, examinando questões como descentralização dos serviços públicos, privatização e reformas nas áreas financeira e administrativa. Dá-se ênfase às questões de privatização e de reforma administrativa, devido à sua importância relativa no contexto regional atual. Finalmente, a Seção 4 aborda questões pendentes, oferecendo algumas conclusões.

2. Ritmo e alcance das reformas

Após a crise econômica dos anos 80, os países latino-americanos, altamente endividados, realizaram um processo de ajuste fiscal, abertura comercial, privatização e desregulamentação. Os esforços para reequilibrar os gastos e o endividamento dos respectivos governos apresentaram resultados positivos: as taxas inflacionárias caíram de forma generalizada, os países recuperaram um controle relativo dos balanços de pagamentos, bem como parte de sua credibilidade creditícia. Em consequência dessa evolução positiva, a região atraiu recentemente mais de US\$ 50 bilhões por ano, oito vezes mais do que na década de 80 e o dobro do que costumava captar antes da crise de 1982.

O processo de mudanças, no entanto, não foi tão direto e imediato quanto essa descrição pode sugerir. Nem tampouco as reformas foram implementadas na seqüência “ideal”: estabilização econômica seguida de mudanças estruturais [Naím (1995)]. Na maior parte dos países latino-americanos, a adoção de reformas estruturais foi precedida pela deterioração das condições econômicas, com taxas de investimento declinantes, baixas taxas de crescimento ou até mesmo em queda, grandes déficits fiscais, inflação acelerada e uma marcante contração na intermediação financeira. O que se pergunta é: por que esses países esperaram tanto para finalmente lançarem as reformas?; por que após tantos anos de deterioração econômica tais reformas foram finalmente adotadas?; por que a adoção dessas reformas é quase sempre um processo demorado? Dois grandes grupos de argumentos têm sido utilizados para responder a essas perguntas.

Primeiro, há argumentos que se baseiam no papel das lutas distributivas entre grupos de interesse. De acordo com esse ponto de vista, a deterioração econômica acontece em consequência da evolução endógena de uma

variável econômica (dívida pública ou externa, grau de adaptação financeira, informação sobre as preferências de outro grupo), determinando o custo para cada um dos grupos de um atraso maior das reformas. Quando a situação deteriora-se a tal ponto que o valor presente de um cenário sem reformas fica abaixo daquele com uma política de reformas, os grupos entram em acordo, e as mudanças na política econômica são implementadas [Alesina e Drazen (1991), Labán e Sturzenegger (1994), Velasco (1995) e Tornell (1995)].

Segundo, há uma visão alternativa de acordo com a qual os períodos de desordem econômica transmitem informação sobre a correspondência dos resultados com as respectivas políticas, podendo levar a uma reavaliação do custo das políticas anteriores. Segundo essa visão alternativa, as economias em reforma primeiro observam as mudanças externas – por exemplo, comércio crescente, novas tecnologias – e o velho modelo de desenvolvimento parece, então, tornar-se gradualmente menos adequado. À medida que o mundo evolui, as percepções mudam, porém apenas superficialmente, uma vez que não é possível apurar com exatidão se os resultados insatisfatórios decorrem de políticas inapropriadas ou se simplesmente de choques aleatórios desfavoráveis. Como o processo de aprendizagem é lento, políticas inapropriadas podem permanecer racionalmente em vigor por longos períodos, causando uma deterioração gradual, mas dolorosa, do desempenho econômico. Somente quando o aprendizado necessário é assimilado, as reformas podem ser aplicadas com êxito [Harberger (1993)].

Contudo, sejam quais forem os argumentos de economia política quanto ao atraso das mudanças, as reformas parciais permanecem intrinsecamente instáveis, caso as reformas complementares não sejam adotadas. Por exemplo, a consolidação fiscal – racionalização e corte dos gastos públicos, ou aumento da arrecadação fiscal – será melhor aceita se a sociedade estiver correndo o risco de perder uma estabilidade de preços recém-adquirida. A abertura do comércio, por outro lado, expõe o produtor local à competição estrangeira e aumenta os benefícios das reformas, o que, por sua vez, melhora a eficiência do sistema tributário e a operação dos mercados de fatores, reduzindo o custo de insumos intermediários *non-tradables*, como os serviços públicos [Gavin (1997)].

Uma crise normalmente torna a fase pré-reforma tão onerosa que os vários grupos conflitantes na sociedade entram rapidamente em acordo quanto às reformas necessárias. Embora uma crise econômica possa desencadear o processo de reforma, seria precipitado afirmar que as crises são a causa das reformas. Internamente, fatores políticos e ideológicos influenciam o ritmo, a

intensidade e a direção das reformas. Fatores externos também desempenham um papel decisivo ao estimular os países a se unirem no processo de reformas. A crescente importância dos blocos comerciais, da globalização, e a necessidade de desenvolver a competitividade internacional forçou igualmente os países a implementar reformas estruturais [Fernandez-Arias e Montiel (1997)]. Durante os anos 90, quase todos os países assumiram a tarefa de abrir suas economias, liberalizar e fortalecer seus setores financeiros. Importantes avanços foram feitos quanto à privatização, embora com grandes variações de um país para outro. Normalmente, a estabilização e a privatização foram implementadas rapidamente, enquanto as reformas financeiras, do mercado de trabalho e da assistência social foram implementadas apenas gradativamente. A abertura do comércio e a reforma tributária representaram casos intermediários, nos quais nem abordagens graduais nem o tratamento de choque constituíram a regra [Edwards (1995)].

A seguir examinaremos as questões fundamentais envolvidas nas reformas adotadas em cinco países da América Latina, na década de 90. Analisaremos os casos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México, uma vez que esses países estão na liderança da região na busca de uma estrutura econômica orientada para o mercado. As lições aprendidas com eles podem ajudar a guiar outros países da região, que se encontram defasados no processo de reforma do setor público.

3. Uma perspectiva comparada dos países em análise

3.1. Uma visão geral das condições iniciais

Na Tabela 1, pode-se observar claramente que a maioria dos países em estudo sofreu algum tipo de ajuste fiscal no início da década de 90, com exceção do Chile, que vem acumulando superávits desde a década de 80.

Na Argentina, as províncias têm sido, tradicionalmente, responsáveis por grande parte do déficit fiscal total. As raízes dos problemas provinciais datam de no mínimo 20 anos atrás, quando a alta inflação, a confiança no sistema centralizado de arrecadação de receitas e a falta de disciplina orçamentária levaram a contínuos déficits fiscais. O Plano de Conversibilidade (1991) beneficiou as contas das províncias, aumentando suas receitas diretas e as transferências. Entre 1990 e 1992, o total das receitas provinciais aumentou

Tabela 1

Déficit (-) ou superávit (+) total do governo federal – 1988/95

(% do PIB)

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Argentina	-3,8	-2,6	-1,7	-1,2	-0,1	0,3	0,1	0,4
Brasil ^a	-8,7	-22,1	-10,4	-6,1	-14,3	-20,3	-17,7	-2,3
Chile	3,6	5,0	1,4	2,2	2,8	2,0	2,0	3,5
Colômbia	-1,4	-1,7	-0,1	-0,8	-2,2	-0,9	0,9	-2,9
México	-9,7	-5,0	-2,8	3,2	4,5	0,4	-0,6	-0,6

Fonte: BID (1997, Tabela C-4, p. 233). Calculado como receita total mais subvenções menos despesas totais e empréstimos líquidos.

^aDados para o Brasil referem-se ao balanço nominal da União, segundo Cysne (1998, p. 32).

de 7% para 9,5% do PIB, em decorrência do fim do “Efeito Tanzi”: melhor arrecadação tributária e crescimento econômico. O déficit provincial total (definido como necessidade de financiamento líquido) melhorou de 1,4% do PIB em 1990 para 0,2% em 1995 [World Bank (1996)]. Entre as causas da crise fiscal das províncias, alguns fatores institucionais desempenharam um papel predominante. Entre eles, a falta de disciplina financeira (herdada dos anos de hiperinflação), transferências obrigatórias para honrar o serviço da dívida e regras inadequadas de contabilidade, de divulgação e de transparência, foram particularmente importantes. Além disso, o aumento rápido e inesperado das receitas provinciais associado ao Plano de Convertibilidade levou a um aumento imprudente nos gastos que não pôde ser mantido quando o *boom* acabou.

A economia chilena foi profundamente afetada pelas crises do petróleo da década de 70 e pela crise da dívida, acionada pela alta nas taxas de juros internacionais, no início dos anos 80. Em consequência disso, o Chile enfrentou uma severa recessão na década de 80, com desemprego crescente, taxas de poupança e de investimento em declínio, e um balanço de pagamentos em deterioração. Para superar tais problemas, o Chile concentrou sua política econômica na redução da intervenção do Estado nos mercados, encorajando a livre ação das forças de mercado. Em meados dos anos 80, o governo havia começado a adotar reformas econômicas radicais, descentralizando responsabilidades, melhorando o sistema de recolhimento de impostos, desestatizando companhias públicas, abrindo o comércio e os mercados de capitais, desestatizando o sistema de assistência social (hoje inteiramente privatizado), reformando o mercado de trabalho, e, o mais importante, impondo uma ambiciosa reforma de política educacional [Cepal (1998)].

No Brasil, a principal fonte de problemas fiscais tem origem nas mudanças constitucionais promovidas em 1988. A nova Constituição de 1988 provocou uma redução dramática das receitas que chegavam ao governo federal, aumentando a parcela dos impostos recolhidos transferida a estados e municípios. Além disso, a Constituição destinou várias fontes de receitas a objetivos ou níveis de governo específicos. Ainda no aspecto negativo, a nova Carta aumentou as responsabilidades federais – ao invés de reduzi-las, como era de se esperar nas circunstâncias da época – fixando pisos para gastos em áreas determinadas (tais como execução legal, assuntos culturais e educação) e concedendo estabilidade a todos os funcionários públicos admitidos por concurso, em qualquer nível do governo, após dois anos de serviço. Outra cláusula com sérias conseqüências orçamentárias permitia que pensões e benefícios de aposentadoria fossem concedidos independente da idade, após um número específico de anos de trabalho: 35 anos para homens e 30 anos para mulheres.²

Entre as medidas recentemente adotadas pelo governo brasileiro para restabelecer a disciplina fiscal constam várias mudanças na Constituição de 1988, incluindo cláusulas que regulam a contratação e a demissão de funcionários públicos e uma ampla reforma tributária. O governo promoveu ainda um ambicioso programa de privatização, de reorganização dos bancos estaduais e de renegociação das dívidas estaduais. As reformas mais importantes em andamento, que virão corrigir antigos e conhecidos problemas fiscais no Brasil, referem-se à reforma administrativa e à reforma da previdência social.

No final da década de 80, a participação do governo na economia era bastante significativa na Colômbia. O Estado dirigia o desenvolvimento, protegia a indústria, distribuía os subsídios e era o maior gerador de empregos. No entanto, a ineficiência governamental e o déficit fiscal aumentaram com o passar do tempo. Havia sonegação e evasão fiscal generalizadas [Torres e Sourdis (1995)]. Comparado à maioria dos países desenvolvidos, o país recolhia apenas um terço, ou menos, do que lhe cabia em receita. Para aumentar a receita fiscal, o governo lançou uma reforma tributária, ampliando a base de arrecadação, reduzindo isenções e tornando a estrutura tributária mais eqüitativa, além de modernizar o processo de compras governamentais, visando à eliminação de fraudes. Políticas importantes incluíram a implementação de salários competitivos para funcionários públicos e o fortalecimento das instituições de auditoria. Foi ainda

2 Além disso, a concessão da estabilidade e da aposentadoria com salário pleno para o funcionário público aumentou o corporativismo entre os servidores públicos.

decretada uma reforma na previdência, substituindo o sistema de pagamento proporcional por um programa de benefícios com um sistema de contas de aposentadoria capitalizadas individualmente. Finalmente, a Colômbia implementou reformas significativas no mercado de trabalho, reduzindo os custos da demissão de trabalhadores e permitindo o emprego provisório.

Desde meados da década de 80, o México vem se empenhando em um vigoroso programa de estabilização econômica e de ajuste estrutural. Seus esforços têm sido freqüentemente citados pela comunidade internacional como um modelo para as reformas que a América Latina deveria adotar para garantir o crescimento sustentável. Progressos significativos foram feitos no fronte macroeconômico com a eliminação do déficit orçamentário do setor público e uma drástica redução nas taxas de inflação. Além disso, o governo realizou reformas estruturais importantes em diferentes áreas, tais como a abertura comercial, o estabelecimento da convertibilidade, tanto na conta corrente quanto na conta de capital, a privatização de bancos nacionais e uma marcante redução do controle governamental no sistema financeiro interno [World Bank (1994)].

3.2. Descentralização

Uma intensa descentralização acompanhou o movimento de democratização na América Latina. Em 1990, os 14 mil municípios da região haviam efetivamente dobrado sua participação nos gastos globais do setor público, relativamente aos níveis predominantes de apenas oito anos antes. Tal transferência de autoridade política, econômica e administrativa para governos locais consiste em mudança positiva e necessária para contrabalançar a excessiva centralização desenvolvida sob os regimes autoritários anteriores.³

No México, a responsabilidade pelo ensino pré-escolar, educação primária e secundária, assim como serviços de formação de professores, foi transferida da esfera federal para a estadual em 1992. O Ministério da Saúde foi igualmente descentralizado, com ênfase na transferência de responsabilidades para os governos locais. Acredita-se que a descentralização no México aumentou a qualidade dos serviços de saúde e educação, mas que foi acompanhada por distorções no gasto público em ambas as áreas.

3 A razão óbvia por que se trata de um avanço positivo é que muitos serviços públicos, tais como educação e saúde, são melhor prestados ao nível local.

Segundo a Cepal (1998), a descentralização favoreceu os municípios mais ricos em detrimento dos mais pobres, corroendo os ganhos em eficiência que poderiam ter sido observados.

No caso do Brasil, em consequência das reformas realizadas no início dos anos 80, os serviços de saúde pública foram integrados, o financiamento nacional da saúde foi separado da provisão de serviço direto, e a maior parte dos fornecedores públicos foi “municipalizada”. Desde então, o governo federal vem se limitando a “comprar” serviços de entidades privadas e públicas seguindo uma tabela de comissão por serviço (o Sistema Unificado de Saúde). O novo sistema criou uma estrutura de incentivo positiva na prestação de serviços de assistência de saúde, mas muitos dos problemas permanecem latentes. Entre eles podemos citar o financiamento insuficiente para o fornecimento de assistência de saúde pública, um sistema de pagamento deficiente, e uma estrutura reguladora debilitada. Todos esses problemas acabaram criando dificuldades em termos da cobertura e qualidade e também aumentaram consideravelmente os custos unitários dos serviços que são realmente oferecidos. O governo procura atualmente abordar muitas dessas questões no seu programa de reformas. No que se refere à educação, o Brasil parece ser o único país na América Latina a possuir um sistema local e estatal. A União, no entanto, detém ainda um considerável grau de controle sobre as decisões orçamentárias ao estabelecer parâmetros para a alocação de recursos em nível nacional [BID (1996)].

O setor público da Argentina apresenta três níveis de governo: o federal; o provincial, com 23 unidades e o município de Buenos Aires que tem o *status* de província; e o municipal, com 1.100 unidades. Os governos provinciais constituem a essência da organização política do país, com Constituição e Poderes Executivo e Legislativo próprios. Os gastos consolidados do setor público do país constituíram 27% do PIB em 1994. O governo federal contribuiu com 55% e os municípios, com os 45% restantes. Tal situação faz da Argentina um país altamente descentralizado na América Latina, onde a média de participação dos governos subnacionais no gasto público fica abaixo de 30% [World Bank (1996)]. Além disso, a participação do governo federal nos gastos do setor público diminuiu em decorrência da descentralização efetiva da educação e da assistência médica e social em favor das províncias. Entre 1986 e 1994, a participação do governo federal no financiamento da educação primária diminuiu de 34% para 0,4 %; na área de saneamento básico, de 32% para 8%; em habitação, de 13,5% para 6,5%; e na assistência social, de 66% para 16%. Em 1994, os governos provinciais financiaram 97% da educação primária, 92% do sistema de saneamento básico e 84% da assistência social.

Na Colômbia, uma das reformas fiscais mais importantes foi, talvez, a mudança para a descentralização, cujo impulso pode ser principalmente atribuído ao retorno do país a um regime democrático [Ocampo (1996)]. Os objetivos do governo foram de fortalecer o fornecimento de serviços em nível local, de aumentar a participação no crescimento econômico local [Rowat (1996)], e de incentivar uma maior transparência e responsabilidade no fornecimento de serviços públicos. Ocampo (1996) observa que após a descentralização fiscal, os governos provinciais vêm aumentando a participação no processo de desenvolvimento. Embora haja freqüentes descompassos entre receitas e responsabilidades, há um esforço, na Colômbia, para garantir aos governos locais, fundos proporcionais às suas novas responsabilidades. Entretanto, fortalecer a capacidade institucional, em nível local, continua sendo um grande desafio.

3.3. Privatização

A busca de disciplina fiscal na Argentina pode ser ilustrada pelo seu programa de privatização desse país. No final de 1988, as empresas estatais sob controle federal haviam acumulado mais de US\$ 11 bilhões em dívida externa. Os resultados financeiros das 13 maiores empresas estatais apresentaram déficit operacional de US\$ 8,7 bilhões em 1989. Tal déficit aumentou em 35% na primeira metade de 1990. Em conseqüência disso, a privatização foi uma das maiores reformas empreendidas pelo governo Menem. Igualmente importantes foram a reforma administrativa (incluindo mudanças significativas no orçamento, quadro de funcionários, folha de pagamento, e no processo de compras governamentais) e as reformas no setor financeiro, especialmente no Banco Central. A privatização e as reformas foram implementadas simultaneamente, logo no início do governo Menem [World Bank (1993)].

Em agosto de 1989, o congresso argentino aprovou a chamada Lei de Emergência, concedendo ao Poder Executivo autoridade para privatizar várias empresas estatais. Novas leis e decretos seguiram-se com o objetivo de vender quase todas as empresas pertencentes ao governo federal, assim como serviços que pudessem ser atraentes aos investidores privados. Finalmente, o governo encerrou as atividades de empresas estatais falidas ou não rentáveis. O valor total de mercado dos ativos vendidos (líquidos de passivos) foi de US\$ 22 bilhões, excluindo as receitas provenientes de várias concessões e da venda de prédios comerciais, terrenos, bancos e seguradoras.

A diligência no tratamento das reformas por parte do Legislativo foi um traço marcante da privatização argentina. O Congresso aprovou todas as privatizações mais importantes, quer seja como parte do pacote inicial de Emer-

gência e Reforma das Leis Estatais, que deram ao Poder Executivo o direito de vender empresas selecionadas, ou através de leis específicas para cada empresa. Além disso, o governo logo reconheceu a necessidade de regular as concessões de serviço público que foram privatizadas. Em alguns casos (por exemplo, eletricidade e gás natural), tal procedimento foi estabelecido por lei; em outros, por decreto. Na maioria dos casos, as privatizações tentaram criar mercados competitivos através de sistemas regulatórios que impedem as empresas de criarem barreiras de entrada. Ao mesmo tempo, as novas empresas devem obedecer a práticas competitivas de fornecimento para restringir as compras intrafirmas e a transferência de preços.

A poupança anual estimada decorrente da redução do apoio orçamentário do governo federal às empresas estatais, girou em torno de US\$ 1,5 bilhão, o que era equivalente à quase metade do superávit primário do setor público. Além disso, houve também um impacto imediato na arrecadação de impostos, uma vez que as empresas privatizadas pagam impostos sobre vendas e lucros, e as empresas estatais dificilmente cumpriam suas obrigações tributárias. As duas empresas privatizadas de telecomunicações, por exemplo, pagaram um montante total de US\$ 74 milhões em impostos sobre lucros no primeiro ano de funcionamento.

A reforma do setor público no Brasil começou efetivamente em 1990. Entre as medidas mais importantes podemos citar o programa de privatização, a abertura econômica e a reforma legislativa (incluindo alterações na Constituição de 1988). Tais reformas prepararam o caminho para o programa de estabilização econômica, lançado em 1994, e para a segunda onda de reformas complementares implementadas na seqüência, envolvendo administração, assistência social, sistema financeiro e arrecadação de impostos [Cysne (1998)].

Em 1990, a abertura comercial foi acelerada com o compromisso do governo de reduzir a tarifa média de importação do patamar de 51% para 20%. Reformas subseqüentes incluíram uma maior abertura financeira, permitindo a participação do capital estrangeiro no processo de privatização, mudanças no sistema tributário e nas leis trabalhistas. Além disso, o governo federal enviou um projeto de lei de reforma administrativa ao Congresso revogando o direito de estabilidade no emprego para funcionários públicos.⁴ Há ainda uma nova lei da folha de pagamento (a Lei Camata),

4 O projeto de lei da reforma administrativa foi proposto ao Congresso, pela primeira vez, no final de 1996, mas ainda se encontra em fase de negociações entre a União e os partidos políticos.

que estipula que os gastos com pessoal não podem exceder 60% das receitas correntes líquidas da União e dos governos estaduais. Ao mesmo tempo, os Programas de Demissão Voluntária (PDVs) foram instituídos nos níveis dos governos estaduais e federal para encorajar a renúncia voluntária do emprego. Iniciativas semelhantes foram implementadas em algumas empresas de utilidade pública e também em bancos estaduais [Carneiro e Gill (1977)].

A primeira tentativa de controlar a expansão das empresas estatais aconteceu em 1979 com o Programa Nacional de Desburocratização. Tal programa não causou grande impacto no que se refere às privatizações, mas permitiu que o governo exercesse maior controle sobre a expansão das empresas estatais. Durante a década de 80, o processo de privatização no Brasil foi muito tímido, pois não havia um real compromisso político de reduzir o papel do governo na economia [Baer (1994)]. Contudo, o país enfrentou uma severa recessão no começo da década, a qual limitou consideravelmente o número de compradores potenciais, já que as empresas estatais podiam ser vendidas apenas a investidores brasileiros. Além disso, o processo de privatização encontrava-se limitado pela recusa do governo em aceitar uma abertura significativa da economia. A maioria das 38 empresas estatais privatizadas até 1989 não eram muito grandes e sua venda rendeu modestos US\$ 723 milhões.

Durante a primeira metade da década de 90, o governo Collor lançou um amplo programa de privatização, além de várias outras mudanças estruturais importantes [Pinheiro (1996)]. Cerca de 20 empresas foram privatizadas no período 1990/92, gerando aproximadamente US\$ 5 bilhões para o governo. A maioria das vendas foi feita através de leilões, mas a participação estrangeira foi limitada a 40% do capital com direito a voto, e ilimitada para o capital sem direito a voto. A participação do capital estrangeiro devia permanecer no país por um mínimo de 12 anos e as ações adquiridas por investidores internacionais, via privatização, não podiam ser vendidas antes de dois anos. Em 1992, no entanto, tais restrições foram ou revogadas, ou reduzidas. O limite de 40% do capital com direito a voto pôde ser revisto conforme o caso, as restrições sobre a venda de ações foi suspensa, e o período mínimo de permanência para investimentos de capital estrangeiro foi reduzido para seis anos [Baer (1994)].

A terceira onda de privatizações aconteceu entre 1993 e 1994, com a venda de empresas nos setores de petroquímica, siderurgia e fertilizantes. Levada adiante pelo presidente Itamar Franco, essa fase foi, na realidade, a continuação do processo de privatização iniciado sob a gestão do presidente

Collor de Mello. Nesse período, 15 empresas foram vendidas e o governo arrecadou cerca de US\$ 6,5 bilhões com as vendas.

A quarta onda de privatizações teve início em 1995, com o presidente Fernando Henrique Cardoso. Esse período difere dos demais por incluir concessões de serviços públicos no programa de privatização. Além das receitas recolhidas a partir das vendas e concessões realizadas no período, houve ganhos provenientes dos novos investimentos em infra-estrutura para reduzir os custos de produção e facilitar o crescimento econômico [Cysne (1998)]. Algumas dificuldades surgiram, no entanto, na qualidade dos serviços fornecidos pelas empresas que foram transferidas ao controle privado. Isso indica que o governo pode ter subestimado a necessidade de um controle adequado das empresas e concessões privatizadas. Vinte e três empresas foram transferidas ao controle privado em 1995/98, gerando cerca de US\$ 14 bilhões. Segundo dados do BNDES, o programa de privatização foi também responsável pela transferência para o setor privado de US\$ 26 bilhões em dívidas das antigas empresas estatais.

No México, o processo de privatização teve início em 1982, com a venda ou liquidação, por parte do governo, de 106 empresas estatais de pequeno e médio porte entre 1982 e 1990. O Estado livrou-se de grande parte das 828 empresas estatais durante a gestão do presidente Salinas. Entre 1983 e 1992, a receita proveniente das privatizações totalizou US\$ 21,9 bilhões, dos quais US\$ 20,23 bilhões resultaram de vendas ocorridas entre 1990 e meados de 1992, basicamente bancos comerciais (US\$ 13 bilhões) e a companhia telefônica, Telemex (US\$ 6,2 bilhões). Os ganhos financeiros com o programa de privatização são triplos: a) uma receita de US\$ 21,9 bilhões; b) uma redução nas transferências líquidas do governo para empresas estatais de 12,7% do PIB em 1982 para 2,5% em 1991; e c) uma arrecadação fiscal adicional (35% dos lucros) recolhida das empresas privatizadas. O valor presente líquido da economia fiscal decorrente do programa de privatização é estimado em US\$ 3,5 bilhões [World Bank (1997b)].

O programa de privatização mexicano pode ser considerado um sucesso, principalmente devido ao compromisso político claro e não ambíguo do governo, refletido na sua vontade de remover todos os obstáculos técnicos e legais, incluindo a elaboração de emendas à Constituição, quando necessárias. O programa deve ser visto ainda como parte da decisão de redefinir o papel do Estado. Como tal, foi concebido não apenas enquanto venda de empresas, mas também enquanto uma forma de aumentar a participação do setor privado nas atividades tradicionalmente reservadas ao

setor público. Além disso, a privatização visou facilitar a eliminação de subsídios e alinhar os preços do mercado com os custos de oportunidade.

A Tabela 2 e o Gráfico 1 fornecem uma imagem concisa do desempenho da região relativo às privatizações ocorridas entre 1988 e 1997. Os dados confirmam o desempenho excepcional da Argentina em comparação aos outros países. Após uma parada, em 1995, o processo de privatização foi retomado, tanto no México quanto na Colômbia, em 1996. Em meio à oposição política, o governo mexicano está prosseguindo com a abertura

Tabela 2

Receitas de privatizações no período 1988/97

(US\$ milhões constantes de 1990)

Países	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a	Total	% do PIB ^b
Argentina	—	—	2.139	1.627	4.204	3.401	1.059	941	448	1.085	14.904	10,4
Brasil	—	—	—	1.662	2.495	2.445	1.470	610	3.378	8.143	20.204	5,0
Chile	526	259	42	12	8	9	413	9	339	—	1.617	5,3
Colômbia	—	50	117	101	22	3	473	83	542	1.629	3.019	7,5
México	—	3.580	3.580	10.108	5.768	1.802	554	165	—	—	23.474	8,9

Fonte: Cepal (1998).

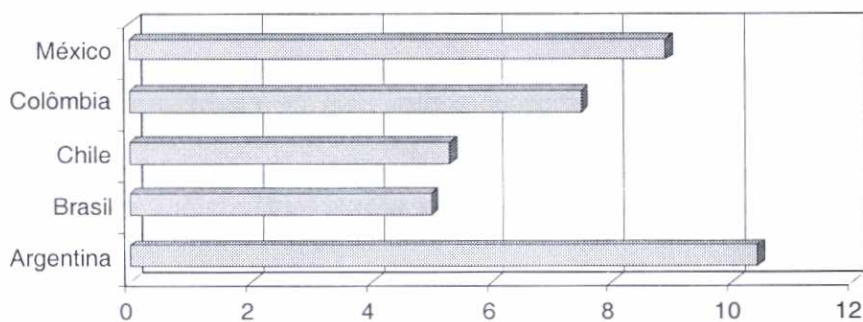
^aValores estimados até setembro de 1997.

^bNa proporção do PIB de cada país em dólares americanos constantes de 1990.

Gráfico 1

Receitas de privatização – 1988/97

(% do PIB)



Fonte: Cepal (1998).

de setores como telecomunicações, gestão de portos e aeroportos; com a venda de aeroportos e ferrovias; e também a venda de participações minoritárias em usinas petroquímicas. A Colômbia retomou as alienações em 1996, com enormes vendas de usinas de eletricidade, assim como a venda de um banco. No Brasil, o governo lançou um programa de venda de companhias de mineração, petroquímica, portos, e de infra-estrutura, em 1997, gerando receitas de US\$ 65,3 bilhões em 1997/98 (incluindo privatizações na esfera estadual).

3.4. Liberalização financeira

Durante a maior parte da década de 80, o desenvolvimento financeiro avançou por toda a região, conforme pode ser medido pelo aprofundamento da intermediação financeira, pela participação do setor privado no setor bancário, e pelo tamanho e atividade dos mercados acionários. Os traços-chave da liberalização financeira comuns aos países da América Latina são, entre outras coisas, a abertura das contas de capital e o subsequente ingresso de investimentos em carteira daí resultantes, a maior participação de bancos estrangeiros nos mercados internos, e a privatização de bancos estatais. A seguir descreveremos rapidamente os avanços mais importantes nos países em exame.

As principais medidas da reforma financeira no Brasil incluíram a criação de novas linhas de crédito para a promoção das exportações (Proex), incentivos à fusão de instituições financeiras (Proer), e um aumento do poder do Banco Central, de modo a possibilitar-lhe o controle de qualquer instituição financeira com o objetivo de proteger a saúde do sistema financeiro. Todas essas medidas foram implementadas a partir de 1995 e seu custo representou 3,8% do PIB [Cysne (1998, p. 54)].

Na Argentina, desde o Plano de Conversibilidade de 1991, o governo federal lançou um pacto social com intuito de promover reformas estruturais nas províncias e para fortalecer o programa de estabilização em nível nacional. Tais reformas foram negociadas em dois acordos: o Pacto Fiscal (1992) e o Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (1993). As províncias que aderiram aos pactos concordaram em promover a mobilização de recursos, reformar a estrutura dos impostos provinciais e eliminar uma série de distorções tributárias, modernizar a administração pública provincial, privatizar empresas estatais, e iniciar uma vasta desregulamentação da economia provincial. As províncias concordaram ainda em ter uma parte das receitas apropriada e destinada pelo governo federal para

financiar setores específicos, tais como educação, assistência social e desenvolvimento urbano. Em troca disso, as províncias teriam garantido um piso mínimo de receitas compartilhadas, independentemente de quão baixa viesse a ser a arrecadação nacional.

Melhorias foram obtidas em muitas dessas áreas, principalmente no que se refere à privatização de bancos provinciais e de algumas empresas de serviços públicos, assim como a desregulamentação das atividades econômicas provinciais. No entanto, as melhorias na obtenção de um ajuste fiscal foram mais lentas do que em outras áreas. Um motivo para tal seria que a maior parte das províncias não sentiu a pressão para ajustar e cortar gastos até o grau em que pudessem financiar sua própria receita. Pois, por um lado, as províncias podem não ter sido capazes de distinguir o aumento permanente e previsível em suas próprias receitas, daquele aumento extraordinário e único de receitas associado ao Plano de Conversibilidade (cerca de US\$ 1,5 bilhão), resultante do fim do efeito Tanzi e da negociação da dívida comum com o Banco Central (de cerca de US\$ 3 bilhões em 1993). E, por outro lado, a estrutura de incentivo não contribuiu para criar uma disciplina, especialmente pela ausência de limites ou condições sobre empréstimos provinciais.

Na Colômbia, em meados dos anos 80, como parte de um esforço conjunto para estabilizar a economia, reduzir o papel do Estado e promover o desenvolvimento do setor privado, o governo adotou as seguintes políticas: remover barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio internacional, abrir o mercado interno de ações, criar um ambiente propício ao influxo de capital financeiro estrangeiro, estabilizar a taxa de câmbio, e enxugar o setor público. O governo introduziu disciplina macroeconômica e redirecionou suas políticas econômicas de acordo com o princípio explícito da eficiência. As reformas financeiras foram projetadas para permitir a livre operação dos mercados, e as restrições sobre transações de capital foram atenuadas. Como um reflexo da bem-sucedida política de “abertura de capital”, o capital fluíu para a Colômbia especialmente enquanto investimento estrangeiro direto. Uma nova legislação bancária foi introduzida e o modelo de banco universal adotado. Os requerimentos obrigatórios de capital passaram a ser determinados de acordo com os níveis de risco de ativos e, além disso, a supervisão foi aumentada.

Constituíram mudanças de grande porte no setor financeiro mexicano a liberalização dos serviços bancários e a privatização de bancos comerciais. Em 1991/92, 18 grupos de bancos foram privatizados, representando um influxo de aproximadamente US\$ 12,4 bilhões para o governo. A raciona-

lização do extenso sistema mexicano de fundos de curadoria (*trust funds*) e dos bancos de desenvolvimento complementou as reformas. Os ativos totais dos bancos de desenvolvimento e fundos de curadoria foram reduzidos em 46% em termos reais, entre 1987 e 1990, enquanto 10 mil empregados foram desligados no mesmo período. O governo reduziu ainda subsídios implícitos nos empréstimos dos bancos de desenvolvimento e fundos de curadoria em quase 1% do PIB em 1983, para menos de 0,1% do PIB em 1989.

As reformas expandiram ainda dramaticamente o número de entidades fornecedoras de serviços não-bancários no México. Poucos eram os serviços financeiros desse tipo oferecidos antes de 1988, com exceção de corretagem básica, seguros e gestão de fundos. Os serviços financeiros não-bancários, além de corretagem e gestão de fundos de investimento, representavam de 2% a 3% dos ativos financeiros totais em 1986, havendo pequeno crescimento em termos reais. Um conjunto de reformas legais e regulatórias foi implementado no período de 1988/91, aumentando dramaticamente e diversificando o conjunto dos serviços não-bancários que podiam ser oferecidos, permitindo que tais serviços pudessem ser prestados por grupos financeiros. Algumas das reformas legais e regulatórias mais importantes aplicaram-se ao *leasing*, desconto de títulos, seguros, e corretagem. Por exemplo, o valor real dos ativos das companhias de *leasing* aumentou em quase 200% entre 1990/92, e das companhias de desconto de títulos em 54% no ano de 1992. O crescimento neste tipo de serviços não-bancários aconteceu por uma série de motivos, sendo os três mais importantes: a) reformas legais que modernizaram e desregulamentaram os serviços existentes, liberalizando os preços de *leasing*, desconto de títulos (*factoring*), seguros e corretagem; b) o esforço de grupos financeiros para ocupar o mercado, antecipando-se à competição com as firmas americanas e canadenses devido ao Nafta; e c) reformas tributárias, afetando os serviços não-bancários.

3.5. Reforma administrativa

Durante a década de 90, houve um interesse crescente na reforma do Estado. De modo geral, a reforma do Estado envolve: a) aspectos políticos relativos à consecução de uma boa governança; e b) aspectos econômicos e administrativos necessários para atingi-la. A reforma administrativa, em particular, tem recebido cada vez mais atenção nos últimos anos [Schiavo-Campo, Tommaso e Mukherjee (1997)].

A razão para isso é a necessidade de criar um Estado gerente, capaz de proteger o interesse público contra a atuação de grupos de interesses [Bresser Pereira (1997)]. Os cientistas políticos têm mostrado que o mau desempenho do Estado na América Latina reflete uma distribuição do poder econômico e político que nutre preconceitos contra a ação pública em favor dos ricos, espreme a classe média e exclui os pobres. Agências do governo “capturadas” por interesses especiais não possuem autonomia para formular e executar políticas que beneficiem a sociedade em geral, ao invés de servir aos estreitos interesses dos pequenos grupos de elite que as controlam [Naím (1995)]. Na realidade, quando a proteção dos direitos públicos passou a ser uma preocupação dominante, a reforma do Estado ganhou nova prioridade, levando finalmente à substituição da administração pública burocrática por uma administração pública gerencialista [Bresser Pereira (1998)].

O Chile foi um dos países latino-americanos a implementar uma reforma administrativa com êxito. Em 1992, o governo lançou o Plano Piloto para a Modernização da Administração Pública, cujo objetivo principal era introduzir novos métodos de administração no setor público. A partir da experiência adquirida com esse plano piloto, foi proposta uma metodologia mais completa para desenvolver o monitoramento das instituições públicas. A nova metodologia incluía indicadores de desempenho, regras de transparência, contratos de gestão, salários atrelados ao desempenho, metas anuais para serviços de utilidade pública e um sistema de bônus para o desempenho institucional. Em 1994, o governo criou o Comitê Interministerial para a Modernização da Administração Pública, uma agência central encarregada da coordenação e disseminação dos novos métodos de administração nos vários níveis de governo e agências públicas do país. De acordo com a Cepal (1998), uma avaliação inicial do programa de modernização da administração pública no Chile indica que cerca de 92% dos objetivos propostos foram alcançados em 1996, e 80% alcançados em 1997.

No Brasil, todas as tentativas anteriores de lidar com o excesso de funcionários no setor público fracassaram devido à falta de apoio político e/ou por má concepção da iniciativa. O governo Collor forneceu um exemplo simbólico. Em 1990, quando o presidente Collor assumiu o cargo, o governo anunciou um ambicioso programa de reforma fiscal que implicava o fechamento de várias instituições públicas, a privatização de empresas estatais, e a demissão de milhares de funcionários públicos federais.⁵ Numa

5 Acima de tudo, o governo queria converter um déficit operacional do setor público de cerca de 6% do PIB em um superávit primário de 3% do PIB, exigindo um ajuste fiscal de cerca de US\$ 25 bilhões (em preços constantes de 1990).

tentativa de reduzir os gastos com a folha de pagamentos em 30% (cerca de 1% do PIB), o presidente Collor pediu a seus ministros que reduzissem a folha de pagamento em 23% (um total de 360 mil trabalhadores). Além disso, cerca de 60 mil funcionários públicos foram colocados em disponibilidade, passando a receber apenas uma porcentagem dos seus salários, de acordo com o tempo de serviço. Todas as cláusulas referentes à eliminação de empregos públicos foram, no entanto, contestadas em tribunal, tendo sido retiradas devido ao questionamento da sua constitucionalidade. A redução líquida no funcionalismo público foi, assim, praticamente nula.

O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso está comprometido com o enxugamento do setor público e tentou estimular a redução de cargos em nível federal, através de um programa de demissões voluntárias. Tentativas malsucedidas de demissão de funcionários públicos no passado, aliadas a leis estritas de segurança de emprego, tornam virtualmente impossível a implantação de um programa de desligamento involuntário.⁶ O projeto de lei da reforma administrativa foi submetido ao Congresso em meados de 1995 e aprovado em 4 de junho de 1998, na forma da Emenda Constitucional 19. As diretrizes básicas da reforma administrativa foram definidas em três leis anteriores:

- Decreto 1.526, de 20 de junho de 1996, criando a Câmara da Reforma do Estado, composta pelos Ministérios da Administração e da Reforma do Estado (Mare), da Fazenda, do Planejamento e do Trabalho, as Forças Armadas e a Secretaria-Geral da Presidência.
- Decreto 1.738, de 8 de dezembro de 1995, que criou o Conselho para a Reforma do Estado. Estabelecido no Mare e composto de membros de destaque da sociedade civil, o Conselho deveria avaliar criticamente as propostas de reforma sugeridas pela Câmara da Reforma do Estado.
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que definiu a natureza e o alcance da reforma administrativa e que foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e pela Presidência, em novembro de 1995.

6 Atualmente, há no Brasil dois regimes de trabalho bastante diferentes. Servidores públicos são, na maioria dos casos, admitidos via concurso nacional; esses são chamados *estatutários* e podem ser demitidos apenas depois de um processo administrativo. Trabalhadores do setor privado (ou subcontratados para o governo) estão sujeitos à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), aprovada em 1946; são os assim chamados *celetistas*, que podem ser demitidos se o empregador pagar uma multa por demissão sem justa causa.

Entre os traços mais importantes da reforma administrativa encontram-se as cláusulas estipulando uma revisão completa nas regras de estabilidade de funcionários públicos e nas regras de contratação de novos funcionários.⁷ Outras medidas propostas são: a) um teto para os salários mais altos no setor público; b) a abolição de cargos atuais não preenchidos na administração federal; c) a suspensão de todos os concursos públicos não aprovados previamente pelo Mare; e d) a subcontratação das atividades de apoio. Espera-se que tais medidas reduzam os gastos do governo com funcionários e desenvolvam a capacidade de gerenciar sua folha de pagamento.

Em termos de segurança no emprego, o governo aboliu a estabilidade automática para funcionários públicos. Apenas aqueles empregados há mais de três anos pelo governo serão qualificados para a estabilidade, que, por sua vez, será baseada numa revisão periódica do desempenho profissional. O governo propôs também o desligamento de funcionários públicos sem estabilidade (aqueles com menos de três anos de serviço contínuo e não-concursados), a eliminação de transferências federais para os estados e municípios que não obedeçam os limites estabelecidos pela Lei Camata para gastos com funcionários e a extinção de qualquer auxílio para gastos com folha de pagamento a estados ou municípios em dificuldades. Tais medidas deveriam estimular os governos estaduais a reduzir gastos com a folha de pagamento voluntariamente, por meio de cortes e/ou reduções salariais (estabelecendo, por exemplo, tetos para a remuneração estadual).

A reforma administrativa também estipula a descentralização dos serviços públicos, a criação de agências regulatórias, e um uso mais amplo dos contratos de gestão para o fornecimento de serviços públicos por terceiros do setor privado. Espera-se que tais medidas ajudem a melhorar a qualidade dos serviços públicos, a aumentar a responsabilidade no setor público, e a reduzir a carga fiscal em todos os níveis de governo. Na verdade, a reforma administrativa, como um todo, representa a consolidação de uma abordagem gerencial da administração pública.

Até 1990, a Argentina havia começado um extenso programa de reforma administrativa, que incluía uma redução de 50% no conjunto de funcionários do governo federal [ver Schiavo-Campo, Tommaso e Mukherjee (1997)]. Algumas das circunstâncias que levaram a esse esforço de reforma e as medidas adotadas para resolver o problema de excesso de funcionalismo apresentam algumas semelhanças com o caso brasileiro. Durante as

7 Para um relato detalhado da proposta de reforma administrativa no Brasil, ver Carneiro (1998).

décadas de 70 e 80, o emprego público cresceu ininterruptamente na Argentina, alcançando 1,9 milhão em 1989. Paralelamente, a receita do governo diminuiu e o déficit fiscal aumentou substancialmente. O governo, então, conseguiu a aprovação das leis para a Reforma Administrativa e Emergência Econômica, que forneceram a estrutura legislativa necessária para a execução das reformas. Duas medidas foram tomadas para a redução do funcionalismo: a) um programa de aposentadoria voluntária, aceito por cerca de 10 mil funcionários públicos; e b) a adoção de um congelamento de vagas, bastante eficaz em limitar as dimensões da força de trabalho do governo.

No início de 1996, o congresso argentino aprovou uma lei para a Segunda Reforma do Estado. A lei dava ao governo a autoridade para eliminar ou reorganizar instituições existentes (à exceção de instituições financeiras, universidades, e agências regulatórias), de eliminar posições, e de reduzir o número de funcionários públicos, inclusive militares. Criou-se, ainda, um fundo para financiar a indenização das demissões e o treinamento em regime temporário. Como no caso da reforma administrativa brasileira, o objetivo dessa segunda reforma do Estado é o de desenvolver a eficiência dos serviços públicos e reduzir o gasto público.

4. Conclusões e questões pendentes

Mudanças em prol da descentralização dos serviços públicos constituem hoje uma tendência incontestável na América Latina. Os governos buscam um funcionamento mais eficiente dos mercados, com mínima participação do Estado. Contudo, paradoxalmente, isso tem sido visto como um fator que contribui para a crise organizacional do setor público. A longo prazo, a descentralização administrativa e política oferece a única esperança de desenvolvimento de atividades que são melhor gerenciadas em nível local. A curto prazo, no entanto, a descentralização levou, freqüentemente, ao declínio no desempenho do setor público [Naím (1995)].

Em conseqüência disso, uma questão pendente na região parece ser a criação e o desenvolvimento de instituições necessárias para apoiar as novas políticas econômicas (por exemplo, agências regulatórias, comissões antitruste e *antidumping*, agências de defesa do consumidor etc.). Um desafio ainda maior será a elevação da qualidade de serviço nas agências existentes, devastadas por décadas de negligência, investimento insuficiente e abusos monopolísticos. Além disso, a reforma governamental na região terá que

levar em consideração a necessidade de uma administração pública sofisticada num contexto de crescimento e, às vezes, de extremo “desgaste com as reformas”.

Do mesmo modo, a liberalização financeira na América Latina avançou mais rapidamente do que as melhorias no sistema de supervisão financeira e de regulamentação prudencial. Além disso, os países ficaram expostos a maiores riscos de crises financeiras, contra as quais deveriam tentar se prevenir, por um lado, tentando reduzir o potencial para a instabilidade macroeconômica e, por outro, aprofundando a reforma financeira nas áreas da regulamentação e da supervisão.

Os avanços na privatização foram muito desiguais na região: primeiro, devido ao constrangimento político e à oposição dos trabalhadores que as privatizações sempre enfrentam; e, segundo, devido à necessidade de seguir uma seqüência que assegurasse o êxito do processo, do ponto de vista da eficiência econômica. Portanto, futuras privatizações na região deveriam ser precedidas pela criação de uma estrutura regulatória, separando atividades potencialmente competitivas daquelas com monopólios naturais, estabelecendo sistemas tarifários, definindo esferas de atividade e o propósito das empresas, e criando agências supervisoras. Quando tais providências não forem possíveis a curto prazo, deve-se, ao menos, privatizar a gestão das companhias, através de contratos de gestão, concessões e subcontratos.

No que se refere à legislação do trabalho, a modernização parece representar um desafio para quase todos os países da região. Reformas nas leis trabalhistas foram poucas e não muito profundas. Em consequência disso, a atual legislação pode ter retardado a reabsorção dos trabalhadores deslocados durante o processo de reforma. O programa para as reformas futuras nessa área deveria, portanto, considerar medidas que promovam o aumento da procura de mão-de-obra. Os exemplos a serem seguidos são aqueles da Colômbia e do Brasil, estimulando o emprego temporário e aumentando a flexibilidade do mercado de trabalho em períodos de atividade econômica declinante. Uma outra recomendação geral refere-se à preocupação com a redução da rigidez imposta por regras de negociação coletiva e convenções herdadas do passado, normalmente aplicadas a um setor inteiro ou a um ramo da indústria. As evidências internacionais sugerem que tais arranjos institucionais são os que menos contribuem para o bom desempenho macroeconômico, em razão do poder que atribuem às partes negociantes, em detrimento da sociedade. A idéia seria, então, tentar uma completa descentralização das negociações salariais, aproximando-as do nível do chão de fábrica.

Os desafios do futuro são semelhantes para todos os países da região, e a análise comparativa apresentada neste artigo somente os realça. A prioridade política dada à resolução dos problemas causados por dívidas elevadas, desequilíbrios macroeconômicos e excessiva intervenção estatal nos anos 80 deveria agora ser dirigida à busca de maneiras de aliviar as conseqüências da degradação institucional e da contração do Estado. Os governos reformistas deveriam conscientizar-se do fato que o desenvolvimento dominado pelo governo faliu, mas que, no entanto, o desenvolvimento sem o Estado não é possível.

Referências bibliográficas

- ALESINA, A., DRAZEN, A. Why are stabilizations delayed? *American Economic Review*, v. 81, n. 5, p. 1.170-1.180, 1991.
- BAER, W. Privatisation in Latin America. *World Economy*, v. 17, n. 4, p. 509-528, 1994.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Managerial public administration: strategy and structure for a new state. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 20, n. 1, p. 7-23, 1997.
- _____. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, Brasília, n. 1, 1998.
- CARNEIRO, F. G. *The Brazilian administrative reform in perspective*. Washington D.C.: World Bank, 1998, mimeo.
- CARNEIRO, F. G., GILL, I. *Effectiveness and financial costs of voluntary separation programs in Brazil*. Washington D.C.: The World Bank, 1997 (Economic Notes, 25).
- CEPAL. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago, Chile: United Nations, 1998.
- COES, D. *Macroeconomic crisis, policies and economic growth in Brazil, 1964-90*. Washington, D.C., 1995 (The World Bank Comparative Macroeconomic Studies).
- CYSNE, R. P. *Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Reforma do Estado, Fundação Getulio Vargas, 1998 (Texto para Discussão, 11).

- DAVIS, J. T. Institutional impediments to workforce retrenchment and restructuring in Ghana state enterprises. *World Development*, v. 19, n. 8, p. 987-1.005, 1991.
- EDWARDS, S. *Crises and reform in Latin America*. New York: Oxford University Press, 1995.
- FERNANDEZ-ARIAS, E., MONTIEL, P. *Reform and growth in Latin America: all pain, no gain?* Washington, D.C.: Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank, 1997 (Working Paper, Green Series, 351).
- GAVIN, M. *A decade of reforms in Latin America: has it delivered lower volatility?* Washington, D. C.: Office of the Chief Economist, Interamerican Development Bank, 1997 (Working Paper, Green Series, 349).
- HARBERGER, A. Ely lecture. *American Economic Review*, 1993.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Economic and social progress in Latin America – special section: making social services work*. Washington D. C.: Johns Hopkins University Press, 1996.
- _____. *Economic and social progress in Latin America – Latin America after a decade of reforms*. Washington, D. C.: Johns Hopkins University Press, 1997.
- _____. *Economic and social progress in Latin America – facing up to inequality in Latin America*. Washington D. C.: Johns Hopkins University Press, 1998.
- LABÁN, R., STURZENEGGER, F. Fiscal conservatism as a response to the debt crisis. *Journal of Development Studies*, v. 45, 1994.
- LOAYZA, N., PALACIOS, L. *Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: World Bank, 1997, mimeo.
- NAÍM, M. *Latin America's journey to the market: from macroeconomic shocks to institutional therapy*. Califórnia: International Center for Economic Growth, 1995 (Occasional Paper, 62).
- O CAMPO, J. A. *El proceso colombiano de descentralización*. Cepal, 1996 (Série Política Fiscal, 84).
- PINHEIRO, A. C. *No que deu afinal a privatização?*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996 (Texto para Discussão, 40).

- ROWAT, M. D. Public sector reform in the Latin American and Caribbean region – issues and contrasts. *Public Administration and Development*, v. 16, p. 397-411, 1996.
- SCHIAVO-CAMPO, S., TOMMASO, G., MUKHERJEE, A. *Government employment and pay: a global and regional perspective*. Washington, D. C.: The World Bank, 1997 (Policy Research Working Paper, 1771).
- TORNELL, A. Are economic crises necessary for trade liberalization and fiscal reform?: the Mexican experience. In: DORNBUSCH, R., EDWARDS, S. *Reform, recovery and growth: Latin America and the Middle East*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- TORRES, F. S., SOURDIS, C. G. *Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1982-1992*. Cepal, 1995 (Serie Política Fiscal, 71).
- VELASCO, A. The state and economic policy: Chile 1952-1992. In: BOSWORTH, B., DORNBUSCH, R., LABÁN, R. (eds.). *The Chilean economy: policy lessons and challenges*. Washington, D. C.: The Brookings Institute, 1995.
- WORLD BANK. *Argentina's privatization program: experience, issues, and lessons*. Washington, D.C., 1993 (Series Development in Practice).
- _____. *Mexico: memorandum economic – fostering private sector development in the 1990s*. Washington, D.C., 1994 (Report 11823-ME).
- _____. *Argentina: provincial finances study – selected issues in fiscal federalism*. Washington, D.C., 1996 (Report 15487-AR).
- _____. *The state in a changing world*. Washington, D.C., 1997a (World Development Report).
- _____. *Mexico: mobilizing savings for growth*. Washington, D.C., 1997b (Report 16373-ME).