

MODERNIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

João de Deus*

Quando se fala em políticas públicas implicitamente está se admitindo a intervenção estatal. Mas em que medida e extensão? Neste século a matéria foi dominada pela discussão ideológica entre duas posições extremas: pouca ou nenhuma intervenção (o Estado Mínimo) de orientação conservadora-liberal, e do outro lado, a intervenção mais ou menos plena (o Estado Máximo) de orientação transformadora do tipo fascista, socialista ou desenvolvimentista. Essas posições, após ganharem seus momentos de aceitação e glória, vieram a falhar irremediavelmente e estão sendo substituídas, não sem resistências, pela tendência recente e mais flexível do **Estado Ótimo**, através do qual é possível executar políticas públicas eficazes ao conciliar modernização econômica e transformação social.

É disso que trata o presente trabalho, incluindo ao seu final, o esboço das necessárias e profundas reformas capazes de refundir o Estado — estruturas e comportamentos —, para atender novas finalidades.

A Inflexão Histórica a Nível Mundial

De uns tempos pra cá, alastraram-se as mudanças, e inúmeros países acostumados com uma determinada postura, avançaram, até com ultrapassagem, na direção oposta. O quadro geral não é ainda definitivo.

Estes movimentos evidenciam a busca de um equilíbrio na divisão entre aquilo que seria estritamente público e privado, ou ainda, como poderiam se complementar. Os fatos estão a demonstrar que essa divisão não é extraída de alguma fórmula mágica. Resulta, isto sim, do jogo social, sempre cambiante, com seus erros, acertos e ajustes.

*Engenheiro da ELETROSUL (Aposentado).

O que está por traz desses movimentos recentes, o que os impulsiona?

Dentre as mais variadas respostas, aquela que parece mais consistente com a realidade, é a profunda **mudança tecnológica** iniciada nos países cêntricos a partir da 1ª crise do petróleo (1973) com enormes conseqüências econômicas, políticas e sociais a nível mundial e que foram se sucedendo. Trata-se de autêntica inflexão histórica, modificando os destinos da Humanidade.

O estilo de desenvolvimento clássico de tipo taylorista, com suas economias de escala e denso, onde processos inteiros eram reduzidos a operações elementares para absorver uma mão-de-obra de pouca qualificação, foi cedendo liderança a outro estilo de desenvolvimento, desenvolvimento avançado, mais descontraído, oportunizado pela mudança e diversificação tecnológica e pela informação, com uma multidão de processos integrais, cada qual se prestando às mais diferentes aplicações, porém sempre requerendo uma mão-de-obra de maior qualificação.

No presente estágio a velocidade de obsoletização do velho tem superado a penetração do novo, enquanto o investimento por unidade de emprego tem aumentado significativamente.

Agricultura, indústria e serviços modernizam-se com fraca intensidade na geração de emprego e duvida-se que seriam capazes de absorver toda mão-de-obra disponível mesmo que houvesse forte extensão das suas atividades. Diferentemente do estilo de desenvolvimento clássico de outrora, parece que a atual mudança tecnológica é fonte de uma exclusão estrutural.

Sob o influxo modernizador e inexorável, as economias se globalizam provocando modificações em conceitos tradicionais como soberania e atuação dos Estados nacionais, para ensejar a sua reunião em blocos.

A modernização, ao menos no início, tem apresentado efeitos bastante regressivos para os menos favorecidos.

Muitas partes do mundo desenvolvido tem sido invadidas por hordas humanas, desesperadas à cata de oportunidades e fugidas de áreas atrasadas.

Caracteristicamente, a riqueza concentrou-se em convívio com uma crescente exclusão social.

Sem outras compensações benignas, a instabilidade entregue ao livre curso dos acontecimentos tem trazido consigo formas malditas de ajuste: Fome, Doença e Guerra.

A Sociedade, per si, não tem conseguido espontaneamente resolver os problemas em que está mergulhada, carecendo da ação estatal ordenadora e promotora.

Mais do que nunca se fazem necessárias políticas públicas, especialmente onde o desenvolvimento social é ainda retardatário, que promovam a progressiva eliminação da exclusão social e incorporação produtiva, a moderação consciente do crescimento populacional, e ao mesmo tempo estendam o alcance da modernização competitiva. Em suma, *aliar modernização econômica e transformação social*.

Para isso é preciso que o Estado seja fonte de soluções e não de problemas adicionais, e o Estado Máximo ou Mínimo, ambos paralizantes, pecando respectivamente, pelo excesso da intervenção direta ou pela completa omissão e alheamento, cedam lugar ao Estado Ótimo, capaz de promover políticas públicas ativas e equilibradas.

Novos Rumos e Tendências no Brasil

Para emoldurar um quadro de tendências que o Brasil poderá assumir, — o que aliás vem ocorrendo desorganizadamente, pela falta de liderança e projeto nacional capazes de promover a adesão consciente da Sociedade —, fez-se preliminarmente um retrospecto do andamento histórico brasileiro, e considerou-se que o porte já alcançado pelo país o impede de se manter à margem do cenário mundial, do qual recebe e também contribui com influências.

Em 30, o Brasil inaugurou uma nova estrutura de Estado, de natureza econômico-desenvolvimentista, autárquico e autoritário (seja por investidura ditatorial ou eleitoral), que preenchendo finalidades se consolidou ao longo do tempo, para se esgotar em 1975 sob o peso das próprias ineficiências.

No passado (30) as massas fizeram uma clara opção em favor do desenvolvimento econômico através do "garante do Estado", mesmo adiando o desenvolvimento social, do qual hoje não abdicam.

Apesar da democratização iniciada em 1975 (a abertura do General Geisel) e das modificações que foram se sucedendo, inclusive com a Constituição de 1988, essas modificações ainda não conseguiram refundir o Estado em condições de atender novas finalidades.

No momento, o prosseguimento desse processo está na dependência de novas condicionantes políticas e da forma como as modificações poderão ser encaminhadas, se por sucessivas emendas ou revisão constitucional.

A bem de políticas ativas que promovam a proteção e o desenvolvimento social é preciso que o Estado altere o seu perfil de receitas — dispêndios, de

comportamento, e recomponha credibilidade e eficácia de acordo com as novas exigências.

Os dispêndios ainda estão bastante concentrados em atividades empresariais-estatais deficitárias sugando recursos que poderiam ser destinados ao desenvolvimento social.

O sentido-chave das políticas públicas deve ser o de contribuir para a remoção dos estrangulamentos que entram a caminhada do desenvolvimento.

A competitividade, a parceria e a privatização, estão assim na ordem natural das coisas e impõem-se pela necessidade de reduzir custos e aumentar as receitas estatais, de preferência pela democratização do capital.

Aqui se distinguem 2 casos: as empresas estabelecidas em atividades independentes e aquelas que compõem sistemas organizados.

As primeiras, os ativos podem ser vendidos na totalidade, retirando-se o Estado em definitivo da atividade. É o caso das siderúrgicas, petroquímicas.

As segundas, merecem um tratamento especial que preserve a organização em sistema. É o caso dos sistemas organizados do petróleo, eletricidade e comunicações. É possível introduzir a competição e conseqüente *desmonopolização sem desestruturar a organização em sistema*. Como medida preliminar e preparatória ao ingresso de capitais, seriam introduzidas modificações na organização em sistema, que ganharia uma nova forma, para permitir a substituição dos procedimentos burocráticos por procedimentos de mercado. Nestes setores, entre diversas alternativas para o ingresso de capitais, salientamos aquela em que esse ingresso poderia se dar no estrito montante para o saneamento da empresa, trocando dívidas por capitais de risco, com a finalidade de estabelecer uma estrutura de passivo mais compatível com o negócio. Procura-se com isso dar um sentido econômico à alocação de recursos nestes setores tão intensivos em capitais, poupando-os no saneamento para serem maciçamente disponíveis nas expansões, já que aí serão necessários em largas doses. Se um, mais moderado, serve apenas para manter viva e viável a empresa, o outro, mais intenso, cria instalações novas.

O saneamento como definido acima, denomina-se *saneamento ao menor custo* (Apêndice I).

Reforma do Estado e Desenvolvimento

Proteção e desenvolvimento social voltado para atividades básicas como educação sexual para uma reprodução humana contida e responsável, espaço e assentamento humano, produção e distribuição de alimentos, saúde, educação,

irrigação, saneamento, comunicação e transportes, *para servir e incorporar produtivamente enormes contingentes marginalizados*, são vias bastante eficazes na criação do emprego em divisíveis e baixos investimentos, fazendo elevar a qualidade da mão-de-obra partindo de níveis rudimentares, para produzir significativos retornos social e privado.

Por outro lado, a capacitação tecnológica é imprescindível para a modernização, visando aumentar a competitividade nos mercados mais dinâmicos e de maior valor agregado e consolidar ampla rede de empresas menores. Estas empresas menores podem surgir atuando diretamente no mercado ou permitindo às empresas grandes concentrarem-se em seus negócios típicos, ao terceirizar atividades acessórias e minorar o desemprego pela implantação de novos padrões tecnológicos.

A participação da iniciativa privada devidamente articulada com o Estado em muitas dessas atividades será de importância decisiva. Em outras, salientado o caráter estratégico, poderá ser exigida a intervenção mais direta do Estado. Assim o Estado conservaria 2 tipos de orientação, adaptando-se flexivelmente conforme a situação.

O Estado deve adotar políticas comerciais permanentes e flexíveis, de modo a promover exportações em bases genuínas e defender a economia doméstica sem necessidade de fechar-se a concorrência externa, e particularmente, fomentar a ampliação de mercados pela integração em blocos.

Existem imensas potencialidades minerais, agropecuárias e energéticas nos vazios da região tropical acima do paralelo 15, envolvendo inclusive países vizinhos e com perspectivas de abertura de novas rotas de escoamento para benefício recíproco, carecendo no entanto de sistemas intermodais de transporte, irrigação, tecnologias por desenvolver e compatíveis com o ambiente tropical. As integrações entre bacias hidrográficas poderão também atingir distantes regiões abaixo do paralelo 15. Por maior que venha a ser a participação privada nesses projetos a atuação estratégica do Estado será indispensável, pelo menos no planejamento.

O Brasil é um dos poucos países retardatários na modernização, e vive hoje seu "cotovelo histórico". Há uma consciência geral que é chegado o último momento para a mudança, e que esta escapa os figurinos ideológicos pré-formados, sendo apenas condicionada pelas nossas especificidades e problemas concretos.

Poucos são os países com o nosso tamanho e nenhum com a estrutura ou problemas similares, de que pudéssemos copiar, escolher ou adaptar as melhores soluções.

No fundamental, sabe-se, e isto nos diferencia, que a nossa mudança deverá aliar modernização e transformação social, em que o esforço dos capitais internacionais, embora bem-vindos, serão sempre insuficientes. Teremos que contar mesmo é com os nossos recursos e com os multiplicadores que a própria mudança traz consigo.

Será necessário, a intervenção estatal em novos moldes com políticas públicas ativas e equilibradas e que reclamam preliminarmente uma profunda reforma do Estado a nível político, fiscal, previdenciário, estatutário, administrativo, econômico e judiciário. Contudo, existem limites que devem ser cuidados, para que o fortalecimento do Estado não se dê às custas do enfraquecimento da Sociedade.

Reforma política, porque é preciso redesenhar a intermediação política para torná-la mais organizada e produtiva, próxima e sob controle do cidadão, bem como reequilibrar direitos e obrigações na Federação.

Reforma fiscal, com menos quantidade de impostos, mais simples e justos nas suas 3 dimensões de incidência, a saber, sobre o estoque, fluxo e apropriação das riquezas. Visa-se com isso aumentar a arrecadação com menos sacrifício do contribuinte, mediante o alargamento da base e legalização de economias clandestinas com redução das alíquotas fiscais e até anistias. Deverá ser lançado mão do recurso eletrônico evitando a multiplicação de impostos, e possibilitar a automática repartição entre competências.

O imposto, configurado como algo imposto, não pode nunca ser excessivo, para ser cumprido. Colocado dentro dessa ética da simplicidade e modicidade, as penalizações devem ser desproporcionais ao delito cometido, desestimulando a sua ocorrência. O imposto passaria a ser conceituado como o preço da cidadania.

Uma importante contribuição fiscal seria nas reformas agrária e urbana, muito mais eficaz e menos dolorosa que a desapropriação pela força, ainda que legal. Particularmente, somos partidários do assentamento de bóias-frias em pequenos lotes para produção de auto-consumo familiar e contornar o desemprego sazonal, ao invés da expropriação de fazendas capitalistas já mecanizadas, com o inevitável fracionamento, retrocesso tecnológico e produtivo.

Reforma previdenciária, em que a gestão da Previdência seria transferida aos mantenedores e interessados diretos — o patronato e o assalariado —, reservando-se ao Estado a ação fiscalizadora. A Previdência além de se beneficiar da despolítica decorrente, estaria então apta a adotar o regime da capitalização, o único compatível com as exigências atuariais, em contraste com a gestão estatal e seu regime de caixa.

É este regime da capitalização que permitirá atender de modo auto-sustentado as finalidades previdenciárias, como resultado do retorno em aplicações de longo prazo, que por sua vez passam a constituir importante fonte de recursos colocados à disposição do desenvolvimento. Para obter os resultados esperados, a Previdência terá que se livrar de algumas existentes e irrealistas exigibilidades, a ser objeto de negociação política quando da mudança de legislação.

Reforma estatutária, porque a estabilidade no emprego é incompatível com o salariedade e a forte tendência de sindicalização do servidor público.

O regime do funcionário público deve ficar limitado às funções primárias de defesa e preservação do Estado, como forças armadas, exatária, judiciário e diplomacia, mesmo assim com modificações condizentes com o Estado Ótimo, moderno. Nas demais funções estatais deve-se aplicar o regime do salariedade, previstas algumas salva-guardas.

Reformas administrativa, reformando a estrutura do Estado, para poder praticar políticas ativas de desenvolvimento econômico aliado a transformações sociais, articuladas com a iniciativa privada e outros organismos estatais.

Reforma econômica, que prevendo desmonopolizações, competitividade, parcerias, e onde necessário, privatizações aceleradas de empresas estatais, simultaneamente dê um novo sentido ao sistema bancário oficial especialmente nos serviços públicos entregues a empresa privada, na agricultura, na indústria, na ciência e tecnologia, e no intercâmbio externo.

Propõe-se a abertura de *espaços novos e mais seguros para o aval estatal, e introduzir reformulações no instituto das concessões* (Apêndice II).

Reforma judiciária, que torne o conjunto de leis e o Judiciário mais ajustados às necessidades de uma sociedade em transformação, mais próximos e sob controle do cidadão. A Justiça como ainda está, é fonte de injustiça, recebendo influências espúrias as mais diversas, aceitando impunidades, produzindo arbitragens tardias e muitas vezes equivocadas, sendo o único Poder com poder para todos julgar sem ser jamais julgado.

Apêndices

Apêndice I

Saneamento ao Menor Custo

A operação de privatização consistiria no desmembramento do capital acionário, originariamente constituído exclusivamente de ações ordinárias (ações com direito a voto) e todas detidas pelo Estado. Desse total, apenas uma parte menor se manteria como ações ordinárias, correspondendo ao estrito montante necessário ao saneamento, para serem leiloadas, transferindo-se em definitivo o controle acionário para agentes privados. O restante, a maior parte, seria transformada em ações preferenciais (ações sem direito a voto) que retidas pelo Estado, este troca as obrigações e responsabilidades de acionista controlador pela comodidade do acionista anônimo e preferencial, cujo único interesse é o desempenho da empresa. Se o acionista ordinário é imputável juridicamente, o acionista preferencial, não. Com a empresa saneada, as ações preferenciais passam a representar uma fonte de recursos para o Estado, que poderá conservá-las para receber dividendos futuros ou aliená-las beneficiando-se das valorizações, conforme as conveniências de cada momento.

Apêndice II

Aval Estatal nas Concessões (Tese Rangel)

A garantia real oferecida nos financiamentos não é aplicável nas instalações do serviço público, exceto sob gestão privada, pois ali a garantia na forma de hipoteca pode ser cedida em favor do Estado, e só para ele, em troca do seu aval. As ações do sócio controlador serviriam de lastro a esta importantíssima operação, facilitando o levantamento de fundos junto ao investidor comum, que estaria assim mais protegido contra inadimplências. Nessas situações o Estado executa a hipoteca assumindo o controle, não para retê-lo, mas para oferecê-lo por licitação a outro controlador mais capaz.

"Royalty" e a Eliminação da Graciosidade nas Concessões

A introdução do "royalty" serve para eliminar a graciousidade nas concessões, ao retribuir o Estado pela sua outorga. Em contrapartida, desde que feito à exclusiva expensa do concessionário e sem repasse para o custo do

serviço, certamente implicará na necessidade de se reconsiderar o prazo de reversão das instalações. Em outras palavras, o "royalty" poderia ser interpretado como o preço que o concessionário pagaria ao Estado para sustentar o direito à concessão, até por prazo indeterminado, desde que consiga manter a concessão operante e sem prejuízo para o consumidor.

Jurisdição nas Concessões e Novos Limites de Competência

Há tempos vem sendo questionada a excessiva concentração de jurisdição nas mãos da União sobre vários serviços públicos (ex. eletricidade). A bem do equilíbrio federativo e da praticidade, propõe-se uma divisão mais justa contemplando competências em favor das unidades estaduais.