

Produção e desenvolvimento nos estados e municípios

Coordenação: Istvan Karoly Kasznar
PEEM/EBAP/FGV

“Estudos e análises econômicas referentes aos estados e municípios, tendo em vista a divulgação de índices de produção e desenvolvimento dos mesmos.”

Existe tamanho ótimo para o Estado?
Istvan Karoly Kasznar*

Tem sido lugar comum falar sobre o déficit público no Brasil. Efetivamente, esta é uma grande preocupação de ordem operacional e contábil na área da política fiscal. Ela há de interessar e, sobretudo, preocupar a classe dos economistas, dos auditores fiscais, dos contabilistas do setor público, dos tecnoburocratas e dos homens de Estado. Contudo, é preciso que se tenha uma perspectiva mais clara acerca da efetiva dimensão que haveria de ter o déficit público, dimensão esta que temos perdido ao longo dos últimos anos em nosso país.

Antes de pensarmos em superávits, déficits, rolagem de títulos das dívidas doméstica e internacional, arrecadação fiscal, carga tributária, alíquotas percentuais dos impostos, subsídios, incentivos fiscais e todo um conjunto numeroso de elementos afins, necessitamos debater abertamente uma questão de base estrutural, logo, de origem. Referimo-nos à discussão do tamanho ótimo do Estado.

Ele corresponde a uma dimensão que é fornecida pelas demandas públicas por serviços e bens públicos que possam ser fornecidos pelo Estado, num sistema moderno e compatível com as necessidades e as demandas da população, sujeito à capacidade de pagamento por parte dos contribuintes.

Ao longo de cinco séculos, o país habituou-se a viver sob a égide do Estado pai-patrão todo-poderoso. Parecia ser absolutamente natural viver com um Estado regulador, monopolista e fiscalizador. Normas e leis, ordenações manuelinas, alfonsinas e joaninas sucederam-se, com contestações e revoltas numerosas, reprimidas com rigor férreo pelas armas. No nosso século, o Estado provedor ressurgiu nos anos 30, suprimindo com vigor uma iniciativa ainda frágil numa sociedade em plena formação, permeada de imigrantes recentes. Já no limiar das luzes do século XX, ficou claro que o Brasil teria de agir em compasso e ritmo similares aos das nações mais desenvolvidas, nas quais o Estado fora reformado e adquirira mais leveza, promovendo o progresso liberal e competitivo, podendo manter feições sócio-democráticas.

O Brasil necessita mapear cuidadosa e detalhadamente as demandas por bens públicos puros e bens públicos semipuros. Este mapeamento necessita ser feito no cenário da nova economia do pós-moderno e da globalização.

Afeito a leis antigas e a órgãos públicos que se engessaram no tempo, o país colhe pouco proveito do Estado atual. Lento e viciado, o Estado cria desconfiança nos contribuintes de uma geração habituada à promoção da comunicação transparente na era dos memorandos por Internet.

Repensar e redesenhar o Estado são uma tarefa de gerações. A meta é sujeitá-lo aos interesses comuns dos contribuintes e cidadãos do presente e do futuro.

Isto não tem ocorrido suficientemente conosco e acaba criando um ambiente de dubiedade em relação ao efetivo tamanho e papel do Estado. Adicione-se o fato de que a evolução tecnológica recente, o progresso no processo de produção e a mudança de mentalidade nas economias competitivas mundiais, orientadas à abertura e sob a égide da liberal economia norte-americana, fazem com que o Estado deva ser continuamente repensado. Não há condições de acreditar que ele tenha possibilidade de se manter isolado da sociedade, da economia mundial e do progresso presente e futuro.

Embora possamos afirmar que, através de eleições, o cidadão brasileiro tem o direito de apontar os políticos, e estes, por meio de suas declarações, promessas e campanhas, expressem o que acreditam ser planos de ordem produtiva para o Estado, para atender as demandas por bens e serviços públicos, esta oferta, por parte da classe política, é assaz precária.

A ausência de uma política de fidelidade partidária, a possibilidade de pular de um partido para outro, a ausência de recursos que possam ser efetivamente consagrados para projetos de grande porte a médio e longo prazos, o fisiologismo político, os jogos de poder dos grande *lobbies* e elementos afins acabam derrubando freqüentemente aquelas áreas que são apontadas como prioritárias pela maioria da população.

Normalmente, tais áreas correspondem a saúde, educação, pesquisa, investimentos em infra-estrutura, regulamentação, redefinição do tamanho do Estado, redefinição da administração pública, segurança nacional e defesa do meio ambiente.

Todavia, o que podemos constatar é que, ausentando-se uma política clara para definir o tamanho ótimo do Estado, este mantém em grande parte uma estrutura, um conjunto de hierarquias e um arcabouço que estão longe de gerarem condições de obter saltos qualitativos firmes e progresso.

Tem sido, ao contrário do desejado, bastante freqüente ver o Estado gastar primeiro, com níveis de consulta variadas às bases populares, e tentar arrecadar depois. Ora, este é um grande equívoco. O tamanho ótimo do Estado deve ser dimensionado com técnica precisa e equilibrada, que considere os interesses da classe empresarial pioneira e bem-informada, compatibilizando-os com as necessidades da população: as dimensões que podem assegurar desenvolvimento auto-sustentável necessitam ser muito bem conhecidas.

A seguir é preciso fazer um orçamento que possa claramente explicitar qual é o valor dos gastos envolvidos e a forma de financiá-los, além de gerar, também seqüencialmente, prioridades sujeitas à consciência sobre as tipologias dos projetos. Dar prioridade aos projetos que geram mais empregos, mais benefícios sociais e mais efeitos multiplicadores na produção e em áreas pobres e regiões esvaziadas faz sentido. Isto é: necessitamos dispor de critérios sobre os quais se alicersem os dispêndios públicos de longo prazo.

O tamanho ótimo do Estado depende de um conjunto de variáveis. Entre elas, necessitamos considerar, entre outros itens: o número de habitantes do país (já somos 166 milhões de brasileiros); a dimensão territorial, que no nosso caso suplanta 8,545 milhões de quilômetros quadrados; o conjunto de organizações públicas e privadas que, produzindo, necessitam de regulação (segundo o CNPJ de 1999, seriam 6,8 milhões de empresas); o apoio institucional doméstico e internacional para o atendimento das demandas públicas gerais.

Bem dimensionado o tamanho ótimo do Estado, é possível desenhar uma estrutura formal na qual se inserem as organizações públicas da administração direta e indireta e dimensionar convenientemente a mão-de-obra da qual de fato se necessita. Isto corresponde a uma engenharia macroeconômica e administrativa sujeita aos interesses políticos do setor público.

Estamos bastante longe desta engenharia no Brasil. Continuamos contando com uma grande quantidade de ministérios, órgãos e funcionários públicos cuja produtividade e razão de ser dissiparam-se ao longo dos anos e, sobretudo, nos anos 80 e 90. Portanto, é necessário repensar o Estado e esta é uma medida de caráter urgente no Brasil. Ela se agrava ainda mais porque, desde a Constituinte de 1988, existe uma diferenciação marcante entre as atividades do governo-federal e aquelas empreendidas por estados e municípios.

O governo-federal apresenta uma tendência preocupante em aumentar suas despesas, em particular no que tange às contas com inativos, pensionistas e funcionários públicos aposentados, tendo uma base cada vez mais diminuta de funcionários ativos, muito embora também isto se explique pela venda de estatais e pelo enxugamento da máquina pública, o que foi esforço bem perceptível desde o início dos anos 90.

Já a estrutura de governo dos estados e municípios tem crescido e o Brasil está produzindo uma média de 172 municípios por ano, o que, evidentemente, significa que está aumentando e incentivando a elevação de gastos de estrutura administrativa com a criação de mais prefeituras, câmaras de vereadores, tribunais e toda a parafernália vinculada a atividades típicas de administração pública.

Enquanto no Brasil o tamanho do estado ignore ou não unifique os três níveis de governo –federal, estadual e municipal –, unificando também o caixa e obrigando todas as contas a atuarem em uníssono, permaneceremos sob a grave ameaça de repetirmos déficits públicos.

De pouco adiantarão medidas paliativas, tais como elevações de impostos criados de forma extraordinária, na linha de impostos provisórios sobre operações financeiras e contábeis. Pelo contrário, elas gerarão falta de credibilidade no Estado, logo, na capacidade de governança. O custo de gestão crescerá, pois os empresários e a população economicamente ativa, note-se aí especialmente a categoria dos profissionais liberais, no lugar de investirem, reduzirão seu ímpeto de investimento e sua vontade contributiva.

Num país que se abre ao exterior, isto significa que “despouparemos”. Logo, teremos menos recursos para investir e cresceremos menos. Como consequência, o Estado deverá arrecadar menos e aí o déficit público ressurgirá.

Posto que é natural supor que as necessidades da população sejam ilimitadas e crescentes, enquanto a capacidades de pagamento seja limitada e oferecida com vontade popular decrescente, dada a crise pela qual passa a oferta de bens públicos, a classe política há de dar uma resposta consistente ao aparelho do Estado.

As crises de governo, os choques cambiais súbitos, a corrupção aberta da polícia, a negociação de títulos públicos laranjas, a ruptura de redes de esgoto e conexões de petróleo, poluindo baías, lagoas e cidades inteiras, a elevação da mortalidade infantil no Nordeste, as brigas interestaduais por indústrias estrangeiras e questões afins possuem todas um mesmo painel de fundo. A falta de inter-relação e conciliação de interesses maiores no processo de governança deixa à deriva as políticas públicas necessárias ao atendimento da nação. Desapareceu a lógica da gestão do Estado.

Enquanto se mantiver a falta de clareza em relação a este dimensionamento, permaneceremos ameaçados pela sombra da inflação, e certamente uma das mais graves sinalizações com as quais deveremos conviver será a de altas taxas de juros, posto que o governo endividado, leia-se com déficits públicos, se verá obrigado a tomar dinheiro.

Ao absorver recursos pela emissão de títulos públicos ou por meio de empréstimos e financiamentos no mercado doméstico, o Estado tornará o capital um recurso mais raro. A iniciativa privada deverá pagar mais caro e se inibirá, tanto no nível de consumo privado, corrente, quanto no de novos investimentos, e perderemos na escala. O Estado endividado visaria manter a busca da cobertura dos gastos correntes, até porque é tradição brasileira manter o consumo do setor público em detrimento de realizar investimentos.

É preciso, portanto, de forma conclusiva, fazer o dever de casa ortodoxo. Primeiro, é necessário ter a certeza de que temos disponibilidade de recursos e que podemos realizar os nossos gastos e, somente aí, em segundo lugar, podemos gastar. Não há condições de primeiro gastar e a seguir buscar recursos, criando um ambiente de incerteza, arbitrariedade e dubiedade em relação à possibilidade de se gerar uma economia ajustada. O Estado bem-comportado, superavitário ou raras vezes deficitário – e, neste caso, muito bem justificado – poderia dar um grande passo para facilitar o efetivo caminho do desenvolvimento do país, algo que infelizmente, ao longo destes últimos 15 anos, estamos longe de testemunhar.