Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil

Belmiro Valverde Jobim Castor*

Sumário: 1. Fatores associados à falência; 2. As reações da sociedade ao desmantelamento do setor público brasileiro; 3. Alguns delineamentos do novo modelo de atuação estatal; 4. Conclusão.
Palavras-chave: setor público; sociedade; reforma do Estado.

Degradação do aparelho público no Brasil. Fatores associados ao colapso. Reação da sociedade. Componentes para um novo modelo de atuação estatal no Brasil.

Foundations for a new model of public sector in Brazil
The author starts by positively establishing the state of absolute degradation of the public apparatus in Brazil, and presents a list of factors associated with that collapse. Then, he comments on the reaction of society facing the dismantling of the country's public sector, and his study ends by introducing three essential components for a new model of State action in Brazil.

Há poucas dúvidas (se é que existe alguma) de que o modelo de administração pública, da forma como foi concebido e implantado no Brasil a partir de 1930, entrou em absoluto e definitivo colapso nos últimos anos.

O aparelho público degradou-se em todas as áreas de atuação direta e indireta do Estado. Democraticamente, nada foi poupado: a escola pública faliu; a saúde pública regrediu a padrões incompatíveis com o mundo chamado civilizado, enquanto que os centros de excelência de ensino, pesquisa, ciência e tecnologia, que sobreviveram e se consolidaram a duras penas no setor público, foram progressivamente dizimados pela absoluta inanição a que foram submetidos.

A corrupção se instalou com total desenvoltura e atingiu níveis pandêmicos nas atividades regulatórias, concedentes e policiais do Estado. Os órgãos de segurança cederam espaço às "polícias mineiras", aos "justiceiros" e aos grupos de extermínio (ou se associaram a eles) na proteção da vida e da propriedade daqueles que estivessem dispostos a pagar. Enquanto isso, camadas crescentes das populações mais pobres e desprotegidas das grandes cidades passaram a depender de traficantes de drogas, bicheiros e líderes do crime organizado para a preservação de um mínimo de tranqüilidade e ordenamento social, como está ocorrendo nas favelas do Rio e de São Paulo, onde os ladrões são punidos com tiros nas mãos e os estupradores sumariamente executados.

As razões para que isso ocorresse são variadas e têm merecido considerável atenção por parte dos estudiosos. No entanto, os contornos conceituais de um novo modelo de administração pública brasileira, que está sendo moldado nas duas últimas décadas do

* PhD em administração pública pela USC. Professor titular da Universidade Federal do Paraná. Ex-secretário de Planejamento e de Educação do estado do Paraná. Diretor-superintendente do Banco Bamerindus do Brasil. (Endereço: Rua Tenente Francisco Ferreira de Souza, 766, ala 5 — 81630-010 — Curitiba, PR.)

século XX, ainda são vagos e imprecisos, o que estimula e justifica especulações como as deste texto.

1. Fatores associados à falência do setor público brasileiro

Um extenso rol de fatores está associado a esse colapso. É impossível estabelecer com exatidão relações de causalidade, pois, na maioria das vezes, produziu-se um efeito circular em que causa e conseqüência se confundem. No entanto, é indiscutível a importância de alguns elementos no processo de deterioração do setor público em nosso país, pelo que vale a pena uma breve rememoração de alguns de tais fatores.

Em primeiro lugar, *o modelo do Estado-condutor do processo econômico e social se esgotou.* Como é bem sabido, o modelo de administração pública implantado no Brasil a partir, principalmente, da Revolução de 1930 e do movimento militar de 1964 era caracterizado por uma forte presença do Estado na vida do país, liderando e controlando ferreamente a implementação de estratégias de desenvolvimento e exercendo uma regulação social e administrativa excessiva, opressiva e freqüentemente caricata.

A emergência de fatores como a crise do petróleo, a crescente disfuncionalidade dos modelos de desenvolvimento autárquico e autoritário num mundo em processo de rápida internacionalização e a desregulação da economia, bem como (no caso brasileiro) a persistência de um processo inflacionário exacerbado, expuseram as limitações e a iniqüidade do nosso "modelo desenvolvimentista".

Por seu turno, *inflação crescente e desequilíbrio orçamentário crônico erodiram paulatinamente a capacidade de o Estado prestar serviços.* Apesar de o Estado brasileiro ter demonstrado rara criatividade ao instituir a correção monetária dos débitos fiscais na década de 60, com o passar do tempo o agravamento da inflação levou ao progressivo empobrecimento do setor público. Isto porque, enquanto os agentes econômicos privados se adaptaram e tiraram proveito dos mecanismos de indexação financeira, gerando até mesmo lucros com a inflação, o mesmo não ocorreu com os governos, pois os ingressos públicos passaram a perder sistematicamente substância por causa dela.

Exemplificando: na década de 70, o Estado se apropriava dos "ganhos" decorrentes da inflação (que na época chegaram a atingir a assombrosa marca de 38% ao ano, em 1978), pois o acréscimo dos preços da economia tinha repercussões positivas e rápidas sobre a arrecadação de impostos, enquanto que a maioria das despesas de manutenção da máquina pública — como salários, aluguéis, combustíveis, energia elétrica etc. — subia mais lentamente (os salários, por exemplo, subiam apenas uma vez por ano). Por seu turno, o crédito era abundante e barato. Dessa forma, a capacidade de investir do poder público era complementada pela inflação e por recursos de empréstimos a longo prazo e custos modestos.

Com o progressivo agravamento do processo inflacionário, o reajuste dos preços pagos pelo setor público (a começar pelos salários e juros) se acelerou ao ponto de as despesas passarem a ser reajustadas *antes* de a arrecadação tributária refletir a inflação. Em outras palavras, o Estado passou a *pagar* a inflação antes de recebê-la embutida na arrecadação tributária, gerando assim um crônico e irrecuperável desequilíbrio orçamentário que é a tônica atual dos governos.

Somem-se a esses dois fatores, as seqüelas do *clientelismo*, do *corporativismo*, do *populismo* e da *corrupção*. O clientelismo inchou de maneira desordenada os quadros

humanos do Estado; o corporativismo criou privilégios injustificáveis para alguns estratos de funcionários das estatais à custa do contribuinte, como os generosos fundos de pensões e de seguridade; o populismo aposentou precocemente milhões de pessoas graças a leis de favorecimento ou à simples ausência de controles previdenciários; e a corrupção disseminada em todos os níveis gerou uma relação espúria entre o Estado contratador e comprador, de um lado, e seus fornecedores e empreiteiros de obras, de outro. A soma dessas patologias encareceu brutalmente o custeio estatal sem contribuir para a ampliação dos serviços essenciais.

Terapias equivocadas também contribuíram para o processo falimentar da administração brasileira pois *as políticas de combate à inflação*, baseadas sistematicamente na recessão e nos juros elevados, impuseram um regime de verdadeira penúria ao setor público. Tais políticas agiram com a mesma violência de algumas terapias malsucedidas do câncer que destroem o tecido sadio sem debelar a malignidade. Isto porque parte significativa do orçamento fiscal dos últimos 10 anos foi ou perdida (com a redução da atividade produtiva decorrente da recessão), ou desviada para o pagamento do serviço da dívida pública, inflado por juros excessiva e desnecessariamente elevados.

Para facilitar a compreensão desse ponto, basta lembrar que o estoque da dívida pública federal é estimado em mais de US$80 bilhões (julho de 1994) e que, portanto, cada 1% a mais de juros reais pagos por ano pelo governo corresponde a mais de US$800 milhões! Considerada a dívida consolidada dos três níveis político-administrativos, pode-se ter uma idéia aproximada do estrago ainda muito maior feito pela despesa de juros.

Os juros anuais pagos pelos papéis públicos no Brasil são atualmente 10 a 15% ao ano maiores que os de outros países do mesmo nível de desenvolvimento, e, uma vez que os governos são os maiores devedores da economia, o setor público acaba sendo fortemente penalizado por eles, além de gerar um enorme efeito sobre os níveis de juros praticados pela economia privada, como é óbvio. Como resultado, apesar da inesgotável criatividade da burocracia em criar novos tributos e encargos, o Estado deixou de investir em educação, saúde, segurança, serviços urbanos e justiça, porque os recursos necessários para tal estão sendo comprometidos na pura e simples manutenção estática da máquina estatal ou no pagamento dos encargos da dívida pública.

Inversamente, uma redução de 5% nas taxas reais de juros pagas pelo governo corresponderia a liberar US$4 bilhões para reforçar a ação social do Estado... E não é difícil imaginar o bem que US$4 bilhões a mais por ano fariam à educação e à saúde pública brasileiras.

A todos esses fatores deve-se ainda somar a *incapacidade do legislador, dos órgãos de controle público e da burocracia de dotar o Estado de mecanismos de atuação mais ágeis*. Ao contrário, ao longo do tempo observou-se uma tendência irresistível a destruir os episódicos esforços de modernização introduzidos para superar os seculares problemas de desempenho do paquidérmico setor público.

Nas décadas de 30 e 40, as autarquias se firmaram como modelos de atuação diferenciada, com quadros humanos e planos de remuneração específicos, receitas bem-definidas e procedimentos operacionais próprios. Nas décadas seguintes, com a justificativa da restauração da eqüidade e da eliminação de privilégios, as autarquias foram progressivamente emasculadas por intermédio de uma legislação que as igualou ao serviço público tradicional, eliminando seus fatores diferenciadores e sua liberdade operacional.

Nos anos 60 e 70, empresas de capital misto e públicas se multiplicaram, inspiradas no modelo empresarial privado e procurando replicar a agilidade das mesmas para o cumprimento de objetivos setoriais bem-definidos. Já o modelo das fundações públicas (apesar de sua ambigüidade legal) permitiu dotar áreas importantes de atuação não-econômica do Estado (produção de estatísticas, assistência ao menor e controle ambiental, entre muitas outras) de graus de liberdade operacional invejáveis.

Infelizmente, o poder público se mostrou incapaz de controlar convenientemente tais organizações, as quais foram contaminadas por práticas corporativistas e favoritistas. Em vez de se aparelhar convenientemente para frear o uso indevido da liberdade operacional, os legisladores preferiram eliminar tal liberdade. Em outras palavras, em vez de agir como um dono de empresa que coíbe o abuso de seus empregados e resguarda a vitalidade da companhia, o legislador agiu como o proprietário que, para coibir os abusos de seus empregados, destrói a capacidade operativa da empresa que lhe pertence.

2. As reações da sociedade ao desmantelamento do setor público brasileiro

Como reagiu a sociedade a esse processo de desmontagem do setor público? De um lado, com resignação, matriculando os filhos na escola particular, aderindo a planos privados de saúde e previdência ou procurando cair nas graças do chefe do tráfico ou do jogo do bicho da favela para receber proteção.

De outro, estruturando-se em organizações não-governamentais, equivalentes ao movimento de *grassroots* tão influente em muitos outros países como os EUA, as quais foram paulatinamente assumindo algumas funções de representação comunitária e articulação social antes exercidas pelo governo. Associações de bairros, associações de amigos disto ou daquilo, entidades conservacionistas e preservacionistas passaram a se multiplicar com rapidez. *Lobbies* agressivos e bem-instrumentados dessas entidades passaram a lutar pela formulação e implementação de políticas públicas nas áreas de seu interesse, competindo com os *lobbies* empresariais e corporativistas em igualdade de condições.

Já o Estado reagiu de maneira atabalhoada e dispersa. Depois de um período de virtual catatonia, enquanto se adaptava às regras democráticas restauradas a partir de 1979, e de um período de absoluta dispersão e ausência de estratégias durante o governo Sarney, veio o governo Collor com um paradigma relativamente claro, representado pela redução do poder intervencionista do Estado, a privatização e a abertura internacional da economia. No entanto, Collor e seus associados executaram um programa administrativo caótico em que as organizações públicas foram dizimadas de maneira irresponsável. Seguiu-se o atual período governamental, em que, apesar da restauração dos padrões éticos fundamentais e do estancamento do processo destruidor da administração pública, não se vislumbram os contornos de um novo modelo de atuação do Estado.

3. Alguns delineamentos do novo modelo de atuação estatal

Propor algumas idéias gerais na direção desse novo delineamento organizacional é o objetivo do tópico final deste artigo.

Um novo modelo de atuação estatal no Brasil deve levar em conta três componentes essenciais:

A diversificação dos canais de delivery *de serviços públicos e a redefinição dos encargos federativos*

Políticas como a privatização de serviços (para organizações lucrativas ou não) deveriam ser fortemente estimuladas, e as ONG (organizações não-governamentais) deveriam integrar-se definitivamente à estrutura governamental como canais alternativos para a prestação de serviços em suas áreas de interesse e atuação.

A isso deve-se somar a sempre defendida, mas nunca implementada, redistribuição das responsabilidades pela prestação de serviços públicos, que tem de ocorrer para compatibilizar a prestação de serviços por determinado nível de poder político-administrativo às características geográficas do serviço prestado: serviços eminentemente locais (educação básica, habitação popular, atenção primária à saúde etc.) têm de ser da responsabilidade de organizações públicas e privadas locais, reservando-se as tarefas que envolvam território e competências intermunicipais aos governos estaduais e limitando-se a intervenção direta e operativa do governo federal às questões e projetos de natureza interestadual.

O setor de saneamento básico ilustra bem as distorções oriundas da centralização, mas igualmente demonstra as possibilidades de estabelecer arranjos institucionais mais modernos para a execução de políticas públicas.

Nos anos 70 e 80, a política brasileira do setor era baseada no Sistema Federal de Saneamento, gerido pelo extinto Banco Nacional da Habitação, e no Planasa, o que resultou no desenvolvimento de grandes empresas estaduais de saneamento (Sabesp em São Paulo, Sanepar no Paraná etc.), as quais passaram a operar sistemas intermunicipais (reservação e adução de água, coleta, tratamento e disposição de esgotos) e sistemas municipais de distribuição de água e coleta de esgotos. Como corolário, a iniciativa municipal na área se estiolou ou foi severamente limitada.

A incongruência de uma grande burocracia estadual gerenciar um pequeno sistema de distribuição a centenas de quilômetros de distância salta aos olhos. Porém, por outro lado, a existência de instâncias superiores de planejamento dos recursos hídricos que otimize os cursos d'água de maneira integrada também é de importância evidente. Por isso se cogita, atualmente, desmembrarem-se os serviços de saneamento de modo a que as atividades regulatórias fiquem a cargo da União, do Estado e de organizações de gestão de bacias hidrográficas de acordo com o nível do problema, enquanto que os serviços de natureza intermunicipal (fornecimento de água por atacado, recepção, tratamento e disposição de esgotos em escala microrregional), ficariam a cargo de entidades regionais de gestão de recursos hídricos similares às *water authorities* inglesas, organizadas no nível das bacias hidrográficas, e os serviços locais de distribuição de água e coleta de esgotos seriam entregues a entidades públicas e privadas organizadas localmente.

A simplificação radical dos mecanismos fiscais e regulatórios do poder público

É urgente desmontar a maior parte das estruturas administrativas e políticas que disciplinam e orientam os relacionamentos entre cidadão e Estado, bem como entre os três níveis de poder político-administrativo.

Exemplificando: a legislação fiscal e as estruturas burocráticas encarregadas de sua aplicação são extremamente complexas, com elevado grau de ambigüidade, ensejando

uma miríade de interpretações jurídicas, ações judiciais, processos administrativos etc., os quais vêm imobilizando o setor público em áreas cruciais. Uma simplificação radical no campo fiscal e regulatório é plenamente possível com a introdução de mecanismos como a alíquota única do Imposto de Renda, já proposta por vários estudiosos, e o alívio das regras de regulação social.

Não me refiro ao chamado *imposto único* (no meu entender, simplista e com problemas distributivos insolúveis), e sim à total eliminação de todos os tratamentos fiscais diferenciados, isenções, reduções, abatimentos e ajustes, o que resultaria na desmontagem instantânea de um arcabouço legal ultrapassado e de enormes e paquidérmicas estruturas de fiscalização e controle. Estudos demonstram que caso toda e qualquer renda auferida fosse taxada linearmente com menos de 15% de Imposto de Renda, o total da arrecadação tributária se manteria e mesmo cresceria.

A modernização dos mecanismos de controle externo do governo e de suas organizações

O terceiro fator indispensável a um novo modelo de administração pública no Brasil é a modernização de seus mecanismos de controle externo, os quais se revelaram até hoje incapazes de conviver com arranjos organizacionais inspirados na administração das organizações privadas como as empresas mistas, empresas públicas e fundações e, dessa forma, contribuíram para a permanência do falido modelo burocrático atual.

Como se sabe, o controle externo no Brasil é de responsabilidade constitucional do Poder Legislativo, auxiliado pelos tribunais de contas. Estes, porém, padecem de vício de origem, por serem constituídos de membros freqüentemente indicados pelos governantes a quem devem fiscalizar e pelos grupos políticos dominantes nos órgãos legislativos que devem aprovar as indicações. Além disso, os tribunais de contas não estão aparelhados conceitualmente para exercitar o controle de organizações cujas características jurídicas não se assemelham à administração pública tradicional. Assim, acabam por tentar trazer o controle de tais organizações para o terreno que lhes é familiar, da simples verificação documental e contábil.

O caso das empresas de capital misto é exemplar. Empresas de capital misto nada mais são do que pessoas jurídicas de direito privado, normalmente organizadas como sociedades anônimas. Como tal, submetem-se à Lei das Sociedades Anônimas, que prevê com riqueza de detalhes as maneiras pelas quais acionistas controlam os atos de gestão de seus prepostos, os dirigentes da empresa. Ora, o Estado, na qualidade de acionista majoritário de uma empresa mista, encontra na Lei das S/A todos os instrumentos para controlar seus administradores, assegurar-se de que as políticas que estabeleceu para a empresa são corretamente executadas por eles e evitar que se cometam abusos ou atos de favorecimento interno e externo. Portanto, o caminho para o controle de tais entidades passa pelo reforço dos conselhos de administração, conselhos fiscais e conselhos curadores das fundações (onde o Legislativo e a comunidade organizada deveriam ter assento obrigatório) e não pela criação de rotinas e procedimentos burocráticos típicos da administração pública tradicional, cujo resultado único é eliminar a liberdade operacional de que empresas, autarquias e fundações foram dotadas, sem ampliar o controle substantivo do cidadão sobre elas.

Outro traço do atual controle externo é seu incorrigível formalismo, que beira o ritualismo. Contas municipais, por exemplo, são submetidas aos tribunais de contas

estaduais, os quais as analisam principalmente pela ótica da exatidão documental que apresentam. Caso os procedimentos licitatórios tenham sido formalmente observados, os documentos contábeis estejam completos e sem rasuras e os extratos bancários verossímeis, pouco há a temer por parte de quem presta contas. Pouco importa que uma carta-convite tenha sido manipulada entre poucos fornecedores ou que os recibos que instruem a prestação de contas tenham sido obtidos graciosamente em troca de algum favor espúrio. Já o controle *substantivo* da despesa, a efetiva execução do projeto com os níveis de qualidade e especificações predeterminados bem como a coerência entre preços pagos e preços de mercado raramente são feitos. O certificado da autópsia vale mais do que a existência do cadáver...

Um verdadeiro controle externo deveria em primeiro lugar estabelecer mecanismos permanentes de acompanhamento *no nível de execução*. Ou seja, a fiscalização não deve ser feita em Brasília ou nas capitais estaduais onde está a sede das instituições controladoras, mas nos lugares em que as obras são feitas e os serviços são prestados.

Em segundo lugar, é indispensável que participem de tais mecanismos de controle forças políticas e comunitárias *antagônicas* aos administradores responsáveis pela execução da obra ou serviço, para garantir a isenção e a idoneidade do controle.

E, em terceiro, garantir ampla divulgação às atividades de controle, para que o cidadão comum possa estar atento às formas pelas quais o poder público está agindo na comunidade em que vive, a quem a ação beneficia e a que custos. Isso não apresenta qualquer novidade, pois seria apenas a universalização do mecanismo das audiências públicas (as *public hearings*).

4. Conclusão

Não há espaço institucional e político para a restauração do Estado interventor como querem alguns nostálgicos. O Estado diminuiu de importância no mundo contemporâneo e tenderá a diminuir mais ainda. Noções milenar ou secularmente enraizadas como a soberania nacional estão cedendo espaço a uma nova ordem internacionalista que é irreversível. Ao mesmo tempo, instrumentos supranacionais de prestação de serviços públicos começam a se consolidar. Conseqüentemente, são a cada dia mais anacrônicas as idéias do Estado como ator privilegiado no processo social, encarregado de formular e implantar "estratégias nacionais de desenvolvimento". Cada país terá sua estratégia de desenvolvimento, bem ou malsucedida na medida em que seja capaz de obter uma inserção adequada ou inadequada no contexto internacional.

Como corolário, a privatização de organismos estatais de produção, a abertura do país aos fluxos financeiros, tecnológicos e comerciais de natureza internacional, bem como a drástica diminuição da atividade regulatória do Estado em áreas fora de suas competências fundamentais, devem ser esperadas e estimuladas.

Esse é o novo paradigma dentro do qual temos de delinear os contornos do novo modelo brasileiro de atuação estatal. É menos difícil do que parece, pois não se trata de construir intelectualmente a partir da estaca zero as novas formas de atuação, mas sim de observar uma miríade de experiências e realidades concretas que estão ocorrendo à nossa volta no Brasil ou no mundo e dar a elas a devida sistematização conceitual.