

SER OU NÃO SER: EIS A QUESTÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Marcel Bursztyn

A crise do Estado brasileiro, neste momento de mudança de governo e de questionamento de paradigmas políticos, constitui importante objeto de análise. Em pauta nos diferentes discursos eleitorais de 1994, as *mudanças* tiveram destaque. E era de se esperar, haja visto o crescente hiato que vem separando as expectativas da sociedade civil e a capacidade dos governos em fazer com que o Estado se adapte aos novos tempos.

Quase quinhentos anos de nossa história transcorridos, o atual fim de século é fortemente marcado por circunstâncias externas e internas que determinam o imperativo de se atualizar a forma e o conteúdo da ação pública. Dentre estas circunstâncias, cabe assinalar:

- o colapso do modo de regulação estatal no mundo socialista, com o virtual desmantelamento do sistema bipolar de referências geopolíticas;
- a crise do modelo keynesiano de intervencionismo estatal, paralelamente à eclosão do neo-liberalismo;

A *nalisa a crise do Estado brasileiro privilegiando os aspectos da crise existencial (tamanho ideal do Estado); a lógica do crescimento das estruturas estatais (como e por que o Estado moderno chegou a tal dimensão e formato); o Estado público (enquanto agente de regulação e de regulamentação); o Estado privado (a persistente simbiose entre as dimensões pública e privada na gestão da coisa pública); e o Estado grande e patrimonialista (o setor público passa a ser o carro-chefe dos processos de desenvolvimento). Também conduz o leitor a refletir sobre as funções e o formato do Estado, considerando os anseios da sociedade, nosso legado histórico, o processo de desestatização e a dimensão institucional.*

- a maré de desestatização dos sistemas econômicos, tanto ao Norte quanto ao Sul;
- o rápido crescimento das cidades brasileiras, com o esvaziamento demográfico do campo, fazendo com que as velhas formas de dominação política patrimonialista tenham que se adaptar; e

• ainda que persista um elevado índice de analfabetismo ou de semi-analfabetismo, hoje boa parte da população brasileira tem acesso à informação e um grau mais elevado de consciência e de expectativas, que se vêem frustradas frente a um Estado debilitado por limitações de natureza política, econômica e gerencial.

O Estado em crise existencial

Para entender a atual crise de identidade do nosso Estado é preciso que a mesma seja situada no contexto geral da crise dos Estados modernos.

Conforme assinala Michel Crozier (1987), as razões da crise do Estado se resumem na seguinte fórmula: quanto mais avançada a sociedade, maior a expectativa e a cobrança de ações do Estado; mas quanto maior a ação do Estado, numa sociedade avançada e organizada, maior será o grau de insatisfação da população.

O paradoxo acima resume bem o dilema com o qual se defrontam os decisores públicos neste momento. *Ser ou não ser* é uma dúvida existencial pública que vem dividindo opiniões e despertando paixões políticas e ideológicas. Por traz da dúvida e do debate, situa-se a dificuldade em se responder o que talvez se constitua na pergunta de maior complexidade deste momento político: *qual o tamanho ideal do Estado?*

A lógica do crescimento das estruturas estatais

Para que se possa avançar no sentido de enfrentar esta questão, nunca é demais recordar como e por que razões o Estado moderno chegou a tal dimensão e formato. Desde o início dos tempos modernos, na época em que se desenvolveram as idéias que fundamentaram o absolutismo e, depois, o iluminismo, a ação das estruturas de poder público não cessa de crescer, tornando-se tão mais complexa quanto a própria sociedade e seus negócios. Na França de Luis XVI bastava ao Estado dois ministérios: Finanças e Justiça (um para arrecadar e o outro para garantir que os súditos pagassem os tributos). Com o passar dos tempos, depois da Revolução Burguesa, o Estado se expande, em conformidade com a própria evolução econômica e social. Surgem pastas específicas para Defesa, Relações Exteriores etc.

No final do século XIX, as lutas sociais e as transformações políticas delas resultantes fizeram com que surgissem novas funções até então inexistentes no setor público: educação, saúde e previdência. O formato geral do Estado no mundo ocidental que emana do fim da Segunda Guerra Mundial chega aos nossos dias caracterizado por algo em torno de 30 pastas ministeriais, aí inseridas funções públicas típicas de nossa época, tais como: educação, saúde, cultu-

ra, planejamento, transportes, energia, agricultura, indústria e comércio.

O Estado público

Desde o início do século XVII, tem havido crescente ação do setor público no sentido de *regular* e de *regular* disfunções inerentes ao tipo de sociedade que foi sendo edificada após o Renascimento. Assim, os britânicos instituíram as *Poor Laws*, que buscavam reduzir os efeitos do empobrecimento da população e a amparar os excluídos de então, evitando que os mesmos migrassem em massa para os maiores centros urbanos. Isso significou profundas mudanças, por duas razões: primeiramente, porque evidenciava o papel do Estado enquanto agente de regulação e de regulamentação, através de políticas públicas; em segundo lugar, porque foi sendo retirado paulatinamente das paróquias religiosas esse tipo de função, principiando uma inexorável tendência à separação entre Estado e Igreja. Trata-se de processo que se inicia através de obras assistenciais pontuais, mas que atingiria níveis notáveis ao fim do século XIX, com instituição do ensino público universal atrelado ao Estado.

A experiência européia mostra como o Estado foi se tornando cada vez mais público, criando condições para a construção da democracia e universalização da

cidadania. Nesse processo, seu tamanho multiplicou-se várias vezes. Hoje, ao se questionar a validade de manter-se tal dimensão, o que se discute é o fato da promoção do progresso social já ter atingido níveis satisfatórios e uma dinâmica própria, capaz de prescindir da ação estatal.

Nosso Estado privado

No Brasil, a história nos mostra traços bem particulares na formação do Estado e na constituição de seu caráter público. Desde o início da colonização há uma persistente simbiose entre as dimensões pública e privada na gestão da coisa pública. O *Príncipe* e o *Senhor* se fundiam na mesma pessoa: o senhor de engenho, o barão do café ou o latifundiário, em geral. As formas de representação do poder público, no universo da compreensão real ou simbólica da população, cristalizou-se como algo materializado apenas através da mediação exercida pelos senhores de terras. Através deles, poder-se-ia chegar ao pouco de concreto oferecido pelo Estado: o *assistencialismo*. E, à medida que esta era tradicionalmente a única forma possível de relação entre Estado e sociedade, a expectativa social *vis-à-vis* o poder público não transcendia tal prática.

Nesse sentido, a legitimidade das estruturas de poder estava assentada numa reciprocidade: o poder central provia fundos e se omitia quanto ao poder local, que

encarnava as prerrogativas de Estado e veiculava privadamente favores públicos; por outro lado, o reconhecimento da esfera de poder nacional estaria assegurado incondicionalmente pelas oligarquias locais, sempre fiéis desde que abastecidas de verbas e que mantinham a fidelidade em seus domínios territoriais, graças a seu papel de intermediárias dos favores públicos.

Grande e patrimonialista

Nos anos 30 cresce bastante o Estado, dentro da lógica de que era imperativo empreender publicamente, no Brasil, ações que espontaneamente não emanavam da iniciativa privada. Amplia-se o raio de atuação do setor público e, inevitavelmente, cresce a esfera burocrática.

Tal fenômeno, que não é tipicamente brasileiro, reflete uma tendência internacional coerente com a era keynesiana, onde o setor público passa a ser o carro-chefe dos processos de desenvolvimento. No último pós-guerra, esse processo torna-se ainda mais notável, com a generalização do planejamento e a ampliação das atividades produtivas estatais.

Em outras palavras, a configuração atual do Estado brasileiro reflete, na verdade, um desenho que não é recente. Assim, a questão que se

apresenta é: *o que há de novo, hoje, que nos faz repensar ou rediscutir o tema?*

A resposta a esta questão pode ser circunscrita a três elementos:

- a crise fiscal e de endividamento público impede, hoje, que as velhas formas de garantia da legitimidade das estruturas de poder sejam asseguradas pelas práticas tradicionais de favores públicos concedidos por intermédio de mandatários locais: simplesmente, esgotaram-se as fontes de verbas;
- há uma crise geral, no mundo, do paradigma do *welfare state*;
- ainda que tal crise, no Norte, seja consequência principalmente do atingimento de patamares máximos de tal prática, o que não é o caso brasileiro, o desencanto com seu papel mágico de legitimador da ação estatal tem servido de referência para a ofensiva ideológica das velhas teses liberais e anti-Estado.

Aos pontos acima assinalados, há que se agregar um aspecto bem relevante, que vem afetando a legitimidade social de instituições públicas no Brasil. Trata-se da própria eficiência e funcionalidade do aparelho produtivo público e de organismos estatais. Tradicionalmente, tais empresas e órgãos públicos têm sido objeto de uma ação estatal que só poderia levar aos atuais impasses funcionais, na medida em que:

- têm suas atividades em grande parte voltadas para fins políticos de provimento de favores a forças aliadas;
- são geralmente dirigidos por elementos recrutados por critérios de fidelidade política muito mais do que de competência técnica;
- vêm sendo castigados por uma política de pessoal atrofiada há pelo menos uma década e meia;
- sofrem penúria e descontinuidade orçamentária por conta da própria crise do setor público;
- enfrentam um endividamento que resulta de uma política macroeconômica de atração de capitais internacionais; e
- sofrem o peso acumulado de décadas de prática de taxas e tarifas inferiores aos seus custos, já que funcionavam como mecanismo de subsídio ao setor produtivo privado (esse é o caso típico da siderurgia e do crédito agrícola).

Tempo de repensar

 diagnóstico da crise do setor público brasileiro é de grande importância no momento atual, pois estamos em pleno processo de revisão do papel do Estado, sendo esta a tônica dos debates sobre as estratégias do novo governo. A opinião pública mostra-se favorável ao

enfrentamento desta questão e a mídia tem destacado grande espaço ao tema. O desencanto da população em geral quanto ao mau funcionamento das estruturas públicas encontra eco numa legião de políticos e tecno-burocratas do setor público que, formados na prática do planejamento centralizador e autoritário, hoje converteram-se em bastiões da defesa de teses desestatizantes. A estes, somam-se intelectuais que implícita ou explicitamente abraçam a causa neoliberal.

Qualquer que seja a opção a ser adotada quanto às funções e ao formato do Estado que emanará da nova fase política que ora se inicia, é preciso que se leve em consideração certos fatores, que particularizam o caso brasileiro em relação às referências internacionais, mesmo que estas sejam relevantes de serem lembradas.

Um primeiro alerta deve ser lançado aqui, no sentido de que há riscos de se adotar medidas precipitadas e simplificadoras que, baseadas no elevado grau de consenso social atingido, reduzam o entendimento da realidade. Trata-se da forte tendência a um voluntarismo precipitado, que visa reduzir os erros da gestão pública por meio da virtual retirada do Estado de algumas de suas atividades: empresas são privatizadas; instituições são transferidas (às vezes impositivamente) a esferas estaduais ou municipais; órgãos são extintos ou deixados no limbo,

sem recursos nem funções; atividades essenciais são abandonadas, como é o caso da saúde pública e dos transportes.

Conforme já foi assinalado, nosso legado histórico é profundamente marcado por seu caráter *patrimonialista*, onde a coisa pública é gerida como uma extensão dos domínios privados. As implicações deste tipo de prática são bem conhecidas e se traduzem hoje na dicotomia cidadania-exclusão social, bem como reproduzem e atualizam vícios de nossa tradição política: clientelismo, assistencialismo, fisiologismo e corrupção.

As fórmulas de enfrentamento das mazelas do mau funcionamento das estruturas públicas no Brasil baseiam-se em experiências tentadas em outros contextos, onde a gênese dos problemas obedeceu a outra lógica e onde os níveis de extensão da ação do Estado são também distintos. A isto agregue-se o fato de que nem sempre a narrativa de tais experiências como argumento para sua imitação corresponde efetivamente ao ocorrido. Por exemplo, os britânicos, sob a égide de Margaret Thatcher, reduziram consideravelmente o Estado em sua dimensão produtiva, mas não na social. Não houve privatização de políticas públicas, só da produção de mercadorias e de serviços. O Estado britânico, hoje, regulamenta mais o sistema econômico do que há quinze anos atrás; e isso é natural, tendo em vista que, ao não ser mais o executor direto de certas atividades, é

imperativo assegurar o seu cumprimento em moldes social e economicamente justos e eficientes.

Também nos EUA e no Japão a redução do Estado, típica da década de 1980, se deu na execução direta de certos serviços, mas não se traduziu, por exemplo, em diminuição dos elevados níveis de protecionismo e regulamentação praticados naqueles países. Além disso, em seu aspecto público, o Estado cresceu ali (assistência pública, meio ambiente, saúde etc).

Nossa desestatização

Na forma como vem sendo praticada no Brasil, a desestatização tem apresentado características que constituem riscos de agravamento dos problemas que busca solucionar.

Primeiramente, aqui tem-se insistido em associar desestatização (como sinônimo de privatizações) a desregulamentação. Isso é uma incoerência, pois o repasse de certas atividades à iniciativa privada deve ser precedido da definição das regras de funcionamento, sobretudo em se tratando da operação de serviços públicos. Caso contrário, corre-se o risco de se reproduzir desacertos como os ocorridos na Argentina, onde a *lógica do mercado* vem determinando uma gestão privada de serviços públicos seletiva e perversa: certas linhas de metrô privatizadas encerram sua operação diária em horá-

rio indeterminado, dependendo do número de passageiros, deixando usuários não servidos; o fornecimento de eletricidade passou a segregar áreas com grande incidência de inadimplência e pequena demanda; a telefonia sofreu aumentos proibitivos a boa parte da população. Em suma, na Argentina, a busca da eficiência econômica das empresas prestadoras de serviços públicos que foram privatizadas tem se chocado frontalmente com seu papel social. Por trás desta constatação surge a questão sobre o que é mais importante: a lucratividade destes negócios ou sua eficiência social, materializada na democratização do acesso aos serviços públicos?

Em segundo lugar, a experiência de privatizações no Brasil tem revelado uma tendência por parte do próprio governo no sentido de desvalorizar o produto que tem a vender. Contrariamente às vendas privadas, as empresas estatais têm sido previamente debilitadas e desacreditadas, antes de serem ofertadas no mercado. Evidentemente, o resultado inevitável é a obtenção de baixos preços de venda. Além disso, a análise do quadro das privatizações já efetuadas demonstra que as empresas mais fáceis de ser vendidas são as que apresentam melhor desempenho (efetivo ou potencial). Isso leva à constatação de que o argumento da cura do déficit público através da queima do patrimônio é falacioso: se o Estado vende as empresas rentáveis, sobrarão as

deficitárias; o problema das finanças públicas tenderá a se ampliar, passado o impacto inicial da receita de ativos oriundos da privatização. Esse fenômeno, aliás, já se verificou na Grã-Bretanha e explica, em grande medida, a queda do gabinete chefiado por Margaret Thatcher.

Em terceiro lugar - e isso é preocupante - o processo de desestatização no Brasil tem sido marcado também pelo abandono de certas atividades e funções públicas na esfera social e de infraestrutura. O setor saúde foi virtualmente sucateado, após tantos anos de abandono. Toda infraestrutura de serviços públicos padece, em maior ou menor grau, de deterioração em sua qualidade e capacidade de atender a uma população cada vez mais carente.

Por trás da experiência brasileira de desestatização é possível decifrar, portanto, uma dupla tendência: a de privatizar empresas públicas e a de reduzir o âmbito de atuação das políticas públicas em geral, inclusive na esfera social.

Este último aspecto merece atenção. Se o sacrossanto mercado fosse capaz de satisfazer as demandas de políticas públicas sociais, no caso brasileiro, seguramente não teria sido necessário a entrada do Estado neste setor. Mas num país onde o mercado é incipiente a ponto do setor produtivo não prescindir do amparo estatal para se desenvolver, dificilmente se pode-

ria esperar que serviços públicos que não são rentáveis em nenhuma parte sejam de interesse do setor privado e, ao mesmo tempo, sejam acessíveis a toda população.

Crise Institucional

Sem dúvida alguma, a crise do Estado brasileiro se expressa visivelmente em sua dimensão institucional. Pelos impasses econômicos, pelo sucateamento de seu capital físico e humano, pelo descrédito frente à população, pela sucessão de tentativas malfadadas de planejamento, pela má gestão, as instituições públicas se encontram em situação deplorável.

E qual a solução?

Seguramente, há mais de uma via possível de atacar tal problema. A mais evidente tem sido a consolidação do Estado de desmantelamento. Mas é preciso não esquecer que, ainda que debilitadas e ineficientes, nossas instituições públicas constituem um patrimônio edificado ao longo destes dois últimos séculos. Qualquer que seja o leiaute do setor público na nova ordem institucional e política que emergirá neste fim de século, serão necessários organismos públicos. E estes, não se pode esquecer, são corpos vivos, que nascem, se desenvolvem e

amadurecem ao longo do tempo, podendo eventualmente morrer.

Nenhum país hoje desenvolvido conseguiu atingir tal estágio sem antes contar com instituições públicas maduras e consolidadas. Todas as reformas administrativas do setor público bem sucedidas no mundo, buscaram resgatar e não sucatear o patrimônio institucional construído¹. Enquanto os britânicos, franceses e americanos associam a legitimidade de organismos públicos à sua perenidade, aqui parece haver um novo e perigoso mito, que é o da necessária e constante transformação nas formas de atuação estatal. Valoriza-se as mudanças de nome, de organograma e na arquitetura funcional, como se isso bastasse para melhorar o desempenho de cada órgão. Na verdade, além de não se resolver o problema, fragiliza-se ainda mais as instituições.

Elementos para uma solução

E qual seria a fórmula para sair do atual impasse, apontando no sentido de novas e possíveis tendências institucionais? Alguns procedimentos apresentam-se como imperativos, no momento atual, mesmo que não esgotem o elenco global de medidas necessárias e possíveis:

- valorização do acervo institucional, no lugar de patrocí-

¹ As Alemanhas que sucederam à queda do Terceiro Reich podem ser a exceção que confirma a regra. Mas ainda assim não se deve esquecer que a Oriental resultou em fiasco tão logo atenuou-se a pressão do regime político instaurado e, no caso da Ocidental, a herança institucional não foi totalmente desprezada.

nar o seu desmantelamento;

- romper com o falso preconceito de que as privatizações têm que ser feitas de par com a desregulamentação;
- resgatar e valorizar o papel do Estado na formulação e na condução das políticas públicas;
- descentralizar ao máximo a execução das políticas públicas, tanto ao nível espacial (estados e municípios) quanto dos agentes envolvidos (parcerias com a sociedade civil e terceirização/franquias/cenções, desde que devidamente regulamentadas); e
- instituir, de maneira efetiva, práticas de acompanhamento e avaliação de políticas públicas, como forma de resgatar a importância do planejamento, imprimir transparência ao processo, responsabilizar os agente envolvidos e aumentar a eficiência no uso dos meios e no atingimento dos fins.

Instituindo tais práticas, o Brasil poderá rumar no sentido de romper com a penosa tradição de gestão patrimonialista da coisa pública.

Em suma, o que importa hoje não é fugir à responsabilidade pública do Estado, por causa da má condução das instituições. O mau Estado não deve ser substituído pelo não-Estado, mas sim pelo bom Estado!

Bibliografia

- BUCCO, Arnaldo e MINSBURG, Naum - *Privatizaciones - Reestructuración del Estado y de la Sociedad*, Ed. Letra Buena, Buenos Aires, 1991.
- BURSZTYN, Marcel - *O País das Alianças: Elites e Continuidismo no Brasil*, Ed. Vozes, Petrópolis, 1990.
- CROZIER, Michel - *Etat Modeste, Etat Moderne*, Ed. Fayard, Paris, 1987.
- DE CLOSETS, François (coord.) - *Le Part de la Responsabilité - Rapport de la Commission Efficacité de l'Etat*, La Documentation Française, Paris, 1989.
- GERCHUNOFF, Pablo (org.) - *Las Privatizaciones en Argentina (primera etapa)*, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1992.
- Gov. da França - *L'Evaluation en Développement*, La Documentation Française, Paris 1994.
- Gov. da França - *L'Evaluation en Développement*, La Documentation Française, Paris, 1992.
- Gov. da França - *Evaluer les Politiques Publiques*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris, 1986.
- HURL, Brian - *Privatization and the Public Sector*, Heinemann Educational, Oxford, 1988.

NIOCHE, Jean-Pierre e POINSARD, Robert - *L'Evaluation des Politiques Publiques, Ed. Economica*, Paris, 1984.

RANGEON, François et al. - *L'Evaluation dans L'Administration*, Ed. PUF, Paris, 1993.

VERNON, Raymond (ed.) - *La Promesa de la Privatización - un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1992.

VIVERET, Patrick - *L'Evaluation des Politiques et des Actions Publiques - Rapport au Premier Ministre*, La Documentation Française, Paris, 1989.

Resumen

SER O NO SER: HE AQUÍ LA CUESTIÓN DEL ESTADO BRASILEÑO

Analiza la crisis del Estado brasileño privilegiando los aspectos de la crisis existencial (tamaño ideal del Estado); la lógica del crecimiento de las estructuras de Estado (cómo y por qué el Estado moderno ha llegado a tal dimensión y formato); el Estado público (en cuanto agente de regulación y de reglamentación); el Estado privado (la persistente simbiosis entre las dimensiones pública y privada en la gestión de la cosa pública); y el Estado grande y patrimonialista (el sector pú-

blico pasa a ser el conductor de los procesos de desarrollo). Hace, además, que el lector reflexione sobre las funciones y el formato del Estado, considerando los anhelos de la sociedad, nuestro legado histórico, el proceso de privatización y la dimensión institucional.

Abstract

TO BE OR TO BE: THAT IS THE QUESTION OF BRAZILIAN STATE

The paper analyzes the crisis of the Brazilian State privileging the aspects of the existential crisis (ideal size of the State); the logic of growth of the State structures (how and why the modern State reached such dimension and shape); the public State (as regulation and regulation agent); the private State (the persistent symbiosis between public and private dimensions in the administration of public assets); and the big and patrimonial State (the public sector turns out to be the leader of the development processes). It also leads the reader to think the functions and shape of the State, considering the anxieties of society, our historical inheritance, the process of privatization and the institutional dimension.

Marcel Bursztyn é professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.