

---

INSTITUTO DE FORMAÇÃO POLÍTICA

PSDB - SÃO PAULO



1º CICLO DE FORMAÇÃO POLÍTICA

TEXTO DE APOIO Nº 2

CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO ESTADO

## APRESENTAÇÃO

O Primeiro Ciclo de Formação Política do **PSDB/SP** é desenvolvido através de um programa que envolve textos de apoio e metodologia próprios. O texto presente, bem como os demais abaixo indicados, representam a contribuição individual de membros deste Instituto, porém questionada e aceita coletivamente por aqueles que se dispuseram, democraticamente, a assumir a decisão de utilizá-los como recurso pedagógico.

A elaboração dos textos levou em conta os importantes aspectos teóricos, históricos e didáticos, sempre de acordo com os objetivos do programa.

Texto I - **Política e Partidos Políticos**

Texto II - **Considerações a Respeito do Estado**

Texto III - **A Social Democracia**

## II - CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO ESTADO

### Sumário

II.a - Introdução .....	01
II.b - Os Principais Problemas do Estado no Brasil .....	03
II.c - O Estado: Concepções Gerais (Breve Histórico) .....	08
II.d - Confluências entre os Problemas do Estado em Geral e do Estado Brasileiro .....	12
II.e - Reformas no Campo Geral .....	14
II.f - Propostas Políticas Imediatas .....	16
II.g - Encerramento .....	22

## II.a - Introdução

Ao longo desta década de 80, toda semana, se não todo dia, se viu estampado nos jornais os problemas e as dificuldades do Estado, as dificuldades do Governo, e das relações da Sociedade com o Estado.

Gastou-se uma quantidade enorme de tinta e papel em notícias ou artigos, análises simplistas ou sofisticadas, denunciando os problemas que enfrenta o Estado e apontando soluções.

Parece que não será diferente na década que iniciamos - os anos 90. Sobretudo para nós brasileiros que já temos até data marcada para corrigirmos o rumo nas regras gerais que orientam o próprio funcionamento do Estado e do Governo, que balizam as relações na Sociedade e desta com o Estado: é o processo de Revisão Constitucional marcado para 1993, aonde, inclusive, estaremos decidindo por meio de um plebiscito qual o Sistema de Governo mais adequado ao nosso país: Parlamentarismo ou Presidencialismo.

Mas não foram apenas os jornais que se contagiaram, meios de comunicação em geral (televisão, rádio ou revista) passaram a se preocupar em discutir este tema, as livrarias encheram suas prateleiras com livros instigando o debate. Não seria um exage

ro dizer que a discussão se generalizou, deixou de se restringir aos grupos acadêmicos ou de especialistas, de um jeito ou de outro todos passamos a ter opiniões a respeito do Estado, do Governo, e de como a Sociedade deve se relacionar com ambos.

Contudo, se as opiniões acabam convergindo sobre quais são os principais Problemas a serem enfrentados, está longe de haver consenso sobre quais são as suas principais Causas e de que maneira se deve encaminhar as Soluções.

Estas dificuldades em encontrar soluções e explicações consensuais podem ser explicadas pelas diferenças entre os interesses que acabam representando aqueles que se esforçam em procurar os nexos, as relações, capazes de esclarecer este complexo tema: O ESTADO. Ressalve-se, que quando se fala em interesses devemos entender de maneira ampla: interesses materiais imediatos, interesses econômicos mais gerais, interesses sociais, interesses ideológicos, e mesmo, interesses políticos - entre outros. Dita de uma maneira mais elaborada: a posição dos grupos e classes na estrutura social gera distintos interesses conflitantes entre si, em maior ou menor intensidade.

## II.b - Os Principais Problemas do Estado no Brasil

Começemos por nos perguntar, quais são os principais problemas enfrentados pela organização do Estado? Problemas que tanto atijam a curiosidade de jornalistas, de autores ou articulistas, que tanto atijam nossa curiosidade.

Aqui, no Brasil, com frequência nos deparamos com críticas generalizadas ao Estado, a setores da Administração Pública e ao funcionalismo.

Vejamos algumas delas:

- . ineficiência e inchaço burocrático, decorrência do clientelismo (nomeação sem concurso de apadrinhados) e da ausência de uma política de reciclagem do funcionalismo;
- . inexistência ou fragilidade da ação estatal em áreas onde deveria haver presença ágil e eficaz, notadamente na área social;
- . presença em demasia do Estado na economia (tanto na sua regulamentação, como presença em áreas que poderiam ser absorvidas pela iniciativa privada);
- . centralização do poder (excesso de força no executivo com desestímulo do judiciário e legislativo e centralização das decisões de governo e concentração de recursos).

A estas características, soma-se uma crescente deterioração da moralidade pública: ampliou-se o clientelismo, cresceu a corrupção e se generalizou a impunidade dos crimes contra os bens públicos.

Mas as dificuldades, lamentavelmente, não se esgotam aí. A política de clientela, que incha a máquina estatal às expensas dos cofres públicos e às custas dos padrões de idoneidade dos servidores, encontra correspondência naquilo que se poderia chamar de práticas cartoriais. Ou seja, na concessão de privilégios a grupos corporativos, empresariais ou de categorias sociais. Essas práticas estão arraigadas em todos os poros da máquina pública - nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como nos três níveis do sistema federativo - (União, Estados e Municípios) - em função de laços cúmplices entre setores privados e estatais.

Estes cartórios, nichos de concessões, acabam por pressupor articulações entre setores empresariais e setores da burocracia estatal. Assim, acabam por aparecer fundos de recursos com autonomia orçamentária, recursos tributários vinculados, subsídios ou incentivos localizados e manutenção de reservas de mercado para setores que já não os necessitam.

Acresce-se a estas dificuldades um quadro de funcionalismo público completamente desequilibrado. A falta de uma política de recursos humanos, que permitisse o aperfeiçoamento ou a reciclagem dos funcionários, combinou-se com o desestímulo dos baixos salários. A consequência é o crescimento da burocracia e da ineficiência, o funcionalismo acaba por se transformar em um corpo com interesses próprios, já não funciona apenas para dar conta das necessidades sociais, funciona cada vez mais fortemente na defesa dos interesses que desenvolveu - afastando-se de cumprir aquela função para que foi criado. Passa a defender, sobretudo, seus interesses corporativos.

E isto se torna mais grave num país com uma quantidade enorme de carências como o nosso.

Aqui, o Estado, que não cumpriu sua função nas soluções dos principais problemas sociais, na erradicação daquelas carências básicas (educação, saúde, habitação, sistema previdenciário digno, proteção do desemprego,...), cumpriu seu papel de suporte do desenvolvimento econômico. Mobilizou recursos e os investiu naquela infra-estrutura (siderurgia, energia, telecomunicação, transporte,...) necessária ao desenvolvimento, e mais, criou outras formas de estímulos: subsídios e incentivos aos produtores, reservas de mercados e políticas tarifá -



rias, entre outras. Caracterizou-se mais como um Estado incen  
tivador do crescimento econômico, afastando-se da função de  
estimulador do desenvolvimento social como um todo.

Mas também esta forma de intervenção acabou passando por des-  
virtuamentos. O Estado acabou se ocupando de áreas que deve-  
riam ser geridas pela atividade empresarial privada, subordi-  
nou ações governamentais a interesses privados aliados a seto-  
res burocráticos (cartorialização), houve encampação de empre-  
sas privadas insolventes pelo Estado para "socializar perdas"  
e beneficiar alguns poucos às custas dos contribuintes, e mes-  
mo, utilização do aparelho estatal por setores burocráticos  
em benefício próprio.

Com o advento da crise econômica em meados da década de 70,  
combinou-se o acirramento destes desvios com uma crescente  
debilitação daquela ação positiva que o Estado exercia sobre  
o desenvolvimento econômico. Além da queda de receitas natu-  
rais que um período de recessão causa ao Estado, a forma esco-  
lhida para gestão da crise transformou o Estado no grande "so-  
cializador" das perdas: a dívida externa que em sua maioria  
era de responsabilidade do setor privado chega hoje a ser em  
85% de seu total de responsabilidade do Estado, reprimiu-se

os preços cobrados pelas estatais como forma de evitar a estagflação, a dívida interna se agigantou e hoje passou a ser uma forma de transferência de recursos para o setor privado,...

Aquele tipo perverso de desenvolvimento permitiu que o Estado Brasileiro se organizasse politicamente, nas últimas três décadas, de maneira autoritária. Para cumprir seus desígnios, restringiu as liberdades democráticas e concentrou o poder político. A consequência foi também a centralização dos recursos e das decisões administrativas no Governo Federal. As restrições impostas ao pleno funcionamento daquelas instituições - próprias da democracia (sindicatos, associações, partidos políticos) possibilitou uma ação estatal sem os necessários controles, que deveriam ser exercidos pela Sociedade, mas que agora se encontrava destituída de seus instrumentos de ação. Assim, reforçou-se o caráter perverso das articulações entre desenvolvimento econômico e ausência de democracia, entre o Estado e a Sociedade.

## II.c - O Estado: Concepções Gerais

### (Breve Histórico)

Como acabamos de ver, problemas não faltam. Agora, antes de propor algumas alternativas para as dificuldades levantadas, poderíamos nos perguntar: para que serve o Estado? O que é o Estado?

Vejamos duas concepções que se confrontaram no século passado:

1. O Estado como instrumento da Sociedade na luta para alcançar o Bem Comum;
2. O Estado como instrumento de dominação de uma classe sobre a Sociedade.

Estas duas definições que, grosso modo, conseguiram expressar duas grandes tendências do pensamento que se opunham desde meados do século passado, a partir da primeira ou segunda década deste século (tanto uma, como outra) começaram a perder a capacidade de cumprir aquela função básica: a de representar interesses (lembremo-nos, aqueles interesses entendidos no sentido amplo: ideológico, sociais, econômicos ou políticos).

Então, o que isto quer dizer?

Que mesmo definições simples que têm serventia num determinado período deixa de explicar, em parte ou completamente, em outro período. Isso se deve fundamentalmente a dois motivos:

- . primeiro, a própria debilidade que eventualmente as definições têm para explicar aquilo que analisam;
- . segundo, é que o próprio objeto de explicação (aqui, no caso: o Estado como articulador das necessidades sociais) evolui com o desenrolar do processo histórico.

Não faria mal citar, mesmo que rapidamente, algumas experiências de Estado que marcaram, na primeira metade deste século, a história da humanidade:

1. O New-deal americano: que, na luta para vencer a Grande Depressão de 29, obrigou uma forte intervenção do Estado no processo econômico (particularmente em seu setor produtivo) aliando-a a políticas de proteção social (como, previdência social, proteção de salários, controle de jornada de trabalho), encontrando assim o caminho para a reconstrução do país e sua preparação para exercer o importante papel de liderança no cenário internacional;
2. O Stalinismo: que, sob formas totalitárias, de centralização política e econômica, deu continuidade ao processo revolucionário de 1917, reformulando a forma de produção agrícola do país (coletivizando-a) e desenvolvendo uma política de industrialização pesada; a custo de muita violência, conse-

guiu preparar o país para enfrentar uma guerra em seu território e caminhar para disputar a hegemonia mundial com os Estados Unidos;

3. O Nazismo: que, caracterizando-se como genocida (depois de encarcerar seus inimigos em campos de concentração os levava ao extermínio), interviu fortemente no processo econômico, defendendo mesmo a participação do Estado nos lucros - dos grandes monopólios, desenvolveu um programa de recuperação da produção nacional baseada no armamentismo; com aspirações expansionistas, tomou a iniciativa de conflagração, marcando o início daquilo que seria a maior das tragédias por que a humanidade já passou - a II Guerra Mundial.

A experiência recente, aquela que transcorreu depois da Segunda Grande Guerra, caminhou para definir o Estado como regulador dos conflitos de interesses (inter e intra-classes). Este tipo de Estado pode surgir basicamente porque algumas condições básicas são preenchidas:

- . uma grande perspectiva de desenvolvimento econômico: assim, havendo crescimento da riqueza há o que disputar, ou seja, disputar a própria riqueza criada;
- . a estabilização do processo democrático: a terrível experiência da guerra, e das consequências do Nazismo e do Facismo, levaram à compreensão que as tensões sociais precisavam encontrar o caminho da negociação - como consequência, houve o fortalecimento daquelas instituições capazes de cumprir estas funções: os sindicatos, as associações, os partidos políticos.

Este tipo de Estado, que por esta peculiaridade de combinar democracia com um modelo econômico que permitia o desenvolvimento, construiu mecanismos de proteção tanto social (previdência, salário-desemprego, saúde, educação, auxílio moradia,...) quanto ao próprio processo econômico (subsídios e estímulos a setores que dele necessitavam, além do próprio investimento público). Por estas características, por garantir as necessidades básicas, passou a ser definido como Estado do Bem-estar Social.

Como deu para notar, esta forma de Estado é típica de países desenvolvidos. Mas, mesmo hoje, esta forma de organização estatal enfrenta uma série de críticas. As mais constantes se centram no seu forte intervencionismo econômico.

Sobram outros tipos de críticas: ineficiência, crescimento da burocracia, aumento dos custos do Estado e por consequência da carga fiscal...

## II.d - Confluências entre os Problemas do Estado em Geral e do Estado Brasileiro

Aqui observamos que há uma coincidência de críticas feitas àqueles Estados de países desenvolvidos com as críticas que se fazem ao Estado aqui no Brasil.

Passando ao largo do fato de que a crise econômica, que teve seu início em meados da década de 70, atingiu todos os países, não fazendo distinção entre pobres ou ricos. E longe de qualquer comparação entre a assistência realmente efetiva que aqueles Estados prestam a seus cidadãos (saúde, educação, auxílio moradia, previdência, salário-desemprego,...) e a total desassistência social aliada a um quadro de absoluta carência em nossas áreas sociais, o fato é: que tanto lá como cá o Estado passa a encontrar dificuldades para seu financiamento.

Sem querer complicar muito as discussões, aparecem pelo menos duas grandes razões para explicar esta crise do Estado: as dificuldades para a manutenção do desenvolvimento econômico e a crescente debilitação daqueles instrumentos próprios de uma vida democrática, os sindicatos, as associações, os partidos políticos (debilidade que tem como causa fundamental a perda da

visão de conjunto por parte destas formas de organização, privilegiando seus interesses particulares). E nisto, também há uma grande coincidência entre as dificuldades que enfrentam os países desenvolvidos e (de maneira bem mais acirrada) nós aqui deste Brasil.



## II.e - Reformas no Campo Geral

No campo das grandes definições, existe uma corrente de pensamento, que observando estes problemas, sugere que a solução é diminuir drasticamente o poder do Estado e deixar que o mercado regule as relações econômicas. Defendem o que chamam de Estado Mínimo, um Estado que se ocupe fundamentalmente das Relações Jurídicas da Sociedade.

Com uma perspectiva diversa daqueles que postulam um Estado Mínimo, tem-se que concordar com a necessidade de uma profunda Reforma no Estado, que o redimensione para que cumpra com eficiência seu papel. Que seja o instrumento capaz de liberar as forças do desenvolvimento e manter as instituições democráticas.

Já no nosso caso, no Brasil, além de avançar no sentido apontado acima, é preciso colocar o Estado na luta para superar nossas principais carências (saúde, educação, habitação, seguro - desemprego, sistema previdenciário digno,...).

É preciso encontrar formas de mobilizar a poupança privada, retirando-a do setor especulativo e encaminhando-a para o setor produtivo.

produtivo - possibilitando o crescimento do emprego e da renda nacional. Aqui o Estado pode cumprir um papel importante, não só como investidor ou fomentador do desenvolvimento, mas através de um planejamento estratégico, ajudando a Sociedade na busca da definição de grandes linhas gerais para onde deva crescer - investindo na pesquisa de ciência e tecnologia, estabelecendo políticas de desenvolvimento industrial.

## II.f - Propostas Políticas Imediatas

Depois de toda esta discussão, passaremos agora a falar naquelas reformas de caráter mais objetivo e imediato, aquelas reformas que são os pressupostos necessários para colocar o Estado em condições de contribuir com o processo de retomada do desenvolvimento econômico e aprofundamento da democracia.

Começaríamos dizendo que é impositivo que se coibam as práticas clientelistas. Além da necessidade de que os cargos públicos sejam preenchidos por concurso, é fundamental uma política de reciclagem do funcionalismo: otimizando os recursos públicos e preparando os servidores para que passem a dar conta das tarefas que lhes serão atribuídas no processo de modernização que se impõe ao Estado. É necessário, também, uma política salarial, que respeitando os limites orçamentários, acabe com a sub-remuneração de amplas parcelas do funcionalismo e, ainda, corrija aquelas distorções que permitem a uma parcela dos funcionários ganhos muito elevados - incompatíveis com a noção de justiça e de equilíbrio que deve orientar uma política de salários para o funcionalismo público.

Precisamos, também, enfrentar um outro problema que citamos no início: aquilo que chamamos de práticas cartoriais - (lembra-se?), aquele conluio de setores da burocracia que acabam por permitir privilégios tanto a uns como a outros. Prática essa, que não só acaba gerando bolsões de ineficiências - pois que não se privilegia os mais competentes e sim aqueles que se acercam da burocracia estatal, mas também, acaba por gerar um ambiente propício para a corrupção. Aqui, a palavra chave é: transparência. Ou seja, os atos públicos (como concorrências, concessões de serviços, subsídios e incentivos fiscais,...) devem ser pautados por critérios que possibilitem a maior eficiência da aplicação de recursos, priorizando aqueles setores mais úteis à Sociedade; e mais, estes atos devem preservar seu caráter público, devem ser fruto de indicações da própria Sociedade e, ainda, devem ser plenamente transparentes para que ela tenha a possibilidade de controlá-los. Os desvios dessa orientação, deverão ser corrigidos - constatando-se corrupção, impor-se-á punição exemplar.

É preciso que a Sociedade exerça o controle do Estado, para isso é importante reforçar os canais já existentes (mais diretamente: o Tribunal de Contas, o Legislativo, o Judiciário; mais indiretamente: os partidos políticos que não participam do Go-

verno, as associações, os sindicatos, os conselhos comunitários), como também, criar novos instrumentos - que permitam, mesmo, uma ampliação da participação da Sociedade no processo decisório de alocação dos recursos públicos.

Assim, deve-se reforçar a tendência descentralizadora imprimida pelo último processo constituinte. Pois que, além de ser mais fácil o controle daquilo que está mais perto da população por parte desta mesma população (os Municípios e os Estados), o desperdício é menor. Fruto da própria proximidade, há uma maior sensibilidade para o processo de estabelecimento de prioridades.

Passemos agora a um tema muito sensível: Privatização

De início, há que se corrigir aquela distorção citada por nós lá atrás: é preciso transferir às mãos privadas, ou mesmo fechar se não for possível a transferência, aquelas empresas en- campadas pelo Estado para salvá-las do processo de insolvência - empresas que não devem, e a rigor nunca deveriam, ter estado, sob controle estatal.

O outro flanco a ser enfrentado é a definição de um processo de privatização que combine a racionalização do gerenciamento administrativo daquelas Empresas Estatais, que por razões estratégicas devam ficar na mão do Estado, com formas de privatização (vendas de empresa ou concessões de serviços públicos) que mobilizem a poupança privada para o investimento.

Bom, pode-se perguntar: o que deve ficar sob controle do Estado? Que setores devem ficar sob o regime de concessão? E quais devem sofrer privatização?

O que se pode dizer é que essa definição tem que ser fruto do amadurecimento da discussão na Sociedade, é daqui que devem surgir as indicações. Ter-se-á que se respeitar a nossa cultura: por exemplo, não se concebe a privatização de uma empresa como a Petrobrás ou o Banco do Brasil, já no setor de Telecomunicações acabou-se por se criar um regime misto (concessão e propriedade estatal) e em outros setores tradicionalmente geridos pelo Estado (como parcela da Siderurgia ou o transporte ferroviário) começa-se admitir a possibilidade de privatização ou funcionamento sob regime de concessão.

Gostaríamos ainda, de nos manifestarmos sobre o Sistema de Go  
verno que achamos mais adequado para o Brasil: o Parlamenta-  
rismo.

A mais forte razão para que se implante o Parlamentarismo co-  
mo Sistema de Governo é a sua capacidade de solucionar as cri  
ses políticas. A distinção que surge entre o chefe do Estado  
(o Presidente) e o chefe de Governo (o Primeiro-ministro) pos  
sibilita que o Presidente cumpra um papel de moderador das  
questões políticas e articulador daqueles interesses permanen  
tes do Estado aos interesses mais imediatos do Governo - este  
de responsabilidade do parlamento representado pelo Primeiro-  
ministro. Acresce-se ainda, pela flexibilidade deste Sistema,  
que um Governo que comece enfrentar dificuldades na solução  
dos problemas (perdendo com isso sua sustentação no parlamen-  
to) pode ser substituído rapidamente e de maneira não traumá-  
tica - num Sistema Presidencialista tem-se que esperar o fim  
do mandato do Presidente.

Argumenta-se, contra a implantação do Parlamentarismo no Bra-  
sil, afirmando-se que são pressupostos para que ele funcione:  
uma burocracia estatal profissionalizada e partidos políticos  
fortes - coisa que, concordamos, ainda não são realidade. Mas

há que se entender que essas debilidades são justamente consequências da forma com que o Presidencialismo se realizou no Brasil. Estamos firmemente convencidos que a implantação do Parlamentarismo acabará por exigir a constituição daquela burocracia estável e de um sistema partidário forte. Se o Parlamentarismo não será a solução para todos os males, será uma grande contribuição para o processo de gestão democrática e eficiente do Estado.



## II.g - Encerramento

Para encerrarmos, o que se precisa é combinar a Reforma do Estado (política e administrativa), voltando-o para ajudar na resolução dos principais problemas sociais e econômicos, com o que poderíamos chamar de Reforma da Sociedade pelo fortalecimento daquelas instituições típicas de sociedades democráticas ( os sindicatos, as associações, os partidos políticos). É preciso construir as novas formas de articulação entre Estado e Sociedade.