

Modernização do Estado¹

Joaquim Francisco Freitas Cavalcanti*

O texto do artigo reproduz a participação do autor no Forum de Estudos e Debates patrocinado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 1996. Propõe-se a responder à pergunta *por que modernizar o Estado?* e apresenta um "roteiro" de idéias e vivências, fruto de variadas funções públicas que exerceu ligadas ao tema.

Modernizar o Estado suscita a imperiosa necessidade de defini-lo. Trata-se de conceito relativamente recente, em que pese a possibilidade de se recuar aos tempos mais longínquos da história humana para situá-lo. Ao longo dos tempos, e a partir, sobretudo, do colapso das monarquias, o pêndulo do poder experimentou transformações radicais, que as várias formas de governo iriam cristalizando, primeiro com a ascensão da burguesia e, sucessivamente, com uma maior participação das classes médias e trabalhadoras na gestão dos negócios públicos. Esse processo, longe de esgotado, ain-

da se encontra em curso, com avanços e recuos que lembrariam o fluxo e refluxo das marés democráticas. Embora lenta e conturbada, essa evolução há de vingar à luz de princípios aperfeiçoados ao longo de milênios de aprendizados e esforços rumo à civilização.

No bojo desse processo situa-se o Estado. A propalada crise que este atravessa é fruto natural do embate travado entre concepções e preceitos que somente a decantação dialética conducente a uma síntese – por mutável e efêmera que ela se apresente – será capaz de solucionar. O problema básico repousa, assim, na apreciação analítica, minudente e flexível dos componentes dessa crise. Mais uma vez, aqui, há de se ter o espírito aberto à heterogeneidade que carac-

teriza as comunidades humanas, eludindo-se a sôfrega tentativa de formação de uma homogeneidade que resulte artificial e impositiva. A modernização há de ser adotada, sem dúvida. Aliás, está sendo uma das ações prioritárias no mundo, como instrumento incentivador de transformações socio-econômicas, além de vetor de progresso e bem-estar social. Mas sempre o que é válido em determinado contexto necessariamente não o é em outro.

No caso do Brasil, por se tratar de um país de dimensões continentais, cujo território se estende por mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados – o que lhe assegura o quinto lugar no mundo –, fácil se torna apreender a especificidade de sua situação.

Com uma população que supera os 150 milhões de ha-

* Ex-consultor do BID na área da Reforma do Estado.

1. Selecionado pelo PADECEME.

bitantes, a sexta do mundo, desigualmente espalhados pelo seu território, o Brasil exhibe contrastes e desproporções de toda natureza. Cada uma de suas cinco macrorregiões constitui, se isoladamente observada, um verdadeiro país, não só pelas condições geopolíticas, mas também pela especificidade de seus problemas e desafios. Destarte, uma ação de fomento válida, por exemplo, para o Norte Amazônico, não o será necessariamente para o industrializado Sudeste e, muito menos, para o relativamente superpovoado e socialmente estigmatizado Nordeste. Daí que, ao ater-se à modernização do Estado no Brasil, cabe ao analista partir da premissa básica da heterogeneidade nacional, levando em conta as desigualdades socio-regionais.

A vertiginosa velocidade que marca o ritmo dessas mutações demanda, por outro lado, um esforço antecipatório, atitudes de cunho prospectivo, sob pena de se recorrer a respostas efêmeras, atropeladas pelos fatos sociais de curto e médios prazos. O que se há de se evitar, portanto, na tentativa de implantação das reformas, é a perda de visão do conjunto.

No caso brasileiro, a modernização há de ser feita de forma abrangente, partindo da base federativa nos três níveis de poder e desbordando para as unidades que a compõe, à maneira de um processo irrigatório que, descendo das fontes dos mananciais, espraie-se às suas vertentes e tributários. No entanto, muitas dessas reformas já estão ocorrendo, outras podem ocorrer de imediato ou a médio e longo prazos. Por isso mesmo, as sugestões e induções devem admitir ações isoladas inseridas no contexto global programado.

Esses são os dois enfoques básicos na modernização do Estado no Brasil, cujas estruturas legislativa e judiciária constituem preocupação da agenda reformista, até pelo princípio da distribuição de poderes, suas limitações e alçadas. Há de se considerar também, como limitante, o nível de conhecimento de grande parte da população, que não enxerga benefícios no curto prazo e opõe-se às mudanças, pressionando os legisladores e governantes.

POR QUE MODERNIZAR O ESTADO?

Até aqui pretende-se por assente a imperiosidade da

modernização do Estado, utilizando-se, para tanto e sobretudo, o mecanismo da reforma e descentralização administrativa. A título de desdobramento do raciocínio ou provocação dialética, faz-se mister questionar essa imperiosidade consensual. Por que modernizar o Estado? O próprio Estado, na sua dinâmica, contempla a sua constante modernização. Os fatos políticos, sociais, econômicos, culturais etc. provocam, impõem sua modernização, a atualização de seus métodos e sistemas, sem o que a sociedade sobre a qual ele atua se tornaria simplesmente infuncionável. O dinamismo das mutações societárias, com todo o seu elenco de marchas e contramarchas, é que define a arquitetura administrativa, fora da qual se chegaria ao impasse da ingovernabilidade. É a resistência a essa adequação permanente que produz a *crise* do Estado.

O Estado exerce, a um só tempo, papéis ativo e passivo no bojo da sociedade jurídica e politicamente organizada, no sentido de que ele é agente e paciente dos fenômenos que a conformam. Ele não é e não pode ser um ente isolado, abstrato, amorfo. A flexibilidade e a adap-

tação ao substrato comunitário constituem elementos identificadores da sua essência. Por mais desvinculado desse substrato, ele sofre sua influência. E quanto mais a ele esteja vinculado, mais autenticamente representativo das forças que o conformam, mais eficiente o Estado será. Nunca, entretanto, completamente eficiente, porque a satisfação de uma necessidade gera outras necessidades. Daí, a preocupação de uma visão permanentemente holística, que contextualize as ações do Estado. Daí, a necessidade de focar as variantes da transferência de responsabilidades quando povo, empresários, funcionários nem sempre atentos aos seus direitos e obrigações, escolhem o Estado como bode expiatório, esquecendo até de que a escolha de grande parte dos que a comandam é de responsabilidade deles.

Note-se, no entanto, que os casos de sucesso sócio-econômico do mundo moderno não resultaram da liminar condenação do Estado. Note-se também que muitos males debitados à exarcebada ação estatal não foram eliminados com uma maior e, por vezes, também exarcebada diminuição ou atenuação do seu poder. E quando em grande

parte o foram, outros desafios assumiram seu lugar, como se a evolução, o progresso e o bem-estar dos povos, na marcha interminável rumo à verdadeira civilização e à real dignificação humana, estivessem sempre a cobrar seus dividendos de dor.

O ponto de chegada é a construção de um Estado democrático, descentralizado, eficiente no fornecer condições básicas para a formação da cidadania. Rejeita-se o Estado politicamente autoritário, sociologicamente patrimonialista e administrativamente centralizador, regulador e cartorial que, infelizmente, ainda existe na quase totalidade dos países da região e em outras regiões do mundo.

Face à abrangência do tema e suas múltiplas implicações legais, sociais e econômicas, devemos tratá-lo com redobrada cautela, fugindo, sobretudo, das generalizações utópicas e buscando nos êxitos já obtidos, nas experiências bem-sucedidas, o laboratório de trabalho para difusão, por todos os meios, de sua pedagogia. Há clima para a ação construtiva. Existem referenciais corretos. Percebe-se a globalidade da abordagem e, ao mesmo tem-

po, suas particularidades. Resta partir e persistir, construindo a cada passo o sonho que é de todos.

O ENGAJAMENTO CÍVICO DOS CIDADÃOS

O quadro do mundo contemporâneo impõe uma reinvenção do Governo, expressão de Osborne em livro escrito em parceria com Gaebler, *Reinventing Government*, que constitui um criativo e pragmático trabalho sobre o tema, porque elege a sociedade como o quarto poder e principal zeladora do bem comum, com os seus instrumentos de autoproteção e de autopreservação. O professor americano Robert Putman, da Universidade de Princeton, realizou pesquisas de campo e concluiu que a qualidade do Governo, em qualquer jurisdição, depende estritamente do grau de engajamento cívico dos cidadãos, do grau do que chama capital social (por oposição a *capital físico e capital humano*): o nível de confiança e responsabilidade recíproca entre as pessoas. O livro *Making democracy work* mostra que, onde a estrutura social é mais vertical, a produtividade é menor: a sociedade pensa que a coisa pública não é de sua respon-

sabilidade, é deles, dos que estão em cima; portanto, não precisa se importar com problemas como o da irrigação, por exemplo. *A qualidade da educação americana, a seu ver, depende menos da quantidade de dinheiro que se despende nas escolas do que do grau de atividade das associações de pais e mestres. A sociedade brasileira não parece ter sido edificada com esse alto nível de engajamento cívico; com essa estrutura horizontal, de colaboração entre iguais, mas com uma estrutura vertical, cujas relações têm sido de exploração e dependência.*

Lembre-se aqui a lição de Drucker sobre o esgotamento do conceito de soberania centrada do Governo: *Aca-baram-se os tempos do Governo soberano: não internacionalmente, mas em termos de mercado interno. Uma das coisas que tornam o Parlamento inglês e o Congresso americano tão importantes é o fato de compreenderem que a teoria de sua soberania não corresponde mais à realidade; que as outras grandes instituições, organizadas, administradas, de finalidades específicas dentro da sociedade, são autônomas. Po-*

dem ser conduzidas, liberadas, controladas até certo ponto, mas não podem ser destruídas. O mesmo autor, entretanto, não deixa de ressaltar que *o Governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas. As empresas recebem dos clientes a maior parte dos seus recursos; os Governos são custeados pelos contribuintes. As empresas normalmente trabalham em regime de competição; os Governos usam habitualmente o sistema do monopólio.*

A especialidade do Governo, em contraposição ao papel dos outros agentes sociais, incluindo a empresa, é que impõe e explica a tese da reinvenção em países como Grã-Bretanha, Suécia, Canadá, Austrália, Alemanha, França, Bélgica, Holanda, Israel, Espanha e Nova Zelândia, ainda segundo o testemunho dos autores citados. Nos Estados Unidos, os exemplos mais referidos, em tempos recentes, são os dos Estados da Flórida, Michigan, Wisconsin, Minnesota e Iowa, além de cidades como

Indianapolis e Milawaukee, onde os setores público e privado estabeleceram parcerias para a consecução de metas de desenvolvimento e resolução de problemas, sendo este um dos aspectos mais ricos desse traço moderno do Estado.

No Brasil, já podem ser destacados alguns exemplos: pactos de cooperação, especialmente de empresários com o Governo, têm sido postos em prática, com êxito, em estados como Pernambuco, São Paulo, Ceará e Minas Gerais. No campo específico do envolvimento mais amplo da comunidade, por meio de conselhos e associações, Rebouças menciona os exemplos dos municípios de Toledo, no Paraná, *caso bem-sucedido de Governo local participativo*, e Icapuí, no Ceará, *que vive, desde 1985, intenso processo participativo em três administrações consecutivas.*

REVOLUÇÃO CULTURAL

Assim, não somente em regiões mais pobres e despreparadas do Nordeste, mas praticamente em todo o Brasil e, por extensão, em toda a América Latina, a reforma do Estado, como indispensável a dotá-lo de instrumen-

tos propulsores do desenvolvimento, em prazo menor possível, passa por bem planejado e intensamente operacionalizado trabalho de convencimento, que parte da base da pirâmide social para o seu ápice e não se esgota, decerto, num período curto de administração. Além disso, impõe-se uma reforma constitucional que se debruce sobre o plano político, administrativo, fiscal, previdenciário, bem como sobre a concessão de maior soma de poderes aos Governos locais, para que, assim, possam empreender uma verdadeira *revolução cultural* na sociedade brasileira.

Nesse contexto, algumas tomadas de posição acauteladoras hão de ser levadas em conta, a fim de não se incidir no outro extremo, igualmente danoso, da centralização, ou seja, a atomização. Assim, não se deve, com o reequacionamento do papel do Estado, enfraquecê-lo, ao ponto de erigir em dogma o princípio da distribuição de prerrogativas. É ilustrativo desse risco o fato de, apenas nos quatro anos em que se seguiram à promulgação da Carta de 1988, terem sido criados nada menos de 800 novos municípios no Brasil, processo que se concretizou sem

embasamento infra-estrutural consentâneo com o nível de responsabilidade pertinente a essas chamadas células administrativas.

Não se deve, com o reequacionamento do papel do Estado, enfraquecê-lo, ao ponto de erigir em dogma o princípio da distribuição de prerrogativas. É ilustrativo desse risco o fato de, apenas nos quatro anos em que se seguiram à promulgação da Carta de 1988, terem sido criados nada menos de 800 novos municípios no Brasil, processo que se concretizou sem embasamento infra-estrutural consentâneo com o nível de responsabilidade pertinente a essas chamadas células administrativas.

Além disso, alguns dos modelos de transformação da mentalidade, que têm sido a tônica de administrações públicas, especialmente em regiões ainda não-afluentas, vêm sendo exercitados aqui e ali, como as ações do Governo de Pernambuco no período de 1990-1994: programas e projetos de tele-escola; filmes educativos; implantação de modernas técnicas no campo, para superar a improvisação e o empirismo; planejamento familiar; campanhas públicas voltadas para os interesses do Estado, tanto em parceria com o empresariado quanto com o trabalho direto nas associações comunitárias. Todas essas, e muitas outras, foram implementadas pelo Governo de Pernambuco, entre 1990 e 1994.

De outra parte, novos obstáculos se apresentam às ações solidárias entre sociedade e Estado. A descrença popular em relação, por

exemplo, ao Poder, e aqui o Legislativo ganha realce, empresta a dimensão exata ao problema. Uma sociedade desmotivada, pessimista e até mesmo hostil aos Poderes torna-se alienada ou revoltada, o que resulta não apenas danoso para seu indispensável engajamento no processo, mas impede atingir-se as metas do processo modernizador.

Outro exemplo é a persistência das condições sociais vigentes, com a insuportável disparidade inter-regional e interpessoal de renda. Até por atual, premente e pulsante, o tema requer análise profunda e cautela proporcional à sua dimensão. Repita-se: cada caso é um caso. O que deu certo num determinado contexto não, necessariamente, o dará em outro.

Cada país, cada nação, cada região tem de escolher seus próprios caminhos, à luz de sua história, de seu estágio social, de suas características geopolíticas. É consenso, entretanto, que o círculo vicioso *deficiência educacional/subdesenvolvimento* há de ser definitivamente rompido. Para tanto, impõe-se decidido trabalho em cima do primeiro componente. Assinale-se o grau de prioridade que o fator conhecimento assume neste mundo sem distâncias e sem limites de comunicação. No caso do Brasil, arrancar da estagnação e do marasmo milhões de brasileiros, integrando-os ao universo do saber, é solução que não comporta adiamentos. Sabe-se, além do mais, que o progresso tecnológico não é apenas uma consequência, mas, em igual medida, um pré-requisito para o próprio desenvolvimento.

Ainda no campo dos consensos, são várias as experiências bem-sucedidas com referência à utilização da comunicação social como importante suporte na formação da cidadania. Campanhas educativas nos campos da medicina preventiva, da educação para o trânsito, da conservação do meio ambiente,

da sexualidade na adolescência, da limpeza urbana e de tantos mais têm produzido excelentes resultados. Em Pernambuco, como foi citado, utilizamos de forma cientificamente planejada esses recursos técnicos, com êxito comprovado, no combate ao cólera, à erosão das terras, entre outros temas, tendo o Estado recebido, com a fundação Robertô Marinho, o Prêmio Volvo Internacional, pela exemplaridade e criatividade de programas de caráter educativo para milhares de crianças e jovens.

Mas, a dificuldade de mobilização da sociedade para uma ação solidária com o Estado e uma conseqüente degradação da governabilidade têm sido agravadas por fatores que se vêm acumulando, no País, ao longo dos anos: a implementação de planos econômicos que sucumbiram, as freqüentes omissões e erros do Legislativo nos momentos agudos das crises, a morosidade do judiciário, a esclerose de boa parte da legislação comercial, penal, penitenciária. Tudo tem servido para evidenciar que estabilidade democrática, seguridade social e desenvolvimento caminham juntos e que da

Reforma do Estado podem depender as conquistas democráticas, não só do Brasil, mas da maioria dos países da América Latina.

ROTEIRO IDÉIAS E VIVÊNCIAS

Para concluir com o rico acervo de conhecimentos adquiridos no BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento –, em Washington, em 1995, quando atuei como consultor na área de Reforma do Estado, e da experiência acumulada em 30 anos de vida pública, quando exerci funções as mais variadas, complexas e fecundamente desafiadoras, deixo como contribuição um roteiro de idéias, sugestões e vivências, que possam servir de subsídios na tarefa de apoiar política e tecnicamente o processo de modernização do Estado.

• Reforma do Sistema Político Brasileiro. *A fragmentação é a patologia principal do sistema político brasileiro*, afirma Walde de Góes. E conclui: *o que se tem é uma relação entre um sistema político fragmentado e uma sociedade fragmentada, um diálogo de loucos. Precisamos aumentar com urgência a capacidade decisória do sistema*

pólítico, e o primeiro passo é a reforma do sistema partidário. Esta tem sido a dura experiência do momento. Malogram no Congresso as tentativas de reforma, porque não foram precedidas da mais urgente, porque preliminar, de todas as reformas, a reforma do sistema político. Ademais, é essa mesma estrutura fragmentada que inspira o Prof. Hélio Jaguaribe a vaticinar sobre o sistema político-partidário do País: ou o Brasil moderniza aceleradamente o seu ou se defrontará, de forma cada vez mais irreversível, com um perverso dilema: se quiser se tornar moderno, terá de deixar de ser democrático; se quiser permanecer democrático, deixará de ser moderno.

• Privatização, ampliando investimentos privados e reconvertendo empresas estatais, bem como a regulamentação da concessão dos serviços públicos e de contratos de gestão, divulgando seus benefícios e mostrando exemplos do Brasil, de alguns Estados e de vários países do mundo.

• Desregulamentação administrativa, simplificando o processo decisório estatal e as estruturas governamen-

tais, agilizando parcerias diversas com empresas e com a Sociedade.

• Trabalho permanente e priorizado com a sociedade civil, base mais importante para o êxito das reformas, fortalecendo associações voluntárias de famílias, de profissionais e organizações não-governamentais.

• Acompanhamento ágil e crítico em torno da nova ordem econômica mundial (globalização), dos desafios da integração competitiva e de um avançado sistema de comunicações, com o objetivo de nos proteger de algumas práticas agressivas do mercado globalizado, no qual a competição predatória pode arruinar a economia do País. A maioria dos que defendem mercados totalmente abertos não pratica esse princípio e aprimora cada vez mais seus mecanismos de controle.

• Cumprimento da Resolução 162/95, do Conselho Monetário Nacional, que criou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, em dezembro de 1995, e diz respeito ao controle de limites de gastos com pessoal, limites e tetos constitucionais de remuneração, metas para redução do quadro, adequação atua-

rial da Previdência nos Estados.

• Programa de normas específicas para privatização, órgãos reguladores, concessão de serviços, reforma patrimonial e controle das estatais; aumento da receita, modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, de controle do gasto público e de informações fiscais, além de redução e controle do endividamento dos Estados.

• Equacionamento, em curto prazo, da questão dos bancos estaduais, via privatização, face ao esgotamento do modelo de concepção dessas entidades.

• Elaboração de projetos de reforma do Estado, aos níveis federal e dos Estados, para obtenção de financiamento perante entidades internacionais como o Banco Mundial e o BID, considerando a prioridade atribuída por essas entidades para a concessão de empréstimos nessa área, já tendo sido atendidos vários países como Uruguai, Paraguai, Nicarágua e outros, com vistas a assegurar a governabilidade e a manutenção dos sistemas democráticos, obedecendo ao já citado enfoque integral.

• Reformas urgentes da Constituição e conseqüente legislação complementar e

ordinária, que a tornem mais flexível e compatível, permitindo as condições fundamentais ao êxito da reforma e modernização do Estado, já iniciada.

• Dinamização de uma política de reestruturação agrária, com o máximo aproveitamento do fator terra, criando uma nova geração de pequenos e médios proprietários, utilizando-se do Estatuto da Terra vigente, que previu a obediência à função social da propriedade e do qual o fator tributação progressiva ou regressiva constitui inegável e eficiente instrumento, desde que haja decisão política para mudar a injusta estrutura agrária brasileira.

• Fortalecimento dos centros urbanos de pequeno e médio portes, como forma de estancamento do fluxo migratório para as cidades de grande porte, as metrópoles e megalópoles. Considerar nesse aspecto estudo do custo diferencial do homem nos pequenos e grandes centros, ensejando mecanismos compensatórios para fixação do mesmo nos locais de mais baixo custo.

Finalmente, verifica-se que a reforma e a modernização do Estado é processo em curso. Centenas de estudos mostram êxito e fracassos no decorrer de sua implantação. As experiências bem-sucedidas em dezenas

de países, incluindo Brasil e Estados federados, já possibilitam pragmaticamente a existência de uma coletânea de procedimentos, normas, decisões políticas, mecanismos eficientes de participação da sociedade civil etc. Vamos aplicá-los com urgência, acompanhar a eficiência de sua aplicação, criar novas alternativas a partir da visão sistêmica que deve presidir o processo. Aqui não há trilha de volta. A persistência e a sadia obstinação dos que crêem e fazem haverão de vencer. Assim, construiremos a verdadeira nação, na qual queremos viver moderna, justa, ativa e democrática.

