

## O CUSTO DO ESTADO

Alfredo Moutinho dos Reis \*

Há dois tipos de nação em nosso planeta. Em primeiro lugar, temos aqueles países que consistem de um povo e de um governo que lhe foi historicamente imposto. Outro tipo é constituído por povos que tiveram que organizar governos para servi-los.

Neste segundo caso estão países como os Estados Unidos e a Holanda, que em momentos da sua história se viram obrigados a constituir governos. Como nestes casos não havia dúvida quanto ao fato de que o governo tinha emanado efetivamente do povo, o poder público consistia naquilo que lhe era expressamente outorgado pela população. O resultado foram governos com relativamente pouca interferência no dia a dia de seus habitantes. Mordidos pela experiência da mão pesada de reis e nobres, estes estados surgiram sob a égide do princípio de que *governa melhor que governa menos*.

O primeiro deste tipo de estado, no qual se inclui o nosso Brasil, constitui-se de nações que têm origem em estados imperiais, reais ou feudais. Todo estado deste tipo tem a sua origem em uma forma ou outra de conquista do poder. Então, a sua estrutura de governo tem características muito diferentes das do outro tipo. A preservação do poderoso no poder é a preocupação fundamental, e para isto toda a sorte de controles e interferências são criadas, a fim de manter os súditos em seu devido lugar. Também é considerado que aqueles que exercem o poder dele usufruem benesses e vantagens em caráter pessoal.

Existem outros casos, que são intermediários entre um e outro tipo de governo. O governo inglês, por exemplo, começou como um governo feudal e real, mas as necessidades do progresso e da revolução industrial levaram o rei e a nobreza a abrir mão da quase totalidade do seu poder, em benefício dos comuns.

E com este exemplo inglês, chegamos ao ponto focal de nossa palestra, a de que o progresso exige que os países evoluam de tipo que poderíamos chamar de feudal para de democracia representativa.

Deve se levar em conta que estou falando das características reais do país, e não da estrutura formal que ele adota. O modo feudal governou o mundo por inúmeras gerações, em que conseqüência a mentalidade feudal organizou-se em muitos lugares, e predomina em muitos países que são formal e efetivamente democratas. O melhor exemplo deste fenômeno é o Japão, país cujo progresso tecnológico todos admiramos, mas cujas características feudais ainda são muito fortes na cultura e na mentalidade de seus habitantes.

Como parte do progresso evolutivo de nosso mundo, vemos hoje um choque de ética que ocorre em escala internacional, mas sempre em país de fortes requisitos de feudalismo. Temos operação mãos limpas na Itália, escândalos estruturais no Japão e na Espanha, e a série *Impeach Collor - CPI do Orçamento no Brasil*. Todos em países com fortes marcas do feudalismo em seu contexto cultural.

Não estou querendo dizer que não exista corrupção em outros países. Mas existe claramente uma diferença entre corrupção envergonhada e a corrupção descarada só é possível em países onde faixas de participam do retrógrado ponto de vista de quem ocupa o poder e disto não tira proveito pessoal, é otário.

Pensamento que é característica marcante da mentalidade feudal, a de que o poder é essencialmente um objetivo de conquista.

Em outros países, a corrupção que existe é mais de indivíduos isolados e não de grandes quadrilhas formadas na estrutura do poder, como nos casos brasileiro e italiano por exemplo. E a corrupção em outros meios culturais, tem vergonha de mostrar-se. Na feliz frase de George Bernard Shaw, *A hipocrisia é a homenagem que o vício presta a virtude*.

No Brasil, que parece que felizmente já mostra os primeiros sinais de mudança. O vício não tem se preocupado muito em homenagear a virtude. Descaramentos, como os que temos visto em depoimentos de PC Farias e João Alves, seriam impensáveis em outros contextos culturais. E, em um tipo de sociedade que espero estar morrendo, Rui Barbosa chegou a afirmar que no Brasil às vezes tem-se até vergonha ser honesto.

Chegamos, nesse ponto, a primeira conclusão que quero oferecer a meditação dos presentes, a de que corrupção e tamanho de estado são fenômenos que têm raízes comuns, e são ligados por fortes laços históricos e culturais. Governo menor é governo mais limpo, até porque quanto menor o seu tamanho maior a sua transparência. A corrupção é o primeiro custo excessivo do estado grande.

O segundo ponto que gostaria de ressaltar é de que um dos aspectos mais negativos do estado grande é o excesso de controles, algo que tem também suas origens no estado feudal, como já vimos. Os controles ou formalísticas desnecessárias, aí incluídas todas as chamadas pompas do poder, representam custos sem retorno para a sociedade, e são muitos abundantes no nosso Brasil, bem de acordo com nossas origens. Qualquer um que tenha comparado a burocracia de abrir uma empresa no Brasil com idêntico procedimento nos Estados Unidos, percebe o quanto do atraso brasileiro se deve ao custo sem compensação, pessoal ou social, de atestados e reconhecimentos perfeitamente inúteis. Mas que fazem sentido dentro da velha mentalidade feudal, em que o exercício do poder consiste, entre outras coisas, em manter a população dependente dos favores oficiais.

Uma outra característica dos estados de origem feudal é uma constante luta pelo poder entre governo central e governos locais. Dentro da ótica feudal de luta de poder pelo poder, é uma coisa que faz sentido, mas que é inteiramente descabida em um estado democrático moderno. Na história européia, encontram-se muitos exemplos de lutas entre reis e nobreza. Em países como Suíça e Holanda conflitos entre poder local e central são inexistentes, e nos Estados Unidos, tirante a Guerra da Sucessão, muito raros. No Brasil nossa História oscila entre a política dos governadores, na República velha, e a forte centralização dos regimes do Estado Novo e Militar.

A centralização do poder, nas velhas sociedades pré-industriais era até viável. Na complexa sociedade moderna a centralização é impossível, e a tentativa de realizá-las se faz sempre a custos elevadíssimos e mesmo incontroláveis. A ciência da administração nos ensina que o chefe não deve ter mais de oito subordinados diretos, porque é impossível controlar adequadamente um número maior. Como o nosso Presidente Itamar tem 22 ministros, vemos a dificuldade que a centralização traz. Porque o número excessivo de ministros é consequência ao acúmulo excessivo de funções do Poder central, que no Brasil absorve tarefas que são típicas do poder local ou regional, como assistência social, educação transporte terrestres, trabalho, etc. Somente os controles correspondentes a essa massa de atribuições representam um custo intolerável para o País sendo o controle local mais barato e mais eficiente. Como diz o provérbio alemão, *Quem quer controlar tudo, não consegue controlar nada.*

Dentre as tarefas que o estado tem assumido, no mundo inteiro, destacam-se as atividades chamadas diretamente produtivas. Também no mundo inteiro tem havido um movimento no sentido da transferência, para a propriedade privada, das empresas que eram propriedade do estado. Refiro-me aos que todos conhecem como processo de privatização. Porque privatizar é, essencialmente, uma forma de descentralizar, tirando do estado encargos que assoberbam, e tirando da empresa a privatizar controles onerosos, necessário para o que é dinheiro público, mas que se tornam supérfluos quando a empresa passa para o setor privado.

Os dois grandes movimentos que se verificam em escala mundial, a luta pela moralização do bem pública, e o movimento pela privatização de empresas estatais, tem origens comuns, a luta do processo contra as velhas formas do pensamento feudal. E a mentalidade feudal é a mesma, não importando o quão progressista se intitule o governo no poder. Os abusos da nomenklatura na extinta União Soviética, e as peripécias dos nossos sete anos da comissão do orçamento refletem o mesmo contexto, não importando o quão importantes possam parecer.

A própria preocupação com o quanto custa o estado é uma demonstração da nova mentalidade. Porque o custo do sustento do estado é sempre arcado pelo povo, que tem o direito ao que se poderia chamar de uma permanente análise custo benefício das atividades públicas. Em outras palavras, se o que se está pagando traz retornos compensadores a população. Daqui para o futuro, o público vai discutir cada vez mais coisas como porque cada estado brasileiro tem três senadores, quando nos Estados Unidos, onde o Senado tem responsabilidades maiores do que o nosso, cada estado conta com apenas dois senadores. Como porque o Brasil tem mais deputados, em seu congresso, que os Estados Unidos, ou porque o congressista brasileiro pode se aposentar com oito anos de trabalho, sem dúvida a aposentadoria por tempo de serviço mais curta do mundo.

Resumindo, precisamos transformar a nossa máquina estatal, pesada herança de uma mentalidade antiquada, em uma aparelhagem ágil e eficiente, com um olho no custo e outro no resultado. Porque caro é sobre tudo o estado ineficaz, porque propõe coisas complexas e grandiosas, mas que não tem competência para alimentar a criança abandonada que passa fome em nossas calçadas.

A melhoria do estado passa por conceitos: descentralizar, simplificar e dar transparência.

No capítulo de descentralizar estão incluídos a retirada do governo de todas as áreas em que a sua presença é dispensável, e a clara definição sobre que escalão de governo cuida do que. No Brasil, para ficar em somente um exemplo os três níveis do governo constroem escolas primárias. Três filosofias, três máquinas administrativas superpostas, o que só pode aumentar custos e diluir responsabilidades.

Mas onde o governo brasileiro é realmente pesado, nos custos que impõe a população, é naquilo que custam a população as empresas estatais.

O custo é particularmente violento nos monopólios estatais. Porque nos monopólios, estatais ou não, a primeira vítima é o consumidor. Tomemos só o exemplo das telecomunicações: enquanto que nos outros países um telefone é colocado gratuitamente na casa do assinante, no Brasil o usuário tem que pagar o custo do investimento, e mesmo assim não o recebe. Segundo a imprensa, existem centenas de milhares de páginas de planos de expansão que não recebem seus telefones. As telefônicas estatais perpetram um crime contra a economia popular, vendendo, recebendo e não entregando.

Um empresário privado que fizesse a mesma coisa seria, com muita justiça, preso como estelionatário.

O mesmo acontece nas ligações de longa distância. Uma ligação daqui para os Estados Unidos custa bem mais caro que a mesma ligação dos Estados Unidos para aqui. Sem que os melhores dirigentes da Embratel tenha alguma vez procurado dar alguma satisfação ao público sobre o porque deste estranho fenômeno.

A mesma atitude de relativo desprezo pelo interesse do consumidor ocorre no outro monopólio. Além da execrável qualidade da gasolina brasileira, o Brasil apresenta o estranho fenômeno de ter seus combustíveis aumentados acima da inflação em uma época como a atual, quando os preços internacionais de petróleo estão nos níveis mais baixos dos últimos quatro anos.

Os monopólios estatais brasileiros tem um peso maior no atraso brasileiro do que normalmente se imagina. A Petrobrás, por exemplo, faturou no ano passado cerca de 19 bilhões de dólares. Isto significa que, divididos por 150 milhões de brasileiros, que cada um de nós, homem, mulher ou criança, pagou mais de 130 dólares pelos serviços que a Petrobrás prestou. Por famílias de cinco pessoas, são 650 dólares. Então, se a Petrobrás puder baratear os seus serviços, isto terá impacto direto e imediato no padrão de vida de todos.

O mesmo acontece com telefones. O dia que a instalação de um telefone não mais representar um investimento, como nos outros países, haverá muito mais eficiência no cotidiano dos brasileiros mais pobres, que são os que hoje não tem acesso a essa facilidade porque o custo mais caro é do telefone que não se tem.

Estima-se que 700 mil brasileiros querem ter um telefone e não conseguem, mesmo podendo pagar os cerca de 3000 dólares que custa em média um telefone novo. Isto constitui um investimento de mais de dois bilhões de dólares, que não precisariam sair do bolso do brasileiro se aqui no Brasil o telefone fosse gratuito, como na América ou na Europa. Dois bilhões de Dólares que poderia alegrar o nosso sofrido consumidor de outras maneiras, e melhorar muitos outros mercados.

Mesmo as estatais que são monopólios representam dispêndio de dinheiro público, quando mais não seja para realizar investimentos. Aliás as maiores estatais recorrem muito ao mercado privado de capitais, o que atenua muito a necessidade de dinheiro de impostos para investimentos do governo. Mas o mesmo mercado que investe dinheiro tem o hábito de avaliar o desempenho das empresas, e é nossa experiência que o desempenho de estatais sempre deixa a desejar quando compara com empresas privadas. E esta diferença de desempenho representa custo para a sociedade, e um ônus sobre o desempenho econômico do País.

Está claro que existem situações muito excepcionais em que se justifica a existência de estatais, ou a intervenção direta do poder público em alguma empresa produtiva. É notável o caso de Chrysler norte americana, onde a má gestão levava a um empreendimento imenso a extinção. É também interessante, no caso brasileiro, o caso Horsa, onde o juizado de falências interviniu na companhia, e permitiu que ela continuasse a funcionar.

Nem todos se dão conta que, do resultado macro econômico de uma empresa, seus proprietários normalmente ficam com a menor parte. Uma empresa representa empregos para os seus funcionários, mercado para seus fornecedores, e uma fonte de recursos para os seus diferentes tipos de governo. Assim, é interesse social que ela seja preservada, sacrificando-se em primeiro lugar os empresários que não estiverem a altura de seu empreendimento. Nos países mais desenvolvidos os tribunais de falências e concordatas tem como doutrina tentar, em primeiro lugar, salvar o empreendimento. E no Brasil, o caso recente da rede Tjurs de hotéis mostra que estamos começando a acompanhar a tendência mundial.

Sem dúvida, se uma empresa está em dificuldades, é melhor que seus problemas sejam equacionados por uma corte de justiça do que pelo ramo executivo do governo. O que serve para nos lembrar que estado não é apenas poder executivo mas que também faz parte do poder judiciário que no Brasil também é forte vítima de tradições e ranços do feudalismo. Não poderemos estar satisfeitos com o estado brasileiro enquanto a nossa justiça for tão cara e lenta. Dentre os custos estatais que mais oneram a vida do brasileiro está o custo da ineficiência da nossa máquina judiciária.

Outro caso que se justificaria a presença do estado seria os setores considerados estratégicos. Mais ai é sempre importante definir a qual estratégia e a qual empreendimento atende. O monopólio das telecomunicações, por exemplo, é estratégico para governos totalitários, que têm como uma das metas o controle mais rígido possível do indivíduo. Se o objetivo é a democracia, o estratégico é minimizar a interferência estatal sobre as telecomunicações, mantendo-a, na medida do possível, na esfera do judiciário, e não nas motivações político partidária do poder executivo.

As motivações estratégicas mudam com o tempo. Volta Redonda foi estratégica como estatal na década de quarenta. Hoje a siderurgia estatal já é coisa do passado, mercê da evolução do País. Hoje o estratégico é fazer economia crescer, o que é dificultado quando a construção de uma nova refinaria de petróleo no nordeste é retardada pela briga política dos vários governadores que querem atrair para o seu estado. Esta luta feita no contexto de empresas privadas, se faria com argumentos mais saudáveis, e se decidiria em um prazo muito mais curto.

Passando à idéia de simplificação do estado, penso que não tenho muito a falar a uma platéia de profissionais contadores. Os senhores certamente já estão fartos de saber que competência e simplificação andam de mãos dadas. Eu, que falei mal do número excessivo de ministérios, tenho saudades do ministério da desburocratização, sem dúvida ainda muitíssimo necessário. Mas, com ou sem ministério, o progresso tornará as coisas menos complicadas. Aliás, o teste definitivo da capacidade para qualquer administrador será sempre respondida pela pergunta: Ele é um simplificador, ou veio para complicar mais ainda?

Finalmente chegamos a transparência. A democracia não pode prescindir da transparência. Esta se beneficia da simplificação, porque o mais simples é necessariamente o mais transparente. Beneficia-se também da descentralização e da clara definição de responsabilidade, trazendo a função pública mais perto de quem dela necessita e pode melhor fiscalizá-la. No mercado de capitais aprendemos, mais que tudo, a valorizar a transparência, pois sem informação confiável os riscos do mercado se tornam intoleráveis.

Na política também a transparência é uma palavra mágica. Era uma vez um estado totalitário, de partido único, onde a falta de informação confiável começou a atrapalhar até mesmo os donos do poder. Então eles resolveram pronunciar a palavra mágica: Transparência. No idioma do País a quem nos estamos referindo, transparência chama-se "glasnost". O resultado foi uma verdadeira revolução, que recriou liberdades, tornou independentes povos até então subjugados, e abriu caminhos novos, difíceis como toda evolução, mais cheios de uma esperança que tinha se esgotado.

No Brasil, no Japão, na Itália, o progresso da empresa, sobretudo a investigativa e a eletrônica, está arrombando os portões do poder, em nome da transparência, do direito a informação. E este processo evolutivo vai transformar a aferição do custo e da eficiência do estado, de um exercício de estimativas de uma ciência exata.

Sinto que estou chovendo no molhado ao falar de transparência a uma assembléia de Autores da Ciência da Contabilidade. Porque transparência é o objetivo maior da contabilidade, como o é do jornalismo. Afinal, transparência é o cultivo da verdade, ninguém consegue imaginar uma sociedade ou mesmo um pequeno grupo social *saudáveis com fundamento em mentira*, ou na sua irmã gêmea, a omissão. Transparência como um balanço honesto, *verdadeiro como uma conta bem auditada*. Assim há de ser a sociedade brasileira que queremos, e para isso é preciso, em primeiro lugar, aperfeiçoar nossos mecanismos de governo, e colocar o estado brasileiro em uma perspectiva correta.

\* Consultor da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro