

Desburocratizar e desestatizar

João Geraldo Piquet Carneiro **

A divisão de atribuições entre o Estado e o setor privado, no campo econômico, deixou, há algum tempo, de ser apenas objeto de análise conceitual para transformar-se na questão central da sobrevivência do sistema de livre empresa. Até nos Estados Unidos, onde a participação direta do Governo na atividade empresarial é das mais reduzidas, a crescente intervenção estatal regulatória tornou-se motivo de preocupação. No ano de 1977, segundo informa *The Cors Report*, 40 empresas americanas despenderam mais de 2,5 bilhões de dólares para atender a custos adicionais decorrentes de normas e programas impostos por apenas seis agências reguladoras. Isto significou uma redução de 16% do lucro líquido já tributado dessas mesmas empresas e custou às próprias agências reguladoras, em 1978, a espantosa cifra de 3,8 bilhões de dólares.

A confrontação entre o setor público e o setor privado, na visão de um analista americano, professor de administração da Universidade da Califórnia do Sul, tenderia a obedecer a dinâmica semelhante à de uma luta de sumo. No centro da arena, dois grandes e obesos contendores - *big government* contra *big business* - irão aplicar golpes sucessivos, cada qual tratando de alijar o outro da contenda. Por ora, a iniciativa parece estar do lado da burocracia estatal, mas é provável que, no final, se chegue a um completo estado de imobilização recíproca. Desfecho, aliás, bastante comum nesse gênero de disputa. Com tal imagem, James O'Toole procura descrever a possível evolução, no plano prático, da relação entre a comunidade empresarial e o governo dos Estados Unidos.

Essa projeção otimista do confronto não comporta, por diversas razões, transposição para o quadro brasileiro. Até porque não há, nem haverá tão cedo, qualquer possibilidade de equivalência de forças entre o setor estatal e o setor privado da economia. Razões históricas, econômicas, políticas e até naturais, peculiares ao Brasil, colocaram a atividade empresarial, desde os seus primórdios, na dependência da proteção e da iniciativa do Estado. Era assim no Império, continuou sendo assim na República Velha e no Estado Novo e permanece assim nos dias atuais: sabemos que mais de 65% dos investimentos fixos são estatais; que as maiores empresas industriais e comerciais são controladas pelo Governo; que uma boa parte da poupança privada é gerida por órgãos oficiais de crédito; e que, nas bolsas de valores, o grande volume de transações diárias é representado por ações de empresas estatais e suas subsidiárias.

A correção desse desequilíbrio não irá acontecer, por certo, através da ação natural das forças econômicas. Ao contrário, é preciso que exista a vontade deliberada de alterar a composição dessas forças, fazendo o Estado refluir às fronteiras que lhe são próprias e onde a sua presença é essencial.

Por outro lado, a questão não se esgota na deliberação unilateral do Governo de reduzir a sua participação e ingerência na atividade econômica. É necessário também que exista um setor privado nacional suficientemente desenvolvido e consciente, capaz de ocupar os espaços ora preenchidos pelo Estado. De outra forma, correríamos o risco de, a pretexto de desestatizar, causar a desnacionalização de setores essenciais da

nossa economia. Obviamente, tal solução é inaceitável.

E acima de tudo, no trato do fenômeno da estatização, é essencial que se tenha pleno conhecimento da real dimensão do problema e serenidade na escolha dos mecanismos para enfrentá-lo. Só assim poderemos evitar as generalizações, os falsos dilemas e a guerra de palavras.

A primeira tarefa, nesse sentido, é definir o que se entende por desestatização, o que pressupõe determinar a amplitude da estatização no Brasil.

Certo é que, nas últimas décadas, as empresas estatais e suas subsidiárias se multiplicaram aceleradamente. Com efeito, até o final da década de 50 o ritmo de criação de empresas estatais era relativamente lento. A explosão demográfica viria a acontecer a partir dos anos 60, quando triplicou o número de empresas controladas pelo Governo Federal. Temos hoje um universo com aproximadamente 350 unidades, das quais cerca de 250 empresas atuando em atividades industriais e comerciais. O que importa, porém, no caso, é menos o número absoluto de empresas do que a verificação de que muitas delas transbordaram os seus objetivos iniciais e passaram a atuar em áreas tipicamente reservadas ao setor privado. Essa forma de expansão do Estado, por intermédio de empresas controladas pelo Governo, é por certo a mais evidente e, por isso mesmo, a mais combatida.

Mas a estatização não se esgota no crescimento do Estado empresário. A sua causa estrutural mais profunda vamos encontrar no excessivo intervencionismo do Estado, que coloca a atividade empresarial na dependência de uma miríade de regulamentos, concessões, autorizações, controles cruzados, certidões negativas e assim por diante. O problema não é de hoje. Há mais de um século e meio, o Barão de Mauá se insurgia contra o excesso de leis que tolhia a liberdade de indústria e comércio. O Manifesto Republicano também clamava contra a legislação econômica restritiva. De lá para esta parte, o intervencionismo estatal, longe de mostrar sinais de arrefecimento, tem crescido de forma assustadora.

Esse estado de dependência do empresário à burocracia estatal, que conduz à burocratização da economia, é, sem dúvida alguma, o lado mais insidioso da estatização. Suas maiores vítimas são a pequena e a microempresa, que não têm condições de enfrentar o custo da burocracia fiscal, administrativa, contábil, trabalhista e previdenciária. Ao todo, eram 500 obrigações que se repetiam, anualmente, para qualquer empresa industrial ou comercial, independentemente do porte ou setor de atividade.

Em síntese, o excessivo intervencionismo estatal, de um lado, compromete o sistema de livre empresa, porque ameaça jugular no nascedouro a pequena empresa nacional - matriz do próprio sistema. De outro lado, o crescimento indiscriminado de empresas estatais, ao limitar o espaço econômico destinado ao setor privado, dificulta o surgimento e a expansão da grande empresa nacional. Eis aí as duas faces da estatização.

Desde julho de 1979, com o decisivo apoio do Presidente Figueiredo e sob a direção do

Ministro Helio Beltrão, o Programa Nacional de Desburocratização vem realizando um grande esforço para reduzir o peso burocrático da Administração sobre as empresas e a excessiva regulamentação da atividade econômica, no pressuposto de que a função da empresa é produzir e vender e não cumprir exigências legais e burocráticas.

Mais de 200 medidas importantes, entre leis, decretos-leis, decretos e outros atos normativos, foram expedidas com o sentido de simplificar a vida das empresas e dos cidadãos. Essas medidas importaram na eliminação de centenas de milhões de documentos e exigências por ano, representando, apenas para as empresas privadas, uma economia anual de custos estimada em mais de cem bilhões de cruzeiros, a preço de 1981.

Atenção especial tem sido devotada ao problema das pequenas empresas e, muito particularmente, à situação das microempresas, que representam mais de 50% do nosso universo empresarial. Significativas medidas já foram e continuarão a ser tomadas para reduzir a elevada taxa de mortalidade infantil das pequenas empresas. Apenas um exemplo: a isenção do imposto de renda para as empresas com faturamento anual até 3.000 ORTN beneficiou mais de 620 mil empresas (cerca de 60% do universo de empresas declarantes), que ficaram, assim, totalmente desobrigadas de manter escrituração referente a esse tributo e de proceder à correção monetária do balanço.

Ora, na medida em que se combatem as causas estruturais da estatização - ou seja, o excessivo intervencionismo - combate-se também o crescimento desmesurado do Estado enquanto empresário. Isto porque são dimensões indissociáveis de um só fenômeno: É PRECISO DESBUROCRATIZAR E DESESTATIZAR.

O passo seguinte foi dado em julho do ano passado, com a instituição de uma Comissão Especial de Desestatização incumbida de implementar a Política do Governo de "contenção da criação indiscriminada de empresas estatais, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado". Cumpria-se desse modo, mais um dos objetivos expressos do Programa Nacional de Desburocratização.

Nesses quase 12 meses de trabalho foram submetidas à aprovação do presidente da República listagens abrangendo cerca de 130 empresas estatais passíveis de serem desestatizadas. Convém esclarecer que a desestatização não se esgota na transferência, para o setor privado, do controle acionário de empresas estatais. Ela abrange, também, a fusão, a incorporação, a transformação de empresas em departamentos de outros órgãos da Administração Federal e, quando necessária e viável, até mesmo a desativação de empresas. Com relação especificamente à privatização, o processo está sendo conduzido de forma aberta, com amplo conhecimento da sociedade, dos empresários e das classes políticas. Por uma questão de coerência com os objetivos traçados pelo Governo, a privatização, nesta primeira fase, vem alcançando, prioritariamente, as empresas que se encontram em melhor situação econômico-financeira. Neste momento de inegáveis dificuldades no campo econômico, tal parece ser a melhor, senão a única, estratégia a ser adotada, inclusive porque afasta o risco de reflexos colaterais indesejáveis no plano social.

Das empresas enquadradas no processo de desestatização, 8 (oito) já foram efetivamente devolvidas ao setor privado; 6 (seis) estão em fase final de licitação; 5 (cinco) encontram-se em fase de pré-qualificação de interessados; 4 (quatro) empresas foram incorporadas; 1 (uma) empresa foi proibida de operar no mercado interno; 2 (duas) empresas estão sendo extintas; 25 (vinte e cinco) outras empresas estão sob análise técnica ou sendo avaliadas. Creio que este é um balanço muito positivo de uma tarefa de grande complexidade.

Nada disso implica na condenação apriorística e sumária do papel reservado ao Estado no campo econômico. Ao contrário, as empresas estatais tiveram e continuarão a ter função relevante nos setores diretamente ligados à segurança nacional; na exploração de monopólio dos Estados nas áreas de operação da infra-estrutura social e econômica básica (sem atrativos para a empresa privada) ou de produção de insumos estratégicos (essenciais para a viabilização do setor privado); bem como naqueles setores em que seja imprescindível a manutenção do controle nacional do processo de desenvolvimento. Em síntese, tudo o que se pretende é conter a presença ou a interferência desnecessária do Estado na atividade econômica, seja como regulador, seja como empresário.

Vista sob esse ângulo mais abrangente, a desestatização não se constitui num auto-de-fé promovido contra as empresas estatais. O anti-estatismo exacerbado, nos dias de hoje, não faz qualquer sentido. O que se busca alcançar no Brasil real é o equilíbrio entre o setor público e o setor privado da economia, fazendo com que o Governo reflua às fronteiras que lhes são típicas. Parece-me evidente que nem o Estado nem a empresa privada, cada qual isoladamente, terá condições de superar a atual crise econômica brasileira e oferecer uma alternativa de desenvolvimento estável, integrado justo e democrático.

Por fim, a redução da presença física e regulatória do Governo na ordem econômica é condição necessária não só para aperfeiçoar os mecanismos de controle administrativo e financeiro do Estado, mas principalmente para efetivar o controle político sobre o desempenho funcional da burocracia governamental. A desburocratização e a desestatização servirão para tornar mais transparente a estrutura administrativa do Estado, reduzindo-a a uma dimensão controlável.