

O
ESTADO a que
CHEGAMOS

CAP. DEMONSTRA

CAP. DE AMOSTRA

PREFÁCIO

Movimento estudantil nos anos 1970? Atuou. Luta pela redemocratização? Presente. Fundação do PT? Estava lá. Fundação do PSDB? Também. Greves do ABC? Testemunhou – e de dentro. Elite empresarial brasileira? Conviveu com os integrantes de maior destaque. Figuras de proa da história política recente? Idem, muitos dos quais batendo à sua porta em busca de favores. Primeiro plano para derrubar a hiperinflação? Integrava o time do ministro da Fazenda. Primeira campanha presidencial pós-democratização? Participou e venceu. Estrutura das estatais brasileiras? Conhecia as entranhas, até porque foi ministro da infraestrutura, período em que nomeou e comandou os presidentes de cada uma delas. Lava-jato? Idealizou e organizou o time de advogados por trás do primeiro grande acordo de colaboração premiada celebrado no país.

Como se vê, João Santana esteve nos lugares certos em momentos decisivos, na juventude e na vida adulta. E pouca gente saberia disso se ele não escrevesse o livro que está em suas mãos. Os homens e mulheres que ocuparam cargo público neste país deveriam ter em mente que só chegaram onde chegaram graças a um investimento que a sociedade brasileira fez em suas carreiras. E em função desse investimento adquiriram um grau de conhecimento que lhe rendeu notoriedade ou fortuna, em muitos casos as duas coisas. Deixando claro que, quando me refiro à fortuna, falo do dinheiro acumulado lícitamente, seja fazendo consultoria, seja atuando num conselho administrativo de empresa privada. O mínimo que poderiam fazer como contrapartida era compartilhar a experiência em livro, a exemplo do que Santana está fazendo aqui.

O projeto de maior ambição de sua trajetória foi liderar a mais importante iniciativa de desmonte do Estado grandalhão. Leiloou casas e mansões, fechou departamentos inúteis, extinguiu cargos em comissão e vendeu carros oficiais. O desperdício era tão grande que trombou com um Rolls-Royce que estava largado havia oito anos numa garagem em São Paulo. É inacreditável ver o governo federal e o Congresso Nacional discutindo a reforma administrativa sem chamar Santana para um bate-papo. Como Secretário da Administração Federal de Fernando Collor, ele já tentou colocar em prática tudo o que dizem que precisa ser feito. Adotou

medidas que surtiram efeito, e também outras que acabaram naufragando. Ouvi-lo seria uma oportunidade para evitarmos a repetição de erros velhos.

Esse livro é uma reflexão sobre o monstro devorador de PIB em que se transformou a máquina governamental, aqui apresentado na forma de histórias deliciosas que Santana testemunhou ou protagonizou. Algumas delas acompanhou como um personagem secundário, uma simples mosquinha na sala. Outras vivenciou na condição de figura central. Seu primeiro contato com o Estado começou em casa, ainda garoto. É que Santana cresceu numa família mantida com o salário do pai, um servidor público que chegou a ser procurador-geral de Justiça de São Paulo. Adulto, foi contratado para encolher esse Estado que já não queria mais parar de crescer. Ou seja, Santana conheceu o Estado provedor e o Estado mordedor.

O Brasil teve sete Constituições. Cada uma delas mais complexa, mais minuciosa e mais difícil de decifrar. Nenhuma saiu do forno mais complexa, mais minuciosa e mais difícil de decifrar do que a Constituição de 1988, que João Santana viu ser escrita. Pelas características da Carta Magna, mudar o que está dando errado é um desafio quase intransponível. Só que é essa a carta que temos e é dela que nos valeremos para transformar o Brasil de um país econômica e socialmente medíocre numa nação moderna e desenvolvida. A batalha se torna mais viável se contarmos com o conhecimento acumulado por quem esteve no teatro de operações. Nesse sentido, João Santana está de parabéns.

Eduardo Oinegue

Jornalista

Sumário



PEQUENA BIOGRAFIA	7	
ABREVIATURAS E SIGLAS	9	
PREFÁCIO	11	
NEM MÍNIMO NEM MÁXIMO. O ESTADO POSSÍVEL	15	
CAPÍTULO 1	A construção do arcabouço jurídico	37
CAPÍTULO 2	Em contato com o estado gastador	53
CAPÍTULO 3	O sindicalismo e as máquinas paradas	65
CAPÍTULO 4	O primeiro contado com o estado e seus problemas	75
CAPÍTULO 5	A resistência do estado gastador	87
CAPÍTULO 6	A constituição e o loteamento do estado	103
CAPÍTULO 7	A campanha nas ruas e as feridas do estado	111
CAPÍTULO 8	A proposta que discutiu o modelo de estado	123
CAPÍTULO 9	As reformas e o novo desenho do estado	133
CAPÍTULO 10	A construção do estado possível	145
CAPÍTULO 11	A nova cara da esplanada dos ministérios	163
CAPÍTULO 12	Extimbras, a estatal que deu certo	177
CAPÍTULO 13	A resistência às mudanças no estado	187
CAPÍTULO 14	O encolhimento da esplanada dos ministérios	199
CAPÍTULO 15	A luta pela manutenção dos privilégios	217
CAPÍTULO 16	A mudança de rumo do governo	231
CAPÍTULO 17	O primeiro passo da privatização	243
CAPÍTULO 18	O ataque à reserva de mercado	263
CAPÍTULO 19	O inimigos das mudanças ganham forças	279
CAPÍTULO 20	A resistência do estado fisiológico	295
CAPÍTULO 21	A volta dos velhos hábitos	309
CONCLUSÃO	A necessidade de olhar para a frente	333
FATOS EM FOTOS	347	
ÍNDICE	350	

CAP. DE AMOSTRA



NEM MÍNIMO NEM MÁXIMO. O ESTADO POSSÍVEL

O Estado está presente em minha vida desde que me entendo por gente. O primeiro copo de leite que tomei foi comprado com dinheiro do Estado. Com dinheiro do Estado, me alfabetizei, cursei o ensino fundamental e, depois, me formei advogado. As contas que paguei no início da carreira e os primeiros bens de meu patrimônio foram comprados com o dinheiro que ganhei trabalhando para o Estado – que assumiu diante de mim uma presença tão marcante que acabou se transformando num objeto de interesse. Posso dizer com tranquilidade que, depois do bem-estar de minha família, o Estado se tornou minha maior preocupação.

Nunca retirei dos cofres do Estado um centavo que não me fosse devido. O primeiro copo de leite a que me referi foi comprado com o salário do meu pai, João Batista de Santana, que ingressou por concurso na promotoria pública e chegou ao posto de procurador-geral de Justiça de São Paulo. Ainda estudante, trabalhei na Assembleia Legislativa de São Paulo e me aproximei dos políticos de oposição ao regime militar que, em 1982, conquistaram o governo paulista. Com a vitória de André Franco Montoro, do PMDB, fui convidado pelo Secretário do Interior Chopin Tavares de Lima para a chefia de gabinete da Fundação Prefeito Faria Lima. Tratava-se do órgão mantenedor do Centro de Pesquisa da Administração Municipal – CEPAM. Ali, travei meu primeiro contato e comecei a me interessar pelos fundamentos da gestão pública.

Na sequência desse trabalho e do conhecimento que adquiri em contato com os secretários de Montoro e com os prefeitos das cidades do estado de São Paulo, fui chamado para trabalhar em Brasília. Trabalhei no Governo Federal, na equipe de alguém que tinha por missão resolver as maiores distorções acumuladas pelo Estado até aquele momento. Nomeado ministro da Fazenda pelo presidente José Sarney, no primeiro governo civil depois do ciclo militar, o empresário Dilson Domingos Funaro assumiu a tarefa de pôr ordem nas contas públicas, administrar a dívida externa, que, na época, paralisava a economia, e eliminar a inflação. De todos os problemas, esse era o mais visível aos olhos da população e o que despertava as discussões mais acaloradas.

Fui chamado para integrar a equipe de Funaro numa posição discreta. Eu era o Secretário Adjunto da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Fazenda, uma posição que me colocava no centro do debate e me mantinha em contato com os políticos e os técnicos que tinham a missão de resolver os problemas centrais do país. E assim comecei a perceber que o talento, a boa intenção e o esforço de Funaro e de sua equipe não seriam suficientes para resolver os problemas de um Estado que dava sinais claros de falência.

Acompanhei a implantação do Plano Cruzado, que apelou para o congelamento geral de preços na tentativa de acabar com a inflação. O plano deu certo por poucos meses, mas logo foi derrotado pela fragilidade das contas públicas brasileiras e pela impossibilidade de a infraestrutura do país dar suporte a uma situação de crescimento. O Brasil não estava preparado para dar certo.

A súbita expansão do consumo no ano de 1986 comprovou, por exemplo, o sucateamento dos portos estatais e a incapacidade estrutural do país em receber os alimentos importados necessários para evitar o desabastecimento e regular o mercado. A rede de geração e fornecimento de energia entrou em colapso com o aumento da produção das fábricas; os telefones eram insuficientes e os que existiam não funcionavam direito; as estradas estavam tão esburacadas que, para reformá-las, o governo recorreu a um novo tributo. Foi criado o Selo Pedágio, que deveria ser adquirido pelo contribuinte e afixado nos para-brisas dos carros que circulavam pelas rodovias federais – que, mesmo assim, continuaram esburacadas.

Foi ali, do lado de dentro do governo, que comecei a me dar conta de que o maior problema do Estado brasileiro era seu tamanho e sua mania de querer tomar conta de tudo. De tanto insistir nessa receita e pretender estar presente em todos os setores, acabou perdendo o fôlego e se tornando ineficiente. Assim, deixou de dar conta de necessidades que poderiam ser satisfeitas, muito bem, pela iniciativa privada. Esse tipo de constatação se tornou frequente e ficava mais clara a cada medida que não dava certo. Tão clara que, naquele momento, comecei a abandonar a mentalidade estatista que estava presente na cabeça de minha geração, a dos militantes de esquerda que ajudaram a pôr fim aos governos militares nos anos 1980. Ali, comecei a me tornar um liberal.

Essa nova visão de mundo me levou a me afastar da trajetória que havia seguido até aquele momento e me aproximar do único candidato que defendia os fundamentos de um Estado liberal nas eleições presidenciais de 1989 – as primeiras pelo voto direto desde a implantação do regime militar de 1964. Um Estado que se preocupasse mais com o bem-estar e a qualidade do serviço prestado à população do que com sua própria manutenção, como sempre aconteceu no Brasil desde que o príncipe Dom João chegou ao Rio de Janeiro com a corte portuguesa, em 1808.

A campanha foi vitoriosa e me aproximou do presidente Fernando Collor de Mello que, com sua ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello, puxou-me para o centro da cena política. Meio por acaso, acabei me vendo no coração do primeiro governo liberal que se instalou no Brasil desde Washington Luís – se é que se pode dizer que Washington Luís tenha feito uma administração liberal.

Fui nomeado por Collor para comandar a Secretaria da Administração Federal. Ali, não apenas tive contato com as deformações da máquina pública e com a impossibilidade de consertar a situação do país com medidas cosméticas. Mais do que isso, assumi a responsabilidade de desenhar um novo modelo para o Estado brasileiro. À frente da Secretaria, ajudei a elaborar e conduzir um projeto amplo e inovador, que reformulava toda a administração pública brasileira com a intenção de torná-la mais leve e eficiente. As resistências foram enormes e vieram de todos os lados – sobretudo de dentro da máquina pública. Mesmo com todas as dificuldades, o governo Collor, se não conseguiu resolver as distorções da administração pública brasileira, teve pelo menos o mérito de criar mecanismos que tornaram mais claro o tamanho do problema.

Para se ter uma ideia do quadro de descontrole que vigorou até 1990, quando aquele governo tomou posse, basta dizer que a administração federal não tinha sequer a informação do valor que os ministérios e repartições dispendiam a cada mês com o pagamento de seus funcionários. A unificação da folha de pagamentos, por mais racional e lógica que fosse, enfrentou resistências daqueles que achavam que, custasse o que custasse, o Tesouro Nacional era um mero pagador e não precisava ter controle dos gastos com o funcionalismo.

COADJUVANTE E PROTAGONISTA

Fiquei pouco mais de um ano à frente da Secretaria da Administração Federal e, nesse período, conduzi a redução da frota de carros oficiais, comandeie a venda de apartamentos funcionais e, principalmente, coordeneie o reordenamento da máquina pública não só com a redução de pessoal, mas, também, com a eliminação de milhares de cargos em comissão. Foi um trabalho profundo, que enfrentou resistências e recebeu críticas injustas: as pessoas nos acusavam de ter desorganizado o serviço público, como se a administração que havia antes de nós fosse organizada e eficiente.

Depois dessa experiência, fui chamado por Collor para ocupar o Ministério da Infra-Estrutura (como se grafava à época). Tratava-se de uma pasta poderosa, que englobava as atribuições dos ministérios das Minas e Energia, dos Transportes, das Comunicações e de parte da Indústria e Comércio. Além disso, tinha sob sua responsabilidade a maioria das estatais que Collor pretendia privatizar. Mais uma

vez foram grandes as resistências dos que preferiam, por ideologia ou interesse, que as estatais não fossem parar nas mãos de algum acionista privado.

Saí do governo antes que os equívocos na condução política e as acusações de corrupção causassem a derrocada final de Collor. Depois de minha passagem pelo governo, não voltei a ocupar cargos na administração federal, mas continuei a me relacionar com o Estado como representante do braço privado de alguns dos programas de concessões promovidos pelo governo, como advogado responsável por causas que envolviam órgãos públicos e, depois, assumi a presidência da Constran, uma empreiteira de obras públicas que mantém contratos com diversos órgãos do Estado.

Dali, acompanhei de perto os primeiros movimentos da Operação Lava-Jato, que atacou de frente o modelo histórico de relacionamento do Estado e seus agentes com seus fornecedores. O modelo sempre foi marcado pela relação promíscua entre fornecedores, políticos e funcionários graduados da máquina pública, num jogo de interesses que, com o tempo, se tornou cada vez mais pesado. Com todos os seus acertos e erros, a operação expôs a realidade de um sistema montado para drenar recursos públicos para bolsos privados.

O pano de fundo daquele jogo era o financiamento político – em que esse arranjo licencioso era utilizado para cobrir os custos de corridas eleitorais. A verdade, porém, é que, além disso, ele também servia para enriquecer muita gente dentro e fora da estrutura do Estado. E o pior é que, por mais grave que fosse, esse tipo de desvio não era o único e estava longe de ser o maior dos problemas que impediam que o dinheiro público beneficiasse a quem interessava: o cidadão. A ineficiência da máquina, as prioridades mal definidas e a lógica de um Estado mais preocupado com sua própria manutenção do que com as políticas públicas sob sua responsabilidade acabaram por transformar o Brasil num país parado no tempo, onde todos os problemas parecem começar e terminar na incapacidade de o poder público enxergar a sociedade como seu cliente, não como seu provedor.

De todos os momentos em que o Estado passou por minha vida e que me relacionei com ele, como servidor público ou como fornecedor, recolhi informações que ajudaram a alimentar meu sentimento e a moldar minha visão sobre esse problema. Sei que existem no Brasil pessoas que se dedicam com afinco ao estudo de cada um dos temas tratados ao longo deste livro – mas poucos tiveram, como eu, a oportunidade de estar presente em tantos momentos da história. Como espectador privilegiado, coadjuvante interessado ou protagonista, vivi a luta pela redemocratização, o ressurgimento do sindicalismo e a campanha de Franco Montoro. Participei da campanha das Diretas Já e acompanhei a disputa de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral.

Veio, depois disso, a Nova República, a Constituinte, o Plano Cruzado, o Plano Collor, o esforço pela redução do tamanho do Estado, as privatizações, o programa de concessões e a Operação Lava-Jato – e, em todos esses momentos, eu tive a oportunidade de acompanhar de dentro e, em alguns casos, ajudar a tomar as decisões que procuravam resolver problemas agudos do país. Poucos tiveram, como eu tive, a oportunidade de testemunhar todos esses episódios com algum grau de protagonismo, seja como observador com direito a voz, seja como articulador, seja como o responsável pelo resultado final da ação.

A ÓTICA DO CIDADÃO

Quis o destino que, na minha trajetória pessoal e profissional, mantivesse-me em contato com a máquina pública e que eu tenha visto uma série de tentativas de reformular a organização estatal e testemunhado sua incrível capacidade de resistir a qualquer movimento de mudança. Dizem que o Estado é um monstro desengonçado. Discordo. Na minha opinião, ele é um corpo muito bem organizado, que faz de tudo para proteger cada centímetro do seu corpanzil. No caso específico do Brasil, o Estado se tornou onipresente a ponto de se colocar acima da própria sociedade – e o pior é que muita gente vê essa postura como algo natural e esperado.

Diante de qualquer impasse, o Estado sempre é chamado a entrar na arena, enfrentar as feras e resolver a pendenga – ainda que à custa de passar por cima de direitos líquidos e legítimos dos cidadãos. Neste livro, será feita uma tentativa de inverter a lógica desse raciocínio. Este texto contém cenas de liberalismo explícito. Isso mesmo: liberalismo. Ainda que haja o risco deste aviso atrair críticas e espantar leitores, ele é necessário. O Brasil nos últimos anos habituou-se a ver as referências positivas ao liberalismo como demonstrações de insensibilidade social – e muita gente critica essa linha de pensamento sem conhecer as propostas construídas em torno dela. Mudar essa percepção é necessário e talvez seja o único caminho para se desatar o nó que prende o Brasil ao atraso.

Pela ótica liberal que norteará as próximas páginas, o Estado só deveria entrar em cena em último caso. Seu papel mais rotineiro deveria ser o de oferecer condições adequadas para que os indivíduos e a sociedade trabalhem, lucrem, prosperem e sigam adiante. O ponto de vista liberal, nesse caso, é aquele que, diante de qualquer conflito entre o Estado e o cidadão, olha a solução pela ótica do cidadão e assume a defesa de seus interesses. O texto sempre tomará partido do cidadão.

OS MANUAIS DA BOA POLÍTICA

É evidente que a escolha desse caminho exige tato. Sobretudo num país que ignorou o cidadão e se habituou a enxergar o mundo pela ótica dos interesses que os “cultos” atribuem às classes menos favorecidas. Ou, ainda, sob a ótica dos

interesses dos mais favorecidos entre os mais favorecidos dos grupos de pressão. Desde 1985, quando chegou ao fim o ciclo de governos militares iniciado em 1964, virou mania no Brasil apontar o dedo na direção dos defensores dos direitos individuais e das soluções liberais para os problemas econômicos e acusá-los de inimigos da distribuição de renda e do fim das desigualdades sociais. No Brasil, ao contrário do que recomendam os manuais da boa política, “liberal” não é aquele que se opõe ao “conservador”. Liberal, por aqui, é quem se opõe ao “progressista”.

Parte da culpa por essa situação, claro, é dos próprios liberais, que, ao apoiar o Regime Militar no primeiro momento, talvez por temer o “perigo comunista” que na visão de muita gente espreitava o Brasil naquela época, ofereceu aos adversários os argumentos que seriam utilizados contra sua própria seriedade de princípios. Mas a reação a esse equívoco do passado não foi apenas igual e contrária – conforme estabelece a terceira lei de Newton. Ela veio com uma força desproporcional. A “direita”, que sob o ponto de vista que se tornou dominante no Brasil é a expressão política do liberalismo, teria esgotado todo o seu repertório de propostas ao longo dos 21 longos anos de duração do regime autoritário.

Depois que os generais governaram e impuseram seu modelo de “liberalismo” ao país, teria chegado a vez da “esquerda”, nas diferentes feições que ela assume no Brasil, propor soluções e implantar as políticas “progressistas” que criariam uma “rede de proteção social” e acabariam de uma vez por todas com a herança “direitista” daqueles anos de truculência. Haveria, então, “o resgate da dívida social” apontado como a solução para os problemas do país desde que as vozes de contestação ao regime começaram a ser ouvidas. Por essa visão, tudo que não venha da “esquerda” é nefasto. Tudo que não expresse a visão “da esquerda” é errado. Se a proposta não vem “da esquerda”, não presta.

O Brasil, no final das contas, virou um país de esquerda. Tanto é assim que na maioria das eleições presidenciais realizadas depois da redemocratização, a disputa quase sempre se deu entre um partido menos à esquerda, o PSDB, e um outro mais à esquerda, o PT. E mesmo quando o quadro se altera e novos partidos entram na disputa, como aconteceu em 2018, a situação continua mais ou menos a mesma.

O candidato que não demonstra adesão às ideias da “esquerda” é apontado como uma ameaça à própria democracia. Mesmo considerando que a disputa entre candidatos de posições diferentes só se dá porque existe a democracia e que, no final das contas, a escolha é do cidadão, o candidato que não defende bandeiras de esquerda e dos grupos associados a ela é sempre apontado como uma ameaça a esse regime. E essas bandeiras incluem a manutenção de um regime previdenciário desigual, o apoio incondicional a todo e qualquer “movimento social” – independentemente do que esse movimento faça ou proponha – e um conjunto de ideias que, vença quem vencer, acabam revelando a hegemonia da esquerda.

ARCABOUÇO JURÍDICO

No centro dessa discussão está o Estado brasileiro que, sob a ótica da eficiência, pode ser considerado vítima de seu próprio sucesso. Explico: quando chegaram ao poder, em 1964, os militares e as coalizões civis que apoiaram o golpe tinham uma preocupação e um propósito claríssimos. A preocupação era romper com o passado e perpetuar o modelo de Estado que conceberam e instituíram por meio de um arcabouço jurídico que pretendia disciplinar todos os aspectos da vida nacional. É importante dizer isso com clareza: o arcabouço jurídico desenhado naquela época, por mais truculento que tenha sido sua implementação, tinha uma lógica que abrangia todos os aspectos da vida brasileira.

Até alguns temas caros à esquerda foram tratados. A Reforma Agrária, por exemplo — apontada como uma das causas do apoio das elites agrárias ao golpe de 1964 —, estava disciplinada pelo Estatuto da Terra, aprovado pelo Congresso Nacional e assinado pelo Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, primeiro presidente do ciclo militar, em novembro de 1964. O Estatuto passou a dividir as propriedades rurais brasileiras entre produtivas e improdutivas e a incluir, entre as obrigações do Estado, a garantia da posse da terra para os que nela vivem e trabalham. Mais tarde, ainda durante o regime militar, foi o então Ministro da Agricultura no governo Figueiredo, Delfin Neto, quem acabou por definir os critérios de produtividade regionais e por atividade que iriam definir quais as terras que seriam produtivas ou não.

Elaborado para atender os objetivos de institucionalização do regime militar, essa e uma série de leis, inclusive a própria Constituição de 1967, foram obras de juristas respeitados e muito capacitados. Entre eles estava Francisco Campos, arquiteto da Constituição de 1937, na ditadura de Getúlio Vargas, e redator dos dois primeiros Atos Institucionais. Campos também orientou e apresentou sugestões à Carta de 1967. O texto final foi elaborado por Luiz Antônio da Gama e Silva, professor da Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Alfredo Buzaid, também professores da São Francisco, e João Leitão de Abreu, da PUC de Porto Alegre, e Helly Lopes Meirelles, foram, dentre outros, juristas que ajudaram a elaborar o arcabouço que deu sustentação jurídica aos governos militares.

O propósito desses juristas não era impor as trevas, mas, à maneira deles, trazer as luzes. Está certo que muitas vezes o facho dessa luz estava concentrado apenas naquilo que interessava ao regime, mas ninguém pode negar que havia uma lógica jurídica nas medidas que eles tomavam. Queriam modernizar o país, fortalecer a economia e, assim, livrar o Brasil do “espectro do comunismo” que, na visão dos militares e de seus apoiadores, rondava toda a América Latina naquele momento.

Para alcançar seus objetivos, concentraram todo o esforço na direção do crescimento econômico ainda que à custa do endividamento externo e do déficit público. Para ter indústrias, o país precisava de eletricidade. Para escoar a produção, era necessário abrir e pavimentar estradas. Para exportar mercadorias, era preciso construir portos modernos. Para fazer tudo isso, era preciso dinheiro.

DESENVOLVIMENTO COM ENDIVIDAMENTO

Como o país não dispunha de recursos para fazer os investimentos na velocidade que os planejadores demandavam, e como os militares, nacionalistas como nunca deixaram de ser, não pretendiam entregar os setores que julgavam estratégicos aos cuidados de “interesses estrangeiros”, decidiu-se que o Brasil tomaria empréstimos no exterior para bancar seu desenvolvimento. A dívida externa, que era de US\$3,9 bilhões em 1964, deu seu grande salto em 1972, quando alcançou US\$11,5 bilhões. Chegou a US\$38 bilhões em 1977 e em US\$102 bilhões em 1984¹. Isso equivalia a um terço do PIB daquele ano, que foi de US\$311 bilhões.

O dinheiro chegou e, se não todo, pelo menos a maior parte dele foi de fato empregado no que foi anunciado. “Não olhe só a dívida”, pedia o ministro do Planejamento Antônio Delfim Netto. “Veja o que ela representa”.² Ao fazer esse apelo, Delfim mencionava as hidrelétricas de Itaipu e Tucuruí, os metrô de São Paulo e do Rio de Janeiro, o programa siderúrgico nacional e a Usina de Tubarão, o programa petroquímico e daí por diante. Tudo construído à custa do endividamento externo e dos déficits do tesouro.

Se há um aspecto que ninguém pode negar é que os governos militares cumpriram seu propósito de industrializar o país e de fazê-lo crescer. Na mão deles, a economia se expandiu, se diversificou e se modernizou. E o Brasil, de fato, ficou mais rico. O PIB per capita, que era de US\$1.161 em 1964, alcançou US\$2.409 em 1984. Assim, o país que os militares devolveram aos civis em 1985 era, sob o ponto de vista do desenvolvimento e da qualidade de serviços, muito mais avançado do que o Brasil que eles tomaram à força em 1964.

O problema é que o sucesso daquele projeto faria emergir demandas que simplesmente não existiam (ou eram dispersas demais para serem consideradas) quando o modelo foi pensado. E por mais previsíveis que fossem tais consequências, elas nunca foram levadas em conta no projeto original. Atraídas em grande parte pelos empregos oferecidos pela indústria, milhões de pessoas migraram do campo para as grandes cidades. Em 1960, 44,67% da população do país viviam nas

¹ Banco Central do Brasil, em dólares de 1984.

² Antônio Delfim Netto. Entrevista à Rádio Bandeirantes de SP em 31/12/1982. Editado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

cidades e 55,33%, no campo. Em 1970, a proporção se inverteu: 55,92% estavam nas cidades e 44,08% no campo. O censo demográfico seguinte, o de 1980, mostrava 67,59% de pessoas vivendo das cidades e 32,41% no campo.

Concentrações urbanas mais numerosas demandam investimento crescente em saúde, educação, transporte e segurança. O aumento da expectativa de vida exige mais atenção não só com a Previdência, mas com todas as ações de seguridade social. No começo, tudo se resolvia pela oferta generosa de empregos que proporcionavam aos recém-chegados à cidade uma vida melhor do que tinham antes. Mas, a partir de um determinado momento, os empregos, que eram abundantes nas horas iniciais do regime militar, tornaram-se escassos. Isso, é claro, gerou insatisfação. E a conta, também é claro, foi cobrada de quem havia atraído milhões de pessoas para a nova vida com a promessa de que tudo melhoraria. A conta foi cobrada do Estado.

PRODUTOS MADE IN BRAZIL

Postos sobre a linha do tempo, o aumento da demanda por investimentos sociais, a insatisfação com a baixa qualidade dos serviços públicos e os sinais de deficiência da infraestrutura urbana começam a se tornar perceptíveis em meados dos anos 1970. E se manifestaram com clareza nos resultados eleitorais de 1974. Se o governo tivesse entendido aquele recado e orientasse o Estado na direção de uma reforma que atendesse as novas demandas e implantasse um novo modelo de aposentadoria; se o enxugamento necessário da máquina pública, tanto na administração direta quanto na indireta, tivesse se iniciado naquele instante; se a desestatização da economia tivesse começado naquele momento, talvez a tensão não tivesse crescido ao ponto de pôr em xeque a própria presença dos militares no poder.

Mas, ao invés de ouvir e interpretar os sinais de insatisfação que começavam a ser dados naquela época e de perceber que o dinheiro disponível não era suficiente para atender todas as necessidades, o Estado tomou dois caminhos distintos. No campo político, para evitar que o eleitorado lhes preparasse novas surpresas, mudou as regras do jogo e fez com que elas lhe assegurassem vitórias dali por diante. No campo da economia, insistiu no modelo que havia dado certo no início. E, ao invés de reduzir, reforçou a presença do Estado no mercado com a criação de novas empresas públicas e o avanço para áreas que não havia ocupado até aquele momento.

Por trás desses movimentos está o primeiro Choque do Petróleo, em 1973. Se por um lado ele tornou mais caro o preço que os países produtores cobravam pelo óleo que produziam, por outro gerou um excedente de dinheiro — os petrodólares — que os bancos internacionais emprestavam com a maior facilidade. É dessa época

o PND II³ – com o qual o governo de Ernesto Geisel pretendia reproduzir o efeito do PAEG, de Castello Branco, e do PND, de Emilio Garrastazu Médici.

O objetivo era estimular a economia por meio de novos e polpidos investimentos com o dinheiro tomado emprestado no exterior. Ao invés da privatização das que já existiam, o que se viu foi a criação de mais e mais estatais. Ao invés de abrir o mercado e iniciar um processo de internacionalização que tornasse a economia mais arejada e competitiva (como outros países em situação semelhante à do Brasil, como a Coréia e os “Tigres Asiáticos” fizeram na época), o que se viu foi a ampliação das reservas de mercado existentes, o aumento das restrições às importações e o estímulo para fazer em casa produtos que custariam menos se fossem trazidos do exterior.

O estrangeiro que entrasse num quarto de hotel brasileiro, naquele momento, só encontraria produtos *Made in Brazil*, numa situação de fechamento que nos dias de hoje só poderia ser comparável ao que ocorre na Coréia do Norte. A cama, o colchão, o tapete, o aparelho de ar condicionado, os armários, o aparelho de televisão, o telefone, o frigobar, os alimentos e bebidas à disposição do hóspede, o sabonete, o xampu, os lençóis, as toalhas e tudo mais que houvesse ali dentro, tudo era feito no país. Nada, absolutamente nada, era importado.

Havia uma certa lógica nesse comportamento: todo dólar gerado era reservado para comprar petróleo e pagar os juros da dívida externa. O problema é que fazer em casa para atender a um mercado que, embora expressivo, representava uma gota no oceano da economia mundial, multiplicou os custos na mesma medida em que reduziu a eficiência da indústria nacional. Por querer fazer tudo, o Brasil acabou não se tornando bom em quase nada. A insistência nessa receita, claro, continuou exigindo esforço redobrado e sugando energia do país inteiro. E, como era de se esperar, fez com que o Estado tivesse a atenção desviada daquilo que interessava.

MÁQUINA PÚBLICA INCHADA

Ao invés de se buscar um novo modelo de Previdência, que aumentasse a Seguridade de quem já havia contribuído ao longo da vida e criasse uma nova modalidade para quem estava chegando naquele momento – como era o caso dos trabalhadores rurais – o que se fez foi puxar para dentro do modelo existente todos os trabalhadores. Até houve, em 1971, a criação de um recolhimento de um percentual mínimo da produção rural (de 2% do faturamento) a título de contribuição previdenciária. Mas a verdade é que a conta desse modelo, o Funrural, jamais

3 O PND do governo Médici, tinha como ênfase investimentos estatais em transportes e telecomunicações. O PND II, de Geisel, procurava estimular a produção de insumos básicos, especialmente os petroquímicos, de bens de capital, energia e alimentos.

fechou e, na prática, o mesmíssimo dinheiro que deveria assegurar a aposentadoria dos trabalhadores urbanos teria que dar conta, também, dos benefícios dos trabalhadores rurais. Mais uma vez, não se preocupou, ali, com a origem dos recursos que bancariam o benefício. A única preocupação era o destino do dinheiro.

E mais: ao invés de reduzir, o que se viu foi o aumento da quantidade de servidores públicos e, mais do que isso, a expansão das regalias concedidas a eles. A situação, claro, começou a fugir do controle nas mãos dos militares. Ao invés de aliviar o peso e procurar reduzir o tamanho do Estado, os militares se viram pressionados, pela própria lógica que implantaram, a mantê-lo grande e ampliá-lo.

Em tempo: manter aquela economia estatal em expansão gerou uma série de oportunidades a um grupo privilegiado de empresas que se formaram à margem do mercado das estatais, de fornecedores, de empreiteiros e de prestadores de serviços que dele se beneficiaram. Cada uma das empresas estatais que se implantaram naquele momento alimentava uma série de interesses privados que se tornavam “parceiros” do Estado à custa de critérios nem sempre claros. O tipo de economia privada que vicejou ao redor da economia estatal naquele momento nada tem a ver com o modelo liberal – em que o acesso ao mercado se dá pela competição. Ali o acesso era mediado pela troca de favores e do pagamento de pedágios indevidos.

Para ilustrar, recordo um diálogo entre o ex-Ministro Dílson Funaro e Paul Volcker, ex-presidente do Banco Central americano, o FED. A certa altura no intervalo de uma reunião, Volcker comentou com Funaro sobre uma disputa antiga que ocorreu entre dois homens de negócio americanos, que acabaram por resolver a questão através de um duelo onde um deles morreu. Volcker concluiu dizendo que por trás de toda a grande fortuna da América havia sempre um assassinato. Então, perguntou a Funaro se era assim também no Brasil. O ministro brasileiro disse: “Não. Em meu país, por trás da maioria das grandes fortunas há sempre um decreto, uma portaria, uma lei.”

A CRISE DA DÍVIDA E SEUS EFEITOS

Seja como for, o financiamento daquele modelo ficou ainda mais difícil depois do segundo choque do petróleo, em 1978. E tornou-se praticamente impossível depois de dezembro de 1982, quando o governo do México decretou a moratória de sua dívida externa e transformou todos os países da América Latina em suspeitos potenciais de aplicar calote nos bancos.

Havia a expectativa de que o governo dos Estados Unidos, para evitar que seus bancos tivessem prejuízo com a interrupção dos pagamentos, viesse em socorro dos países em dificuldade e liberasse dinheiro para ajudá-los a sair da crise. Acontece que, desde o ano anterior, o governo do país mais rico do mundo estava

nas mãos de um dos presidentes de visão econômica mais liberal que o mundo já conheceu: Ronald Reagan. O que fez o governo americano? Nada.

Se a decisão do México expunha os bancos americanos a dificuldades, eles que se entendessem com os devedores. Se os países latino-americanos estavam apertados, eles que se entendessem com os credores. Mas que ninguém contasse com a ajuda do Tesouro americano. O resultado foi o pânico e o aperto sobre todo o continente. Ninguém conseguia mais dinheiro. Mesmo assim, o Estado brasileiro permaneceu inchado, os gastos públicos se mantiveram elevados e as dificuldades e a tensão aumentaram a ponto de obrigar os militares a devolver o poder que tinham tomado à força dos civis.

Veio o primeiro governo civil pós-1964, o de José Sarney, sem que houvesse qualquer alteração substancial no modelo do Estado implantado pelos militares – embora no campo da política as mudanças tenham sido profundas. E, embora se tenha conquistado o direito de respirar com mais liberdade, a sociedade não se livrou da onipresença de um Estado que queria estar em toda parte.

O novo governo trouxe a promessa de se fazer um “pacto social” que desse ao país tempo para corrigir as distorções acumuladas ao longo dos 21 anos de governos militares. Com ele, vieram novos aumentos de demanda e novas recusas em se reformar a estrutura estatal. Havia chegado a hora de resgatar a “dívida social”. O Estado grandalhão, provedor e generoso com seus fornecedores, não se livrou da carga que suportava antes e ainda teve que dar conta do peso adicional atirado sobre ele. Deu-se poder constituinte ao congresso eleito em 1986 – e que teve como principal cabo eleitoral o sucesso fugaz e enganador do Plano Cruzado. E a obra construída a partir dali foi de uma esquizofrenia assustadora: a nova Carta criou garantias a todos os direitos suprimidos pela ditadura e recuperados pelos civis. Mas em nada alterou o modelo de Estado criado pelos militares de 1964.

A nova Carta – e esse ponto é essencial – recepcionou as leis criadas pelos juristas ligados ao Regime Militar. Na sequência, tentou encaixar sobre elas os direitos e garantias próprios do regime democrático. É mais ou menos o mesmo que colocar um monge budista para celebrar uma missa católica – ou vice-versa. Como se não bastasse, a nova ordem trouxe para a cena, a título de “direitos sociais”, um conjunto de despesas que não vinha acompanhado da indicação da origem do dinheiro que as bancaria. Ninguém em sã consciência pode ser contra a concessão de direitos sociais – desde que eles não gerem desequilíbrio nas contas públicas e se voltem contra toda sociedade. Nenhum Estado sério admite que se conceda direitos a setores privilegiados à custa da penúria de toda sociedade. Mas, no Brasil, isso se tornou corriqueiro.

Isso, na prática, abriu espaço para uma farra em que os interesses do cidadão e da sociedade foram postos de lado em nome da proteção aos “direitos” de quem tinha mais poder de pressão. Foi uma espécie de fermento. A partir dali, o Estado e tudo o que ele engloba (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, estatais, autarquias, agências governamentais e todo o resto) só fez inchar. Cresceu tanto que, sem nunca perder o senso de organização que garante sua sobrevivência, desenvolveu uma espécie de elefantíase: seu corpo ficou enorme e disforme. E pior: com braços e pernas curtos, incapazes de levá-lo aos lugares onde ele precisa estar.

A TENTATIVA DE REFORMAR O ESTADO

Alguns ocupantes do poder ao longo dos anos bem que tentaram reverter a situação. Por mais poder que tivessem, sempre bateram de frente com uma força cada vez mais resistente e poderosa. A equipe econômica do governo do general João Figueiredo, comandada por Antônio Delfin Netto, bem que se esforçou, a partir de 1983, para reduzir o tamanho da máquina estatal. Mas, naquele momento, o governo militar havia perdido a capacidade de impor sua vontade ao país. Havia abdicado de todos os movimentos estratégicos e seu esforço se limitava à “manutenção da ordem”. Uma série de decretos editados pelo governo para tentar disciplinar as estatais e conter os gastos públicos⁴ foi barrada no Congresso. O governo se viu, então, obrigado a segurar todos os seus investimentos e a consequência foi uma queda de 2,9% no PIB daquele ano.

Depois de Figueiredo, houve tentativas tímidas e quase envergonhadas de corte de gastos públicos no governo José Sarney – que prometia fazer “tudo pelo social”. Em determinado momento, ele chegou até mesmo a lançar um pacote, ainda que modesto, de desestatização. Mas, no final, o governo acabou se rendendo à sua verdadeira vocação: abriu os cofres, gastou o que não tinha e elevou a inflação às alturas. Por muito tempo, ninguém se lembrou de procurar as causas dos problemas que o país vivia na estrutura do Estado que os militares tinham erguido e que a nova Constituição cuidou de tornar ainda mais pesada. Até que veio o primeiro governo eleito pelo voto direto depois de 1964, o de Fernando Collor de Mello. E com ele veio a proposta de uma ampla e radical Reforma Administrativa e Patrimonial, no bojo da Reforma do Estado imaginada pelo presidente. Coube a mim a responsabilidade de conduzi-las.

⁴ Entre janeiro e outubro de 1983, o governo editou uma série de decretos destinados a reduzir alguns benefícios concedidos aos funcionários públicos e empregados das estatais (Decreto-Lei 2036, de 1983) a disciplinar os reajustes de salários e elevar as alíquotas do Imposto de Renda (Decretos-Lei 2045, 2064 e 2065, de 1983). Todos foram rejeitados pelo Congresso Nacional.

Os obstáculos que se ergueram contra as medidas daquela reforma foram maiores e mais poderosos do que seria possível imaginar. E antes mesmo de Collor encerrar sua breve passagem pelo poder, a reforma proposta por ele começou a recuar. Em muito pouco tempo, o Estado recompôs sua monstruosidade e voltou a assumir a forma anterior. E a velocidade desse recuou acelerou-se ainda mais durante a passagem de Itamar Franco pelo Planalto.

Houve, depois disso, a intenção de se promover reformas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Mas a possibilidade de levá-las adiante, sempre levando em conta que o tema desta discussão é o Estado brasileiro e os alicerces sobre os quais está assentado, saiu do cenário depois que FHC trocou a chance de mudar o país por mais quatro anos de mandato – no episódio da aprovação da emenda da reeleição. Nenhuma tentativa feita de reforma dali em diante deu certo. E de perda de oportunidade em perda de oportunidade, o problema que poderia ter sido resolvido lá atrás com relativa facilidade se agigantou a ponto de se tornar ainda mais grave nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

Em nenhum momento passou pela cabeça dos dois presidentes petistas a ideia de reduzir e modernizar o Estado brasileiro. Ao invés disso, fizeram tudo o que estava a seu alcance para torná-lo mais lento e inchado. É, como os que assistiram aos velhos filmes de faroeste estão cansados de saber: quanto mais pesada e lenta é a diligência, quanto mais cansados estão os cavalos que a puxam e quando mais inábil é o cocheiro que os conduz, mais fácil se torna para os bandidos chegar perto para assaltá-la, levar o ouro e rapinar os passageiros. Nessa comparação, a diligência é o Brasil, os cavalos são a economia, o cocheiro é o governo e os passageiros, óbvio, são os cidadãos. Quanto aos bandidos, são os bandidos mesmo.

O DESAJUSTE DAS CONTAS

A opção dos governos brasileiros por um Estado robusto e sempre disposto a tomar conta de tudo, como não poderia deixar de ser, exerceu influência direta sobre o comportamento do cidadão diante das urnas eleitorais. Ou, se não tanto, pelo menos sobre a forma desse eleitor ser abordado pelos candidatos durante as campanhas. Como o Estado se habituou a ser responsabilizado por tudo, a sociedade logo se acostumou a considerar esse o padrão de comportamento correto. Sendo assim, pouca gente assume o propósito real de ajustar as contas públicas, pouca gente considera essencial livrar o contribuinte da carga da despesa tributária que pesa em seu bolso. E mesmo entre os que se comprometem com essas ideias, pouquíssimos são os que efetivamente tentam reduzir o tamanho do Estado.

É daí que surgem as principais distorções. Da mesma forma que não se conseguiu até hoje jogar luz sobre a relação entre o Estado e seus fornecedores nem evitar a promiscuidade em muitos contratos com o governo, ninguém defende a

redução dos privilégios que esse mesmo Estado concede àqueles que pulam para o lado de dentro dele. Ninguém promete a redução dos gastos com os salários dos servidores; ninguém acha anormal as regalias concedidas ao funcionalismo; ninguém diz que os recursos destinados à Previdência dos servidores públicos seriam mais bem gastos se fossem destinados à saúde.

Ninguém acha que o dinheiro destinado a cobrir o auxílio-moradia e outros privilégios indecentes concedidos aos juizes e procuradores já empossados e já aposentados seria mais bem gasto se fosse utilizado, por exemplo, para contratar mais juizes e procuradores para agilizar a justiça. Para os grupos de pressão mais poderosos, a manutenção dos privilégios do passado é mais importante do que a construção do futuro. Um levantamento feito em 2017 pelo Banco Mundial mostrou que o Brasil, em 2015, gastou o equivalente a 13,1% do PIB para pagar o funcionalismo público – percentual bem maior do que os 4,9% destinados à educação e do que os 9,1% destinados à saúde⁵.

ESTATAIS “ESTRATÉGICAS”

Esse tipo de opção, como foi dito ainda há pouco, acabou moldando o perfil político nacional. Cada eleição disputada após a saída dos militares do poder traz uma dose de “populismo” e de “esquerdismo” superior à da eleição anterior, numa atitude que transformou o Brasil no país politicamente mais manco do planeta. Muita gente no país parece ter receio de se apresentar como se não fosse de esquerda, de centro-esquerda ou, no máximo, de centro. E mesmo quando aparece alguém com disposição de se apresentar ao eleitorado como um candidato “de direita”, ele não tem coragem de propor a redução do tamanho nem a redução das demandas sobre o Estado. No Brasil, direita e esquerda se igualam na defesa do estado obeso e provedor.

Ao contrário do que se imagina e se propaga, o espaço para o liberalismo econômico na direita brasileira tem sido escasso. Não há nada mais parecido com a defesa intransigente que a esquerda retrógrada faz da manutenção eterna da Petrobras como uma empresa estatal quanto a posição da direita obtusa sobre esse mesmo ponto. É só alguém falar em vender a companhia para que as duas se unam para dizer que a ideia é absurda. Sempre que alguém tem a coragem de defender a venda de alguma estatal, surgem vozes para dizer que aquela empresa é estratégica e que o Estado não é capaz de sobreviver sem ela. Ninguém se dá ao trabalho de fazer perguntas óbvias. Estratégica por quê? Estratégica para quem?

No Brasil, em resumo, direita e esquerda rejeitam admitir a necessidade de uma redução das obrigações do Estado. Na visão de muita gente, o orçamento

5 <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>

público é uma vaca que pasta no céu para ser ordenhada na terra. A pressão por gastos públicos cada vez mais elevados é permanente. As corporações estão sempre alertas em relação ao “risco” de perder qualquer migalha e se aproveitam de qualquer descuido da sociedade para ampliar seus privilégios e tirar um pouco mais de recursos do saco sem fundo que enxergam no lugar do Tesouro Público.

REPÚBLICA SOCIALISTA DO BRASIL

Tenho a impressão de que, se um dia a esquerda triunfasse a ponto de implantar o socialismo no Brasil, as únicas diferenças em relação ao atual modelo de organização do Estado seriam a adoção do vermelho como a cor nacional e a privação da liberdade que normalmente acompanha esse tipo de regime. Naquilo que diz respeito à exploração dos meios de produção, a maior dificuldade que os novos governantes teriam para revogar o capitalismo seria mudar as placas nas portas das empresas e das repartições públicas. O Estado é tão grande, tão centralizador e tão presente na economia que bastaria mudar o nome de República Federativa para República Socialista do Brasil para que tudo estivesse resolvido.

Acredito que a confusão que se estabeleceu no Brasil em relação ao liberalismo deriva, acima de tudo, da ignorância em torno do que vem a ser essa linha de pensamento. O cientista político italiano Nicola Matteucci, um grande especialista no tema, observa no Dicionário de Política, que ele assina juntamente com Norberto Bobbio e Gianfranco Pasquino, a impossibilidade de ignorar que a história do Liberalismo “acha-se intimamente ligada à história da democracia”.⁶ E que o propósito primário do liberalismo sempre foi o de lutar contra os privilégios de classes ou de grupos junto ao Estado.

A melhor forma de se assegurar o fim dos privilégios que o Estado pode proporcionar a esse ou àquele grupo seria pela redução ao mínimo indispensável (ou até mesmo, em alguns aspectos, pela eliminação completa) de qualquer tentativa de intervenção do Estado na economia, no mercado e nos direitos individuais. São aspectos que ninguém pode negar ao liberalismo. A questão é que, mesmo havendo um consenso em torno disso, sabe-se que o conceito evoluiu em diferentes direções em diferentes ambientes políticos do mundo.

O conceito de “liberal”, lembra Matteucci, varia de país para país e tem interpretações distintas em lugares como Alemanha (onde estaria relacionado a posições políticas de centro), Estados Unidos (onde é sinônimo do radicalismo de esquerda) e a própria Itália (onde se refere exclusivamente à defesa da livre

⁶ Bobbio et al, pág. 687.

iniciativa e da propriedade privada)⁷. Para o Brasil, restou confundi-lo com as posições da extrema direita.

A falta de compreensão e a má vontade em relação às ideias liberais, no caso do Brasil, empobreceram o debate e varreram para debaixo do tapete a discussão de problemas que deveriam ser analisados sem paixão e resolvidos com soluções reais – e não com os placebos legislativos que nos perseguem desde a Constituição de 1824. A mesma incompreensão e a mesma má vontade fortaleceram as soluções corporativistas, impostas pela pressão de quem, já tendo o Estado de posse de seu controle, considera normal que a sociedade arque com os custos de tudo sem receber em troca a mínima contrapartida. No Brasil, a sociedade existe para servir ao Estado e seus ocupantes, não o contrário.

ESTADO SUFICIENTE

A falta de um debate sério obriga que as soluções imaginadas para os problemas do Estado brasileiro sejam sempre rasteiras. Se a sociedade se revolta, por exemplo, com o auxílio-moradia pago a juízes e procuradores de justiça, a solução imaginada pelos próprios beneficiados é a incorporação da regalia ao salário da autoridade. Assim, suas excelências não perderiam um único centavo de sua renda e ao mesmo tempo veriam desaparecer de seus holerites aquele “por fora” incômodo, sobre o qual nem Imposto de Renda é cobrado. O que não se admite em hipótese alguma é a extinção pura e simples de um privilégio tão absurdo quando o tal auxílio-moradia.

A lista de anomalias não para aí no Brasil, o Estado gastador não dá a mínima para o equilíbrio de suas contas e acha normal criar despesas sem ter de onde tirar dinheiro. Na mesma linha, acha saudável distribuir benesses a funcionários públicos, sobretudo àqueles com carreiras ligadas às corporações mais barulhentas. No Brasil, os fiscais da receita achavam normal receber um extra pelas multas que aplicavam. É o mesmo que imaginar um guarda de trânsito recebendo uma gratificação por cada vez que faz silvar o apito. Ou considerar legítimo que os carteiros ganhem um adicional a cada vez que tocam a campainha na porta de alguma casa. Favores são concedidos e salários são aumentados conforme a suposta necessidade do beneficiado, nunca de acordo com a capacidade de pagamento do Estado nem com o peso daquele benefício sobre a sociedade. Quanto mais graduado o funcionário, maiores são os artifícios que multiplicam seus rendimentos. Quanto mais “culto” o funcionário e mais alta a categoria a qual ele pertence, mais barulho ele fará e mais vantagens ele exigirá.

⁷ Bobbio, pág. 688.

A consequência de tantas distorções é uma estrutura estatal pesadona e onerosa, que se esforça para estar em todos os lugares, mas que, no final das contas, acaba não se fazendo presente onde é mais necessária. Por nunca priorizar o interesse do cidadão, o Estado brasileiro destina recursos e gasta energia com atividades que o mantém distante da sociedade. O Estado se preocupa com a produção de petróleo, com a geração de energia e com a administração de aeroportos. Ao mesmo tempo, não encara a discussão sobre a seguridade social, a saúde e a segurança pública.

Empresas como Petrobras, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Eletrobras se vestem com a fantasia de patrimônio público, mas parecem existir apenas para garantir privilégios a seus fornecedores e, claro, dar vida boa a seus empregados. Essas empresas sempre funcionaram, na prática, como dutos que facilitam a transferência indevida de dinheiro público para bolsos privados. No Brasil, privatizou-se o social e estatizou-se o econômico. Enquanto o Estado torra recursos para cobrir o déficit de empresas como a Eletrobras ou abre os cofres para manter as operações anacrônicas dos Correios, o cidadão é obrigado a pagar um plano de saúde privado se quiser ter um atendimento médico decente. Ou a recorrer a uma escola particular para dar a seu filho uma educação básica com um pouco mais de qualidade.

Mesmo assim, toda vez que alguém fala em vender uma estatal, uma voz mais alta se levanta para dizer que aquela companhia é estratégica. E que transferir seu controle para um acionista privado significaria um grave risco à soberania nacional. Essa é uma das distorções que dificultam a solução dos problemas do país. Há outras, a maioria delas derivadas do gigantismo do Estado.

No Brasil há leis demais para soluções de menos. Há muito funcionário público para pouco serviço prestado — e todos os excessos dessa máquina obesa e lenta são alimentados por uma carga tributária que pesa excessivamente no bolso do contribuinte sem que o cidadão se veja atendido em suas necessidades e sem que usufrua de serviços públicos de qualidade aceitável. E a consequência disso é um Estado balofo, lerdo e sonolento.

Esse ponto de vista não significa, no entanto, a defesa do Estado Mínimo — aquele que, ao invés de intervir em tudo, lava as mãos, se omite e deixa que setores da sociedade que tenham interesses divergentes digladiem até a morte. O Brasil necessita é do Estado Suficiente.

Em um país como o Brasil, onde há tanto por fazer e tanto desarranjo para ser posto no lugar, o Estado tem o dever fundamental de se fazer presente na hora de mediar conflitos, de apontar caminhos e de propor soluções. E, também, de legitimar as políticas públicas exigidas para tirar o Brasil do atraso. Se o Estado não respeitar o capital privado, não criar condições sensatas para a

concessão de serviços públicos e não reduzir seu tamanho e suas responsabilidades financeiras, estará cavando um poço cada vez mais fundo, do qual nunca conseguirá sair e para o qual arrastará a sociedade. Um Estado que se concentre em seu papel essencial e abandone a ideia de estar em toda parte e ser dono de tudo é o verdadeiro Estado forte!

Qualquer reforma tributária estará fadada ao fracasso se insistir em buscar recursos da sociedade para dar conta das mesmas obrigações que hoje o Estado possui e continuar a financiar a mesma forma utilizada em sua estrutura para atender as demandas do cidadão.

Se assim acontecer, a carga tributária continuará a aumentar independentemente de qualquer crescimento econômico que alcançarmos.

A REFORMA FRUSTRADA

Faço tais afirmações a partir de um posto de observação privilegiado. Quando, em 1990, fui chamado pelo presidente Fernando Collor de Mello para assumir a Secretaria da Administração Federal, tive a perfeita noção do tamanho do desafio a que o governo se propunha. Ainda na fase de transição, quando a equipe se instalou no anexo do Itamaraty conhecido como Bolo de Noiva, tive a noção da densidade do cipoal que precisava ser desbastado para que o Estado tivesse uma administração mais racional. Foi uma tentativa de mudança que, talvez por ter sido tão abrangente, atraiu uma série de reações contrárias e atraiu críticas injustas que serão mostradas ao longo deste livro.

Ao terminar antes da hora, abatido pelo processo de impeachment aberto pelo Senado, em 29 de setembro de 1992, e pela renúncia do presidente no dia 29 de dezembro de 1992, o governo Collor levou junto com ele a tentativa de reformar o Estado – e, em pouco tempo, muitas das anomalias que pretendemos combater morreram junto com ele. Quando Collor caiu, registre-se que a maioria dos assessores que estiveram com ele desde a campanha, inclusive eu, já estavam fora do governo. De qualquer maneira, perdeu-se com ele uma oportunidade preciosa para se reformar o Estado. A mudança proposta ali foi muito além de se fundir repartições públicas e de fazer caber em 12 ministérios as tarefas das 23 pastas que existiam antes da chegada de Collor ao poder, conforme diziam os críticos na época. O que houve, na prática, foi a revisão completa do Decreto-Lei 200, a lei que moldou o Estado brasileiro em 1967. Os ministérios que existiam até 14 de março de 1990 foram extintos e os que surgiram em seu lugar foram criados com base na recém-promulgada Constituição de 1988.

Outras providências para a redução do Estado se seguiram a essas. O plano inicial pretendia reduzir em 354 mil a quantidade de servidores, que era de 1,58 milhão em

março de 1990.⁸ Desses, 550 mil que tinham sido puxados para dentro da carreira e tornados estáveis pelo artigo 19 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 sem jamais terem prestado um concurso público. Foi o maior trem da alegria da história. A redução que se alcançou um ano depois foi mais modesta: 204 mil funcionários. Deles, cerca de 112 mil foram dispensados, 37 mil foram aposentados e 55 mil postos em disponibilidade.⁹ Também foram extintos 25.453 cargos DAI – e, em consequência, o dinheiro gasto para pagar as comissões de quem eventualmente os ocupasse. Outros 19.280 desses cargos foram reclassificados para D.I., com uma comissão mais adequada à capacidade de pagamento do Tesouro.

Também foram extintas 2.479 FAS e um total de 2.428 DAS que eram pagos na administração anterior e saíram da folha de pagamentos no governo Collor. Mais de 9 mil apartamentos funcionais, dos 20 mil existentes no dia da posse de Collor, foram vendidos no primeiro ano de governo, assim como 35 das 37 mansões destinadas à moradia de ministros e presidentes de Estatais. Cerca de 4.700 carros de representação dos 4.800 que existiam no dia da posse de Collor foram leiloados. Por ato do Presidente da República, autarquias e empresas anacrônicas e deficitárias deixaram de existir – e de sugar dinheiro do contribuinte – da noite para o dia.

A REDUÇÃO DO ESTADO

Seja como for, é correto afirmar que aquela Reforma do Estado foi, seguramente, a mais consistente, senão a única, tentativa de modernização da administração pública feita no Brasil depois de 1967. Naquele momento, em pleno governo militar, os ex-ministros Octavio Gouvêa de Bulhões, Roberto Campos e Hélio Beltrão, apoiados em grandes administrativistas da época, implantaram na administração pública brasileira o modelo que, de uma forma ou de outra, continua em vigor até hoje. Mais tarde, no período em que fiquei ministro da Infraestrutura, tive responsabilidade, ao lado do presidente do BNDES Eduardo Modiano, do diretor de Planejamento e Infraestrutura, Venilton Tadini, e do diretor de Privatizações Sérgio Zendron, sobre o processo de privatização da Usiminas, concluído no dia 24 de outubro de 1991.

A privatização da Usiminas foi a queda do muro de Berlim do processo de privatização do estado brasileiro. Foi a primeira grande privatização realizada no âmbito federal num país onde o normal sempre foi criar e não vender estatais. A transferência da Usiminas, a mais bem administrada e a única siderúrgica lucrativa entre as que pertenciam ao governo, enfrentou resistências, atraiu inimigos e aumentou a dose de má vontade que havia contra o governo de Fernando Collor. A pergunta que se fazia na época é a mesma que se faz hoje quando o assunto é a privatização de

⁸ Jornal do Brasil, 10/05/1990

⁹ Veja 1173 – 13/05/1991

uma estatal: “por que vender uma estatal se ela dá lucro?” A resposta também era a mesma que vale para os dias de hoje: “Para reduzir o tamanho do Estado, ora...”

Aquela tarefa exigiu um grande esforço tanto no campo jurídico quanto no da articulação política. O governo queria e a sociedade apoiava a privatização, conforme as pesquisas de opinião da época cansaram de mostrar. Mas os grupos de interesse em torno da siderúrgica mineira fizeram tudo o que estava a seu alcance para mantê-la estatal. Vencidas as resistências, tornou-se inexorável nos meses seguintes e já sob a presidência de Itamar Franco (que era um crítico da privatização) passar adiante as outras siderúrgicas estatais.

Depois de minha saída, reestruturei minha vida profissional na iniciativa privada e me mantive a uma distância prudente dos assuntos mais rumorosos. Trabalhei como advogado e atuei em escritórios e em causas importantes, me voltei ao mercado de infraestrutura, bem como assessoriei alguns grupos que participaram dos programas de privatização. E me mantive assim até que em 2009, 17 anos depois de minha saída do governo, participei da negociação que envolveu a venda da Constran, empreiteira fundada e dirigida até ali pelo empresário Olacyr de Moraes, para o empresário Ricardo Pessoa, dono da UTC Engenharia. Concluído o negócio, Pessoa me convidou e pediu que aceitasse a presidência da empresa.

Sob meu comando e mesmo sem se envolver com os negócios de risco, a empresa teve um crescimento importante multiplicando por dez seu faturamento em menos de cinco anos. E teria permanecido assim se, no dia 14 de novembro de 2014, Pessoa não tivesse sido alcançado pela Operação Lava-Jato. Naquele momento, me vi novamente no meio de um processo de grande repercussão nacional. Embora nunca tenha sido criminalista, podia perceber no comportamento da Justiça Federal de Curitiba, e mesmo em alguns Tribunais superiores, uma mudança importante em relação à habitual lentidão da justiça brasileira em casos como aquele. O habitual seria, depois do indiciamento em primeira instância, que os empresários conseguissem um *habeas corpus* e, de recurso em recurso, empurrassem com a barriga até o processo cair em esquecimento. Ali, não.

Os maiores empreiteiros do país estavam em prisão preventiva em Curitiba e nada indicava que sairiam tão cedo da cadeia. Juntamente com os advogados Alberto Zacharias Toron, Sebastião Tojal e Antônio Figueiredo Basto, fui o idealizador e o articulador do primeiro grande acordo de colaboração premiada celebrado no país. Pessoa foi acusado, injustamente, de ser o líder de um grupo de empreiteiras que se unia para combinar e obter vantagens indevidas do Estado. A princípio resistente à ideia de colaborar com o Ministério Público, ele acabou convencido depois de muita insistência da nossa parte, e de alguns membros de sua família, a fechar o acordo que acabou por tirá-lo da cadeia antes dos demais empreiteiros presos na mesma operação. A partir desse momento, Basto concluiu o acordo que,

no momento seguinte, teve sua execução desenhada e acompanhada pelas advogadas Carla Domenico e Ana Lúcia Penón.

Posto em liberdade em abril de 2015, por decisão do STF, Pessoa concluiu as negociações com o Ministério Público fora da cadeia e, no mês de maio, assinou a colaboração na qual expôs detalhes da relação viciada entre a Petrobras e as empreiteiras prestadoras de serviços. Dali por diante, a colaboração premiada, recurso, até aquele momento, utilizado apenas por acusados de menor expressão, passou a ser admitida como um recurso de defesa pela elite empresarial atingida pela Lava-Jato. E tornou-se um instrumento recorrente entre os grandes empreiteiros acusados de corrupção.

A FACE DO PAÍS

Quando isso aconteceu, eu estava novamente envolvido no esforço de redução do tamanho do Estado. Só que, desta vez, do outro lado do balcão. Em fevereiro de 2012, assumi a presidência do Conselho de Administração da Aeroportos Brasil/Viracopos, consórcio que concebi e que havia vencido o leilão de privatização do aeroporto de Campinas. A despeito das melhoras que houve na operação e o fato de Viracopos ter sido apontado como o 7º melhor aeroporto do mundo em função das mudanças implantadas, o consórcio, em função das dificuldades administrativas criadas pelo próprio governo e decorrentes da brutal queda do PIB, acabou por, após não conseguir uma negociação amigável com o poder concedente, entrar com um processo de Recuperação Judicial, embora mantendo o melhor padrão de atendimento entre os aeroportos do Brasil.

Também levei o grupo UTC a participar do consórcio vencedor da privatização da Linha 6 do metrô paulista, concessão paralisada em decorrência da paralisia do governo frente a ações da Lava-Jato.

Ou seja, estive diretamente envolvido em situações que ajudaram ou poderiam ter ajudado a mudar a face do país. Situações que exigiram muito esforço, que envolveram muita tensão e resultaram em medidas que só não foram implementadas em sua totalidade porque a resistência a elas era forte e mobilizava interesses muito sólidos. No Brasil, mudar o que está dando errado é praticamente impossível. De qualquer forma, minha trajetória profissional me autoriza a afirmar que estive em lugares certos em momentos decisivos numa caminhada que teve início ainda nos meus tempos de estudante. E me fez compreender, na prática, a relação entre a máquina estatal e os interesses do país.