

"RELATÓRIO SAYAD": OS EMPRESÁRIOS GAÚCHOS E O ESTADO

*Jorge Blascoviski Vieira**
*Áurea C. M. Breitbach**

O presente texto tem como objetivo tecer alguns comentários sobre o documento do empresariado gaúcho que apresenta recomendações atinentes ao setor público. Esse documento foi encomendado pela FIERGS e apresentado à imprensa no início de janeiro de 1989, quando se tornou conhecido como "Relatório Sayad", embora o nome do ex-Ministro não conste como autor do trabalho (de acordo com o exemplar ao qual tivemos acesso).

É conhecida a existência de diversos trabalhos nessa área, os quais expressam um certo consenso acerca das causas que levaram ao desequilíbrio das contas públicas do Rio Grande do Sul. Serão destacados dois trabalhos para servirem de ponto de referência auxiliar nesses comentários. Um deles é o artigo **Situação das finanças do RS - 1979/86**, de Raymundo Guimarães (1988, p. 113-54), publicado na revista **Indicadores Econômicos-RS**. O segundo trabalho utilizado é **Dependência, a armadilha que prende o RS**, de Cezar Busatto (1987), publicado no **Diário do Sul**.

O chamado "Relatório Sayad" divide-se em duas partes: "eficácia na administração" e "avaliação do setor público". A primeira delas se constitui num breve resumo esquematizado das recomendações que, mais detalhadas e acompanhadas de diagnóstico, constam na segunda parte. Considerando-se, pois, que o maior grau de consistência se encontra na segunda parte do relatório, centrar-se-á aí a nossa análise.

A "avaliação do setor público" apresenta-se subdividida em seis itens: a) reestruturação administrativa; b) setor financeiro estadual; c) sistema tributário estadual; d) empresas estatais; e) pessoal; f) operação desmonte. Tomaremos como pontos principais de nossa análise os itens **a**, **b** (onde se encontra a questão da dívida pública) e **e**. É claro que assuntos como empresas estatais e setor financeiro estadual são de grande importância e complexidade, motivo pelo qual não poderão ser tratados nas dimensões desse artigo.

* Economista da FEE.

A dívida pública

O fator mais importante — e o primeiro a ser analisado — que pèrpassa a crise do setor público estadual é, sem dúvida, a dívida pública. Problema que veio agravando-se ao longo do tempo, tendo atingido níveis preocupantes, a dívida pública comprometeu a capacidade investidora do Estado gaúcho nos últimos anos. Ressalte-se que somente nos dois últimos anos foi possível fechar o balanço do estado sem "deficit". A despeito disso, convém examinar alguns pontos referentes à origem da crise financeira estadual.

O documento empresarial, entretanto, não contempla esse aspecto, limitando-se a registrar que a dívida é significativa e que há uma concentração de financiamentos obtidos junto ao próprio sistema financeiro estadual.

De outra parte, os dois outros trabalhos citados lançam consistentes explicações acerca das origens da crise financeira do Estado gaúcho. Busatto parte da idéia de que, no final dos anos 50, o Brasil se enquadrou num modelo de desenvolvimento baseado na produção de bens de consumo duráveis. Estando o centro hegemônico da economia localizado no eixo Rio-São Paulo-Minas, ao Rio Grande do Sul não sobrou outra alternativa a não ser integrar-se a esse modelo, buscando divisas no mercado externo. Além de exportadora, a economia gaúcha é importadora, a nível de mercado interno, de bens produzidos no centro dinâmico da economia nacional, configurando-se uma evasão de ICM que deixa de ser arrecadado pelos cofres públicos do Estado. Aliam-se a isso os efeitos causados pela Reforma Tributária de 1967, que, utilizando o ICM, criou uma série de benefícios aos exportadores, causando significativas perdas fiscais.

O trabalho de Guimarães aponta, igualmente, as origens da crise financeira do Estado, a qual se caracteriza pela acentuada queda dos investimentos públicos e pelo crescimento das despesas com o serviço da dívida e inversões financeiras, tendo-se tornado mais marcante a partir de 1980. O ponto fundamental que se encontra por trás da questão da dívida pública é a perda da capacidade arrecadadora do Estado.

A análise de Guimarães constata que o Estado gaúcho, a partir de 1960, realizou um forte programa de investimentos com o objetivo de montar uma infra-estrutura nos setores de energia, transporte, comunicações, etc. Esses investimentos, que em 1973 representavam 27,5% do conjunto da despesa pública, constituíram-se num indispensável suporte às atividades da iniciativa privada, principalmente no que tange ao setor industrial. Para se ter uma idéia do crescimento e do volume desses investimentos estimuladores da atividade produtiva, basta dizer que, em 1960, eles representavam 2,24% da renda interna estadual, tendo subido para

5,23% em 1973. Esses investimentos, entretanto, não geraram retorno tributário no volume suficiente para pagar o serviço da dívida decorrente do seu financiamento. Guimarães aponta como origem desse fato uma falha nos mecanismos de captação de receita, resultando daí a necessidade de recorrer a novas operações de crédito.

Do ponto de vista da política tarifária, o trabalho de Guimarães revela uma insuficiência de receita das empresas estatais. Essa receita foi duramente atingida pela concessão de benefícios tarifários a setores industriais (especialmente àqueles dedicados à exportação) e agrícolas, à qual se soma a política antiinflacionária do Governo Federal (que concedia reajuste às tarifas públicas significativamente abaixo da inflação).

Por outro lado, há o agravante de ter o Governo Federal imposto às estatais a tomada de inúmeros empréstimos no mercado internacional, com vistas à necessidade de fechar o balanço de pagamentos do País. O resultado disso é a atual situação asfixiante em que vivem as empresas estatais, especialmente aquelas dedicadas à sustentação da infra-estrutura, refletindo-se esse aspecto também na crise financeira do Estado.

Transparece de forma muito clara, nos dois trabalhos referidos, que o setor público gaúcho cumpriu importante papel na mobilização de recursos para investimento em área de infra-estrutura, num claro e imprescindível apoio à iniciativa privada, desde os anos 50 em diante. Com isso, o Estado cumpriu sua tarefa no sentido de preparar os caminhos para o avanço econômico, respondendo afirmativamente às pressões dos agentes produtivos privados. O Estado bancou investimentos justamente naqueles setores que, embora indispensáveis à acumulação de capital, não eram sedutores para a iniciativa privada, devido ao elevado montante a ser imobilizado e ao longo período de maturação necessário para esse tipo de investimento. Além disso, o Estado propiciou benefícios significativos ao setor privado, vendendo serviços de utilidade pública e insumos a preços baixos e concedendo diversos tipos de subsídios fiscais, o que provocou, seguramente, reflexos positivos nas taxas de lucro das empresas privadas. Talvez esse tenha sido o causador do silêncio dos empresários, manifesto no documento da FIERGS, a respeito das origens reais da crise do setor público.

Modernização administrativa

O segundo ponto que merece ser analisado no relatório da FIERGS é o que diz respeito à modernização administrativa. O texto expressa a idéia de que a solução dos problemas de setor público estadual prescinde de

uma melhoria a níveis tributário e financeiro, sendo suficiente uma modernização administrativa para provocar uma mudança positiva no serviço público. Em outras palavras, mantida a situação como está, uma modernização administrativa funcionaria como uma margem de manobra, basicamente constituída das seguintes alterações: rearranjo administrativo, transferências e vendas de estatais e extinção de organismos públicos. Essas sugestões, em termos gerais, não são novidade, uma vez que o trabalho de Guimarães énumera várias providências semelhantes; além disso, algumas já são decisões de governo. A transferência de controle acionário e a reestruturação de estatais já atingiram 11 entidades, reduzindo seu número anterior de 52 para as atuais 41. A Produtos Gaúchos S/A (PROGASA) e a Açúcar Gaúcho S/A (AGASA) estão sendo transferidas para cooperativas de produtores formadas em suas respectivas regiões. A Armazéns Gerais e Entrepósitos Aduaneiros de Uruguaiiana S/A (AGEUSA) encontra-se em processo de liquidação. A Festa Nacional da Uva S/A (FENUVA) e a Vitivinícola do Sul S/A (VINOSUL) estão com sua transferência para as prefeituras de seus municípios-sede já em processo de negociação. O Instituto Sul-Rio-Grandense de Carnes e a CLAVESUL estão em fase de extinção, sendo que esta última será absorvida pela EMATER. Por outro lado, as quatro empresas subsidiárias da CORLAC no Interior do Estado estão sendo incorporadas à CORLAC — Porto Alegre, dando origem a uma única empresa estatal no setor.

Como se observa, a necessidade de tornar a máquina administrativa do Estado mais eficiente e mais ágil é uma realidade. Os trabalhos citados neste artigo, aliados às decisões do Governo acima enumeradas, demonstram a pertinência das recomendações dos empresários nesse sentido, o que vem respaldar ainda mais as atitudes já tomadas.

Ainda a respeito da reestruturação administrativa sugerida no relatório da FIERGS, uma das recomendações merece ser destacada como tecnicamente correta. Trata-se da transferência do órgão que elabora o orçamento do Estado — Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) — da Secretaria da Fazenda para a Secretaria do Planejamento. O orçamento é um dos raros instrumentos de planejamento ao alcance do Governo Estadual, considerando que os estados da Federação não manipulam os grandes instrumentos de política econômica nas áreas fiscal, cambial, salarial, creditícia, etc. Em conseqüência, o uso do orçamento deve ser maximizado para que sua manipulação reflita um programa de governo, expressando também as vontades políticas do Estado.

Dentro, ainda, desse segundo ponto analisado — a modernização administrativa —, é preciso salientar que os empresários recomendam a reorganização da estrutura do Estado de acordo com "redefinições de seu papel e funções". A exigüidade da frase que expressa essa idéia dá chance a inferir-se que o Estado hoje não corresponde aos interesses e expecta-

tivas do empresariado. Melhor seria que o documento da FIERGS fosse mais explícito e detalhado nesse ponto, para que se pudesse compreender adequadamente a posição dos empresários a respeito das funções do Estado. Considerando o que foi visto anteriormente, o setor público vem, historicamente, atuando como suporte à iniciativa privada de diversas formas. Nesse sentido, resulta no mínimo surpreendente que, no momento atual, estejam os empresários a pedir por uma reformulação nas funções do Estado.

A propósito, diversos estudos sobre a classe empresarial gaúcha constataram que, politicamente, esta apresenta um comportamento oscilante. Dependendo das peculiaridades da situação e das dificuldades da conjuntura, o empresariado apóia a interveniência do Estado (como, por exemplo, na intermediação das relações capital/trabalho) ou condena-a (no caso das empresas estatais lucrativas).

Uma redefinição do papel e das funções do Estado é uma proposta tão ampla que pode-se dizer requerida por diversos segmentos da sociedade, cada um com seus argumentos e seus interesses a defender. Deve-se ressaltar que uma discussão sobre o papel do Estado deve ser colocada no âmbito nacional, uma vez que o Estado, como instituição fundamental da sociedade, não pode ser restrito às fronteiras de um estado da Federação, mas, necessariamente, transcende-as. Sob esse ângulo, causa ainda maior estranheza que os empresários gaúchos tenham reivindicado uma redefinição do Estado através de um documento que tem como objeto estrito o Estado gaúcho.

Gastos com pessoal

Uma terceira questão importante contida no relatório dos empresários refere-se ao pessoal da administração pública. Os empresários, em suas análises, concluem que a folha de pagamento do Estado é um dos aspectos mais preocupantes da crise das finanças públicas. Tendo esse pensamento balizador, afirmam:

"As despesas com pessoal apresentaram crescimento expressivo ao longo dos últimos anos e seu montante, a partir de 1980, ultrapassou a própria receita do ICM. Em 1986, por exemplo, esse item foi superior em 14,3% do ICM líquido arrecadado no ano" (FIERGS, 1989, p. 22).

Nessa afirmativa, identifica-se um equívoco, que é o de utilizar apenas um dos componentes da receita do Estado — ICM líquido — como parâmetro dos gastos com pessoal. Mais correto seria utilizar a receita total que, como se sabe, se compõe de vários outros itens, como taxas,

transferências da União, diversos impostos, etc. Para se ter uma idéia do equívoco assinalado, basta dizer que, em 1986, o ICM líquido representava 48,82% da receita total do Estado. Ora, segundo o raciocínio da FIERGS, os restantes 51,18% não são considerados como base de cálculo. Tal procedimento, como se percebe, leva a desfigurar a situação real.

O trabalho de Guimarães, por seu turno, analisa também essa questão dos gastos com pessoal, chegando, entretanto, a uma conclusão bastante diferente. O texto afirma o seguinte:

"(...) não foram causas do agravamento das finanças públicas estaduais, no período recente de 1979 a 1986, os seguintes agregados:

- despesas com pessoal ativo, principal componente das despesas de custeio do setor governamental, pelo menos até 1985;
- despesas com pessoal inativo, componente das transferências correntes do setor governamental (administração direta, autarquias, fundações), pelo menos até 1984;
- transferências de capital para autarquias e fundações e participação em aumento de capital nas empresas estatais feitas pela administração direta do Estado;
- investimentos realizados pelo setor público estadual" (Guimarães, 1988, p. 129).

Alia-se a essa colocação a observação de que as despesas com pessoal ativo e inativo têm mantido sua participação na renda interna do Rio Grande do Sul de forma relativamente constante, pois, em 1970, era de 5% e, em 1984, foi de 4,4%.

Por outro lado, levantamentos mais recentes sobre as finanças do Estado apontam numa direção bastante diferente daquela apresentada pelos empresários em seu relatório. Desde 1987, a receita total do Estado tem sido significativamente maior que as despesas com pessoal, sendo que a participação desses gastos naquele total vem decrescendo. Os dados demonstram que, em 1987, as despesas com pessoal consumiram 73,1% das receitas. Numa reestimativa do orçamento de 1988, essa taxa foi de 69,3%. Já no orçamento estabelecido para 1989, as despesas com pessoal estão previstas na ordem de 65,8% das receitas. Frente a essa situação, a recomendação dos empresários em limitar os gastos com pessoal do setor público a 80% da receita fica praticamente sem efeito, uma vez que o Governo Estadual vem conseguindo manter esse percentual em níveis mais baixos.

Estado e economia na visão dos empresários

A iniciativa dos empresários gaúchos em formular um conjunto de propostas para a solução dos problemas do setor público gaúcho permite discutir a noção implícita das relações entre Estado e economia.

Faz parte do arcabouço ideológico do empresariado defender a iniciativa privada como princípio básico de sua atuação na esfera econômica. Nessa concepção, cabem ao Estado diversas funções, nenhuma das quais, entretanto, deve competir com a iniciativa privada. A defesa do liberalismo econômico contempla a noção de um Estado assistencialista que deve apoiar, constantemente, as atividades econômicas privadas, sem, entretanto, auferir vantagens disso.

O documento dos empresários clama por maior eficiência e racionalidade nas atividades do setor público, recomendando que o Governo adote um "(...) sistema moderno de administração, o mais próximo possível do adotado pelas empresas privadas". Com essa sugestão — que nada mais é do que um "faça como eu faço" —, os empresários gaúchos expressam uma noção ambígua do Estado, pois este deve ser eficiente e racional como a iniciativa privada, mas não é lícito que se comporte no sentido da busca de lucratividade nos setores em que atua. Ora, essa ambigüidade com a qual os empresários vêem o Estado se reflete no padrão de relacionamento que mantêm com ele. Como já foi referido anteriormente, os empresários, por vezes, apoiam a intervenção do Estado e por vezes a condenam, conforme a situação colocada no momento.

Como se sabe, o Estado é a instituição política basilar de uma sociedade capitalista, através da qual as classes dominantes têm garantida a ordem social em seu conjunto e, ao mesmo tempo, um peculiar "partner" na acumulação de capital. Paratanto, é preciso que o Estado se apresente como uma entidade que paira sobre a sociedade, não personificando, direta e explicitamente, nenhum setor. Ao mesmo tempo em que deve suprir as condições de infra-estrutura para a acumulação privada (construindo estradas, canalização de água, energia elétrica, comunicações, etc., concedendo subsídios, isenções fiscais e incentivos) deve responder, também, às necessidades sociais como educação, saúde, previdência, saneamento básico, habitação, etc., que significam condições de reprodução da mão-de-obra para o capital. Esse conjunto de atividades do Estado é conhecido como "funções assistencialistas". A par desse aspecto, deve-se ressaltar que o Estado atua, também, diretamente como empresário, uma vez que está sob sua responsabilidade a gestão das empresas estatais.

A atuação do Estado capitalista, ao mesmo tempo como empresário e como instituição "supraclasses", traz consigo uma ambigüidade natural,

decorrente da sua dupla função. Esta não é, entretanto, a ambigüidade contida no arcabouço ideológico do empresariado, uma vez que é decorrente da necessidade que tem essa classe social de defender seus legítimos interesses, e não fruto de um reconhecimento da natureza do Estado capitalista.

Como comentário final, à luz da concepção de Estado que o empresariado demonstra ter, observa-se que o documento da FIERGS não deixa sequer transparecer qualquer preocupação globalizante com a sociedade em seu conjunto. As recomendações expressam preocupação direta com os aspectos que podem atingir seus interesses específicos, o que não é de todo surpreendente. Dentro desse contexto e sendo o Estado o ordenador geral da sociedade, é lícito que também cheguem a ele propostas e recomendações dos demais segmentos dessa sociedade.

Bibliografia

- BUSATTO, Cezar (1987). Dependência, a armadilha que prende o RS. **Diário do Sul**, Porto Alegre. 7/8 nov., p. 13.
- FIERGS (1989). **Rio Grande do Sul: eficácia na administração; avaliação do setor público.** /Porto Alegre/ (mimeo) p. 22.
- GUIMARÃES, Raymundo Ferreira (1988). Situação das finanças do Rio Grande do Sul - 1979-86. **Indicadores Econômicos RS: análise conjuntural.** Porto Alegre, FEE, 16(2):113-54.