

## O PAC E A OUSADIA DE INOVAR

ARNOLDO WALD\*

A importância da participação da iniciativa privada na concretização do PAC tem sido salientada, tanto pelo Governo como por empresários e economistas, sem que, todavia, até o presente momento, fossem criados os mecanismos adequados para que pudesse funcionar de modo eficiente e dinâmico. Não há dúvida que cabe ao Poder Público, nos precisos termos do art. 174 da Constituição, estabelecer o seu planejamento para desenvolver a infra-estrutura, sendo o mesmo determinante, para o setor público, e indicativo, para o setor privado, que, todavia, poderá fazer parcerias com o Estado.

Diante de algumas dificuldades que o programa tem enfrentado, é preciso reconhecer a incontestável urgência de medidas emergenciais a serem tomadas e de obras a serem realizadas, iniciando-as desde logo já que não mais podem esperar por providências burocráticas. Por outro lado, não há dúvida que a cooperação entre a iniciativa privada e o poder público pode transformar o PAC numa verdadeira parceria entre o Estado e o empresariado, que exige técnicas próprias de flexibilização das normas aplicáveis, mesmo que sejam temporárias, e até a criação de instrumentos próprios e de órgãos específicos para incentivar, de imediato, os investimentos privados ou as PPP no interesse nacional.

Justifica-se a ideia das entidades empresariais de acordo com a qual há necessidade de reformas básicas, que, evidentemente, não se realizam de um dia para o outro. Mas o que parece possível, no momento, é uma solução mais modesta, mas que pode ser rápida, ou até imediata. Trata-se da concepção de um regime emergencial para fazer deslanchar essa parceria entre o Estado e o setor privado, na realização de um programa comum, para garantir o bom funcionamento da infra-estrutura, que é condição da própria sobrevivência econômica e do desenvolvimento do país.

A tomada de medidas emergenciais, com uma verdadeira contratualização da economia, se justifica, pois tornou-se condição efetiva dos investimentos privados, que necessitam de rapidez de decisão e de segurança jurídica. Efetiva-

---

\* Advogado e Professor catedrático da Faculdade de Direito da UERJ.

mente, não podem, na lógica empresarial, correr o risco de enfrentar delongas incompatíveis com o ritmo atual da economia mundial e com o custo do dinheiro em nosso país.

As dificuldades do planejamento nos quadros de uma política liberal decorrem da impossibilidade do Estado determinar os investimentos que a empresa privada deve fazer, embora possa contar com a sua colaboração e tenha meios de incentivar a aplicação dos capitais particulares. Cabe, pois, criar uma economia concertada ou negociada, que os economistas chegaram a caracterizar como sendo a economia do diálogo, baseada na colaboração entre empresários e representantes do Estado que, em conjunto, analisam os grandes problemas e procuram apresentar soluções rápidas e adequadas. A coordenação dos esforços, com a criação de mecanismos adequados para realizar um ideal comum, há de substituir, assim, a ação unilateral do Estado.

Da economia contemporânea já se disse que era concertada, na sua elaboração, e contratual, na sua execução. Na vida brasileira, já conhecemos algumas tentativas recentes de diálogo construtivo para obter a solução de determinados problemas setoriais. Mas, trata-se, agora, de sair do debate genérico para a criação de um órgão, com poderes decisórios amplos, organizado no mais alto escalão, para poder resolver definitivamente todas as pendências em regime de emergência, aplicando-se até os prazos curtos fixados pela legislação aplicável aos processos administrativos. Por outro lado, num momento crítico, nada impede, inclusive, que possa haver recurso direto das decisões das agências ao Presidente da República, como já ocorreu no passado. É também possível encontrar fórmulas legais adequadas, que não mais permitam que as políticas governamentais sejam desrespeitadas e obras essenciais paralisadas, por longos anos, com prejuízos incomensuráveis.

Sem prejuízo de reformas amplas que deverão ser realizadas a médio e longo prazo, cabe a urgente implantação de um regime de parceria dinâmica e construtiva, com mecanismos e instrumentos próprios que permitam superar os atuais gargalos administrativos e garantir aos investidores a necessária segurança jurídica. Talvez tenha chegado o momento de realizar a "Parceria de Aceleração do Crescimento" entre o Estado e a iniciativa privada.

Por outro lado, o recente projeto governamental que autoriza a criação de fundações estatais, que poderão contratar os seus empregados pela CLT, se revela da maior importância em três aspectos. É, em primeiro lugar, um meio de aprimorar o regime dos servidores do Estado, dando-lhe flexibilidade. É também uma forma de reduzir os custos do Poder Público, especialmente se, no futuro, parte dos atuais funcionários puder ser substituída por celetistas. Finalmente é um ato pelo qual se renova o direito administrativo, não rompendo com as suas tradições, mas complementando as fórmulas clássicas de contratação dos funcionários com outras mais modernas, que se justificam em casos específicos.

O último aspecto deve ser enfatizado tanto por corresponder a uma necessidade premente da sociedade brasileira, como também pelo fato de não se tratar de uma iniciativa isolada, mas de mais um passo para a modernização das instituições. Ao lado da consagração da arbitragem nos contratos de direito administrativo, que tem sido adotada em virtude de legislação recente, e das novas fórmulas de cobrança dos tributos, que estão sendo estudadas, a contratação pelo Poder Público de servidores pela CLT representará uma inovação importante dentro de um programa de desburocratização do Estado.

Na realidade, a inovação deixou de ser, no século XXI, uma simples faculdade, para ser impor como verdadeiro imperativo para garantir o desenvolvimento do país. Como já se afirmou, recentemente, “nunca antes, a inovação prometeu tanto, para tantos, em tão pouco tempo”. Por outro lado, a evolução do Direito e a reformulação das instituições, não devem ser feitas mediante rupturas. É, pois, preciso reformar sem destruir, mantendo os valores do passado e conciliando-os com as novas necessidades.

O gradualismo não deve, todavia, levar à estagnação, pois, como já lembrava EDMUND BURKE, “o maior erro do governo consiste em não fazer nada quando descobre que só pode fazer pouco”. Não há dúvida que a tradição burocrática está ancorada na vida brasileira e que uma reação construtiva se faz necessário. Efetivamente, se, no passado, o tempo da economia conciliava-se com o da administração, não é mais o que acontece hoje. Com a globalização, o ritmo do Poder Público deve ser o do investidor. O legislador e o Poder Judiciário já se convenceram da necessidade de uma readaptação. A própria Constituição brasileira, em virtude da Emenda Constitucional nº 19, já determina que o Estado seja eficiente. Ora, a eficiência não se compatibiliza com a excessiva burocracia e exige que as decisões, tanto nos processos administrativos como judiciais, sejam tomadas em prazos razoáveis, assegurando-se a todos, ao cidadão e às empresas, “celeridade de sua tramitação” (Emenda Constitucional nº 45).

Dois casos recentes, nos quais houve necessidade de interferência do Presidente da República, evidenciam que a solução dos processos administrativos de licenciamento e autorizações, especialmente na área ambiental, não se realizam em prazos razoáveis. Acaba de ser publicada a decisão referente à construção das usinas do Rio Madeira, que levou dois anos, prazo que certamente não é razoável. Mas, pouco antes, o Presidente da República lembrou, em entrevista, que acabava de se poder dar prosseguimento à hidrelétrica a ser construída em Belo Monte, pois tinha sido cassada liminar que perdurara por vinte anos. Por mais que se deva louvar a atuação do Executivo para impedir a paralisação de processos, evidentemente que houve, nos mencionados casos, uma ausência de eficiência, uma falha de sistema, um excesso de burocracia.

São situações que merecem encontrar uma solução que independa da atuação *a posteriori* do Poder Público. Temos uma lei que se aplica ao processo administrativo, com prazos razoáveis que devem ser cumpridos. As decisões

administrativas, como as judiciais, necessitam de prazos razoáveis. Se é difícil aplicar novas soluções para todos os casos, ou realizar, num curto prazo, uma reforma em profundidade de administração, medidas emergenciais para determinados setores podem e devem ser tomadas, como se fez no projeto das contratações pela CLT. Sem prejuízo de manter e aperfeiçoar o sistema geral, cabe usar a chamada “destruição criativa” para afastar a aplicação de normas que, em certos setores, tornaram-se obsoletas, e até inconstitucionais, por violarem o princípio da eficiência. Regras especiais se justificam em relação à infraestrutura, que já mereceu tratamento próprio no Plano de Aceleração de Crescimento.

Trata-se de elaborar normas especiais, que não violem o princípio da isonomia por decorrerem da análise econômica, exigindo soluções peculiares diante de situações especiais. Se a igualdade consiste em tratar desigualmente os desiguais, como já afirmava Rui Barbosa, é hora de complementar o PAC por normas que lhe possam dar a devida eficiência. É, pois, preciso termos um regime administrativo que se concilie com as necessidades do século XXI e que permita investir e realizar as obras e serviços nos prazos exigidos pela economia nacional e pelo desenvolvimento do país.