

CENAP
CADERNOS

REFORMA do
ESTADO

Brasília
dezembro de 1994
volume 2, número 4

Presidente da República Federativa do Brasil
ITAMAR FRANCO

Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Administração Federal
ROMILDO CANHIM

Presidente da Fundação Escola Nacional de Administração Pública
OG ROBERTO DÓRIA

Diretores da ENAP
Maria Lisboa de Oliveira
Renato Lóes Moreira
Vera Lúcia Petrucci

Coordenadora Geral do Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos
Adelaide Ramos e Côrte

Cadernos ENAP

REFORMA do ESTADO

Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Brasília-DF
1994

Equipe Técnica
Diretoria Treinamento e Desenvolvimento - DTD
CELINA ROMAGNOLLI DANTAS
JOSÉ LUIZ PAGNUSSAT
JOSÉ MENDES DE OLIVEIRA
MARIA AUXILIADORA VALE SEABRA
SÔNIA NAVES DAVID AMORIM

Coordenação Editorial
OSWALDO HENRIQUE PINTO DE FARIAS

Revisão
KELSEN DA CUNHA RAMOS
LUIZA HELENA MORAIS DA SILVEIRA MAGALHÃES
RENATO FERRAZ

Editoração Eletrônica
MILTON FURLAN

Capa
JOSÉ ANTONIO DE ARAÚJO

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS - Área 2-A - Brasília/DF
CEP 70610-900
Fone: (061) 245 7878
Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1994

Tiragem: 1.000 exemplares

Distribuição: ENAP / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos
Fone: (061) 245 6093

Reforma do Estado. – Brasília : ENAP, 1994.

333r 100 p. (Cadernos ENAP; v. 2 n. 4)

Conteúdo: Mudança de governo: propostas para uma reforma administrativa / ENAP -- Princípios da reforma administrativa / Evandro Ferreira Vasconcelos -- A reformulação do Estado brasileiro / Altino Carlos de Castro -- Participação da cidadania na ação do Estado: a experiência do Conselho Nacional do Trabalho / Darci Bertholdo -- Os argumentos da regulamentação e da desregulamentação e a experiência brasileira com o Programa Nacional de Desregulamentação / Rodrigo Augusto Rodrigues -- Alguns comentários acerca do déficit público e privatização / Maria Emília Pureza Coimbra -- A nova fase do capitalismo e o Estado / Aldino Graef.

I. BERTHOLDO, Darci II. CASTRO, Altino Carlos de III. COIMBRA, Maria Emília
Pureza IV. ENAP V. GRAEF, Aldino VI. VASCONCELOS, Evandro Ferreira.

CDD: 350.5
CDU: 354001.7(81)

Cadernos ENAP é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública, que coloca à disposição de estudiosos das questões ligadas a administração pública documentos produzidos pela Escola.

Apresentação

SUMÁRIO

- ◆ **Apresentação** 5
- ◆ **Mudança de Governo: Propostas para uma Reforma Administrativa Democrática, ENAP** 7
- ◆ **Princípios da Reforma Administrativa, Evandro Ferreira Vasconcelos** 17
- ◆ **A Reformulação do Estado Brasileiro, Altino Carlos de Castro** 25
- ◆ **Participação da Cidadania na Ação do Estado - A experiência do Conselho Nacional do Trabalho, Darci Bertholdo** 35
- ◆ **Os Argumentos da Regulamentação e da Desregulamentação e a Experiência Brasileira com o Programa Nacional de Desregulamentação, Rodrigo Augusto Rodrigues** 51
- ◆ **Alguns Comentários Acerca do Déficit Público e Privatização, Maria Emília Pureza Coimbra** 63
- ◆ **A Nova Fase do Capitalismo e o Estado, Aldino Graef** 81

Og Roberto Dória
Presidente do ENAP

Mudança de Governo: Propostas para uma Reforma Administrativa Democrática

Apresentação

Ao escolher o tema Reforma do Estado para este número dos Cadernos ENAP, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP prioriza uma das políticas que norteiam suas iniciativas em 1994 - a governabilidade. O tema, para a instituição, é entendido como horizonte para a proposição de formas e estruturas de gestão pública adequada às novas demandas da sociedade.

Abrindo o Caderno, a ENAP apresenta um ensaio cuja base estrutura-se numa reforma administrativa democrática, que seja permeável e transparente aos cidadãos. Escrito com o objetivo de ser apresentado às lideranças do governo recém-eleito, torna disponível dados fundamentais produzidos no âmbito da pesquisa sobre Estrutura e Organização do Poder Executivo, realizada em 1993, sob coordenação da própria Escola.

Ter um Estado que privilegie o atendimento ao cidadão, enquanto usuário de seus serviços, é a proposta de Evandro Ferreira Vasconcelos. Independente de ser o Estado voltado às causas sociais ou ao desenvolvimento do livre mercado, é necessário estabelecer no País a consciência de que quem mantém a máquina pública é toda a sociedade e, sendo assim, ela tem direito de receber serviços de boa qualidade. Interligando eficiência de governo e gerenciamento pela qualidade no setor público, ressalta a necessidade de uma reforma administrativa que vá desde os aspectos mais operacionais até o processo de tomada de decisões.

Seguindo a mesma linha, Altino Carlos de Castro mostra que a reorganização do Estado se constitui numa tarefa de suma importância para a atual e futura geração de administradores. Negligenciar essa tarefa seria condenar a Nação a uma crise eterna e insolúvel, com conseqüências funestas e irreversíveis para a sociedade.

Darci Bertholdo aproveita sua experiência adquirida, enquanto gestor, na implantação do Conselho Nacional do Trabalho, para elaborar um texto sobre a participação

da cidadania na ação do Estado. Nele, demonstra que falta à sociedade brasileira uma visão clara quanto à idéia sobre uma forma aberta e franca de relacionamento Estado-sociedade, onde caberia ao governo comprometer-se em democratizar mais suas ações, abrindo maiores espaços para negociações, cujo embasamento fosse a distribuição do poder.

Rodrigo Augusto Rodrigues ressalta que, a rigor, a melhor regulamentação é aquela exercida pelo mercado. Mas pondera que, entretanto, empiricamente, esse tem imperfeições, necessitando de uma certa regulamentação por parte do Estado. Relata, também, as principais realizações do Programa Federal de Desregulamentação, seu desempenho e limitações, e a forma de atuação do Conselho Especial do Programa.

Com base numa abordagem histórica, Maria Emília Pureza Coimbra tece algumas considerações sobre o déficit público brasileiro e sobre a política das privatizações, esta entendida como estratégia de saneamento das contas públicas. Nesse contexto, demonstra que o déficit é uma das mais antigas tradições na economia do setor público e que a privatização tornou-se objeto de discussão porque a presença do Estado na atividade econômica foi identificada como ineficiente e improdutivo.

Aldino Graef realiza um diagnóstico dos antecedentes históricos sobre o qual ergue-se o atual cenário de crise dos Estados Nacionais e, em particular, do Estado brasileiro. Analisando a tendência de criação de mercados regionais e seus impactos sobre a estrutura do Estado, insere conceitos de Nação e soberania, sob a ótica político-cultural, sem eliminar a patente importância do fator econômico. Com relação à crise do modelo de desenvolvimento no Brasil, justifica porque esta ainda não se consolidou.

Og Roberto Dória
Presidente da ENAP

MUDANÇA DE GOVERNO: PROPOSTAS PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA DEMOCRÁTICA

ENAP

RESUMO

O artigo, produzido pela ENAP, defende a necessidade de a reforma da administração ser pensada dentro da trajetória da democratização do País. Essa reforma terá que levar em consideração o modelo híbrido entre Estado soberano e governo que surge. Portanto, o Estado acima do interesse público e a burocracia que se auto-legitima têm que ceder lugar a um governo em consonância com as aspirações e os interesses da sociedade. A máquina administrativa terá que ser reconstruída a partir de padrões éticos, de qualidade, eficiência e efetividade, para garantir aos cidadãos melhor acesso aos serviços públicos.

1. INTRODUÇÃO

Tendo em vista a mudança de governo e a conjuntura marcada por exigências de transformações estruturais nos planos econômico, social e político-institucional, a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP elaborou este documento com o objetivo colocar à disposição das novas lideranças um breve diagnóstico do funcionamento da máquina administrativa e seus principais problemas, propondo possíveis alternativas para uma agenda política, indicativas de prioridades no campo da reforma administrativa do Estado.

Embora pareça desgastado, destaca-se a relevância do tema considerando que o sucesso de um programa de governo comprometido com a democracia requer esforços no sentido de uma verdadeira transformação administrativa, de dimensões cultural, política e sócio-econômica.

Entende-se que a transformação na relação Estado-sociedade exige uma ampla reforma da administração pública, no sentido de torná-la permeável e transparente aos cidadãos. Isso implica a adaptação da sua estrutura e funcionamento a distintos padrões gerenciais, técnicos e organizacionais e, sobretudo, o fomento de uma nova cultura de exercício da função pública.

Adota-se como pressuposto fundamental a visão dinâmica do Estado e administração pública. Considera-se a superação histórica do modelo de organização centralizadora, característico do período desenvolvimentista, afirmando-se, contudo, o papel efetivo do Estado como ator no campo sócio-econômico, visando diminuir as desigualdades sociais.

A democracia exige a participação da sociedade, o que se traduz em distintas formas de intervenção e de instrumentos de gestão. Essas mudanças devem responder às exigências de ruptura com os padrões tradicionais e de construção de um novo status do servidor, a fim de que possam ser superados o patrimonialismo e clientelismo da burocracia brasileira.

Também, *arrola a necessidade de que se reconstrua a máquina administrativa sob a égide*

de padrões éticos, de qualidade, eficiência e efetividade, de modo a garantir melhor acesso aos serviços públicos.

2. CONTEXTO DAS TRANSFORMAÇÕES E DESAFIO INSTITUCIONAL

A transformação do serviço público é uma preocupação dos governos de vários países. A mesma não pode ser entendida fora do cenário geral das transformações econômicas, tampouco das exigências políticas democráticas. A dinâmica do desenvolvimento tecnológico impõe aos países a adesão à economia de mercado, a qual expande-se, hoje, fundamentalmente, a partir da geração de novas tecnologias e da extensão do setor de serviços.

Os anos 80/90 mostram a crise de financiamento e de investimentos do setor público. Também uma crise de aspecto sócio-cultural, manifestada por meio da descrença nas formas coletivas de acesso a bens e serviços. Esta crise assume uma dimensão político-institucional que reclama a democratização das esferas administrativo-burocráticas.

Assim, a reforma do Estado deverá resultar num modelo organizacional produto do entrecruzamento das variáveis política e econômica. O grande desafio será recompor a capacidade política e financeira necessárias para responder às complexas demandas de crescimento econômico com reforma social, primando-se pelo desenho de formas mais democráticas de relação entre Estado e sociedade.

3. PROJETO NACIONAL E REFORMA

A reforma da administração pública deve ser pensada dentro da trajetória da democratização do país. Com a superação do Estado autoritário, caminhamos no sentido da definição de um modelo híbrido entre Estado soberano e governo, o que

significa passar da defesa de um Estado acima do interesse público e de uma burocracia que se auto-legitima, para um governo em consonância com as aspirações e os interesses da sociedade.

Observa-se, na história das reformas brasileiras, a relação entre projetos de governo e estruturas político-administrativas.

Remonta ao período colonial a criação da administração pública brasileira em conexão com as exigências de consolidação da economia de mercado, ou melhor dito, com o objetivo de estabelecer os limites do mercado nacional. Visando garantir o controle territorial da atividade econômica, a burocracia consolidou-se sob o modelo centralizador, dentro dos padrões coloniais, os quais vão marcar a história da administração e das reformas que se sucederam, até o advento da democracia.

Num breve histórico das reformas, registra-se:

(i) *Primeiro Período, de 1930 a 1945* - modelo clássico de administração, cujas características mais marcantes foram a orientação autocrática e impositiva, em decorrência do período autoritário, centrada na área meio: administração de pessoal, do material e orçamento, além da revisão de estruturas e da racionalização de métodos.

De 1952 a 1962, começa a configurar-se um projeto nacional de desenvolvimento, cuja manifestação mais expressiva foi o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e, por influência da ONU, realizaram-se estudos que serviram à posterior implantação do Decreto Lei 200/67.

(ii) *Segundo Período, a partir de 1964* - o modelo clássico foi substituído em 1967, dando origem ao que conhecemos por administração para o desenvolvimento. Embora marcadamente impositiva, posto que a experiência remonta ao período autoritário, a reforma prevista no Decreto-Lei 200/67 previa a descentralização das atividades do setor público em três planos: dentro dos quadros da administração federal; do âmbito do governo para o setor privado; da União para os governos locais. Em termos práticos, além das tentativas de desburocratização no âmbito da máquina do governo, essa experiência teve como resultados: a multiplicação de entidades da administração indireta, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Por meio da expansão dos entes da

administração indireta buscava-se maior flexibilidade de atuação dos órgãos, visando atender demandas, facilitar o aporte de recursos, o recrutamento, seleção e a remuneração de pessoal. Tem registro, também, a expansão da administração direta, mediante o desmembramento de ministérios.

(iii) *Terceiro Período, após 1985* - associaram-se os esforços de reforma administrativa ao processo de redemocratização do país. Inserida num contexto de conflito entre os poderes Executivo e Legislativo, a experiência deflagrada durante a Nova República visava reorganizar estruturalmente e funcionalmente a administração federal, tendo por diretrizes: a racionalização e contenção dos gastos públicos; a formulação de uma política de recursos humanos; a racionalização da estrutura da administração federal e de mecanismos de tutela, no sentido da desburocratização e da criação de mecanismos de fiscalização pela sociedade, dos atos e procedimentos do setor público.

A criação da Escola Nacional de Administração Pública-ENAP e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública - CEDAM datam desta época.

Não obstante a iniciativa de constituição de instrumentos de melhoria da gestão, tais como o cadastro da estrutura e dos servidores, visando constituir um banco de dados essencial à adoção de medidas de reforma, a experiência não prosperou.

Finalmente, no início dos anos 90, assistiu-se ao desmonte da máquina, experiência que não conseguimos reverter até o momento. A conjuntura dos anos 90 é marcada pela ausência de uma política de administração, caracterizando-se por ações não orgânicas no campo do aperfeiçoamento de sistemas de informação gerencial (SIAPE, SIASG etc), bem como por iniciativas isoladas no que diz respeito à gestão dos recursos humanos (Projeto de Diretrizes para os Planos de Carreiras; criação do Fundo de Treinamento e Desenvolvimento dos Servidores - FUNDASE).

No momento atual, observa-se a baixa capacidade estrutural do governo, que se reflete numa crise do sistema presidencialista brasileiro, mais precisamente no padrão de relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Essa baixa capacidade expressa-se nos instrumentos de informação, planejamento, formulação, implementação e controle das políticas públicas.

A falência do velho presidencialismo e a crise da burocracia pública podem ser explicadas pela superação do modelo nacional-desenvolvimentista e assistencialista que deu suporte às instituições políticas e às estruturas administrativas do país.

Embora estejamos vivenciando uma crise, neste momento, observa-se a emergência de um consenso que se pode definir como projeto nacional, cujos elementos principais são: a opção política por uma sociedade democrática, por um sistema presidencialista de governo, por uma economia crescentemente integrada ao mercado internacional e pela forte presença dos poderes públicos na área social e na promoção do desenvolvimento.

Daí o desafio de lançar um novo discurso e de criar as condições para uma reforma que, comprometida com esse projeto, reveja a estrutura e desenho organizacional do Estado; transforme a burocracia vigente, na busca da qualidade técnica e gerencial, por meio da profissionalização dos quadros, e do fomento de uma nova cultura do exercício da função pública que prime pela eficiência, eficácia e ética na efetiva prestação dos serviços públicos.

Também, de empreender esforços para a melhoria dos instrumentos de processamento de informações, planejamento, coordenação, implementação, avaliação de resultados e controle das políticas públicas, que deverão dar suporte à Presidência da República, deste modo fortalecendo-a efetivamente nas suas relações com o Legislativo.

4. POR UM NOVO PARADIGMA DA DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização da gerência das políticas públicas afeta substancialmente a presente configuração do Estado. Descentralizar implica redistribuir poder, transferir a alocação de recursos. No Brasil, entretanto, até o momento observa-se o predomínio de ações desconcentradoras - delegação de competência sem deslocamento do processo decisório - sob a denominação de ações descen-

tralizadas. Isso faz com que prevaleça uma situação de subordinação política, técnica e financeira dos estados e municípios frente ao governo federal.

Diante deste quadro, constata-se a necessidade de aprimoramento das relações intergovernamentais, partindo-se da eliminação de encargos governamentais superpostos e de uma efetiva definição de competências.

O grande desafio neste campo é a descentralização do poder decisório, que requer a autonomia política dos governos locais e a atribuição às administrações locais dos recursos financeiros, compatíveis com a redefinição política das atribuições governamentais.

Um aspecto a ser enfatizado é o entendimento da descentralização enquanto transferência de funções, hoje desempenhadas pelo poder público, para o setor privado. *Resguardado o papel do Estado na área social, a cooperação entre setor privado, instituições da sociedade civil e instâncias públicas consorciadas estaduais e municipais, faz-se imprescindível.*

A crise da administração para o desenvolvimento é manifestação da tendência emergente, desde a década de 80, à superação do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. O referido modelo concebia o Estado como agente protagônico das estratégias de desenvolvimento, justificando-se, assim, a forte intervenção deste no setor produtivo de bens e serviços.

No estágio atual do desenvolvimento da economia, em que a indústria cede lugar ao setor de serviços, *o mercado necessita, para expandir-se, da saída estratégica do Estado das áreas que podem ser ocupadas pelos agentes privados. Contudo, essa redefinição de funções, no sentido da descentralização de ações executivas, não exime o Estado da responsabilidade pela coordenação e implementação das políticas públicas.* Tampouco, o exime da execução, segundo a competência de cada nível de governo, atribuída constitucionalmente, nos casos em que as regras do mercado mostram-se insuficientes para garantir o acesso a serviços tais como a saúde e educação, tendo em vista as precárias condições de acesso da população aos mesmos, diretamente no mercado.

Deste modo, considerando-se a globalização da economia e o irreversível processo

de abertura de mercado, bem como a historicidade das funções do Estado, *a agenda do novo governo deverá incluir a definição das áreas estratégicas sob o aspecto social, político e econômico em que se deve manter a intervenção estatal, liberando-se aquelas atividades que efetivamente podem ser geridas pelo setor privado.*

A ação descentralizadora do governo federal tem-se concentrado no repasse de verbas. Mesmo com o efetivo ganho de receitas por parte dos estados e municípios, após a Constituição de 1988 - a participação nos recursos, no caso da União, passou de 44,6% para 36,5%, na implantação do novo sistema tributário; os estados variaram de 37,2% para 40,7% e os municípios de 19,2% para 22,8% - não se conseguiu acabar com as transferências negociadas, sobre as quais não há controle.

Um dos grandes entraves ao processo, manifesto na Carta Constitucional, diz respeito às ambigüidades quanto a uma mais precisa distribuição de competências entre os três níveis de governo, apesar do avanço no ideário democrático, expresso no controle pela sociedade civil e nos direitos de cidadania.

A descentralização deve ser compatível com a realização do pacto federativo, onde a distribuição do poder seja coerente com a participação democrática das comunidades locais no sentido de minimizar as desigualdades sociais. Importa salientar a relevância do pacto, no sentido de impedir a fragmentação e de garantir as bases para o enfrentamento da competitividade internacional.

5. A OPÇÃO POR MODELOS DE GESTÃO EFICIENTES

A produção em massa e o modelo fordista hierarquizado, que inspirou o desenho organizacional do setor público, mostram-se superados. *O paradigma emergente valoriza a flexibilidade organizacional, a horizontalização das funções em oposição à rígida hierarquia da burocracia tradicional.*

A valorização da cadeia produtiva vem justificando o processo de terceirização de serviços. Em tese, para que uma gestão seja mais eficiente, deve-se observar a relação custo-benefício. Assim, a discussão sobre as vantagens de se manter quadros próprios da administração integrados por mão-de-obra cuja atribuição demanda menor qualificação profissional deve ser objeto de estudo.

Cabe, entretanto, aprofundar a análise sobre quais atividades no setor público devem ser, estrategicamente, mantidas. Como agilizar e flexibilizar a organização sem enfraquecê-la? O critério de diferenciação entre atividades finalísticas e não finalísticas do Estado é fundamental para estabelecer-se os casos em que a contratação de terceiros seria justificável.

Outros mecanismos têm sido objeto de experiência no sentido da promoção da eficiência nas organizações do setor público. *A introdução de instrumentos de avaliação e controle, contratos de gestão, o instituto dos critérios de mérito e de produtividade.*

A desburocratização almejada não deve prescindir da participação cidadã. Na base da concepção do antigo Programa Nacional de Desburocratização propunha-se a substituição do formalismo pelo controle da sociedade. *A incorporação da cidadania às formas de controle dos serviços públicos é em si indicativa de qualidade.*

Ressalta-se a importância de resgate do planejamento e de uma instância ou órgão central de administração, com o objetivo de normatizar, gerenciar e promover o aperfeiçoamento dos sistemas administrativos de recursos humanos, modernização, informação e de serviços gerais. É necessário que se discuta a missão desta instância de poder, e que se vislumbre a curto, médio e longo prazos, uma política de administração capaz de viabilizar a implementação dos programas de governo, particularmente no que se refere à gestão de recursos humanos e da informação gerencial no setor público.

6. INORGANICIDADE DA BUROCRACIA ESTATAL: POR MUDANÇAS DE QUALIDADE

Registra-se que a crise da burocracia pública, no Brasil, ocorre simultaneamente à crise das instituições políticas. A ruptura do modelo de administração para o desenvolvimento dá-se sem que esteja claramente delineada uma alternativa de desenho institucional, simultaneamente adequado e moderno de Estado.

A crise da administração evidencia-se: na baixa capacidade de formulação de políticas públicas, na incapacidade de constituir e processar de forma sistemática informações; de planejar, implementar e controlar as ações governamentais. O planejamento é apenas formal, observando-se a descoordenação entre os órgãos do Executivo, numa situação de quase "semi-paralisia" do sistema.

As disfuncionalidades que se apresentam guardam estreita relação com as sucessivas intervenções políticas, não planejadas de forma sistêmica, o que contribui para que alguns analistas afirmem que a administração pública, no Brasil, embora inspirada no modelo weberiano, dele tenha muito pouco se aproximado. São exemplos da irracionalidade administrativa que desfiguram o citado modelo:

- a) a mercantilização de cargos públicos, em detrimento de competências propriamente técnicas;
- b) o crescimento desordenado de um setor empresarial, autárquico e fundacional sem maior controle por parte do poder central, concorrendo para a multiplicação de órgãos e empresas com alto grau de autonomia; e
- c) a institucionalização de interesses privados dentro do Estado.

Esse contexto é caracterizado por um esvaziamento de políticas no que se refere à administração de recursos humanos. No nível federal, a extinção do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, há dez anos, marca o período caracterizado pela ausência de ações efetivas na área, redundando em baixos níveis de qualificação profissional e de salários, na fragmentação das ações e

iniciativas de melhoria das condições de trabalho, bem como no desencadeamento de uma reação corporativa dos servidores públicos do Governo Federal às tendências de mudança.

De modo geral, a desprofissionalização de servidores coexiste com a má alocação destes dentro da estrutura administrativa. De acordo com dados da pesquisa realizada sob a coordenação da ENAP, em 1993 - com ressalva do grau de precisão das informações, dada a natureza das fontes - dentre cerca de 7.000.000 funcionários públicos em todo o país, nos âmbitos municipal, estadual e federal, estima-se que a composição seja de: 26,3% no nível municipal; 49,1% no nível estadual e 24,6% no nível federal (ENAP/CEDEC - *Estrutura e Organização do Poder Executivo* - Brasília, 1993, v.2, p.40).

Os dados demonstram que, no período de 1988 a 1992, registrou-se um pequeno declínio no número de servidores federais, com exceção das empresas públicas e fundações. Passou-se de 1.533.382 para 1.324.523, conforme informações do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC, de abril de 1993.

Segundo a mesma fonte, *cerca de 55% dos funcionários da administração direta, autarquias e fundações têm idade superior a 40 anos, fato que, dentre outros, chama a atenção para a urgência de se rever as bases dos respectivos sistemas de aposentadoria e pensões.*

Do conjunto de 1.333.652 servidores federais em atividade, tem-se uma relação de 8,9 funcionários do poder central por mil habitantes, o que corresponde a um índice inferior ao de países como França (46,4), Inglaterra (91,4), Espanha (53,4) e Itália (65).

Em termos de perfil, estima-se que do total de 7.000.000 de funcionários públicos a maioria concentra-se na área meio. Comparado a países da América Latina, como a Argentina e Venezuela, ou a países europeus, como Suécia, França e Alemanha, o Brasil possui o menor número de funcionários públicos nas áreas sociais: Argentina (22%), Venezuela (21,4%), Suécia (38%), França (18,5%) e Brasil (11%).

Considerando-se a análise dos dados da mencionada pesquisa, a máquina pública brasileira, principalmente no que diz respeito ao nível federal, não apresenta excesso de servidores. A relação nú-

mero de servidores federais/população economicamente ativa - PEA, no Brasil, equivale a 3%, sendo muito reduzida em vista dos padrões europeus: França (17%), Inglaterra (18,9%), Espanha (14,5%) e Itália (16,1%).

O quadro supracitado mostra-se inadequado às exigências de implementação do processo de descentralização, instituído por meio da Constituição Federal de 1988. Tanto no que se refere ao grau de competência gerencial para o desempenho de funções requeridas de planejamento, coordenação e fiscalização de políticas públicas federais - e muito provavelmente, no que tange ao aspecto quantitativo, posto que dadas as diferenças regionais, algumas áreas demandarão ações do poder central - quanto no que diz respeito às demandas qualitativas de ordem técnica e gerencial, nos demais níveis de governo, visando ao desempenho das novas atribuições.

Neste sentido, admite-se a redistribuição setorial e regional de servidores, antes que demissões generalizadas, reconhecendo-se a necessidade de capacitação para o desempenho das funções, quer através de formação de quadros gerenciais, quer da capacitação e treinamento e da criação de planos de carreira articulados.

A atual situação de ordenamento das carreiras no serviço público é sintomática da ausência de uma política orgânica de administração de recursos humanos, atrelada ao desenvolvimento institucional dos órgãos, portanto, ao bom desempenho das respectivas missões institucionais. A mesma inscreve-se na complexidade inerente à definição de funções do Estado e, em consequência, à definição de carreiras típicas, consoante as demandas de modernização em curso.

Diagnostica-se que, a nível federal, 47,3% do total de servidores encontram-se alocados em um grupo não classificado em carreiras específicas (PCC - Plano de Cargos e Carreiras), reconhecendo-se como carreiras efetivamente consolidadas apenas: Diplomacia, Magistério, Polícia Federal, Finanças e Controle, e Orçamento, o que corresponde a tão-somente 14,7% do universo pesquisado.

As iniciativas para regulamentação de carreiras - como no caso das sucessivas experiências de elaboração de Planos de Carreira, de 1987 a 1993 - esbarram, deste modo:

a) no desconhecimento das exigências reais ligadas às necessidades de prestação de serviços e na incompatibilidade destas com a defesa de interesses corporativos;

b) nas diferenças em termos da concepção do que sejam funções típicas de Estado.

Em decorrência da ausência de uma política orgânica de administração pública e, notadamente, de recursos humanos, e da conseqüente descoordenação das ações nas diversas áreas do Executivo, a qual evidencia a própria inorganicidade do processo de mudanças, setores de vanguarda da descentralização administrativa, como nos casos da saúde e educação, assumem a iniciativa de constituir grupos especiais de trabalho, objetivando a formulação de políticas de RH capazes de dar suporte à implementação das políticas setoriais.

A título de exemplo, cita-se o caso do setor saúde - o mais avançado no processo de descentralização - que instituiu o Grupo de Trabalho de Recursos Humanos - GTRH, a quem coube "a proposição da política nacional de RH para o Sistema Único de Saúde - SUS; ordenar a formação em articulação com o aparelho formador e entidades profissionais; a gestão dos RH da esfera federal e a regulação, onde couber, da gestão de RH no SUS" (Ministério da Saúde - *Sistema Único de Saúde - "Descentralização das Ações e Serviços de Saúde: a ousadia de fazer cumprir a lei"* - Brasília, 1993).

Ressalta-se que, embora desde a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, tenha-se buscado vincular o mérito ao desenvolvimento e formação do profissional no serviço público, a formação foi, e ainda continua sendo, efetivamente, institucionalizada apenas no sentido da consolidação de algumas carreiras, de acordo com as informações já mencionadas.

As iniciativas de formação de dirigentes públicos com vistas à implementação de mudanças na máquina ocorrem de forma fragmentada e pouco integradas num projeto de reformas institucionais mais amplo. Cita-se, como exemplo, a experiência de formação da carreira de especialistas em políticas públicas e gestão governamental - EPPGG, empreendida pela ENAP, no ano de 1990.

Neste sentido, a dinâmica das transformações em curso está a exigir a reorganização do sistema de administração pública no país, com ênfa-

se na reestruturação da função pública, a partir da definição de novos critérios de seleção e ingresso (modelo híbrido), formação de carreiras, promoção e mobilidade funcionais, remuneração.

A recomposição dos quadros da administração, a partir de uma nova lógica de ocupação e distribuição de cargos públicos, deve ser compatível com a consolidação de uma burocracia profissional e estável.

Diagnósticos apontam a falta de controle do governo federal sobre o número de cargos existentes. Não há uma vinculação racional entre cargos e carreiras, observando-se uma relação disfuncional entre cargos isolados e as organizações públicas.

A Lei nº 5.645, de 10/12/70, ainda em vigor, a qual instituiu a descentralização do plano de cargos, não foi devidamente coordenada por um órgão central, deixando brechas para manipulações políticas.

No que tange aos cargos em comissão, afóra os problemas de distribuição, considera-se baixo o percentual dos cargos ditos politizados, DAS-4 a DAS-6. O maior número encontra-se nos níveis DAS -1, 2 e 3.

Se por um lado não se pode afirmar que não haja "continuidade nos cargos", por outro observa-se que inexistente um nicho de atuação profissional que faça a ponte entre administração e política, dado que não se dispõe, no Brasil, de uma carreira de dirigentes públicos. Essa lacuna contribui para a irracionalidade decorrente da ausência de uma memória técnica e gerencial das organizações públicas, a qual dificulta inclusive, um aperfeiçoamento dinâmico.

O sucesso de ações com o fim de profissionalizar e reorganizar sob bases racionais a burocracia do Estado brasileiro depende de decisão política e do desenvolvimento de estratégias que articulem, do ponto de vista político e técnico, as diversas secretarias de administração dos governos municipal, estadual e federal.

Neste contexto, ressalta-se a importância de uma abordagem sistemática do papel das escolas de administração e de governo hoje existentes, vinculadas à estrutura político-administrativa brasileira, nos três níveis de governo, bem como da articulação destas com as iniciativas setoriais de suporte aos programas de

descentralização, de modo a que se busquem parâmetros para uma definição mais orgânica de um sistema de função pública no Brasil.

Torna-se imprescindível a modernização da gestão pública, primando-se pelo fortalecimento da capacidade técnica e gerencial do Estado, a qual por sua vez deve estar articulada a programas de desenvolvimento institucional.

A profissionalização constitui fator de promoção da eficiência e qualidade, permitindo a ocupação mais democrática dos cargos públicos, vinculados às carreiras. Assim, uma política que contemple a formação, capacitação e treinamento de recursos humanos nas três esferas de governo deve estar inscrita na agenda política, na linha das propostas da reforma, para garantir maior capacidade de governo e propiciar condições para a governabilidade.

Com este fim, recomenda-se:

a) elaborar programas de desenvolvimento institucional que articulem a definição das missões institucionais e respectivas competências dos órgãos públicos, no contexto da descentralização, por nível de governo, com projetos de formação e capacitação profissional;

b) definir diretrizes para formação de carreiras articuladas à missão institucional dos órgãos, de acordo com as competências dos três níveis de governo, considerando a descentralização político-administrativa;

c) elaborar novos critérios de seleção, ingresso, mobilidade funcional, com vistas à inovação do "sistema de função pública", no sentido de promover a eficiência e a qualidade dos quadros da administração;

d) instituir sistema de avaliação de desempenho, de modo a que se possa dotar as organizações de mecanismos de avaliação dos resultados de suas ações, com vistas ao cumprimento de sua missão institucional, paralelamente à avaliação do desempenho de pessoal. O processo de avaliação de desempenho, com base em critérios de mérito e produtividade, não deve ser implementado fora do contexto da avaliação organizacional;

e) definir e implementar uma política de profissionalização que resulte na formação dos novos perfis técnicos e gerenciais, nos três níveis de governo, conforme as respectivas competências. A

referida política deverá dar sustentação e organicidade estrutural à implementação do Programa Nacional de Treinamento do Servidor - PNTS (decreto 1.026 de 28/12/93) o qual será custeado com recursos do FUNDASE (Lei 8.627 de 01/02/93);

7. ENAP: ARTICULAÇÃO E MUDANÇA

Considera-se objeto de consenso a necessidade de profissionalizar os quadros da administração pública. Iniciativas como a criação da ENAP, e com ela a realização do primeiro curso de formação de especialistas em políticas públicas e gestão governamental-EGPP, idealizados no contexto do programa de Reforma Administrativa do governo Sarney, podem ser citadas como exemplo de que os governos constatarem a importância de ações nesse sentido.

Não obstante isso, a experiência das escolas de formação do setor público demonstra que para que projetos dessa natureza tenham impacto, além do reconhecimento, necessita-se de uma política de administração orgânica que integre a variável formação de recursos humanos, de modo a que se vinculem a profissionalização aos projetos de carreiras e ao desenvolvimento dos objetivos institucionais.

Em 1992, por força de decreto do dia 18 de setembro, institui-se o Programa Nacional de Treinamento do Servidor Público - PNTS, o qual será custeado com recursos correspondentes a 1% do valor da folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo. A legislação prevê que os mesmos serão recolhidos à conta do Fundo Especial de Formação, Qualificação, Treinamento e Desenvolvimento do servidor Público - FUNDASE, regulamentado pelo Decreto nº 1.026, de 28/12/93, cabendo sua gestão à ENAP.

Assim sendo, chama-se a atenção para a relevância do tema e para o desafio que consistirá gerir esses recursos dentro de uma proposta orgânica e democrática de mudanças da burocracia, no sentido da sua profissionalização.

Estabelecer diretrizes para a atuação orgânica das Escolas de Administração e de Governo

no país, na dinâmica da modernização político-administrativa, por meio da criação e consolidação de uma rede sob a coordenação da ENAP, visando planejar e executar um Programa Estratégico de Capacitação e Desenvolvimento Gerencial, Técnico-Operacional e Institucional, na perspectiva da descentralização político-administrativa, significa uma possibilidade de avanço nessa direção.

Tem-se claro, contudo, que um projeto dessa envergadura exige a transposição de obstáculos e, sobretudo, uma visão de médio e longo prazo, posto que o mesmo é inerente ao processo de construção da democracia, o que, estamos certos, vai ao encontro das aspirações do novo governo.

RESUMO

O presente trabalho, sob o título "Como é possível, através de mudanças estruturais nos aspectos gerenciais e no processo de tomada de decisões, proporcionar um atendimento ao cidadão usuário dos serviços públicos e, principal objetivo, ser capaz por o Poder Público Administrativo, como entidade que atua. O trabalho trata a respeito de que não há a possibilidade de apresentar propostas estruturais de reforma e, finalmente, apontar uma perspectiva política visando a poder levar adiante estas mudanças, requeridas por toda a sociedade.

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho, como parte integrante do Curso de Atualização de Políticas Públicas e Gestão Governamental, objetiva apresentar sugestões sobre uma reforma administrativa a ser implementada na administração pública federal brasileira. O referencial teórico desta proposta está baseado em estudos de Estado que privilegia o atendimento ao cidadão, visto aqui como usuário dos serviços prestados pelo setor público. São os cidadãos usuários para os setores sociais, não um Estado visando para o desenvolvimento do país. Portanto, trata-se de uma reforma de governo, visando o cidadão. Não é a mudança estrutural que deve preceder a reforma de governo.

OS PRINCÍPIOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA

PRINCÍPIOS BÁSICOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este trabalho é parte integrante do Curso de Atualização de Políticas Públicas e Gestão Governamental, organizado pela ENAP, sob a coordenação de Roberto de Aguiar Brant.

menta de princípios básicos para a administração pública, mas sim a consciência de que quem vive na máquina pública é toda sociedade e, sendo assim, esta mesma sociedade tem o direito de receber serviços de boa qualidade por parte do poder público. Estruturando este trabalho em quatro seções: uma seção que apresenta alguns princípios básicos para uma reforma administrativa; uma seção que descreve sucintamente um programa de gerenciamento de qualidade para o setor público; uma seção que também descreve um programa básico para o aumento da eficiência do governo; e finalmente são apresentadas algumas conclusões. Não houve, em nenhum momento, a pretensão de se negociar assunto ou mesmo a de se apresentar uma proposta fechada e acabada de reforma administrativa. Os princípios aqui expostos podem e devem passar pelo crivo dos governantes de diferentes correntes políticas e ideológicas, contudo permanece a ideia básica de que o governo tem por obrigação moral a de servir bem ao cidadão.

II. ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA REFORMA ADMINISTRATIVA

Com objetivos distintos foram escolhidas 25 áreas prioritárias para reforma administrativa, que, contudo não representam uma lista exaustiva, e as categorias não são áreas separadas, não são dependentes, podendo ser objeto de uma reavaliação

PRINCÍPIOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA

EVANDRO FERREIRA VASCONCELOS

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Coordenador-Geral de Operações Rodoviárias do Ministério dos Transportes

RESUMO

O serviço público federal, como é notório, necessita de mudanças estruturais nos aspectos operacionais e no processo de tomada de decisão. Por isso, privilegiar o atendimento ao cidadão-usuário dos serviços públicos é a principal diretriz a ser seguida por qualquer reforma administrativa, como propõe esse artigo. O trabalho traz a ressalva de que não há a pretensão de apresentar proposta acabada e definitiva de reforma e frisa que apenas uma determinação política vigorosa poderá levar adiante essas mudanças, requeridas por toda a sociedade.

I. INTRODUÇÃO

Este trabalho, como parte integrante do Curso de Atualização de Políticas Públicas e Gestão Governamental, objetiva apresentar sugestões sobre uma reforma administrativa a ser implementada na administração pública federal brasileira. O referencial teórico desta proposta está pautada em modelo de Estado que privilegie o atendimento ao cidadão, visto aqui como usuários dos serviços prestados pelo setor público. Seja um Estado mais voltado para as causas sociais, seja um Estado voltado para o desenvolvimento do livre mercado, não há como abster-se de termos um governo organizado e eficiente. Não é a conotação ideológica que deve prevalecer quando do estabeleci-

mento de princípios básicos para a administração pública, mas sim a consciência de que quem mantém a máquina pública é toda sociedade e, sendo assim esta mesma sociedade tem o direito de receber serviços de boa qualidade por parte do poder público. Estruturou-se este trabalho em quatro seções: uma seção que apresenta alguns princípios básicos para uma reforma administrativa; uma segunda que descreve sucintamente um programa de gerenciamento da qualidade para o setor público; uma terceira que também descreve um programa básico para o aumento da eficiência do governo; e finalmente são apresentadas algumas conclusões. Não houve, em nenhum momento, a pretensão de se esgotar o assunto ou mesmo o de se apresentar uma proposta fechada e acabada de reforma administrativa. Os princípios aqui expostos podem e devem passar pelo crivo dos governantes de diferentes correntes políticas e ideológicas, contudo permanece a idéia básica de que o governo tem por obrigação moral a de servir bem ao cidadão.

II. ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA REFORMA ADMINISTRATIVA

Com objetivos didáticos, foram escolhidas 25 áreas prioritárias para reforma administrativa, que, contudo não representam uma lista exaustiva, e as categorias no qual estão agrupados não são definitivas, podendo ser objeto de uma reavaliação.

A. DELIMITAÇÃO DA AÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DENTRO DO GOVERNO

A.1. Redefinição do relacionamento entre os ministros e a máquina administrativa. Vários problemas, no que concerne a administração dos ministérios, advém da falta de comunicação interna eficiente. Nas organizações modernas, a informação é fator preponderante para o sucesso das mesmas, sendo que para tanto é necessário que as equipes de trabalho devem estar informadas do objetivo das organizações a que pertencem. Não há como se alcançar objetivos ou metas se estes são conhecidos apenas pela cúpula, ficando a máquina administrativa à margem destes parâmetros acertados.

B. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO GOVERNO

B.1. Revisão e contínua reavaliação da estrutura do governo. Propõe-se por exemplo, a mudança de critérios do número de funções dos ministérios, dos níveis hierárquicos de decisão, e do número de unidades de controle. Atualmente há na estrutura da máquina administrativa federal, um número excessivo de controles, diferentes níveis de decisão, sem que haja efetivamente um acompanhamento que permita uma ação rápida do governo para correção de rumos.

Pode-se citar, por exemplo, a Secretaria das Empresas Estatais - SEST, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação -SEPLAN/PR, que controla as empresas pertencentes à União. Na prática as empresas enviam um grande número de informações ao governo, às vezes informações constantes de vários formulários repetitivos, e que em última instância não são tratadas e analisadas adequadamente. O universo de empresas estatais controladas pelo governo federal chega perto de 160 (cento e sessenta).

B.2. Programa específico para mensurar a redução de custos e o tamanho da máquina administrativa. Faz-se necessário análise profunda das funções de cada órgão, objetivando subsidiar o remanejamento de pessoal entre os diversos ministérios. Para tanto a legislação sobre a matéria deverá ser reformulada, visto que atualmente, com exce-

ção dos órgãos da Presidência da República e o Tribunal Superior Eleitoral, os demais apenas podem requisitar um servidor caso este venha a ocupar função de confiança.

B.3. Programa de Privatização. O programa de privatização atualmente existente deverá ser reformulado quanto a seus critérios de escolha das empresas a ser vendidas. Preferencialmente aquelas empresas em que a iniciativa privada já se faz presente em nossa economia, podendo, em consequência, suprir as necessidades do mercado. Quanto a questão do monopólio do petróleo, haveria a necessidade de reforma constitucional, no sentido de sua flexibilização, adotando a sistemática que alguns países vêm empregando. Tal sistemática permitiria a exploração do petróleo por parte de empresas privadas, conservando-se porém as reservas como propriedade da União. Uma parcela da produção seria destinada à cobertura dos gastos com investimentos, custos de exploração e lucros das empresas, ficando o restante em poder da União que poderia comercializar esta produção, por intermédio da Petrobrás. Este sistema vem sendo empregado com sucesso por alguns países em que o governo detém forte intervenção na economia, como Angola, Cuba e Líbia. A Petrobrás, neste processo, teria papel fundamental, pois além de comercializar a produção de outras empresas continuaria com a responsabilidade de explorar as reservas já descobertas e garantindo desta forma os investimentos já realizados.

C. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E QUALIDADE DOS SERVIÇOS

C.1 Definição de padrões de qualidade para os órgãos públicos. Tais padrões podem ser definidos tomando-se como base padrões internacionais, estabelecidos por consultorias autônomas ou internamente pelos próprios órgãos nos quais são monopólios na prestação de serviços (por exemplo, emissão de passaportes). A definição destes padrões são fundamentais para que a própria sociedade diga se está satisfeita ou não, se tais padrões são suficientes ou não. Atualmente não há como se medir a eficiência de um órgão, pois não é possível comparar o seu desempenho com metas e padrões pré-estabelecidos. O controle da sociedade sobre

o poder público é quase nulo, pois não há como cobrar algo que não se conhece de forma clara. O governo tem como obrigação servir bem o cidadão, dando-lhe um atendimento digno e de alto padrão.

C.2. Criação de um sistema de gerenciamento de aproveitamento racional de recursos humanos. Este programa deverá ser um complemento da política geral de recursos humanos no serviço público, tendo como objetivo maior o da maximização da capacidade do servidor público. Dois aspectos devem ser enfocados:

a) elaboração de levantamento sobre o potencial de prestação de serviços da máquina administrativa (comumente chamado de Gerenciamento de Serviços);

b) utilização de consultoria externa para assegurar a prestação de serviços mais eficientes (privilegiando mais o aspecto de eficiência econômica da ação dos agentes públicos, em detrimento a relatórios volumosos e prolixos).

C.3. Implantação de nova cultura para realização de tarefas. Esta ação deve enfatizar o sistema de administração por tarefa, privilegiando atitudes mais criativas, levando a resultados mais efetivos. Este tipo de administração também permite que os membros das equipes de trabalho possam ter postura mais produtiva, em detrimento de sistemas rígidos de controle, que apenas tornam o setor público mais burocratizado.

C.4. Ações no sentido do gerenciamento orientado para a performance. Esta ação permite que toda equipe participe de uma forma mais efetiva do processo decisório, visto que o desempenho global interessa a todos, e, como tal, cada um é responsável pelo sucesso do órgão onde trabalha. Este conceito encontra apoio inclusive nas modernas teorias de aumento da qualidade nas organizações privadas.

C.5. Desenvolvimento de metodologias para análise e formulação de políticas públicas. Estas metodologias facilitariam e uniformizariam os procedimentos, permitindo desta forma uma comparação mais equânime das políticas públicas empregadas em nosso país. Contudo, este procedimento não pode vir a inviabilizar, por meio do engessamento da metodologia empregada, futuras análises, mesmo porque um fator que não pode ser desprezado nestes casos é o fator político. Espera-se deste procedimento uma uniformização, quando

possível, com a criação de padrões a ser seguidos pelos técnicos que analisam políticas a ser implementadas.

C.6. Estabelecimento de uma cultura voltada para o usuário dos serviços públicos. Este ponto talvez seja o mais importante de todos os princípios aqui apresentados. Ele condensa o próprio espírito que deve nortear o servidor público, que por definição é o funcionário que deve servir o público. O cidadão é o cliente por excelência do setor público, devendo portanto receber a atenção devida por parte dos órgãos governamentais.

D. CONTEXTO POLÍTICO CRIADO PELO GOVERNO EM RELAÇÃO AO SETOR PRIVADO E ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

D.1. Desregulamentação da economia. Esta ação é muito mais no sentido de não intervenção direta do Estado na economia, do que o a desregulamentação pura e simples. Alguns movimentos têm sido verificados nos últimos anos. O setor de transporte interestadual e internacional de passageiros sofreu grande transformação neste aspecto, a partir da edição do Decreto nº 952/93. O referido diploma legal extinguiu a prática da emissão de autorização de forma totalmente discricionária por parte do poder público de linhas de ônibus interestaduais. Atualmente, de acordo com o novo regulamento, a permissão só é possível após a realização de processo licitatório. Algumas exigências foram extintas e as empresas têm atualmente maior liberdade de atuação. Com isto, verificamos que o Estado promoveu uma desregulamentação parcial do setor, que no futuro poderá a vir se tornar um setor totalmente livre, como é o caso do setor de transporte rodoviário de cargas.

E. MEDIDAS QUE VISEM O AUMENTO DA EFICIÊNCIA GOVERNAMENTAL

E.1. Programa de terceirização. Esta ação, caso não seja bem conduzida ou implementada, pode gerar grandes distorções, como as que estão sendo verificadas no setor público federal. A contratação sem critério de empresas especializadas em limpeza, segurança e outras atividades tem gerado grandes

custos para a manutenção da máquina administrativa. Os custeios dos órgãos públicos ficam de tal forma sobrecarregados que acaba inviabilizando investimentos que objetivam a modernização e racionalização da própria estrutura administrativa.

O critério deve ser sempre o de que a terceirização deve ser feita apenas quando houver a confirmação que o setor privado pode executar funções para a administração pública de forma mais eficiente e barata. Outro fator de extrema relevância é o de disponibilização dos recursos humanos. Quando da terceirização, deve-se levar em conta a possibilidade de remanejamento e treinamento dos servidores que executavam anteriormente as funções terceirizadas. Com tal medida poder-se-á valorizar o servidor público e utilizar de forma mais racional os recursos disponíveis.

E.2. Introdução de testes de mercado.

Esta ação é, de certa forma, um pré-requisito para a ação anterior. Estes testes visam mensurar se os padrões de qualidade, desempenho e custos dos serviços prestados pelos órgãos estão de acordo com os adotados pela iniciativa privada ou se podem ser melhorados. Quase todas as atividades desenvolvidas pelo governo podem ser objeto destes estudos. Tal prática pode levar o governo a determinar padrões mais rígidos de qualidade dos próprios serviços, além de reduzir custos.

E.3. Alteração no gerenciamento financeiro. O atual sistema de gerenciamento financeiro empregado no governo brasileiro privilegia muito mais os aspectos legais e formais do que a própria eficácia dos recursos despendidos. A introdução de um sistema que permita a comparação entre os recursos aplicados (recursos financeiros e humanos) e o serviço produzido pela máquina administrativa e os benefícios trazidos é de fundamental importância para o aumento da eficiência do setor público.

E.4. Implementação de padrões de desempenho contábil. Como uma extensão do item anterior, a introdução de padrões de desempenho contábil, permitiria um controle maior da sociedade sobre o Estado. Anualmente seria enviado um relatório ao Congresso Nacional, refletindo, tanto quanto possível, a situação patrimonial da União, os recursos empregados e quais foram as receitas e despesas, bem como se as metas e padrões pré-estabelecidos foram atingidos.

E.5. Introdução do conceito de custo

do Capital. A introdução desta conceituação permitiria uma avaliação dos custos do capital (recursos financeiros, máquinas) empregado para a execução das funções de cada órgão. O orçamento anual de cada ministério deveria compreender estes valores. Evidentemente, a definição dos parâmetros a ser utilizados deveria ser objeto de profundos estudos, que levassem em consideração desde a própria área ocupada por cada órgão, até a avaliação de custo-benefício da atuação do mesmo.

E.6. Níveis de responsabilidade na gestão pública. A gestão pública é de responsabilidade de todos os níveis de gerência, e não apenas de um grupo restrito que carrega todo o ônus deste processo. A partir do momento que a responsabilidade, principalmente no que concerne a recursos financeiros, for dividida, haverá um ganho de eficiência, sem a necessidade de controles formais. O próprio sistema de controle interno de cada ministério poderá preocupar-se com questões mais relevantes, como o cumprimento de padrões estabelecidos, a pertinência da execução de determinada função, entre outros aspectos relacionados com o desempenho operacional do órgão.

E.7. Introdução e manutenção de programas de aumento de eficiência e redução de custos. O setor público deve ter uma preocupação constante com o custo de sua operação e com a eficiência de sua atuação, pois é o dinheiro de toda a sociedade que financia o seu funcionamento. O respeito ao cidadão e ao contribuinte é pré-requisito básico para que o Estado possa servir de forma eficiente à toda sociedade. Atualmente, estes conceitos não são levados em consideração quando da decisão de extinguir ou criar algum órgão. Os interesses políticos, nem sempre tão legítimos, sobrepoem-se aos interesses da coletividade. Em um país como o nosso, a moeda de troca dos políticos está vinculada a distribuição de cargos públicos. Contudo, esta troca nem sempre pode ser considerada perniciosa, pois, em alguns casos, refletem a conveniência da estrutura de poder com a intenção de atingir objetivos de bem comum. Esta estratégia por si só não pode ser considerada boa ou ruim, mas sim os fins a que se propõe. Este tipo de programa depende de forte decisão política, além do comprometimento de todos os servidores para se alcançar os resultados esperados. Talvez o ponto fundamental não se prenda tanto a metodologia aplicada, mas muito mais à mudança de atitude dos dirigentes e de seus comandados.

F. MEDIDAS QUE ASSEGUREM MAIOR EQÜIDADE E TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO

F.1. Adaptação do Código de Ética do Servidor Público. É essencial a adaptação do atual código de ética dos servidores públicos, pois o mesmo não prevê sanções quando de seu descumprimento. Tal procedimento permitiria um maior controle das ações dos agentes públicos pela sociedade. Todos os níveis de hierarquia no Poder Executivo, bem como nos poderes Legislativo e Judiciário devem estar sujeitos a este código, sem que a autonomia de cada poder fosse atingida. Este código representa muito mais um compromisso com a sociedade do que uma simples norma de conduta.

F.2. Maior acesso do público ao governo. Tornar o governo mais acessível à toda sociedade é um desafio a ser enfrentado. Medidas como reformular os horários de funcionamento, como, por exemplo, permitir o atendimento do público inclusive no horário de almoço, e disponibilização imediata de informações. Outro procedimento importante para o estreitamento do relacionamento do cidadão com o governo seria o da implantação de um eficiente canal de comunicação no qual o cidadão pudesse fazer reclamações. Este sistema supõe uma sistemática na qual o reclamante tivesse uma resposta rápida e precisa, além da garantia de que suas reclamações seriam analisadas.

F.3. Publicação de padrões dos serviços públicos. A publicação de padrões e metas a serem atingidos pelos órgãos públicos poderia servir como fator de encorajamento para que o cidadão cobrasse maior eficiência da máquina governamental, além de permitir maior transparência nas atividades governamentais. Como exemplo de setores que poderiam ter os padrões publicados e afixados em locais de acesso público destacam-se o de tempo de concessão e pagamento de benefícios da previdência social; taxas de resolução de crimes e tempo máximo para emissão de certidões por parte dos órgãos públicos. Este procedimento, caso fosse implantado, obrigaria os diversos órgãos públicos a desenvolver esforços no sentido de atingirem as metas, pois estariam sujeitos ao julgamento público de acordo com o seu desempenho.

F.4. Reformulação do sistema de controle interno. Como já foi dito anteriormente, o

sistema de controle interno privilegia muito mais o enfoque formal e legal, em detrimento do aspecto de eficiência operacional. Um bom sistema de controle e auditoria interna deveria focar os seguintes aspectos:

- 1) avaliação do custo-benefício dos gastos realizados;
- 2) atingimento das metas pré-estabelecidas (e quando for o caso a explicação das razões para o não atingimento destas metas);
- 3) avaliação comparativa entre as diversas unidades administrativas quanto a execução de possíveis atividades repetitivas;
- 4) aspecto legal e formal dos atos praticados pela administração. Este redirecionamento permitiria uma avaliação mais criteriosa do desempenho operacional dos órgãos públicos suas respectivas unidades administrativas.

G. DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS

G.1. Gerenciamento do desempenho. Um programa de gerenciamento de performance em todos os níveis, inclusive no nível máximo na hierarquia dos órgãos, deve ser desenvolvido para a melhoria global nos serviços prestado pelo setor público. Este programa deve conter a definição de objetivos e o monitoramento do desempenho operacional dos órgãos. Este procedimento torna-se base para o gerenciamento de qualidade e engloba os princípios contidos nos itens C.1, F.1, F.2 e F.3. O aumento da qualidade nos serviços prestados pelo setor público requer ações coordenadas e que devem ser executadas em consonância com a decisão política de implementá-las.

G.2 . Política de recursos humanos. Uma política de recursos humanos objetivando o aumento da eficiência do setor público deve contemplar os seguintes itens:

- limitação e redução dos níveis hierárquicos na estrutura organizacional;
- reestruturação do sistema de carreiras do serviço público;
- treinamento de recursos humanos para

todos os níveis, com o objetivo de maximizar o potencial de cada servidor para se alcançar os objetivos aqui descritos;

- introdução do conceito de pagamento variável, relacionado com o desempenho, momentâneo, pessoal e global dos órgãos.

- descentralização da administração de recursos humanos, inclusive com a flexibilização questão referente a requisição de pessoal; e

- política de recursos humanos não discriminária, privilegiando a avaliação de desempenho conforme padrões pré-estabelecidos.

H. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

H.1. Descentralização das funções administrativas. A descentralização administrativa tanto fortalece as comunidades locais como permite que elas mesmas decidam as suas próprias prioridades e sujeitas aos padrões que devem ser pré-estabelecidos. Pela própria extensão territorial do Brasil, quanto maior for o grau de descentralização das funções dos diversos órgãos, maior será a possibilidade de atendimento às necessidades das comunidades distantes do poder decisório. Contudo, existe um vício centralizador que nos leva a um excesso de controles e que, em última instância, impossibilita uma ação mais eficiente na ação descentralizada dos órgãos.

III. AUMENTANDO A QUALIDADE NO GOVERNO

A idéia de gerenciamento da qualidade originou-se na indústria. A relevância para o governo mostra-se claramente quando da confrontação entre o alto padrão de expectativas do usuário versus os baixos padrões de qualidade dos serviços públicos prestados. A crítica gera uma resposta positiva por parte dos governantes que, pouco a pouco, conscientizam-se da importância do aumento da qualidade dos serviços prestados. Alguns países, como Inglaterra, Canadá e Austrália, desenvolvem esforços no sentido de implementar aumento de qualida-

de nos serviços públicos. O gerenciamento da qualidade no setor público propicia a criação de uma cultura de compromisso, com a finalidade de definir e determinar as necessidades dos usuários por toda a organização, dentro dos recursos disponíveis. Permite ainda que se fixe padrões para cada área de atividade, além de definir padrões individuais, para cada tipo de trabalho a ser executado. O desempenho é regularmente acompanhado e confrontado com as expectativas e grau de satisfação dos usuários. O compromisso com o gerenciamento da qualidade deve ser discutido amplamente com toda a sociedade. Existe uma forte ligação entre o gerenciamento da qualidade e o gerenciamento de recursos humanos (liderança e formação de equipe; treinamento, comunicação interpessoais); gerenciamento de desempenho, em especial a especificação dos serviços a ser ofertados; mudança organizacional em direção à estruturas mais horizontalizadas; e institucionalização de mecanismos de reforma. Os custos para este tipo de ação decorrem de desenvolvimento e treinamento de pessoal, levantamento de necessidades dos usuários e do desempenho da máquina governamental. A vontade política é um pré-requisito para que o governo tome uma atitude no sentido de atender as expectativas da comunidade.

Os benefícios do gerenciamento da qualidade aparecem a partir do momento que crescem os padrões de desempenho e da eficiência da máquina estatal. Os maiores obstáculos são a inércia, especialmente dos níveis intermediários de gerência, e as dificuldades na comunicação entre servidores e o público. O primeiro fator está muito mais relacionado com estruturas arcaicas de poder do que com a própria preparação técnica dos gerentes. O segundo pode ser facilmente mudado, a partir de incentivos e treinamento do servidor público. O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade tem um subgrupo que trata especificamente do setor público. Contudo este Programa tem a sua ação bastante restrita devido a inércia da estrutura montada para a condução do mesmo. Qualidade é, acima de tudo, mudança de atitude. Para tanto, há necessidade de um trabalho de conscientização e comprometimento de todo corpo funcional, para que as mudanças sejam efetivamente implementadas e atinjam os objetivos a que se propõem.

PASSOS FUNDAMENTAIS PARA IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DA QUALIDADE

1. Obtenção de sólido compromisso dos níveis hierárquicos superiores em relação às mudanças; transformação dos fatores negativos, sejam por influências internas ou externas, em pontos positivos que permitirão demonstrar a necessidade de mudanças. Comprometimento de todo o governo com uma atitude responsável em relação aos cidadãos e a qualidade dos serviços prestados;
2. Desenvolvimento de uma proposta clara e concisa do objetivo a ser alcançado, contando com a maior participação possível dos servidores;
3. Estudo das necessidades dos usuários: definição de padrões;
4. Estudo minucioso sobre os impedimentos existentes para o atendimento dos usuários;
5. Mudanças estruturais e organizacionais que possam viabilizar o atendimento da demanda dos usuários por serviços públicos (horizontalização da organização, desenvolvimento de equipes de trabalho com aumento da autonomia de decisão);
6. Treinamento de pessoal usando o método de cascata (atingindo todas os níveis da hierarquia da organização), dando, contudo, atenção especial ao pessoal operacional;
7. Elaboração de projeto piloto para demonstrar a viabilidade do programa de gerenciamento da qualidade;
8. Certificação de que o corpo gerencial, especialmente nos níveis superiores, esteja afinado com o programa;
9. Sistema de premiação para os bons resultados alcançados;
10. Mensuração, em intervalos regulares de tempo, do grau de satisfação do tanto do usuário como do servidor que exerça determinada tarefa;
11. Levantamento preciso do grau de dificuldade para promover as mudanças na estrutura organizacional.

IV. TORNANDO O GOVERNO MAIS EFICIENTE

A forma de utilização dos recursos disponíveis no setor governamental são sempre sujeitos à pressões: a demanda supera a oferta de serviços. A própria dinâmica do setor estatal, de respostas mais lentas quando comparadas ao setor privado, impede uma atitude mais ágil e eficiente face aos estímulos externos. O ponto de partida para os programas de melhoria de eficiência é geralmente a exigência de redução do custo operacional da máquina administrativa, como parte de uma política de restrição orçamentária. A meta final é o de criar um amplo programa de gerenciamento que vise a redução de custos e melhoria da performance em todas as áreas. Programas de eficiência compreendem ambos os objetivos: redução de custos (sem queda dos padrões de qualidade) e aumento do desempenho (a baixo custo). Caso haja a decisão política de se elaborar e executar programas de aumento de eficiência, os mesmos deverão ser feitos pelo próprio grupo de servidores ou em cooperação com auditorias externas. A idéia deste tipo de programa está associada preliminarmente a: sistemas de informações contábeis, como por exemplo o detalhamento dos gastos e serviços produzidos por centros de custos; auditoria interna e externa; desenvolvimento de corpos gerenciais que sejam capazes de maximizar os serviços prestados com os recursos disponíveis; procedimentos que incentivem a competição saudável entre os fornecedores do governo; e estabelecimento de Unidades de Eficiência nos diversos órgãos governamentais. Os custos com este programa advêm de gastos com o treinamento, desenvolvimento ou contratação de equipes de trabalho que irão identificar e avaliar as oportunidades, preparar e implementar as medidas propostas e gerenciar o processo de mudança.

Os requisitos para a implantação destes programas são a vontade política, o apoio institucional, o suporte por intermédio de parceria com a iniciativa privada e a negociação com as partes envolvidas, como, por exemplo, os sindicatos representativos dos servidores envolvidos no programa.

PASSOS PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE MELHORIA DA EFICIÊNCIA GOVERNAMENTAL

1. Formação de uma equipe reduzida, em assessoria ministerial, sendo que o coordenador da mesma deve reportar-se diretamente ao ministro de Estado a que estiver vinculado;

2. Delegação das seguintes tarefas à unidade de eficiência :

a) formular propostas com ações concretas que resultem na redução real de gastos de pelo menos 5% aó ano, com relatórios periódicos encaminhados diretamente ao ministro da pasta, sugerindo, se for o caso, ações visando a correção do programa;

b) fomentar a realização de estudo crítico-analítico de setores pertencentes ao órgão - preferencialmente pequenas unidades administrativas - onde será discutido a pertinência do serviço executado e como melhorar o desempenho operacional, sendo que propostas e estimativas do potencial de economia advindas da racionalização de procedimentos devem ser encaminhadas para aprovação superior, no prazo máximo de 90 dias após o início do programa.

V. CONCLUSÃO

Nota-se claramente que o setor público, em especial o serviço público federal, carece de mudanças estruturais profundas, que vão desde aspectos operacionais até o processo de tomada de decisão. A palavra de ordem é a melhoria da qualidade dos serviços prestados, aumento do desempenho operacional, com redução de custos. Estes conceitos, muito usados pela iniciativa privada, aplicam-se inteiramente no setor público a partir do momento que se tem claro que o cidadão é o usuário dos serviços públicos. Em toda organização, seja ela pública ou privada, o fator humano é peça fundamental para se alcançar o sucesso. O investimento neste setor deve ter como meta final o aumento do desempenho do servidor, bem como o de sua satisfação pessoal. Não há reforma administrativa eficiente que possa deixar de lado o desenvolvi-

mento de recursos humanos. Contudo, o processo de reforma é bastante lento, pois passa por várias condicionantes políticas, sociais e até econômicas, além de uma profunda mudança comportamental. Apenas uma determinação política vigorosa poderá levar adiante as mudanças requeridas por toda a sociedade. O novo modelo de Estado, que está ainda por se definir, será a linha mestra para qualquer reforma administrativa, e que, em última instância, determinará o tom e o grau das mudanças.

Não há nada tão difícil de se compreender, nada mais perigoso de se conduzir, ou mais incerto quanto ao seu sucesso, do que levar adiante do que a introdução de uma nova ordem, pois o inovador tem por inimigos todos aqueles que tem obtido sucesso no sistema velho e defensores fervorosos naqueles que podem fazer melhor naquelas novas condições.

Maquiavel

A REFORMULAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

ALTINO CARLOS DE CASTRO

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Assessor de Administração da Delegacia do Ministério da Educação e do Desporto/MG

RESUMO

O artigo procura focalizar os principais problemas que afetam o Estado brasileiro e sugere diretrizes para uma reforma administrativa que o recupere. Propõe, por exemplo, a institucionalização de uma política de administração pública com características nacionais, estruturada para estimular a participação dos servidores e da cidadania. Sugere, ainda, a definição de prioridades a ser destacadas de imediato; o desenvolvimento de pesquisa organizacional; e defende o estímulo, nos funcionários e na população, de uma conduta de compromisso com a construção de uma sociedade que possa enfrentar e superar a crise econômico-social e fortalecer a democracia.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil vive um período de crise. Esta crise está relacionada com uma série de fatores que, somente vistos em seu conjunto, podem refletir a realidade em sua totalidade.

Este trabalho não pretende ser uma obra de análise profunda da situação, mas procurará mostrar, em seu contexto, os principais problemas que afligem o Estado brasileiro, procurando sugerir diretrizes que possam dar encaminhamento a um processo de mudanças na atual situação.

Primeiramente, faremos uma retrospectiva histórica que mostrará a evolução da problemática da administração pública brasileira desde os tempos coloniais até os dias de hoje, pincelando um panorama que tem a ver com os problemas atuais.

Em seguida, procuraremos mostrar a situação da administração no Brasil inserida dentro do contexto dos países em desenvolvimento.

O levantamento dos principais problemas da atualidade virá na terceira parte do trabalho, procurando mostrar as causas mais marcantes da crise do Estado.

Finalmente, há uma parte dedicada à reconstrução do Estado, através de sugestões e diretrizes de ação.

2. RETROSPECTIVA HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O Estado brasileiro passa, atualmente, por uma crise muito séria que, para ser entendida, deve ser analisada a partir de uma perspectiva histórica. Em nossos dias, o Estado tem sido olhado como algo que emperra o desenvolvimento e atrapalha o progresso.

Olhando retrospectivamente, verificamos que o *mau funcionamento do Estado* tem raízes antigas, que regredem ao período colonial brasileiro.

Nossa história é a história do privatismo na administração pública. Quando as Capitânias foram criadas no Brasil, o governo português entregou a empresa colonizadora a particulares, pois o Estado não conseguiria arcar com os custos da empreitada. Sendo hereditárias, repetiam, grosseiramente, alguma coisa do sistema feudal europeu (descentralizado e sem a presença marcante do Estado), embora com diferenças econômicas fundamentais. A administração estava, dessa forma, nas mãos de proprietários rurais que exerciam o poder em nome do governo lusitano. As Câmaras de Vereação se constituíam na força política local, e era onde o senhor de engenho exercia efetivamente o seu poder.

Após a independência, quase nada mudou, vindo a oligarquia cafeeira substituir a açucareira e mantendo os mesmos privilégios e até mais. Esse estado de coisas se prolongou por toda a República Velha, onde o Estado fraco era dominado por elites locais e a gestão do público se confundia com a gestão do privado.

Após a Revolução de 1930 podemos observar algumas mudanças que somente viriam a se concretizar na década de 60.

Os anos 60 trouxeram modificações importantes no panorama social e econômico brasileiro, que influíram de forma marcante na administração pública. Essas modificações foram:

a) Busca da expansão de fronteiras:

Procurando expandir as fronteiras físicas e econômicas do país, inclusive com a mudança da Capital Federal;

b) Tentativa de aprimoramento de mecanismos de ação do Estado:

Criação de órgãos que chegassem a lugares longínquos;

c) Urbanização:

Contribuindo para o aumento do sufrágio;

As mudanças ocorridas a partir da década de 60 não conseguiram atingir a estrutura da administração. Foram apenas mudanças na forma e não no conteúdo. O clientelismo continua existindo e as oligarquias passam a ser *representantes* do Estado.

A resistência às mudanças básicas no Estado reflete o interesse desses grupos, que pode ser expresso no lema *é dando que se recebe*.

A transferência de verbas para as regiões dominadas pelas oligarquias mantém a tradição (assegurar a perpetuação do sistema clientelista e patrimonialista). Por meio de programas utópicos, os recursos estatais se desviam daquilo que foi planejado para as mãos de grupos que detêm o poder local.

Como resultado dessa situação, podemos apontar algumas conseqüências nefastas que passaram a influenciar a administração pública brasileira até os dias de hoje:

- endividamento externo para financiar obras;
- contratações tipo *trem da alegria*;
- sucateamento de instituições, recursos humanos, tecnologia, capital;
- retirada do Estado (falido): privatização e terceirização.

3. A ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo mostraremos as características da administração brasileira inserida no contexto dos países em desenvolvimento.

Para isso, tomaremos como referência o trabalho de Heady: *Administração Pública - Uma perspectiva comparada*.

A Ideologia do Desenvolvimento

Os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, têm em comum um consenso generalizado quanto aos objetivos para os quais a mudança deve ser dirigida. Uma vez que essa *ideologia de desenvolvimento* é fundamental para a compreensão da política e da administração nesses países, precisamos analisá-la mais detidamente.

Os objetivos do desenvolvimento são a construção da nação e o progresso sócio-econômi-

co. O consenso quanto à possibilidade de tais objetivos serem os mais importantes existe mesmo entre os líderes políticos que apresentam diversidade de orientação política, de estratégia política, de origem social e de oportunidade de sucesso na realização dos objetivos. À medida que estejam totalmente motivadas politicamente, as classes inferiores da população compartilham a crença de que esses objetivos são apropriados e farão pressão sobre os líderes políticos que podem inclinar-se a dar preferência a objetivos mais imediatos e interesseiros.

A ideologia do desenvolvimento prevê a orientação para a ação política e administrativa, mas não especifica a forma exata do mecanismo da política ou da administração. Existe uma tendência geral para um governo forte, um executivo forte, e um alto grau de centralização, com base na crença de que sem um governo forte e sem uma liderança poderosa, a tarefa da união nacional e da transformação econômica e social rápida torna-se difícil, se não impossível. Além disso, a orientação é no sentido de se favorecer a experiência e a adaptação com base no exemplo bem sucedido dos países desenvolvidos, apesar das diferenças fundamentais existentes em seus rumos políticos.

"As elites dos novos Estados têm, pela frente, não uma imagem de um futuro em que ninguém ainda viveu, ou de um passado ainda existente e aceito, mas, isso sim, uma imagem de seu próprio futuro profundamente diferente de seu próprio passado, a ser vivido de acordo com as linhas traçadas pelos Estados modernos já existentes, que são seus contemporâneos." (Heady, 1970 p. 104)

Em essência, a característica fundamental da ideologia do desenvolvimento é o acordo quanto à conveniência de se combinar os objetivos associados da construção da nação e do progresso material com um sentido de movimento em direção à realização de um destino já tardio, que é permeado por uma incerteza importuna quanto às perspectivas de sucesso eventual.

Política do Desenvolvimento

É possível identificar algumas características mais comuns da política de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil:

a) Uma ideologia do desenvolvimento como fonte dos objetivos políticos básicos, conforme foi discutida anteriormente;

b) Um alto grau de confiança no setor político para a consecução dos fins da sociedade.

Os fins desenvolvimentistas e a urgência com que são buscados significam, inevitavelmente, que a atividade do Estado é o principal veículo de sua realização. O elemento político adquire uma importância central na sociedade e o Estado é visto como a principal esperança da orientação da sociedade rumo à modernização;

c) Instabilidade política difundida, incipiente ou real;

Quanto a isso, basta verificarmos que, à exceção dos governos ditatoriais, entre todos os presidentes, a partir da década de 30, apenas dois terminaram o mandato;

d) Liderança modernizada de elites, ao lado de um distanciamento político entre os governantes e os governados.

A elite política está desvinculada das massas da população, mantendo estreito contato com os interesses das classes privilegiadas, que constituem uma parcela mínima da população, gerando, assim, uma falsa democracia;

e) Um desequilíbrio do crescimento das instituições políticas.

Herança essa do passado colonial e que, ainda hoje, se encontra presente.

Padrões de Administração

Podemos identificar cinco pontos básicos que caracterizam a administração pública dos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil:

a) Padrão imitativo.

O padrão básico da administração pública é antes imitativo do que autóctone, copiado de um modelo nacional particular de administração e com forte influência da antiga metrópole;

b) Carência de força de trabalho qualificada, necessária aos programas de desenvolvimento.

A falta de administradores treinados com capacidade administrativa, habilidades

desenvolvimentistas e competência técnica, somente pode ser remediada com esforços vigorosos de treinamento que exigem tempo;

c) Grande parte da atividade burocrática se dirige para a realização de objetivos diversos da realização das metas do programa.

Essas práticas evidenciam a conservação de valores bastante arraigados de um passado tradicional (uma preferência, entre os burocratas, pela capacidade pessoal e não pelo interesse público);

d) A discrepância entre a forma e a realidade.

Quanto a esse aspecto, diz Heady:

"O hiato entre as expectativas e a realidade pode ser parcialmente disfarçado criando-se leis cujo cumprimento não pode ser obrigado e pela adoção de regulamentos de pessoal que são tacitamente desobedecidos, pelo anúncio de um programa de delegação de autoridade administrativa, ao mesmo tempo em que se mantém um controle firme e centralizado da tomada de decisões, ou se anunciando como realmente atingidas metas de produção que de fato permanecem somente em parte alcançadas." (Heady, 1970, p. 122);

e) A burocracia tem condições de possuir uma grande dose de autonomia operacional.

Isso pode ser explicado pela convergência de várias forças normalmente atuantes numa nação que ainda está se modernizando. São raros os grupos capazes de impor controles rígidos à burocracia, de modo que esta pode, freqüentemente, movimentar-se para dentro de um vácuo parcial de poder.

4. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA ATUALIDADE

A administração pública no Brasil enfrenta hoje grave crise gerencial, que reflete na sociedade e na economia do país.

Tentaremos mostrar as tendências básicas das políticas de administração pública vigentes e os principais problemas refletidos por elas.

a) Visão mecanicista da máquina pública.

A administração pública é visualizada como uma grande máquina, construída para cumprir fins específicos e que apresenta problemas mecânicos de funcionamento que gera um rendimento deficiente. A modernização da maquinaria seria a solução.

Esta concepção é errada e distorcida pois, como ressalta Kliksberg:

"a máquina não é anti-histórica; seu estabelecimento faz parte viva de um processo histórico global que a marcou profundamente em suas características centrais e que ela, por sua vez, contribuiu para modelar. A maquinaria não é uma estrutura dada e estática. Pode-se entendê-la muito melhor pensando-a como um processo histórico (...) muitos dos problemas que apresenta não são endógenos; são as manifestações, em seu nível, de problemas estruturais da sociedade em seu conjunto." (Kliksberg, 1992, p. 45).

O problema não se reduz à mera modernização tecnológica, mas sim à superação das dificuldades anti-históricas de base. A transformação da administração pública requer mudanças no contexto geral;

b) Valorização dos *meios* em detrimento dos *fins*.

Partindo do princípio que deve-se modernizar a maquinaria, o desenvolvimento administrativo significaria criar determinadas instituições, estabelecer sistemas, contar com tecnologias administrativas. Como bem diz Kliksberg:

"A política implícita tendeu a gerar um paulatino e persistente deslocamento de valores. Os valores se retiraram das grandes metas nacionais, que nela aparecem como distantes e alheias à maquinaria, e depositaram-se integralmente nos meios." (Kliksberg, 1992, p. 46).

Essa situação contribui para a desconexão entre projeto nacional e máquina pública;

c) O formalismo.

O paradigma formalista na administração

pública gera uma visão distorcida das organizações, que passam a funcionar apenas como um conjunto de funções a serem cumpridas e recursos a serem alocados. A reforma administrativa se reduz a diagnósticos formais, reestruturação de organogramas e manuais, se desvinculando do processo organizacional real que apresenta as organizações com uma complexa vida interna, permeada por processos políticos, psicossociais e econômicos.

Para que haja transformações é necessário reorganizar mudanças estruturais, tais como a mudança das correlações de poder, o desenvolvimento de motivações e alterações de valores;

d) O modelo privatista.

Uma idéia muito difundida atualmente é a de que o referencial para o setor público deva ser a empresa privada. Somente esta seria produtiva e seu estilo gerencial deveria ser seguido também na administração pública. Chega-se ao extremo de receitar que a direção de órgãos públicos-chaves estivesse em mãos de gerentes empresariais bem sucedidos. Se analisarmos atentamente, veremos que esta idéia é equivocada, pois como muito bem o diz Kliksberg:

“A máquina do governo central possui uma problemática organizacional totalmente diversa daquela própria da empresa privada. Alicerçar boas relações exteriores, proporcionar a educação de modo maciço, garantir a democracia, preservar a paz social, aumentar o nível cultural da população, são metas de natureza díspar, frente às típicas da empresa de negócios. A mencionada máquina (...) deve corresponder a exigências, como a transparência e a permanente prestação de contas.” (Kliksberg, 1992, p. 51);

e) A *transferência* de tecnologia.

O funcionamento da administração pública requer um uso importante de tecnologias administrativas. A crença de que a transferência de tecnologias externas, de países desenvolvidos, constitui um incremento da eficiência, sem se levar em conta as características próprias do país que as importa, é outro equívoco em que a administração pública brasileira incorre.

Kliksberg contesta essa crença e ressalta:

“As administrações tendem a converter-se em usuários finais de caixas pretas, com o rótulo de sistemas de administração de pessoal, metodologias de organização e outros procedimentos, sistemas gerenciais, etc., procurando forçar sua adaptação a problemas cuja natureza, contexto e dinâmica histórica previsível requerem um tratamento específico, baseado em pesquisa sistemática do meio organizativo local.” (Kliksberg, 1992, p. 55);

f) O *elitismo* na reforma administrativa.

Outra tendência que contribui para travar quaisquer esforços no sentido de uma mudança organizacional é a concepção elitista de uma reforma administrativa. Acredita-se que os esforços devam ser concentrados no recrutamento de pessoal superior que elaborará as soluções necessárias.

O elitismo se caracteriza por trabalhar com informação recebida por via burocrática, sem levar em consideração as duas fontes mais importantes, que são os funcionários e a clientela do setor público, isto é, a população.

Kliksberg enfatiza:

“A população é, em potencial, a força social com maiores e mais genuínos interesses nas reformas, porquanto a ansiada eficiência corresponde às suas legítimas necessidades.” (Kliksberg, 1992, p. 57);

g) A *desconsideração dos valores*.

As políticas atuais consideram a administração pública como puramente técnica, neutra em matéria de valores. Uma boa gestão implicaria em decidir entre alternativas, empregando critérios de caráter simplesmente tecnológico.

Este modo de pensar se constitui num erro gravíssimo pois,

“ao desempenhar seu papel, os funcionários fazem-no a partir de quadros de referência que elaboram com base em sua inserção em setores sociais específicos e em grupos burocráticos com interesses definidos.” (Kliksberg, 1992, p. 58).

Este mito enfraquece em muito a democracia, uma vez que dá margem para a atuação velada de interesses de grupos mais poderosos e melhor articulados.

Estas são as tendências das políticas públicas vigentes e que contribuem para dificultar qualquer tentativa de reforma do Estado.

Além desses fatores analisados, podemos apontar outros aspectos e características da burocracia governamental que nos ajudarão a compreender melhor os problemas que enfrentam aqueles que procuram levar a sério uma possível revisão das competências do Estado:

a) Há dificuldades de identificação clara das atribuições do Estado na Constituição;

b) Há significativas forças de reação à redução da presença do Estado em certas áreas, por razões regionais, ideológicas e fisiológicas, devido, em parte, à atração exercida pela possibilidade de uso político da ação governamental no campo econômico, pela existência de enormes carências e desequilíbrios sociais, pelo grande volume de recursos geridos pelo Estado e pelo desinteresse do capital privado em investimentos nestas áreas;

c) É baixo o nível de engajamento dos servidores e do corpo gerencial das instituições públicas, em função de remuneração inadequada, insuficiente e não isonômica, da falta de incentivos, da perda de identidade de algumas organizações, da falta de profissionalização e de gerenciamento de recursos humanos (que possibilitem o progresso funcional por mérito a partir da avaliação de desempenho), da inexistência de adequados veículos ou canais de comunicação interna que estimulem e difundam idéias, propostas, iniciativas e decisões aos diversos níveis hierárquicos e da ausência de sistemas que premiem os destaques, reconheçam as contribuições apresentadas e distribuam os resultados obtidos;

d) À parte algumas exceções entre as estatais, embora exista pessoal técnico qualificado, é insuficiente a utilização de modernas técnicas de planejamento, organização e métodos, manualização de rotinas, procedimentos e especificações, predominando o empirismo, o imediatismo, a improvisação, a inconstância de propósitos e a descontinuidade administrativa, gerando o excesso, a dispersão e a inadequação de normas legais, na maioria das vezes, com enfoque setorial;

e) Há uma postura quase sempre passiva (em alguns casos, até mesmo omissa) diante dos erros e retrabalhos, fenômenos decorrentes da inexistência ou insuficiência de mecanismos de avaliação, controle, acompanhamento e de indicadores de qualidade e produtividade, sistematicamente medidos, o que explica uma certa cultura do desperdício;

f) Os inúmeros exemplos de má gestão de recursos públicos e de ineficiência de desempenho de organismos estatais e governamentais têm consolidado a imagem negativa da qualidade dos serviços prestados pelo Estado e, por conseguinte, dos servidores públicos em geral;

g) O perfil sócio-econômico do país e as enormes carências básicas em educação, saúde pública e infra-estrutura em relação à capacidade financeira do Estado diante dos enormes investimentos necessários, podem ser decisivos na determinação da vontade política imprescindível à adoção de esforços em busca da melhoria da qualidade e do aumento da produtividade;

h) A excessiva centralização e valorização das atividades meio correspondem à hegemonia dos que, dentro do Governo, não têm compromisso com resultados, em relação àqueles que precisam apresentar resultados nas atividades fim do Estado;

i) A administração pública brasileira tem sido vulnerável às interferências políticas, alternando surtos de empreguismo com *operação desmonte*, inviabilizando, desta forma, qualquer possibilidade de reforma administrativa de profundidade.

Ao terminarmos esta análise do perfil atual da administração pública no Brasil, cabe aqui as considerações de Nilson Holanda:

"Em síntese, a administração pública federal (excluídas as empresas estatais) encontra-se em avançado estado de sucateamento, com perda de eficiência, crescente formalismo e burocratização, desinteresse, desmotivação, indisciplina e queda dos padrões éticos e morais da maior parte dos funcionários públicos.

Urge enfrentar o problema através de uma autêntica reforma administrativa, que não se limite a mudanças cosméticas ou demagógicas de siglas e organogramas, mas que penetre fundo nas raízes da nossa crise admi-

nistrativa, dando ênfase à reconstrução de uma base de recursos humanos que possa garantir condições mínimas de eficiência e operacionalidade ao novo Estado que deverá comandar a emergência do Brasil para os novos paradigmas de desenvolvimento do mundo moderno." (Holanda, 1993, p. 176).

5. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA A REFORMULAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Uma vez demonstrada a situação em que se encontra a administração pública no Brasil, procuraremos traçar algumas diretrizes que possam nortear uma possível reforma administrativa, e possibilitar, dessa forma, uma recuperação (tanto de funções quanto de estrutura) do combalido Estado brasileiro:

a) Institucionalização de uma política nacional de administração pública, com características nacionais e voltada para as prioridades nacionais.

Isso implica na superação da atual desvinculação entre administração pública e demandas sociais, da adequação à conjuntura e do uso da via participativa. A política de administração pública deve ser estruturada de modo que estimule e empregue a participação dos funcionários e da cidadania;

b) Visão totalizadora da máquina pública, que não deve ser reduzida a um nível meramente administrativo-formal, mas observada em sua estrutura histórica e multidimensional.

Para isso, torna-se necessário o desenvolvimento de correntes inovadoras da máquina, não como meros ajustes de mecanismos, mas por intermédio de uma revisão totalizadora e profunda dos processos envolvidos;

c) Seleção de prioridades a ser atacadas de imediato, concentrando-se a ação reformuladora em modificações de efeitos significativos e duradouros. Ao lado disso, procurar desenvolver uma capacidade tecnológica nacional, que atenda aos problemas característicos do Brasil;

d) Desenvolvimento de pesquisa organizacional que possa contribuir decisivamente para o diagnóstico dos problemas estruturais. Utilização da pesquisa como apoio à tomada de decisões e ao traçado de políticas públicas;

e) Procurar desenvolver, nos funcionários e na população em geral, uma conduta de compromisso com a construção de uma sociedade que possa enfrentar e superar a crise econômico-social e fortalecer a democracia. Para isso é preciso mudar a auto-imagem, prevalente, do serviço público, inclusive dirigindo amplos esforços em prol da dignificação da função pública.

Além dessas diretrizes gerais, propomos alguns pontos que devem ser priorizados no desenvolvimento de uma política de reestruturação do Estado brasileiro:

- aprimoramento do sistema democrático em níveis de tomada de decisões;

- organização de uma política de pessoal moderna e que atenda às mudanças organizacionais;

- rearticulação das empresas públicas com o governo central;

- descentralização administrativa que promova a eficiência do setor público;

- desenvolvimento de cooperação entre o sistema científico e tecnológico e a administração pública, principalmente na elaboração de políticas econômicas;

- articulação de um modelo mais democrático da administração pública, inclusive nas relações com a sociedade civil;

- desenvolvimento de um programa de qualidade e produtividade no setor público, com vistas a uma melhora na prestação de serviços. Para tanto, propomos a adoção das seguintes políticas operacionais:

. engajamento dos servidores e empregados, individualmente ou através de suas representações, com estímulo à participação de eventos que abordem a gestão da qualidade, objetivando a formação de participantes, coordenadores e responsáveis por projetos, programas e ações;

. desenvolvimento e implantação de sistema de sugestões e incentivo à criatividade, individual e coletivo, atrelado a mecanismos de recompensa compatíveis com os benefícios gerados;

. desenvolvimento e implantação de sistema de reconhecimento dos destaques da qualidade no setor público e de premiação da qualidade, a exemplo dos modelos já existentes;

. realização periódica de seminários de avaliação de casos de sucesso e apresentação de marcas já atingidas, níveis factíveis ou índices de qualidade já alcançados;

. priorização nas atividades-fim e operacionais das instituições ou serviços, conduzindo projetos através das áreas sistêmicas, abrangendo o órgão central, setorial e alguns seccionais, por ministérios, por autarquias, fundações e empresas;

. concentração em atividades e serviços de grande contato com o público, que requeiram grande tempo de atendimento ou de grande complexidade, com excesso ou inadequação de formulários e rotinas, fases e etapas a ser cumpridas;

. ênfase em projetos, programas, serviços ou atividades consideradas prioritárias pelo governo, de caráter social ou vinculadas a obrigações do Estado (saúde, educação etc), nos níveis federal, estadual e municipal, nestes últimos desde que vinculados ou subseqüentes à iniciativa central;

. implantação de sistemas da qualidade nos órgãos/entidades que contemplem, já desde a sua concepção, os anseios e expectativas da clientela, permeando, influenciando e legitimando, permanentemente e continuamente, todos os insumos, processos e métodos de trabalho e a formulação das políticas públicas;

. adaptação e adequação da metodologia de gestão da qualidade às características e peculiaridades da administração pública, quanto aos métodos de gestão e aos conteúdos dos programas de capacitação de pessoal, difusão de conceitos e experiências bem sucedidas;

. adoção de esforços para a introdução de programas de qualidade e produtividade nos sistemas formal e informal de ensino, em especial nos cursos de graduação e pós-graduação nas áreas de administração, engenharia etc;

. promoção da capacitação dos recursos humanos no âmbito governamental em todos os níveis de atuação, articulada com processo de intervenção organizacional, sob a coordenação de suas instituições de treinamento, enfocando os aspectos motivacionais e tendo como suporte os valores, a identidade, a profissionalização e a conscientização;

. adoção de esforços adicionais para a conscientização e motivação dos dirigentes públicos, no sentido de disseminar o uso dos serviços e recursos tecnológicos para a melhoria da qualidade e produtividade na administração pública;

. envolvimento da mídia para divulgação dos casos e experiências de sucesso na administração pública e difusão de sistemas, metodologias e técnicas de gestão da qualidade, por exemplo, via assessorias de comunicação social dos órgãos e entidades governamentais;

. estímulo à realização de experiências de abordagem da questão segundo as fases de diagnóstico, treinamento de pessoal e implantação das soluções recomendadas;

. simplificação e racionalização de procedimentos, rotinas e processos, com subseqüente padronização, manualização e gerenciamento;

. disseminação de informações de apoio ao cliente interno e externo, vinculada à mudança das atitudes gerenciais;

. criação de entidade, preferencialmente oficial, que reúna estudiosos do tema e profissionais com experiência acumulada para coordenar os esforços e as orientações estratégicas de gestão da qualidade na administração pública

. aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social das organizações públicas, estrategicamente (por meio da representação das partes interessadas nos conselhos de administração) e gerencialmente (pela democratização do processo decisório e do emprego de mecanismos de gestão participativa).

6. CONCLUSÃO

A reorganização do Estado brasileiro se constitui numa tarefa de suma importância para a atual e futura geração de administradores.

Negligenciar esta tarefa seria condenar toda a nação a uma *crise eterna* e insolúvel, que traria conseqüências funestas e talvez irreversíveis para a sociedade.

Não podemos esperar mais para que o Brasil entre definitivamente no caminho do pleno desenvolvimento. Muita coisa tem de ser mudada,

tanto na ideologia quanto na prática, para que o Estado se torne uma instituição moderna e comprometida com a sociedade como um todo.

A redefinição das fronteiras do Estado deve ter uma participação ampliada do Congresso Nacional, para que possa, efetivamente, representar a vontade da maioria da sociedade.

A questão da privatização deve ser estudada e realizada com grande cuidado, e não de forma aleatória, de maneira que as estruturas da máquina estatal se preservem para suas funções sociais.

Finalmente, toda a reforma administrativa deve ser feita com base na realidade, sem os preconceitos de ideologias ou tecnologias importadas, mas calcada na realidade brasileira.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e Descentralização. Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental. ENAP, Brasília, 1994.
- HEADY, Ferrel. Administração Pública; Uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- HOLANDA, Nilson. A crise gerencial do Estado brasileiro. In: VELLOSO (org). Brasil: a superação da crise. Nobel, 1993.
- KLIKSBERG, Bernardo. Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas. Brasília, ENAP, 1992.
- KROC, Ray. Deu certo. Rio de Janeiro, Record, 1990.
- LIKERT, Rensis. Novos padrões de administração. São Paulo, Pioneira, 1971.
- MAGALHÃES NETO, João Bezerra. Qualidade e produtividade no setor público. Revista Parceria em Qualidade. Quality Mark ed., 1993.
- PAGNUSSAT, José Luiz. Estado: funções e tamanho. Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental. ENAP, Brasília, 1994.
- PETERS, T. J. & WATERMAN Jr., R. H. Vencendo a crise - como o bom senso empresarial pode superá-la. São Paulo, Harper & Row, 1983.
- SOUZA, Nelson Mello e. Reforma Administrativa no Brasil: um debate interminável. Curso de Aperfeiçoamento em Políticas Públicas e Gestão Governamental. ENAP, Brasília, 1994.
- TONET, Helena. As razões do sucesso das empresas; estudo exploratório realizado no Distrito Federal. Tese de Mestrado, Universidade de Brasília, 1990.

PARTICIPAÇÃO DA CIDADANIA NA AÇÃO DO ESTADO - A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO

NACIONAL DO TRABALHO

DARCI BERTHOLDO

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e
Gerente de Programa do Ministério do Trabalho

RESUMO

Ao avaliar a implantação do Conselho Nacional do Trabalho, instalado oficialmente em julho de 1993, o artigo conclui que o principal resultado almejado - tornar o Conselho um fórum privilegiado de negociação para formular a Política Nacional de Trabalho - não chegou a consolidar-se. Não haveria como, ressalta o ensaio, em tão curto espaço de tempo, alterar práticas seculares na política brasileira. A instauração de um processo democrático de negociação depende, mais do que a vontade de um governante, da superação de um modelo de Estado (e das suas relações com a sociedade).

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho constitui-se em uma tentativa de sistematização de uma das chamadas *Operações* do Plano de Gestão do Ministério do Trabalho - MTb, - a Implantação do Conselho Nacional do Trabalho - CNTb.

O referido *Plano de Gestão* foi formulado como uma tentativa de adoção da metodologia do *Planejamento Estratégico Situacional - PES* na ação de governo. Tal metodologia é sistematizada

por Matus, Carlos, através da publicação de diversas obras.

O propósito não é fazer uma análise exaustiva de todos os aspectos e implicações resultantes de tal iniciativa mas, à luz de alguns pressupostos quanto à importância da chamada negociação tripartite na formulação de políticas públicas, avaliar em que medida os resultados inicialmente previstos com a implantação do CNTb foram, até o momento, alcançados.

O trabalho foi desenvolvido tomando-se por base as informações disponíveis relativas ao processo de planejamento da operação, documentos oficiais resultantes, bem como os registros relativos às atividades desenvolvidas pelo CNTb após a sua instalação.

Apresenta-se, num primeiro momento, uma síntese do Plano de Gestão do MTb, a sua concepção, o problema que se propõe a enfrentar, principais nós críticos, estrutura e operações. Num segundo momento, caracteriza-se a operação objeto da análise aqui proposta - Implantação do Conselho Nacional do Trabalho - e, a seguir, apresenta-se uma avaliação dos resultados alcançados.

Espera-se contribuir de alguma forma com o processo de discussão acerca da questão da participação da cidadania na formulação de políticas públicas ou, em outras palavras, na questão da parceria entre governo e sociedade civil no enfrentamento dos problemas nacionais.

2. A ATUAÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

Criado em 1930, no Estado Novo, como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o ministério encarregado das questões relativas ao mundo do trabalho manteve sua denominação até 1961, quando passou a denominar-se Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

Somente a partir de 1974 passa a existir o Ministério do Trabalho, então desmembrado da Previdência Social, mantendo-se dessa forma até o ano de 1990 quando volta-se novamente à situação anterior - a existência de um ministério único para tratar das questões do trabalho e da previdência social.

Em abril de 1992 nova reforma administrativa promove, mais uma vez, o desmembramento do Ministério do Trabalho e da Previdência Social e cria o Ministério do Trabalho e da Administração, que passa a assumir as funções da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - SAF/PR. Esse ministério tem vida curta. A reforma administrativa promovida pelo governo que se instala após o *impeachment* do presidente eleito em 1989 faz com que se restabeleça a situação vigente até 1990.

Ao longo do tempo a função do Ministério do Trabalho sofreu um processo contínuo de esvaziamento, tendo deixado de exercer qualquer tipo de influência na formulação da política econômica, da política salarial ou da política de rendas, atendo-se, via de regra, à gestão de atividades meramente burocráticas e cartoriais.

Muitos dos programas e atividades tradicionalmente mantidos pelo Ministério do Trabalho, nas ocasiões em que esteve junto à Previdência Social, foram descaracterizados ou relegados a segundo plano tendo em vista a grande prioridade sempre atribuída à área previdenciária em função dos graves problemas estruturais enfrentados pela mesma.

As unidades descentralizadas do Ministério - as Delegacias Regionais do Trabalho -, tradicionais braços operadores dos programas e atividades do antigo Ministério do Trabalho nos estados, como o seguro-desemprego, a intermediação e

reciclagem, a fiscalização das relações trabalhistas e dos ambientes de trabalho, a mediação de conflitos individuais e coletivos no trabalho, entre outros, apresentavam, quando da chegada da atual administração, um quadro muito preocupante. Estavam completamente desestruturadas do ponto de vista administrativo-operacional, com deficiências tanto no que se refere aos equipamentos mínimos necessários a uma boa prestação de serviço à população como no que se refere aos recursos humanos que, além de desmotivados em função da falta de valorização, eram em número insuficiente. Nesse particular, cabe ressaltar que as sérias dificuldades enfrentadas decorrem da forma com que se deram os sucessivos desmembramentos por que passou o Ministério quando, na maioria das vezes, os recursos materiais e humanos não eram totalmente reincorporados.

No que diz respeito à sua atuação enquanto organismo de Estado, pode-se dizer que o Ministério do Trabalho tem cumprido, ao longo do tempo, um duplo papel. Se, de um lado, em determinados períodos históricos, tem servido como *garantidor* de direitos trabalhistas, embora com a pecha de *paternalista* e *tutelador* dos movimentos operários, por outro, nos períodos autoritários, tem servido como instrumento intervenção, controle e repressão desses mesmos movimentos, especialmente no que se refere à organização sindical.

A principal ação do Ministério do Trabalho tem se caracterizado, em outras palavras, pela interferência estatal nas relações entre capital e trabalho, através da construção e implementação de um ordenamento jurídico-normativo tido como *protetor* do trabalhador, uma vez que sua finalidade seria a de diminuir o desnível ocasionado pelo poder econômico do empregador em relação ao empregado.

Como conseqüência dessa prática, a negociação entre trabalhadores e empregadores, até os dias de hoje, é quase inexistente. Quando ocorre, restringe-se às questões salariais, sem que se aprofundem discussões sobre os temas estruturais que envolvem as relações trabalhistas.

No que se refere à solução dos conflitos, mesmo com a Constituição de 1988, as relações de trabalho não conseguiram sair do jugo do Estado. O texto constitucional, apesar de enunciar a liberdade sindical, manteve as bases de sustentação do sistema corporativista. Conservou institutos básicos da antiga organização sindical (base territorial, enquadramento por categoria, imposto sindical),

ignorando totalmente as possibilidades de autonomia.

A esse respeito, o Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, realizado no Rio de Janeiro entre os meses de setembro e dezembro de 1993, com participação de empresários, trabalhadores e governo, ao realizar um amplo diagnóstico das relações de trabalho no país concluiu que:

1°. O atual sistema de relações de trabalho no Brasil caracteriza-se pela tradição corporativista, por uma legislação extensa e desatualizada, pela tutela do Estado e pela negação do conflito entre empregados e empregadores.

2°. Essa característica resulta em enormes dificuldades no sentido de se encontrar soluções conjuntas para os conflitos entre capital e trabalho e entre o Estado e seus servidores, por meio de processos democráticos.

3°. É necessário que tal sistema sofra transformações que possam torná-lo participativo e transparente e que tenham como objetivo maior a cidadania..."

3. A NOVA VISÃO QUANTO AO PAPEL DO MTb

O Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil foi promovido pelo MTb com o objetivo de aprofundar as discussões a respeito das relações de trabalho, para que se produzisse um diagnóstico sobre estas relações, de tal forma que, eventualmente, seja possível a formulação de uma proposta comum de contrato coletivo para o país.

Os encontros semanais, realizados no período de 22 de setembro a 10 de dezembro de 1993, envolveram reuniões preparatórias e, em seguida, um debate dos atores em torno da pauta, transmitido para os auditórios de 55 cidades de todo o país. Nesses auditórios reuniram-se repre-

sentantes de entidades de empresários, de trabalhadores urbanos e rurais e de servidores públicos, além de personalidades ligadas ao mundo do trabalho, que não apenas assistiram à transmissão dos debates em curso no Rio de Janeiro, como também enviaram perguntas, interferindo ativamente nas discussões.

As conclusões a que chegaram os participantes do Fórum demonstram claramente a necessidade premente de que se rediscuta o papel do Estado nas relações de trabalho. Ao se discutir o tema, necessariamente há que se repensar o papel que deve assumir o Ministério do Trabalho num ambiente de relações democráticas de trabalho.

O novo Ministério do Trabalho, nessa perspectiva, deverá inserir-se em um novo modelo de Estado, que supere o autoritarismo e a repressão. Ao mesmo tempo, dadas as carências e as demandas sociais, bem como a complexidade das relações econômicas que se estabelecem no mercado, não é possível pensar, como querem alguns, em um modelo de Estado mínimo associado a uma concepção neoliberal de sociedade. O Estado, cuja existência é admitida como necessária por todos, há que ser capaz de desenvolver políticas públicas ofensivas e ativas, de forma democrática. Deverá constituir-se, por outro lado, em instrumento de distribuição da riqueza.

O Ministério do Trabalho, nesse novo contexto, deveria assumir o papel de mediador no processo de amadurecimento dos atores sociais envolvidos para que, consentânea e simultaneamente com o avanço da democratização da sociedade brasileira, as relações de trabalho também passassem a um novo patamar, onde a negociação entre as partes fosse a tônica.

Por outro lado, tendo em vista a importância das demais questões que envolvem o chamado mundo do trabalho, o Ministério não pode abster-se, como tem ocorrido no passado recente, do papel de co-formulador de políticas públicas no plano econômico, como o combate à miséria através da geração de empregos, a política salarial, a formação profissional e o desenvolvimento de recursos humanos, entre outras. Em outras palavras, a atuação do Ministério do Trabalho não pode ficar restrita aos limites de uma *repartição pública*, para expedir carteira profissional, carimbar atas de sindicatos ou colocá-los sob sua intervenção.

4. O PLANO DE GESTÃO

A partir de outubro de 1992, a equipe dirigente que assume a administração do Ministério do Trabalho, ao constatar que a estrutura administrativa então existente caracterizava-se por ser extremamente verticalizada e burocratizada, sendo incapaz de gerar, em um curto período de tempo (o novo governo dispunha de apenas dois anos de mandato), as mudanças necessárias para que o papel desejado fosse efetivamente cumprido pelo Ministério, propõe-se ao desafio de implementar um novo modelo de gestão.

Assume-se que governar significa enfrentar e resolver problemas. O adequado enfrentamento dos problemas relevantes exige que a ação de governo seja balizada por um processo de planejamento que possibilite objetividade e agilidade no processo decisório e, ao mesmo tempo, qualifique e dê coerência à proposta de uma prática democrática de governar.

A partir desse pressuposto, adota-se como instrumento de gestão a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional - PES, identificado como um método potente de planejamento participativo.

Declara-se como o macro-problema a ser enfrentado, a baixa participação da cidadania na ação do Estado. Como mega-problemas é assumido que a política econômica exclui determinados atores sociais em sua definição e implementação e, o sistema de Relações de Trabalho dificulta o exercício da cidadania.

A identificação de tais problemas prioritários foi decorrência de um processo intenso de discussão entre os membros da equipe que então assumia a administração do Ministério - a fase da problematização. Passa-se, a seguir, à identificação dos chamados *nós críticos* de toda a problemática levantada. Entende-se por nós críticos aqueles problemas que, uma vez atacados/resolvidos, fazem com o macro-problema e os mega-problemas, por decorrência, sejam equacionados total ou parcialmente.

Identificados os nós críticos passou-se à definição das ações (operações, segundo a linguagem adotada pelo PES) que viriam a constituir o *Plano de Gestão* do MTb.

Foram selecionadas as seguintes Operações:

OP 01 - Disseminar a prática da negociação através de Fóruns;

OP 02 - Criar um sub-sistema de ouvidoria para assuntos do trabalho;

OP 03 - Formular e implantar políticas e programas de comunicação para o MTb;

OP 04 - Criar sistema de coordenação das representações do MTb em conselhos e fóruns;

OP 05 - Implantar o Conselho Nacional do Trabalho;

OP 06 - Interagir com outros ministérios na elaboração de planos e programas de governo;

OP 07 - Implantar debate sobre variáveis macroeconômicas declarando o caráter estratégico de emprego e salário;

OP 08 - Assegurar a transparência e a moralização dos Fundos Sociais;

OP 09 - Interagir com estados e municípios na elaboração de planos e programas de governo;

OP 10 - Definir políticas e implementar programas de integração das ações do MTb;

OP 11 - Implantar novo sistema de relações de trabalho;

OP 12 - Adequar e regulamentar a Legislação Trabalhista a partir das importâncias definidas pelo plano;

OP 13 - Consolidar posição do MTb acerca da revisão constitucional.

Para a implementação do Plano de Gestão montou-se uma estrutura organizacional matricial cuja característica principal foi a de propiciar o engajamento das várias unidades administrativas que integram a *máquina* do Ministério na missão de fazer com que os resultados pretendidos fossem atingidos.

As instâncias deliberativas do Plano, e suas respectivas funções ficaram assim definidas:

1 - COMITÊ DO PLANO DE GESTÃO (CPG) - integrado pelo ministro de Estado, secretário-executivo, chefe de gabinete do ministro, secretários nacionais e membros *ad hoc* - responsável pela direção estratégica do Plano; delibera sobre as importâncias e cuida das crises.

2 - COLEGIADO INTERSECRETARIAL - integrado pelo secretário executivo, chefe de gabinete do ministro, secretário de Administração-Geral, secretários adjuntos das secretarias-fim, representantes da consultoria jurídica, da Secretaria de Controle Interno e membros *ad hoc* - responsável pelo orçamento, pela viabilização dos recursos técnico-financeiros e pela execução das ações das respectivas secretarias e órgãos finalísticos.

3 - GESTORES DAS OPERAÇÕES - indicados pela equipe dirigente (CPG), escolhidos dentre os funcionários do Ministério, considerado o perfil profissional e gerencial frente às necessidades requeridas para desenvolver o projeto (operação) - responsáveis, juntamente com outros servidores indicados pelas várias unidades administrativas (equipe de operação), pelo planejamento, coordenação e implementação de cada uma das operações do Plano.

4 - SECRETARIA DO CPG (SALA DO PLANO) - composta por servidores treinados em PES, escolhidos pelo CPG - responsável pela coordenação operacional e pela interface entre as ações do Plano com a instância de deliberação política, o CPG.

5. O CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO

Desde o primeiro momento, o entendimento que se teve foi o de que a implantação do Conselho Nacional do Trabalho deveria constituir-se numa das prioridades do Plano de Gestão. A visão que se tinha era de que o objetivo maior de fazer com que fossem abertos espaços no aparelho de Estado para que a cidadania viesse a ter maior participação no processo de formulação e implementação de políticas públicas só poderia ser efetivamente alcançado se os mecanismos de participação viessem a ser institucionalizados. O CNTb, nessa perspectiva foi sempre visto como um instrumento privilegiado para tanto - um fórum amplo, democrático, representativo, capaz de formular democraticamente as políticas para o mundo do trabalho.

O projeto a que se propôs a equipe da operação nº 05 - *Implantar o Conselho Nacional do Trabalho*, constituía-se em:

"Implantar o CNTb capaz de formular, acompanhar e avaliar a implementação de uma Política Nacional do Trabalho, buscando assegurar, em sua composição, o equilíbrio de forças entre os diversos atores sociais envolvidos e utilizando canais de comunicação com a sociedade, de forma a possibilitar a maior participação da cidadania na tomada de decisões do governo".

As ações desenvolvidas com a finalidade de tornar realidade o projeto proposto tiveram como preocupações básicas, de um lado, garantir que estivessem representados no Conselho os atores que, de forma equânime, encarnassem a pluralidade de interesses da sociedade face à área trabalho e, de outro, que o sistema de funcionamento permitisse ao CNTb operar de forma eficiente e contínua na formulação de políticas. Esperava-se que, uma vez instalado, o Conselho passasse a constituir-se em espaço institucional garantidor de um processo democrático de formulação da Política Nacional do Trabalho.

No que diz respeito à sua composição, decidiu-se que o CNTb deveria contemplar a participação de representantes do governo, de trabalhadores, de empregadores e da sociedade civil.

Buscou-se fazer com que estivessem representados, de parte do governo federal, aqueles ministérios cujas políticas, de alguma forma, impactam o mundo do trabalho, seja no que se refere ao nível de emprego, como é o caso dos ministérios da Agricultura e da Indústria e Comércio (os grandes ministérios empregadores, digamos assim), seja no que se refere às condições de trabalho e de produção e produtividade, como é o caso dos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, bem como no que se refere à preparação da mão-de-obra de que necessita o país, como é caso do Ministério da Educação. Como a SEPLAN é o órgão de coordenação das ações governamentais, considerou-se fundamental a sua participação.

De parte dos empregadores e dos trabalhadores, buscou-se a participação de suas organizações mais representativas. No caso dos empregadores, as confederações (CNA, CNC, CNI, CNT e FEBRABAN). No caso dos trabalhadores, todas as centrais sindicais (as duas CGT's, CUT, FORÇA SINDICAL), mais a CONTAG, tendo em vista a sua representatividade junto aos trabalhadores do campo e as especificidades das relações trabalhistas no meio rural.

No que se refere à sociedade civil, visando garantir alguma forma de representação dos segmentos de trabalhadores não organizados, foram convidadas a CNBB e a OAB. O DIEESE, como um órgão técnico de pesquisa com tradição e o PNBE, como uma entidade representativa ligada ao segmento empresarial, mas que não está voltada para um segmento específico como as demais entidades, também foram convidados.

Como convidados especiais, fariam parte, também, do Conselho, representantes do Ministério Público do Trabalho e do Fórum de Secretários Estaduais do Trabalho.

Observe-se que, em relação à forma tradicional de representação tripartite, a inclusão de representantes da sociedade civil é uma novidade. Esta decisão foi decorrência da constatação de que, nas condições brasileiras, grande parte da população, especialmente aqueles segmentos excluídos, de alguma forma, do processo econômico e social, bem como os trabalhadores não sindicalizados, os pequenos empresários e outras camadas da população que têm a ver com o mundo do trabalho, não é representada pelas entidades sindicais de trabalhadores nem de empregadores.

A preocupação maior que norteou todo o processo de instalação do Conselho foi a de se fazer com que o mesmo não fosse apenas mais um Conselho. Era fundamental garantir que o CNTb tivesse um caráter distinto. Que viesse a ser um Conselho da sociedade e não um órgão burocrático, uma instância administrativa. A sua composição, o seu funcionamento, o seu regimento interno, o próprio decreto que propiciou a sua instalação (observe-se que o Conselho havia sido criado pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992 - a da reforma administrativa - por iniciativa do presidente da República), tudo isso foi previamente discutido com os interessados, houve a preocupação de garantir ampla discussão, com a incorporação de sugestões dos diversos segmentos envolvidos. A estrutura de funcionamento do Conselho foi concebida com a preocupação de que fosse leve, sem amarras burocráticas. Levou-se em conta a natureza do CNTb, que deveria nascer para ser um fórum político, destinado a discutir política e propor políticas.

Tendo claro todos os pressupostos acima desencadeou-se o processo de discussão com os atores envolvidos. Foram mantidos contatos, inicialmente, com cada um deles e, posteriormente, reali-

zou-se uma reunião preliminar com a finalidade de apreciar conjuntamente a proposta como um todo.

Finalmente, no dia 06 de julho/93, no Palácio do Planalto, houve a instalação oficial do Conselho, com a realização de sua primeira reunião. Nessa ocasião esteve presente o Presidente da República.

A pauta prioritária do Conselho, de certa forma já era dada pelas finalidades estabelecidas no Decreto Regulamentador (incisos do art. 1º, Decreto nº 860, de 06 de julho de 1993) a saber:

Art. 1º O Conselho Nacional do Trabalho-CNTb, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Trabalho, nos termos da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, tem por finalidade:

I - definir e propor ao Presidente da República a Política Nacional do Trabalho, suas estratégias de desenvolvimento e a supervisão de sua execução;

II - estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos, programas e normas de competência do Ministério do Trabalho, tendo como marco as informações conjunturais e prospectivas das situações política, econômica e social do país;

III - acompanhar e avaliar, para promovê-los, os desempenhos dos planos e programas do Ministério do Trabalho e de suas relações institucionais;

IV - acompanhar e avaliar os processos e procedimentos de geração e incorporação científica e tecnológica aplicadas às condições do trabalho e da produção;

V - acompanhar o cumprimento dos direitos constitucionais dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como das convenções e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com incidência no campo social;

VI - promover e avaliar as iniciativas que tenham por finalidade o fortalecimento de ações como a geração de empregos, o amparo ao trabalhador desempregado, o aperfeiçoamento da legislação e das relações de trabalho e a melhoria dos ambientes de trabalho, especialmente nas áreas de formação e reciclagem profissional, riscos inerentes ao trabalho, trabalho da criança, do adolescente e do deficiente, entre outros;

VII - promover a Conferência Nacional do Trabalho, em intervalos não superiores a quatro anos, para avaliar a situação das condições de trabalho, a evolução das relações trabalhistas e as condições e níveis de emprego e salário, bem como propor orientações para a Política Nacional do Trabalho;

VIII - pronunciar-se sobre assuntos que lhe sejam submetidos pelo Ministro de Estado, na sua área de competência.

Parágrafo único. O CNTb terá seu funcionamento definido em regime interno, a ser editado através de resolução do próprio Conselho.

No entanto, a operacionalização da mesma exigiu a definição, pela plenária do CNTb, dos pontos sobre os quais o Conselho deveria atuar imediatamente.

Em sessão realizada no mês de setembro de 1993 foram definidos como pontos de pauta prioritários para o restante do ano de 1993 e para o ano de 1994 os seguintes:

1 - Geração de Empregos (Política Industrial e Tecnológica; Empreendimentos Autogestados...);

2 - O Sistema de Relações de Trabalho (Contrato Coletivo; Papel do Estado nas Relações de Trabalho...);

3 - Política de Rendas (Salários; Preços; Lucros...);

4 - A Ética nas Relações de Trabalho (Trabalho Forçado; Trabalho Infantil...);

5 - Educação para o Trabalho (Sistema de Formação de Mão-de-Obra; Sistema de Educação Formal...).

Os temas definidos como prioritários passaram a ser discutidos no âmbito das Comissões e Grupos de Trabalho que deveriam ser instalados no decorrer do tempo (Resolução CNTb nº 02, de 15 de dezembro de 1993), cujos objetivos gerais são, respectivamente:

a) assessorar o Conselho Nacional do Trabalho, de forma continuada, através da realização de estudos técnicos visando subsidiar a Plenária do Conselho na formulação de propostas de políticas ou programas de interesse no campo do trabalho;

b) realizar estudos sobre assunto específico, em caráter extraordinário e em prazo de tempo previamente estabelecido.

Foram instaladas e estavam em funcionamento até abril/94, as Comissões: Combate à fome através de Ações de Geração de Emprego e Comissão para Eliminação do Trabalho Forçado. É prevista a instalação, para o mês de maio/94 da Comissão Sistema de Formação Profissional e Educação Tecnológica e do Grupo de Trabalho Contrato Coletivo de Trabalho. Este último com caráter extraordinário e prazo de duração previamente estabelecido.

A principal iniciativa do CNTb, prevista em seu regimento interno para ocorrer em intervalos de tempo não superiores a quatro anos, foi a realização da Conferência Nacional do Trabalho, no período de 21 a 23 de março de 1994, no Centro de Convenções, em Brasília.

Aguardada com muita expectativa em função de seu ineditismo no país, era consenso entre os atores envolvidos a realização do evento ainda no atual governo. A definição do mês de março/94 como o melhor período para a realização da Conferência ocorreu, por deliberação unânime do CNTb, durante sessão plenária realizada em setembro de 1993.

Em reunião extraordinária do dia 14/12/93, a Plenária do CNTb aprovou o temário da Conferência o qual aponta rumos para o futuro, contemplando dois aspectos fundamentais do mundo do trabalho. A síntese desse espírito, que veio a transformar-se no lema da Conferência, ficou assim definido:

O Mundo do Trabalho: Desenhando o Futuro:

a) *Sistemas de Relações de Trabalho;*

b) *A Questão do Emprego*

A concepção predominante foi a de que era necessário aprofundar o diagnóstico realizado pelo "Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil", bem como sobre as discussões que vinham sendo travadas nacionalmente no que se refere à questão do emprego. Ambos os temas, no entender do CNTb, deveriam ser tratados na perspectiva de que as conclusões da Conferência viessem a constituir a pauta de trabalho futura do Conselho, subsidiando-o na formulação da política do Trabalho.

A convocação da Conferência se deu através da Resolução CNTb nº 01, de 31 de janeiro de 1994, a qual disciplinou todo o funcionamento da mesma e atribuiu a uma comissão organizadora, composta por representantes do governo, dos trabalhadores, dos empregadores e da sociedade civil, a responsabilidade pela organização do evento.

Programada em função da presença de 600 participantes, entre delegados, convidados especiais e observadores internacionais e com tempo de duração inicialmente previsto por quatro dias, problemas quanto à sua realização surgem na reunião ordinária do Conselho Nacional do Trabalho do dia 1º, reunião esta que antecedia a data do evento em apenas vinte dias.

Representante da Confederação Nacional da Indústria - CNI, em substituição ao titular junto ao CNTb pede o adiamento da Conferência para o segundo semestre de 1994, considerando a necessidade urgente das empresas em adaptarem-se ao plano econômico e a prioridade dada à revisão constitucional.

Nova reunião extraordinária do Conselho é convocada para o dia 09/03/94, com a finalidade de garantir que a discussão de qualquer mudança proposta ocorresse no âmbito do próprio CNTb.

As dificuldades não foram totalmente sanadas nessa reunião, quando, no entanto, vislumbrou-se a possibilidade de que reduzindo-se o número de dias e o número de participantes e adaptando-se o temário, de modo que fossem evitadas discussões conjunturais, os empresários pudessem vir a participar do evento. Nessa oportunidade, representantes de segmentos significativos do movimento sindical (particularmente CUT e CGT/Confederação) manifestaram-se no sentido de que uma vez que não houvesse a participação dos empresários a realização da Conferência ficaria comprometida e haveria a necessidade de adiamento.

Como não houve deliberação em contrário, a Conferência foi realizada nas datas previstas, porém deixaram de participar as Confederações patronais, com exceção da Confederação Nacional dos Transportes e as Centrais Sindicais CUT e CGT.

Desta forma, com a ausência de segmentos fundamentais, tanto de parte dos empresários como de trabalhadores, comprometeu-se a representatividade do evento. O processo de discussão inicialmente previsto ficou prejudicado.

A Conferência contou com a presença de 209 (duzentos e nove) participantes, na condição de delegados, convidados especiais e observadores internacionais e teve sua duração reduzida para 03 (três) dias.

Conforme previa o Regimento Interno, os participantes foram divididos em dois Grupos

Temáticos e estes, subdivididos em sub-grupos de trabalho, os quais produziram como resultado dos trabalhos os seguintes documentos:

CONFERÊNCIA NACIONAL DO TRABALHO

Realizada de 21 a 23 de março de 1994

I. RELATÓRIO DO GRUPO TEMÁTICO: SISTEMAS DE RELAÇÕES DE TRABALHO

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO SOBRE SISTEMAS DE RELAÇÕES DE TRABALHO

1. A necessidade de uma nova legislação que redefina o papel do Estado nas relações de trabalho, assegurando a ampla Liberdade Sindical, em todos os níveis, inclusive a partir dos locais de trabalho.

2. A necessidade de um Sistema de Relações de Trabalho que priorize negociação coletiva de trabalho, assegurando a efetiva Liberdade Sindical (ação sindical), o equilíbrio de forças dos agentes negociadores e as várias formas de incentivo à negociação coletiva de trabalho.

3. A necessidade da negociação coletiva de trabalho não desprezar os aspectos da legislação vigente.

4. A necessidade de estrutura do processo não ser limitada em âmbitos e níveis, possibilitando, ainda, a identificação precisa dos agentes de negociação.

5. A necessidade de um novo Sistema de Relações de Trabalho ser gradativo e contemplar as especificidades regionais.

6. A necessidade de aperfeiçoamento da Justiça do Trabalho.

7. A necessidade da consagração e do incentivo de mecanismos voluntários de solução dos conflitos coletivos de trabalho, em detrimento da solução jurisdicional obrigatória.

8. A necessidade de implantação de Comissões Paritárias de Solução de Conflitos Trabalhistas a partir dos locais de trabalho ou de regiões em caráter intersindical.

9. A necessidade do amplo direito de greve conforme o disposto no Artigo 9º da Constituição Federal, insusceptível de julgamento por formalidades burocráticas.

10. A necessidade de fortalecer o papel do Ministério do Trabalho (fiscalização, mediação voluntária dos conflitos, políticas de emprego, formação profissional etc) em um novo Sistema de Relações do Trabalho.

11. A necessidade de democratizar as Relações do Trabalho na Administração Pública, sobretudo em atenção aos princípios da Convenção 151 da OIT.

II. RELATÓRIO DO GRUPO TEMÁTICO: A QUESTÃO DO EMPREGO

a) Políticas e estratégias para a criação de empregos nos âmbitos da União, dos estados e dos municípios

1. Acelerar as desapropriações de terras que não cumpram com sua função social para fins de reforma agrária; Fomentar a utilização de terras públicas; Tributar pesadamente as terras improdutivas.

2. Apoiar os assentamentos e os pequenos produtores rurais, com crédito, capacitação, assistência técnica, pesquisa, infra-estrutura social e produtiva.

3. Implantar e apoiar cooperativas no meio rural e urbano.

4. Reestruturar a EMATER's e a EMBRAPA.

5. Apoiar a comercialização de produtos agrícolas.

6. Distinguir, no apoio ao setor agrícola, os seguintes segmentos:

- agricultura empresarial,
- agricultura de subsistência e
- agricultura de transição.

7. Aplicar o conceito de segurança alimentar, de forma que se assegure a disponibilidade dos alimentos requeridos pela população e gere empregos, por meio de políticas de implementos da produção agrícola e de estoques reguladores.

8. Canalizar os investimentos e o crédito público para setores geradores de empregos diretos e indiretos, tais como: construção civil, com ênfase na habitação popular, saneamento básico, agricultura, turismo, transporte, etc.

9. Garantir o cumprimento das normas que obrigam os bancos a destinar parte dos depósitos a setores produtivos da economia.

10. Baixar as taxas de juros aos limites previstos na Constituição.

11. Promover a descentralização das decisões, canalizando recursos para apoiar ações em nível municipal.

12. Apressar o processo de reforma tributária, principalmente no que diz respeito à simplificação dos mecanismos de arrecadação, de controle e de fiscalização e redução seletiva da carga tributária e isenção para os itens da cesta básica.

13. Utilizar recursos oriundos de ações judiciais promovidas contra atividades ilegais para a constituição de fundo de financiamento de atividades de formação, qualificação e elevação do padrão cultural dos trabalhadores.

14. Promover a cessão de uso de áreas para exploração agrícola pelas famílias dos assalariados rurais, a exemplo do Decreto 57.020 (Lei do Sítio) referente à área canavieira. (não há consenso).

15. Promover a contratação direta, pelas empresas, da mão-de-obra assalariada rural volante (os chamados *bóias-frias*).

16. Incentivar todas as formas de cooperativismo e associativismo.

17. Rever, por intermédio de grupos de estudo do MTb e das entidades interessadas, a legislação que versa sobre as empresas associativistas e cooperativistas, no sentido de facilitar sua constituição e seu funcionamento em todos os segmentos.

18. Promover a gestão tripartite e paritária de todos os fundos sociais e das entidades formadoras de mão-de-obra (SENAI, SENAC, SENAR, e outras).

19. Apoiar as iniciativas de entidades sindicais e populares, com convênios e parcerias, para incentivar a educação básica, a profissionalização e o resgate dos valores da cidadania.

20. Formar frentes emergenciais de trabalho em atividades sociais ou produtivas com orientação técnica e controle social.

21. Criar novos programas governamentais de assistência técnica e pesquisa, direcionando-os para a geração de emprego e de renda.

22. Criar um fundo específico para financiar pequenas empresas e cooperativas geradoras de emprego e de renda para as camadas marginalizadas.

23. Implementar, quando da definição das diretrizes dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), o planejamento participativo, envolvendo representantes dos trabalhadores, empresários e a sociedade civil.

24. Criar, para as pequenas empresas e cooperativas, mecanismos de acesso às compras públicas nos três níveis: federal, estadual e municipal. (Para isso: rever legislação, diminuir as exigências burocráticas, dinamizar o fluxo de informações).

25. Coletar e divulgar, com o apoio do MTb, legislações, normas e procedimentos administrativos que visem a facilitar o acesso das pequenas empresas a licitações e compras públicas.

26. Assegurar fontes de recursos e sua descentralização que garantam melhoria no atendimento da saúde, incentivando mecanismos de controle social dos gastos nesta área.

27. Retomar uma política de construção de habitação popular, com a realização de programas descentralizados, via estados e municípios, em parceria com entidades da sociedade civil e sob controle social.

28. Implantar um programa de garantia de renda mínima, com a participação da sociedade.

29. Facilitar o acesso ao PAT, simplificando e desburocratizando a sua legislação.

30. Que os municípios privilegiem os micros e pequenos produtores locais na aquisição de produtos de merenda escolar.

31. Democratizar a utilização dos recursos de *royalties* dos estados e dos municípios.

32. Democratizar a criação e o funcionamento de micro, pequenas empresas e cooperativas.

33. Regulamentar o dispositivo constitucional que trata da participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas.

34. Inibir importações de produtos subsidiados.

35. Rediscutir a base de incidência e o número de encargos sociais.

36. Definir uma política industrial e agrícola com orientações a curto, médio e longos prazos, levando em conta os avanços tecnológicos e a necessidade de geração de empregos, com a participação de todos os segmentos sociais, com vistas à garantir melhorias das condições de vida e trabalho.

37. Criar mecanismos de controle da sociedade sobre a destinação dos recursos dos fundos sociais (FAT, FGTS, FNDE, Fundos Constitucionais etc...).

38. Incentivar as empresas a integrar os portadores de deficiência ao mercado de trabalho, principalmente as vítimas de acidente de trabalho.

39. Inibir qualquer tipo de discriminação no mercado de trabalho.

b) Políticas e estratégias para a criação de empregos no âmbito empresarial, agricultura, indústria, comércio e serviços

1. Contribuir com o processo de discussão na sociedade sobre a implantação do contrato coletivo de trabalho.

2. Reduzir a jornada de trabalho de forma negociada (não existe consenso).

3. Contribuir no aprofundamento da discussão para garantir a efetivação do turno de 6 horas.

4. Criar mecanismos para que a negociação e o contrato coletivo de trabalho reduzam as taxas de rotatividade e a dispensa imotivada

5. Assegurar ao trabalhador rural as mesmas condições do trabalhador urbano.

6. Reciclar e capacitar os trabalhadores desempregados, através das estruturas SENAI, SENAC, SENAR e outras.

7. Que as empresas envolvidas em reestruturação produtiva ou organizacional responsabilizem-se pela regulamentação de seus trabalhadores, procurando aproveitá-los no novo ambiente de trabalho, e contribuam para realocar os profissionais demitidos.

8. Estabelecer que as empresas tomadoras de empréstimos de órgãos oficiais informem os órgãos de qualificação profissional das suas necessidades de mão-de-obra.

9. Promover oportunidades de capacitação com a perspectiva de permitir aos trabalhadores tornarem-se empreendedores.

10. Estimular ações de melhoria e recuperação do meio ambiente, gerando assim novos empregos.

11. Reivindicar a participação das entidades empresariais na direção do BNDES.

12. Terceirização: não há consenso a respeito de estimular ou inibir este processo. Gradativamente, nos casos em curso, que a terceirização seja negociada com as entidades sindicais, visando preservar os direitos dos trabalhadores.

13. Realizar programas de treinamento, no sentido de conscientizar empresários para a adoção de filosofia de co-responsabilidade na gestão dos seus negócios (terceirizados, sindicatos, comunidades etc).

14. Abrir o debate na sociedade sobre a função social e econômica da ZPEs (Zona de Processamento e Exportações).

15. Viabilizar a participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas, conforme dispositivo constitucional.

16. Implantar a gestão participativa nas empresas.

17. Facilitar a participação acionária dos empregados e suas entidades na formação do capital da empresa.

18. Incentivar a melhoria das condições de trabalho e do meio ambiente.

19. Fomentar a humanização das relações de trabalho.

20. Abrir oportunidades de emprego para pessoas deficientes.

21. Reduzir as horas extras.

22. Promover o uso produtivo da terra rural, através dos regimes de parceria.

23. Investir, tanto para a elevação da qualidade de vida do trabalhador e da vida em geral, quanto para o aumento da capacidade de geração de emprego, em:

- ◆ infra-estrutura,
- ◆ habitação,
- ◆ turismo,

- ◆ serviços,
- ◆ agro-indústria,
- ◆ meio-ambiente.

24. Fomentar a participação acionária em negócios de alta tecnologia, como "software", e outras pequenas empresas de alta tecnologia.

25. Rever os estatutos e regimentos das instituições de formação profissional (SENAI, SENAC, SENAR, etc), de modo a instituir a gestão tripartite e paritária em seus conselhos deliberativos, tanto a nível nacional quanto estadual, inclusive tornando transparente a aplicação de recursos financeiros arrecadados compulsoriamente.

26. Os empregadores, por meio de suas confederações, federações e sindicatos, devem comprometer-se a participar de fato dos sistemas públicos de emprego, ofertando as vagas disponíveis nas empresas e recorrendo ao sistema quando necessária a contratação de trabalhadores.

27. Erradicar o trabalho infantil.

c) Políticas e estratégia para a criação de emprego no âmbito da sociedade civil e no âmbito sindical

1. Articular a sociedade civil e o movimento sindical para defender a realização das reformas estruturais e a implantação de políticas públicas (educação, saúde, habitação etc).

2. Organizar a sociedade civil para defender a democratização da informação e exigir para isso a democratização dos meios de comunicação (rádio, tv, jornal).

3. Organizar comitês para debater a questão de emprego e propor soluções nos do bairro, na comunidade e no município.

4. Que as associações de classe, os movimentos sociais, os clubes de serviços, os sindicatos, as igrejas etc, articulem-se na defesa dos interesses da sociedade, em particular dos excluídos.

5. Utilizar o patrimônio que está sob intervenção judicial ou sem utilização para que a sociedade civil organizada o utilize com o objetivo de gerar emprego e renda.

6. Que as universidades e as escolas técnicas federais, estaduais e municipais possam capacitar os trabalhadores, acompanhando as inovações tecnológicas.

7. Viabilizar a parceria de sindicatos e pequenas empresas com a criação de projetos cooperativados.
8. Reivindicar a participação das centrais sindicais e de entidades da sociedade civil na direção do BNDES.
9. Organização pelas centrais do setor informal.
10. Propiciar a alfabetização e a profissionalização no ambiente de trabalho, de forma que haja a participação do empresário, do empregado e do poder público.
11. Divulgar as experiências das entidades da sociedade civil, no campo e na cidade, que ampliem a renda e o número de empregos, principalmente por meio de pequenas empresas carentes de crédito, de capacitação gerencial e de técnica de comercialização.
12. Formar banco de dados sobre experiências da sociedade civil no Brasil, cuja característica seja ampliar o emprego e a renda.
13. Ampliar a ação do movimento sindical na busca da garantia do emprego.
14. Ação dos sindicatos junto aos filiados para realização de mutirão da casa própria, com o apoio do setor governamental e do empresariado.
15. Apoiar a organização de setores marginalizados da sociedade, com vistas à geração de emprego e renda.
16. Estimular as cooperativas de produção e de trabalho por intermédio dos sindicatos e de outras formas associativas.
17. Ampliar a luta dos sindicatos contra as políticas recessivas.
18. Favorecer a ação de órgãos da sociedade civil que atuam na área de emprego e de renda junto a órgãos e entidades públicas para discussão de aspectos ligados ao orçamento público e à programação de trabalho, visando à alocação de recursos.
19. Divulgar as fontes de créditos oficiais para entidades da sociedade civil que atuem na área de fomento ao emprego e à renda.
20. Mobilizar as entidades da sociedade civil para que favoreçam o turismo regional e local.
21. Legalizar os cassinos (não há consenso).
22. Reivindicar maior investimento do governo, dos empresários, dos trabalhadores e da sociedade civil, para fortalecer o sistema estatístico nacional, com destaque para o tema trabalho. Deve-se dar ênfase à produção de estatísticas sobre o perfil da oferta e da demanda de mão-de-obra e às tendências do mercado de trabalho, principalmente no que diz respeito à produção de informações nos municípios. Deverão ser realizadas reuniões periódicas entre produtores e usuários de estatísticas do trabalho, visando ao aprimoramento dessas estatísticas. Esses encontros deverão culminar com uma *Conferência de Estatísticas do Trabalho*, com periodicidade bianual.
23. Divulgar para a comunidade as informações já existentes sobre emprego, desemprego e renda, através dos meios de comunicação de massa, dos documentos e dos fóruns específicos.
24. Que o movimento sindical de trabalhadores se qualifique para participar nas negociações em fóruns que tratem do emprego.
25. Que o movimento sindical de trabalhadores se habilite para participar da formulação de políticas e diretrizes e da execução de programas para a área do trabalho, por meio de comissões tripartites e paritárias.
26. Que o movimento sindical de trabalhadores inclua nas pautas de negociações a redução da utilização indiscriminada das horas extras.
27. Que o movimento sindical de trabalhadores inclua nas pautas de negociações a necessidade de os empregadores responsabilizarem-se pela qualificação profissional dos trabalhadores atingidos por reestruturação produtiva e/ou inovações tecnológicas.
28. Que o movimento sindical de trabalhadores se estruture para atuar direta e indiretamente nas ações de formação profissional, por meio de escolas sindicais.
29. Erradicar o trabalho infantil.
30. Ampliar o acesso aos programas profissionalizantes já existentes, como SENAI, SENAC, SENAR, EMATER e, incentivar a criação de novos programas.
31. Apoio e conclamação à participação no movimento da ação da cidadania contra a fome,

a miséria e pela vida, com ênfase na geração de emprego e renda.

32. Inibir a utilização da hora extra em todo território nacional.

33. Reivindicar a introdução nos currículos escolares de todos os níveis, de conteúdos profissionalizantes, para facilitar a entrada no mercado de trabalho.

34. Lutar pela revogação do enunciado 331 do TST, de maneira a garantir vínculo empregatício a todos os que trabalhem habitualmente para o empregador.

35. Garantir maior efetividade na fiscalização por parte das instituições sindicais às empresas que não cumprem a lei que determina absorção da mão-se-obra recapacitadas pelos Centros de Reabilitação Profissional.

36. Reativação da câmaras setoriais e CTCOM tomando como base:

- . Os estudos da competitividade da Indústria Brasileira;

- . O programa Decenal de Educação para Todos/MEC;

- . O programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP);

- . As resoluções desta Conferência sobre as relações de trabalho e de políticas de emprego.

37. Que a transferência de experiências de programas de emprego e renda, suas metodologias e tecnologias, sejam feitas através de um programa interministerial e com gestão tripartite e paritária.

38. Divulgar as metodologias de diagnóstico participativo, desenvolvidas por diversos organismos repassando-as às prefeituras e movimentos sociais.

39. Organização de grupos de compra coletiva visando uma relação direta cidade/campo, através de comitês de representação dos consumidores e produtores e prefeituras em programas de abastecimento.

40. Que os movimentos populares, sindicais e outros organismos da sociedade civil procurem estimular a criação de empresas associativas, aglutinando os desempregados e a população marginalizada do campo e das cidades.

41. Que a recuperação e a humanização do homem preso seja estabelecida através de um trabalho apropriado e do conselho da comunidade, conforme legislação vigente.

42. Que os principais sindicatos urbanos e rurais, integrados a entidades não-governamentais e dos movimentos populares, procurem identificar e apontar as alternativas consideradas mais válidas para a criação de novos empregos no âmbito de suas comunidades.

43. Que os sindicatos, organizações não governamentais e movimentos populares procurem atuar como força de pressão para que o governo venha a implementar os planejamentos estratégicos, a médio e a longo prazos, sob o enfoque do planejamento participativo, desde que cumpridos alguns pré-requisitos básicos, tais como:

- . a implantação de novas metodologias de planejamento, em todos os níveis;

- . a disponibilidade de informações consideradas essenciais inclusive as do mercado e suas oscilações;

- . a elaboração dos orçamentos dos municípios, dos estados e da União considerando as resoluções tomadas por estes grupos.

6. CONCLUSÕES

A democracia brasileira passou por um grande teste de maturidade quando, pela via democrática, por intermédio das instituições vigentes substituiu o presidente da República, pela primeira vez eleito diretamente, após um longo período de ditadura militar seguido de um governo chamado de transição - a *Nova República*.

O governo resultante desse processo assumiu com a responsabilidade de, no mínimo, pautar-se por um comportamento ético inquestionável, sob pena de não cumprir o mandato (até final de 1994). *Ética na Política* era o recado que vinha das ruas, dos segmentos organizados e da população como um todo.

Todavia, a composição do novo governo, dadas as circunstâncias e a correlação de forças no momento, não era homogênea. Pode-se dizer que

era um governo de coalizão, onde compunham-se forças políticas de vários matizes ideológicos, com práticas políticas distintas.

Para alguns setores tidos como de esquerda, que acreditaram ser até necessária a composição com segmentos conservadores, este era o momento adequado - havia respaldo popular - para, no exercício do poder, mesmo que compartilhado, promover mudanças na maneira de atuar do Estado, ou pelo menos do governo.

É neste contexto que assume a condução do Ministério do Trabalho uma equipe historicamente comprometida com a luta pela redemocratização do país e com as lutas sindicais.

A essência da proposta de governo para o Ministério do Trabalho era o resgate do papel da cidadania no processo de formulação de políticas por parte do Estado. Como instrumento para tanto, formulou-se o *Plano de Gestão* que contemplava, entre outras iniciativas importantes, a *Implantação do Conselho Nacional do Trabalho* concomitantemente ao desencadeamento de uma ampla discussão junto ao movimento sindical de trabalhadores, entidades representativas dos empregadores e organismos governamentais quanto à necessidade da implantação no Brasil do contrato coletivo de trabalho.

Da experiência vivida, particularmente com a implantação do Conselho Nacional do Trabalho, podemos concluir que o principal resultado almejado - torná-lo um fórum privilegiado de negociação política visando a formulação democrática da Política Nacional do Trabalho - não chegou a consolidar-se.

Não chegou a consolidar-se porque não haveria como, em tão curto espaço de tempo, alterar práticas seculares da prática política brasileira. A instauração de um processo democrático de negociação depende de mudanças que exigem, mais do que a vontade de um governante, e até de alguns dos parceiros, a superação de um modelo de Estado (e das relações desse Estado com a sociedade) que já não responde às necessidades históricas da sociedade.

A proposta do Ministério do Trabalho - o resgate da cidadania - não chegou a constituir-se num projeto assumido pelo governo como um todo. A aposta de que era possível construir, a partir da ação de pelo menos um dos ministérios, uma expe-

riência nova que efetivamente viesse contribuir significativamente para alterar as grandes regras do jogo - o exercício do poder -, distribuindo poder, negociando com os interesses, democratizando, enfim, o Estado, necessita ser melhor avaliada.

A experiência de realizar a 1ª Conferência Nacional do Trabalho, ao mesmo tempo que significou um marco na história das relações trabalhistas no Brasil, deixou exposta uma realidade: os interesses corporativos e a cultura imediatista de setores importantes da sociedade dificultam sobremaneira o debate aberto e franco rumo à construção de novas concepções acerca da forma de relacionamento Estado-sociedade. No caso, o que estava em jogo era a discussão de questões relacionadas especificamente com o mundo do trabalho. mas a experiência pode ser extrapolada para outros campos da realidade nacional.

Parece-me que falta hoje ao conjunto da sociedade uma visão clara quanto ao rumo a ser seguido. Em outras palavras, carecemos daquilo que poderia ser chamado um *Projeto Nacional*.

Enquanto esse desafio não for assumido pelo conjunto dos atores sociais relevantes e especialmente pelo governo enquanto agente comprometido com um programa minimamente coerente e articulado, a tarefa de reformar o Estado, alterando sua prática no sentido de democratizá-lo, parece muito difícil senão impossível de ser levada a frente com um grau mínimo de coerência e efetividade.

Corre-se o risco de, em nome da chamada modernidade, produzir um discurso *politicamente correto*, porém sem muita substância do ponto de vista da mudança daquilo que realmente interessa que é a transformação da realidade em favor da maioria. Corre-se o risco de mudar a configuração do Estado e suas instituições sem nada acrescentar quanto ao seu conteúdo, especialmente no que se refere às questões econômicas.

BIBLIOGRAFIA

MINISTÉRIO DO TRABALHO, Fórum Nacional sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil, PW Gráficos e Editores Associados Ltda, Brasília, 1994.

Atas do Conselho Nacional do Trabalho, MTb, Brasília, 1993 e 1994 (mimeo).

OS ARGUMENTOS DA REGULAMENTAÇÃO E DA DESREGULAMENTAÇÃO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM O PROGRAMA FEDERAL DE DESREGULAMENTAÇÃO

RODRIGO AUGUSTO ROBERTI

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e

Adjuvante da Subsecretaria para Assessoramento da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República

RESUMO

O presente trabalho pretende abordar alguns conceitos básicos relacionados à regulamentação e à desregulamentação e apresentar como das principais vertentes do Programa Federal de Desregulamentação - PFD, instituído no governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Existe um núcleo em matéria legal, isto é, focando as principais leis e decretos relativos à regulamentação e das desregulamentação. Em seguida, é analisado o PFD quanto aos seus objetivos, forma de atuação, principais resultados e suas limitações.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do século que termina, observamos a ampliação e a consolidação do papel do Estado na economia.

A fase liberal da industrialização das economias capitalistas, que iniciou-se com a Revolução Industrial e esgotou-se com a consolidação do sistema capitalista, sucedeu-se o avanço do Estado no cenário econômico.

O repolvo científico e ideológico ao modelo liberal, no pensamento econômico, encontramos na tradição da Escola Clássica, de A. Smith e D. Ricardo e Stuart-Mill, retomada pelos marginalistas e neoclássicos. No terreno da doutrina, a mudança fundamental relativa ao papel do Estado encontramos em K. Marx e seus seguidores da escola marxista. No século XIX, o século representativo do intervencionismo estatal, as reflexões acerca da grande depressão das economias capitalistas no início da década de 1930 e a junção que o Estado passou a desempenhar, encontramos as expressões mais famosas nas obras de J.M. Keynes e M. Kalecki. Na microeconomia temos a superação do modelo de concorrência perfeita nas teorias de meados impulsionadas por J. Robinson e E. Chamberlin, que fornecerão a base para a regulamentação dos mercados.

Empiricamente o mundo prova a experiência coletivista do Estado italiano na ex-União Soviética e em países do Leste Europeu. Nos países capitalistas, desde o ano de 1929, o Estado ampliou as suas funções regulatórias e intervencionistas (sem esquecer que o Estado foi fundamental à formação do sistema capitalista, durante o Mercantilismo), retomando a atividade produtiva direta (Estado empresário). A importância do Estado norte-americano durante as duas grandes guerras e, principalmente, após a II Guerra Mundial, no contexto da Guerra Fria e da corrida espacial, o Estado europeu promotor do bem-estar social e o papel do Estado no modelo substituído de importações adotado pelos países da América Latina, em

OS ARGUMENTOS DA REGULAMENTAÇÃO E DA DESREGULAMENTAÇÃO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM O PROGRAMA FEDERAL DE DESREGULAMENTAÇÃO

RODRIGO AUGUSTO RODRIGUES

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Adjunto da Subchefia para Acompanhamento da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República

RESUMO

O presente trabalho pretende esclarecer alguns conceitos básicos relacionados à regulamentação e à desregulamentação e apresentar relato das principais realizações do Programa Federal de Desregulamentação - PFD, instituído no governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Neste sentido, em primeiro lugar, são enfocadas as principais justificativas teóricas da regulamentação e das desregulamentação. Em seguida, é analisado o PFD quanto aos seus objetivos, forma de atuação, principais realizações e suas limitações.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do século que termina, observamos a ampliação e a consolidação do papel do Estado na economia.

À fase liberal da industrialização das economias capitalistas, que iniciou-se com a Revolução Industrial e esgotou-se com a consolidação do sistema capitalista, sucede-se o avanço do Estado no terreno econômico.

O respaldo científico e ideológico ao modelo liberal, no pensamento econômico, encontramos na tradição da Escola Clássica, de A. Smith e D. Ricardo a Stuart-Mill, retomada pelos marginalistas e neoclássicos. No terreno da doutrina, a mudança fundamental relativa ao papel do Estado encontramos em K. Marx e seus seguidores da escola marxista. No século XX, o século representativo do intervencionismo estatal, as reflexões acerca da grande depressão das economias capitalistas no início da década de 1930 e a função que o Estado passaria a desempenhar, encontramos as expressões mais famosas nas obras de J.M. Keynes e M.Kalecki. Na microeconomia temos a superação do modelo de concorrência perfeita nas teorias de mercados imperfeitos de J. Robinson e E. Chamberlin, que formarão a base para a regulamentação dos mercados.

Empiricamente o mundo provou a experiência coletivista do Estado máximo na ex-União Soviética e em países do Leste Europeu. Nos países capitalistas, desde a crise de 1929, o Estado ampliou as suas funções regulatória e intervencionista (sem esquecer que o Estado foi fundamental à formação do sistema capitalista, durante o Mercantilismo), retomando a atividade produtiva direta (Estado empresário). A importância do Estado norte-americano durante as duas grandes guerras e, principalmente, após a II Guerra Mundial, no contexto da Guerra Fria e da corrida espacial; o Estado europeu promotor do bem-estar social e o papel do Estado no modelo substituidor de importações adotado pelos países da América Latina, em

especial na Argentina, Brasil, Chile, México e Venezuela, são exemplificativos do crescimento do Estado. Dados relativos ao crescimento da participação dos gastos governamentais no Produto Nacional Bruto de vários países de diferentes continentes são amplamente conhecidos, conforme Musgrave, Rezende da Silva e Sauders.

Recentemente, entretanto, o Estado deu mostras de esgotamento de sua capacidade, exacerbando o seu papel e tamanho, o que gerou uma reação doutrinária e empírica, indicando a redução de seu tamanho e a limitação de seu papel. Esta reação, expressa pela doutrina neoliberal, cujo embasamento contemporâneo encontramos nos pensamentos de K. Popper, F.A. Hayek, M. Friedman, R. Aron e R. Dahrendorf, é ilustrada pelas experiências dos governos Thatcher na Inglaterra e Reagan nos E.U.A. Na América Latina, como experiência pioneira, temos a política econômica adotada pelo general Pinochet no Chile, que ganhou continuidade com Patrício Aylwin. Recentemente, o neoliberalismo inspirou os programas de presidentes como Meném na Argentina, Collor de Mello no Brasil e Salinas de Gortari no México.

O modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e na liderança do setor público como o principal motor do crescimento, que foi adotado no Brasil desde os anos 1930, gerou resultados importantes e positivos para o país, mas exauriu-se nos anos 80 em razão, entre outros motivos, da interrupção do financiamento externo, da aceleração da inflação interna e da crise fiscal do Estado, os principais mecanismos de financiamento do desenvolvimento até então adotados. A tentativa de prosseguir nesse modelo, através do endividamento interno, agravou a crise fiscal do Estado e redundou em aceleração ainda maior da inflação e em estagnação econômica.

A persistência exageradamente prolongada do modelo de substituição de importações sob liderança estatal gerou também problemas próprios, independentemente da inexecutabilidade financeira de sua continuação. Ela exacerbou a centralização administrativa, cujas raízes remontam aos primórdios de nossa história; fortaleceu o clientelismo, caracterizado pela troca de favores políticos e pela concessão de tratamentos preferenciais a grupos e setores; contribuiu para o gigantismo do Estado, com a proliferação de órgãos públicos e com a sutil atribuição de novas funções por parte dos órgãos já

existentes; desfigurou o papel do Estado, afastando-o de suas funções tradicionais na provisão de bens públicos, como a educação básica, a saúde, a segurança, a administração da justiça, a previdência social, áreas onde o Estado é insubstituível.

A proteção prolongada e a regulamentação excessiva inibiram a inovação, que é o fundamento da competitividade das nações. Num mercado competitivo, o empresário acomodado, que não inova, perece. Num mercado regulamentado, ele pode sobreviver, às custas de altos preços cobrados do consumidor ou de subsídios diretos transferidos pelo Estado. A regulamentação e proteção excessiva contribuíram para reduzir a competitividade de nossa economia face ao restante do mundo.

Os governos que adotaram um modelo neoliberal embasaram seus programas no tripé *abertura de mercados - desestatização - desregulamentação*, objetivando reduzir o tamanho do Estado, redefinir o seu papel e reconhecendo no mercado o agente maximizador da eficiência econômica.

Neste contexto é que foi concebido o Programa Federal de Desregulamentação, no bojo do programa de governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Concomitantemente com o Programa Nacional de Desestatização, que objetivava a retirada do Estado de setores onde ele não deveria atuar, e a abertura do mercado interno à competição externa, através da redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, a desregulamentação, num sentido amplo, objetivava a revisão e a eliminação de barreiras legais ao livre funcionamento dos mercados.

Estes programas, no terreno econômico, conjugados com uma suposta (e malfadada) reforma administrativa, objetivaram a redução da intervenção e do tamanho do Estado, esperando-se com isto ganhos de eficiência do sistema econômico como um todo e de eficácia de parte do Estado.

Entretanto, dado o contexto político em que estava inserido, os propósitos e compromissos do próprio ex-presidente, a articulação dos interesses temerosos pela perda de privilégios e as limitações inevitáveis de programas com objetivos como os do Programa Federal de Desregulamentação, conduziram a imperfeições e pretensões que ficaram a meio caminho do idealizado.

2. OS ARGUMENTOS DA REGULAMENTAÇÃO

A regulamentação governamental da atividade produtiva tem sido justificada e advogada pela teoria econômica tradicional - Miller, Mansfield, Fromm, Kahn e Stigler, nos casos em que falhas no mecanismo de mercado impedem a realização de resultados competitivos (no sentido do ótimo de Pareto). A teoria econômica identifica quatro circunstâncias em que isso ocorre. Primeiro, o caso do **monopólio natural**, que acontece quando, em razão da existência de economias de escala ou de custos fixos proporcionalmente elevados em relação aos custos totais, uma única firma consegue atender mais eficientemente à totalidade da demanda. Isto é, quando os custos totais de um setor econômico são reduzidos se uma só empresa produz a totalidade da produção desse setor. Os exemplos clássicos são as ferrovias, o serviço telefônico local e as companhias distribuidoras de eletricidade. São todos casos em que, em razão da tecnologia aplicada, torna-se mais eficiente, do ponto de vista social, que apenas uma empresa atenda a totalidade do mercado. A regulamentação governamental procura evitar que o monopólio estabeleça preços demasiadamente altos, ou produza uma quantidade menor que a desejável. Uma alternativa extrema à regulamentação, nesse caso, consiste na intervenção direta do governo nas atividades econômicas, produzindo através de empresas estatais os bens cujos mercados são monopólios naturais.

O segundo caso de falha de mercado acontece quando ocorrem **externalidades**, ou seja, quando determinada atividade gera custos ou benefícios, não refletidos nos preços, para uma terceira parte não diretamente envolvida na transação de mercado. Nesse caso, o mercado não consegue produzir resultados eficientes, pois seu instrumento básico de transmissão de informação, o sistema de preços, funciona de forma precária, não refletindo todos os custos e benefícios envolvidos na produção e consumo. A empresa ou o consumidor direto não arcam com todos os custos ou não capturam todos os benefícios que suas ações produzem. O exemplo clássico é o da poluição provocada por um processo de produção: tipicamente, quem sofre a poluição não consegue ter seus interesses represen-

tados nas decisões de produção das firmas, justificando-se a regulamentação governamental, como uma maneira de corrigir esta falha de mercado.

O terceiro caso de falha de mercado é o da **informação assimétrica ou inadequada**, que ocorre quando um dos grupos de pessoas envolvidas na transação tem mais quantidade ou melhor qualidade de informação que o outro. Isto pode ocorrer porque, para uma das partes, o custo de coletar toda a informação necessária é muito elevado; ou porque é muito difícil avaliar adequadamente toda a informação disponível; ou, ainda, porque os custos de erros de informação são excessivamente elevados. É o caso, por exemplo, dos consumidores que precisam decidir sobre a qualidade ou a necessidade de determinado procedimento médico. Uma agência regulamentadora pode, então, atuar no sentido de corrigir estas assimetrias, em defesa dos grupos em desvantagens.

O quarto caso de falha do mercado é o dos chamados **bens públicos**. São bens que, em razão da não-exclusividade (a impossibilidade de impedir que alguém dele desfrute, mesmo não pagando; por exemplo, segurança pública) ou da não-rivalidade (o desfrute individual não reduz o benefício dos demais), não permitem a cobrança individual e, portanto, a remuneração dos recursos privados investidos em sua produção, ou fazem com que o consumidor não revele adequadamente suas preferências sobre quanto deseja consumir desses bens.

Em todos esses casos, o governo intervém, por meio da regulamentação ou da produção direta, para corrigir as falhas do mercado. Estabelece regras para impedir que a empresa monopolista use seu poder de monopólio para restringir a produção ou cobrar preços superiores aos custos marginais; cria normas ou padrões que fazem com que as externalidades passem a ser consideradas pelos agentes diretos da transação de mercado; torna obrigatória a produção e o fornecimento de informações, que de outra forma não seriam produzidas ou prestadas, ou estabelece mecanismos que impeçam ou desestimulem a parte que dispõe de mais e melhor informação de utilizá-la de forma a gerar decisões ineficientes do ponto de vista coletivo; e fornece diretamente os bens públicos, custeando sua produção mediante impostos.

Na prática, porém, o que ocorreu em quase todo o mundo é que a regulamentação econômica ultrapassou em muito esses poucos casos em

que era recomendada pela teoria econômica tradicional. Muitas indústrias perfeitamente competitivas - por exemplo: o transporte rodoviário de cargas e de passageiros ou o transporte aéreo - passaram a ser objeto de regulamentação pelo Estado.

Em outros casos, onde a regulamentação seria teoricamente recomendada os propósitos iniciais da intervenção governamental foram distorcidos. Normas e regulamentos que poderiam até ter sido justificados na época em que foram introduzidos permaneceram em vigor muito além do necessário.

Em muitos casos, os custos da regulamentação elevaram-se e os benefícios esperados não se materializaram. A regulamentação distorceu ou retardou decisões de investimento e impediu a introdução de inovações tecnológicas. A maneira como os preços eram regulados reduziu o incentivo para as empresas minimizarem custos. Além disto, a própria intervenção do governo para corrigir falhas de mercado traz consigo custos e resultados indesejados, em razão da existência de falhas do governo.

3. OS ARGUMENTOS DA DESREGULAMENTAÇÃO

As distorções da regulamentação, quando esta foi aplicada a casos empíricos, foi, pouco a pouco, levando a um desencanto e a um questionamento do papel sempre benéfico e útil atribuído pela teoria econômica tradicional à regulamentação e gerou, a partir dos anos 60, um movimento político e acadêmico em prol da desregulamentação. Vários economistas passaram a fazer crescentes objeções à regulamentação econômica, argumentando que, ao contrário do que dizia a teoria, em muitos casos ela funcionava não em benefício do consumidor ou da sociedade como um todo, mas sim em favor de grupos de interesse e da própria indústria ou setor regulamentado. Não raro, era o próprio setor regulamentado quem pedia o estabelecimento da regulamentação, como forma de defesa contra a concorrência, ou então capturava e passava a controlar a própria agência regulamentadora, apropriando-se dos benefícios da regulamentação.

Um dos trabalhos pioneiros nessa área foi o do professor George Stigler, prêmio Nobel de Economia em 1982. Stigler sustentava que, em ra-

zão dos elevados custos para informar-se sobre os méritos e desvantagens de cada política individual, dos custos de organização e de intervenção no processo político, só os grupos pequenos e com grande interesse num resultado específico estariam dispostos a arcar com esses custos.

Segundo Stigler, o sistema político está organizado para implementar apenas as preferências fortemente sentidas pela maioria e, talvez, algumas preferências fortemente manifestadas por minorias ativas, mas normalmente desconsidera as preferências de menor intensidade, sejam da maioria, sejam da minoria.

Essas circunstâncias fazem com que um grupo grande, com interesses difusos e pequenos ganhos econômicos num assunto específico, não seja um demandante eficaz de regulamentação no mercado político, em comparação com um grupo pequeno, com um grande interesse econômico no resultado. Ou seja, para esta corrente, no processo de regulamentação, o interesse do produtor tenderá usualmente a prevalecer sobre o interesse do consumidor. A proteção ao produtor representa a prevalência do pequeno grupo com um grande interesse *per capita* no resultado do processo de regulamentação, sobre o interesse de um grande grupo de consumidores com interesses mais difusos, que não é um contendor efetivo no mercado de regulamentação.

A desregulamentação objetiva a eliminação das barreiras legais ao livre funcionamento dos mercados e de normas obsoletas, de forma a estimular a concorrência e, por intermédio desta, obter maior eficiência na alocação de recursos.

Vários outros estudos, que embasaram suas conclusões na análise de casos empíricos, como Bailey, Breyer, Derthick e Quirck, Frischtak e Tye, por exemplo, formam hoje a sustentação teórica da desregulamentação.

4. O PROGRAMA FEDERAL DE DESREGULAMENTAÇÃO

OBJETIVOS E FORMA DE ATUAÇÃO

○ Programa Federal de Desregulamentação, instituído pelo Decreto nº 99.179, de 15 de março de 1990, fundamenta-se no respeito à liberdade individual, na defesa da livre concorrência e da competição nos vários mercados, no bom atendimento ao cidadão pela administração pública federal e na redução de custos dos serviços por ela prestados.

○ Programa atuou em duas frentes: a desburocratização e a desregulamentação.

A desburocratização incorporou os princípios, a legislação, a experiência e as formas de atuação do antigo Programa Nacional de Desburocratização e objetivou eliminar os excessos e disfunções da burocracia que complicam inutilmente a vida do cidadão, impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal e contribuir para a melhoria do atendimento aos usuários dos serviços prestados pelo Estado.

A desregulamentação, especialmente das atividades econômicas, teve como principal propósito elevar o grau de concorrência na economia, desmantelando cartéis e restringindo o poder de monopólios e oligopólios, a fim de permitir que a qualidade, as quantidades e os preços dos bens e serviços produzidos e ofertados no país fossem determinados, sempre que possível, competitivamente.

○ Programa Federal de Desregulamentação orientou-se, em sua atuação, pelas seguintes diretrizes: preferência pelas regras de mercado; substituição de normas específicas por normas gerais de regulamentação; manutenção apenas dos controles imprescindíveis; fortalecimento do papel fiscalizador do Estado no combate ao abuso econômico e ao desrespeito ao consumidor; descentralização das ações administrativas para outras esferas de governo; remoção de exigências burocráticas que oneram desnecessariamente as pessoas e empresas; extinção de entidades públicas supérfluas; e substituição da comprovação documental por declaração do interessado.

○ Programa não propunha o abandono da função reguladora do Estado onde ela é legítima

e necessária. Onde os mercados são imperfeitos ou inexistentes, onde ocorrem externalidades não refletidas nos preços, onde bens e serviços se revestem das características de bens públicos, onde ocorrem situações de monopólio natural, o Estado precisa estar presente por meio da atividade regulamentadora. Esse é o caso, entre outros, da legislação de proteção ao meio ambiente e da chamada regulamentação social que visa proteger a saúde e a segurança do cidadão.

Nos casos em que a regulamentação é necessária, o Programa objetivou sua modernização, buscando, sempre que possível, uma regulamentação que incentivasse eficiência e o mercado, de forma a apresentar soluções que mais se aproximem de resultados competitivos.

○ Programa foi conduzido por uma Comissão Especial presidida pelo secretário-geral da Presidência da República e integrada por representantes de todos os Ministérios Cíveis e Secretarias da Presidência. Para coordenar os trabalhos, o secretário-geral designou um coordenador, a quem coube receber sugestões de entidades de classe, de órgãos públicos ou de cidadãos, examinar sua conveniência, encaminhar ao órgão competente para análise, avaliação e formulação de proposta, podendo constituir subgrupos de trabalho para essas tarefas.

PRINCIPAIS REALIZAÇÕES E MEDIDAS ADOTADAS

○ Programa Federal de Desregulamentação, em seus dois anos e meio de existência, adotou 339 medidas, cujas principais são resumidamente mencionadas a seguir.

○ **fim do controle generalizado de preços** e a abertura comercial para as importações, medidas adotadas sob a orientação do programa de desregulamentação, contribuíram decisivamente para ampliar a concorrência na economia. A institucionalização de frequência e de regras de reajuste implícitos no sistema de controle de preços, contribuíram para reduzir a competição e facilitar práticas cartelizadas e oligopolistas. Atualmente, só a borracha natural e os preços públicos ainda estão sujeitos a controle.

○ Outra medida de amplo alcance foi a eliminação de todas as restrições não-tarifárias às

importações e o início de um programa de redução planejada das tarifas aduaneiras que resultou na redução da tarifa máxima de 105% e da tarifa média de 32,2%, vigentes em março de 1990, para respectivamente 35% e 14,2% em julho de 1993.

A implantação do **SISCOMEX - Sistema Integrado de Comércio Exterior**, um sistema eletrônico que permitirá a integração de todas as atividades administrativas governamentais na área do comércio exterior, é uma medida de grande alcance na desburocratização e desregulamentação do comércio exterior. Uma operação de importação envolve o preenchimento ou emissão de 30 diferentes vias de documentos e uma operação de exportação a emissão de 16 vias de documentos. Em cada uma das três etapas do processo - a emissão de guias de importação e exportação, a cargo do Departamento de Comércio Exterior; o fechamento de contratos de câmbio, supervisionado pelo Departamento de Câmbio do Banco Central; e o despacho aduaneiro, de responsabilidade do Departamento da Receita Federal, são exigidos do interessado o preenchimento de vários formulários com as mesmas informações já prestadas nas outras etapas. Cada uma dessas operações tem também seus sistemas de controle separados. O SISCOMEX integrará, num fluxo eletrônico único, essas três operações, eliminando a duplicação na coleta de informações e a multiplicidade de controles paralelos, substituindo todos os papéis por um único documento eletrônico.

Outra medida de impacto no comércio exterior foi a **Lei dos Portos** (Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993), encaminhada pelo Executivo e negociada no Congresso Nacional por dois anos, finalmente sancionada pelo presidente Itamar Franco.

A legislação do setor era bastante arcaica: garantia o monopólio na oferta de mão-de-obra, inibia a livre operação de terminais portuários privados e a competição entre os portos públicos. Isso desestimulou investimentos no setor, cuja estrutura básica fora implantada há décadas e encontrava-se tecnologicamente defasada. A Lei 8.630/93 revogou vários dispositivos legais que regiam a atividade portuária, liberando a contratação de serviços portuários pelas entidades estivadoras e eliminando o monopólio dos sindicatos dos trabalhadores portuários. A desregulamentação dos portos poderá estimular novos investimentos na infra-estrutura

portuária, a redução dos custos portuários e a competição entre os portos e terminais privados.

Foi também realizado, no âmbito do Programa Federal de Desregulamentação, um trabalho de racionalização e simplificação do direito positivo, com a **revogação maciça de decretos** do Executivo. Dos 123.370 decretos editados desde a proclamação da República, 113.768 foram revogados durante a vigência do Programa, contra 6.550 revogados nos 100 anos de história republicana. A revogação foi apenas o primeiro passo para uma posterior consolidação e reedição dos decretos em vigor.

Na área das **microempresas** foi proposto o fim da proibição que existia para estas empresas importarem (ainda pendente de aprovação no Congresso) e foi adotada uma política de eliminação ou redução de quotas de fornecimento elevadas praticadas pelas empresas estatais. Essas cotas impediam as microempresas de se abastecerem diretamente nas estatais, forçando-as a comprar de intermediários a preços mais elevados.

No **transporte aéreo**, foram adotadas medidas que permitiram o lançamento de descontos e tarifas promocionais. Foi eliminada a necessidade de autorização prévia para mudança de equipamento, cancelamento de vôo e fretamento de aeronaves; foi estabelecido o regime de tarifas liberadas; e foi eliminado o número máximo de empresas auxiliares de transporte aéreo nos aeroportos (serviço de rampa e pista, limpeza e apoio a aeronaves; transporte de bagagens de passageiros, reabastecimento de água e alimentos).

Na área da **informática**, foi estabelecido o fim da reserva de mercado. A então Secretaria de Ciência e Tecnologia, para facilitar o ingresso de bens de informática por pessoas físicas, já manifestara, antecipadamente, sua anuência para a importação de computadores e programas de computador trazidos como bagagem acompanhada, até o limite de US\$ 1,500 e de até US\$ 500 para produtos importados via remessa postal internacional.

No **setor agrícola**, foram ampliadas as oportunidades e reduzidas as exigências para a importação de sêmen e embriões para inseminação artificial. Foi aberta ao setor privado a atividade de classificação de produtos vegetais. A morosidade, precariedade e inexatidão dos serviços de classificação oficial faziam com que muitas vezes os

produtores tivessem que aguardar vários dias pelo classificador do governo para poder exportar ou fazer alguma operação dentro da política de garantia de preços mínimos. Além disto, foi enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei reformulando os títulos de crédito rural, visando simplificar o processo de concessão do crédito destinado à atividade agropecuária e o de compra e venda a prazo de produtos do setor primário, reduzindo o número de títulos de crédito de seis atuais para apenas dois.

No setor de **radiodifusão**, foi eliminada a proibição para a transmissão de programas em idioma estrangeiro pelas empresas nacionais e encaminhado projeto de lei ao Congresso desobrigando as emissoras de rádio e televisão de limites mínimos de irradiação de programas noticiosos (5%) e máximo de comerciais (25%). Foi também extinta a proporcionalidade obrigatória de música nacional e estrangeira nos horários nobres.

Na **área fiscal**, foi sancionada lei eliminando 27 taxas, emolumentos e contribuições. Uma medida muito popular nessa área foi a aplicação do **Regime de Tributação Simplificada para as remessas postais internacionais** até US\$ 500, que permite ao consumidor brasileiro adquirir diretamente mercadorias oferecidas em catálogos estrangeiros (até US\$ 50, com isenção de imposto).

Na **área cambial**, foi instituído o mercado de taxas livres e eliminada a fixação de uma taxa de câmbio oficial pelo governo. Medidas populares nesse processo de paulatina liberalização cambial foram a instituição do cartão de crédito internacional, com limite de gastos de até US\$ 8 mil por mês; a dispensa da apresentação de passaporte e passagem para aquisição de moeda estrangeira por viajante brasileiro com destino ao exterior; e a liberação para remessa ao exterior de moeda estrangeira até o limite de US\$ 500 para compra de revistas, livros e periódicos através de vale postal internacional.

No **setor de comércio**, revogou-se a reserva de mercado das concessionárias de automóveis, permitindo-se mais de um concessionário de uma marca numa mesma área operacional, eliminando-se a exigência de a concessionária adquirir 75% de suas peças junto às montadoras e das montadoras de comercializar 100% de sua produção através das concessionárias, e estabelecendo-se a liberdade de descontos do concessionário a qualquer consumidor. Foi facultado, mediante acordo entre patrões

e empregados, o funcionamento do comércio varejista aos domingos. Foi autorizada a microfilmagem de documentos apresentados para registro nas Juntas Comerciais, permitindo a eliminação de dois milhões de documentos por ano e foi encaminhado ao Congresso projeto atualizando a lei que dispõe sobre o registro das empresas mercantis. Esse projeto simplifica procedimentos, reduz prazos para as decisões das Juntas Comerciais, extingue formalismos e ritualismos desnecessários. Foi desregulamentada a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda mediante sorteio, concurso ou vale-brinde, facultando-se a distribuição de prêmios que consistam de mercadorias importadas, viagens ao exterior, bolsas de estudo no exterior e propondo ao Congresso, mediante projeto de lei, a dispensa da autorização prévia de órgãos públicos para a realização de campanhas promocionais.

No setor de **petróleo, combustíveis e derivados**, destacam-se a desqualização dos preços dos combustíveis, fim do sistema de licença para instalação de postos abastecedores e a liberdade para esses postos exercerem outras atividades comerciais. O exercício de diversas atividades ligadas ao setor foi também desregulamentado: a liberalização do envasilhamento de óleos lubrificantes e da produção de graxa; a permissão para o refinamento de óleos lubrificantes, que antes era proibido; a liberação da atividade de distribuição de asfalto, substituindo a licença por simples registro e abrindo um mercado dominado por apenas dez empresas. O mesmo foi feito em relação à distribuição de gás liquefeito de petróleo, em cujo mercado atuavam dezenove empresas pertencentes a oito grupos.

A desqualização consistiu em se permitir a competição no transporte de combustível entre as bases de distribuição e os postos revendedores. Anteriormente, independentemente da distância entre o posto revendedor e a base de distribuição, os custos de transporte eram subsidiados e esse transporte constituía uma reserva de mercado de um único grupo de transportadores. Não havia, portanto, qualquer estímulo para se investir na redução dos custos de transporte. Após a desregulamentação desse segmento, a competição e os lucros auferidos nessa atividade já estão induzindo novos investimentos na atividade de transporte de combustível.

No **mercado de trabalho**, a principal medida foi o estímulo à política de livre negociação salarial. Foi proposto um projeto de lei revogando a

taxa de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, incidente sobre serviços de engenharia, arquitetura e agronomia. O acesso ao exercício das profissões de Despachante Aduaneiro e de Ajudante de Despachante Aduaneiro foi enormemente facilitado com a edição de Decreto regulamentando a investidura nestas profissões.

Várias medidas de desburocratização e de simplificação da vida das pessoas foram adotadas: o fim do preenchimento dos cartões de entrada e saída para brasileiros em viagens internacionais e a criação de guichês exclusivos para atendimento de brasileiros nos aeroportos, eliminando filas; a dispensa da abreugrafia e exame médico para admissão em emprego e para a permanência de estrangeiros no país; o fim da renovação anual de 70 milhões de carteiras de beneficiários do INAMPS. Foi autorizado e incentivado o uso dos Correios para uma série de atividades, como o cadastramento e recebimento do abono do PIS/PASEP onde não houver agência da Caixa Econômica Federal e a inscrição em exames vestibulares.

Várias medidas simplificadoras foram adotadas para **melhorar o atendimento bancário** à população. As medidas adotadas atuam em duas direções: elas ampliam e melhoram a oferta de serviços e reduzem e racionalizam a demanda gerada pelo Governo. No que se refere à ampliação da oferta, foi autorizado o recebimento de contas de luz, água e telefone nas lojas lotéricas, o pagamento de contas nos Correios e coordenada uma campanha que incentivou o débito automático em conta corrente das contas de serviços públicos. No que se refere à racionalização da demanda gerada pelo Governo, para reduzir o afluxo de público nos dias de pico, foi ampliado do 5º para o 15º dia útil de cada mês o prazo de pagamento das contribuições individuais ao INSS.

LIMITAÇÕES DO PROGRAMA

A primeira e principal limitação do Programa foi o fato de que a Comissão Especial não chegou a identificar e estabelecer prioridades de ação. Em decorrência do fato de a Comissão não ter desenvolvido *a priori* um trabalho de identificação de setores excessivamente regulamentados e estabelecido prioridades ou um cronograma de ações,

o Programa foi muito mais reativo a pleitos e sugestões que foram encaminhados à Presidência da República, do que ativo no sentido de provocar a desregulamentação.

Uma das primeiras medidas adotadas pela Comissão foi a expedição de centenas de correspondências a órgãos e associações de classe. Esta medida, se por um lado ensejou o encaminhamento de razoável quantidade de sugestões que foram aproveitadas pelo Programa, de outro representou para os setores regulamentados um sinal que desencadeou a reação articulada dos interessados na manutenção de regulamentos.

Outro fator limitante decorreu da amplitude da regulamentação em vários setores, o que requer o conhecimento especializado da legislação específica representativa da regulamentação em cada setor. Dada a estrutura enxuta da Coordenação, a Comissão não poderia prescindir da participação ativa do representante de cada ministério. Quando este não estava disposto a colaborar com os objetivos da desregulamentação, dificilmente os trabalhos evoluíam. Da mesma forma, a articulação das corporações e de funcionários temerosos da desativação de setores regulamentados emperrava os trabalhos.

Outra limitação do programa decorreu da completa ausência de uma articulação entre a desregulamentação e a desestatização. As Comissões que coordenavam os dois programas nunca realizaram uma reunião comum ou coordenaram ações. Um novo marco regulatório das concessões de serviços públicos, a avaliação da legislação regulatória dos setores privatizados e estudos com vista a uma re-regulamentação dos setores monopolizados pelo Estado, passíveis de privatização (como petróleo e derivados, telecomunicação e energia elétrica) não foram objeto de um trabalho prévio articulado entre as duas equipes. A sintonia entre as ações de desregulamentação e privatização, na experiência internacional, foi um dos elementos essenciais do seu sucesso.

Também não houve uma coordenação efetiva entre a desregulamentação e o aprimoramento institucional de mecanismos de defesa da concorrência e de controle do abuso do poder econômico.

A experiência norte-americana, por exemplo, na desregulamentação dos serviços de transporte aéreo, de transporte rodoviário e de telecomunicações,

conforme Farina e Bailey, é exemplificativa do aumento da concentração no mercados após a desregulamentação. Esperava-se, com a desregulamentação, um aumento da concorrência, resultando em queda de preços ao consumidor final, melhoria da qualidade dos serviços prestados e maior eficiência alocativa. Entretanto, verificou-se que o reordenamento do mercado após a desregulamentação promoveu um processo de incorporações e fusões entre empresas, concentrando ainda mais o mercado, melhorando a eficiência alocativa, porém sem benefícios aos usuários dos serviços. Este fato induziu as autoridades norte-americanas a buscar o aprimoramento da legislação antitruste, de forma a coibir a excessiva cartelização dos mercados.

As políticas de defesa da concorrência têm um importante papel a cumprir quando se busca reduzir a regulamentação governamental: impedir que as barreiras anteriormente levantadas pelo governo e que são desmontadas venham a ser repostas por agentes privados que detêm grande poder econômico. As práticas anticompetitivas - de fixação de preços, de divisão de mercados, de vendas casadas, de restrição de oferta - são tão disseminadas e arraigadas em nossa economia que muitos temem que o mero desmantelamento das barreiras criadas pela regulamentação estatal, embora condição necessária, não seja suficiente para introduzir dinamismo competitivo no mercado. Desregulamentação e defesa da concorrência são políticas que se complementam: a primeira eliminando as barreiras e obstáculos à competição criados pelo próprio Estado; a segunda eliminando barreiras à competição levantadas por segmentos do setor privado.

Embora a Comissão do Programa tenha obtido a aprovação da Lei nº 8.158, de 8 de janeiro de 1991, que aprimorou as normas para a defesa da concorrência, resultado da conversão de Medida Provisória proposta no âmbito do Programa, institucionalmente os órgãos de controle do abuso do poder econômico, no Brasil, sempre foram fracos e com poucos resultados efetivos. Indispensável ao avanço da desregulamentação seria o fortalecimento institucional dos órgãos governamentais que controlam o abuso do poder econômico.

Itamar Franco, ao assumir, não considerou prioritário o Programa. A Comissão desintegrou-se e não foram nomeados novos representantes, embora o Decreto que instituiu o Programa não tenha sido revogado. O Programa caiu no esquecimento (a tradicional

descontinuidade administrativa, típica da alternância política na administração pública brasileira).

5. CONCLUSÕES

Existem atualmente teorias e argumentos que justificam tanto a regulamentação dos mercados pelo Estado como a desregulamentação dos mesmos. Ambas objetivam o ganho de parte do consumidor, ou da sociedade como um todo. Ambas, contudo, também podem gerar distorções dos mercados e constituir privilégios, bem como podem ser manipuladas com estes objetivos.

A rigor, nos ensina a teoria econômica, a melhor regra ou regulamento é aquele estabelecido diretamente entre os produtores e consumidores através do mercado. Entretanto, empiricamente, constatamos que os mercados não funcionam perfeitamente. Possuem imperfeições. A sociedade, como um todo, também objetiva interesses outros que não são alcançados pelas regras de mercado (como a proteção ao meio ambiente). Constatamos que uma certa regulamentação de parte do Estado é necessária, o que caracteriza certa intervenção no mercado. Quanto menor e mais flexível ela for, melhor. Isto nos ensina a teoria da desregulamentação.

A desregulamentação é uma das políticas necessárias à redefinição do papel do Estado e a sua própria modernização. Muitas vezes a desregulamentação representa uma re-regulamentação ou modernização e aperfeiçoamento de regulamentação já existente. Em decorrência do dinamismo da realidade social e econômica, certo marco regulatório, como regras estabelecidas pelo Estado para a saída ou entrada em determinado mercado, ou como operá-lo, necessário em certo momento, torna-se desnecessário e obsoleto com o passar do tempo.

O esgotamento do modelo substituidor de importações adotado em nosso país, no qual o Estado exerceu papel primordial, provocou o seu gigantismo e a multiplicação das atividades e funções por ele exercidas em nossa sociedade.

A crise financeira, política e de legitimidade por que passa o Estado brasileiro levou à revisão do seu papel e à redução do seu tamanho.

A experiência recente do Programa Federal de Desregulamentação inseriu-se nesses propósitos. O dinamismo tecnológico, os novos padrões

de inserção na economia mundial e a modernização do Estado passam pela revisão da forma como se dá a intervenção do Estado na realidade econômica e social.

A nossa recente experiência de desregulamentação ensejou mudanças significativas em muitos setores produtivos, com evidentes sinais de melhoria e ganho de eficiência em muitos e outros ainda pendentes de melhor avaliação dos resultados pós-desregulamentação.

Entretanto, muito ainda precisa ser feito no campo da desregulamentação. Há excessiva regulamentação do mercado de trabalho, com amplas barreiras ao livre exercício de profissões e atividades. Existem mais de oitenta profissões regulamentadas no Brasil, havendo restrições, em muitas delas, ao número de profissionais, pisos salariais mínimos e obrigatoriedade de contratação. Muitos mercados ainda estão amplamente protegidos por regulamentos e mecanismos artificiais, como o transporte rodoviário de passageiros; o mercado de seguros, com uma grande quantidade de seguros obrigatórios; a prestação de serviços notariais, entre outros.

6. BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Armando R. "Desregulamentação do setor de energia elétrica no Brasil". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- ARNOULD, Richard & DEBROCK, Larry. "Desregulamentação nos Estados Unidos: uma visão geral e um estudo de caso do setor de assistência médica". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- BAILEY, Elizabeth E. *et alii. Deregulating the airlines*. Cambridge, Massachusetts. The Massachusetts Institute of Technology, 1985.
- BELTRÃO, Hélio *et alii. Desburocratização: idéias fundamentais*. Brasília, PND/Presidência da República. 1982.
- BIRCH, Melissa & PRIMO BRAGA, C. A. Regulation in Latin America: prospects for the 1990s. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 33: 119-133, 1993.
- BRASIL. Legislação. Decreto nº 99.179, de 15.03.90. (D.O.U. de 15.03.90).
- BRASIL. Presidência da República. *Desregulamentação - Ano I*. Brasília, Presidência da República, 1991.
- BRASIL. Presidência da República. *Desregulamentação - Ano II*. Brasília, Presidência da República, 1992.
- BREYER, Stephen. *Regulation and its reform*. Harvard University Press, 1982.
- BUCHANAN, James M. e STUBBLEBINE, W. C. "Externality." *Economica*, v. 29, nov. 1962, p. 371-84.
- CATEPHORES, George. "Desregulamentação nos países da OECD". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- CLAD. *Proceso de desburocratización en Uruguay*. Centro de Documentación y Análisis de Información del CLAD. Reporte de Avances nº 2, febrero, 1991.

- DEMSETZ, Harold. Why regulate utilities? *Journal of Law and Economics*, April, 1986.
- DERTHICK, Martha & QUIRCK, Paul. *The politics of deregulation*. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1985.
- FARINA, Elizabeth M.M.Q. "O papel da defesa da concorrência em economia desregulamentadas". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- FARINA, Elizabeth M. M. Q. & SCHEMBRI, Antonina. Desregulamentação: a experiência norte-americana. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 20, n° 2, p. 325-352, ago., 1990.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Coleção "Os Economistas").
- FRISCHTAK, Cláudio. "O novo papel do Estado: políticas regulatórias e reforma regulatória em países em processo de industrialização". *RBCE*, n° 35, abril, maio e junho, 1993.
- _____. Eficiência, equidade e reforma regulamentária". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992. (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- FROMM, Gary (ed). *Studies in Public Regulation*. Cambridge, Massachusetts. The Massachusetts Institute of Technology, 1981.
- GARBI, Gilberto G. "A desregulamentação das telecomunicações no Brasil". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- GERCHUNOFF, Pablo e COLOMA, Germán. "Privatizaciones y reforma regulatoria en la Argentina". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- JATOBÁ, J. e ANDRADE, Everaldo G. L. de. "A desregulamentação do mercado e das relações de trabalho no Brasil". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992. (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- KAHN, Alfred E. *The economics of regulation: principles and institutions*. New York, John Wiley & Sons, Inc. 1970. Vol. I e II.
- LARROULET V., Cristian. "Desregulacion y privatizacion en Chile". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- LETHBRIDGE, Eric. "Desregulamentação, privatização e regulamentação de empresas privatizadas". *BNDES*, Centro de Pesquisa de Informações e Dados, out. 1993.
- MANSFIELD, E. *Microeconomia: teoria e aplicação*. 2. ed. Rio de Janeiro, Campus, 1982. Caps. 9, 11, 15 e 17.
- MARSHALL, A. *Princípios de Economia*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. (Coleção "Os Economistas").
- MERQUIOR, José G. *O liberalismo: antigo e moderno*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1991.
- MILLER, Roger Leroy. *Microeconomia: teoria, questões e aplicações*. São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1981. Caps 11, 12, 14 e 20.
- MORAES, Marcelo V. E. "A desregulamentação do mercado de trabalho". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992. (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. *Finanças públicas: teorica e prática*. Rio de Janeiro, Campus, 1980. p. 110.
- NASCIMENTO, Ruy C. do. "O papel da defesa da concorrência em economias desregulamentadas: a experiência brasileira". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- PELTZMAN, Sam. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*. 19(2), August, 1976.
- PIQUET CARNEIRO. "A centralização administrativa como origem da burocratização". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- PORTUGAL FILHO, Murilo. "O Programa Federal de Desregulamentação do Governo Brasileiro". Brasília, *Presidência da República/*

- IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- REZENDE DA SILVA, Fernando A. *Finanças públicas*. São Paulo, Atlas, 1979. p. 34.
- ROTENBERG, Salomão. "O papel da defesa do consumidor em mercados desregulamentados". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- SAUDERS, Peter & KLAU, Friedrich. "The role of the public sector: causes and consequences of the growth of government". *OECD Economic Studies*. Paris, n° 4, p. 29, 1985.
- SPILLER, Pablo T. "Regulatory changes, institutions and economic efficiency". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).
- STIGLER, George J. A theory of oligopoly. *Journal of Political Economy*, 1964.
- _____. "The theory of economic regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 1, 1971, pp. 3-21.
- STIGLER, George J. & BOULDING, Kenneth E. (orgs.). *Readings in Price Theory*. American Economic Association. Chicago, Irwin, 1952.
- STIGLER, George J. & FRIEDLAND. What can regulators regulate? The case of electricity. *Journal of law and economics*, 1, 1962.
- TYE, William B. *The transition to deregulation: developing economic standards for public policies*. New York, Quorum Books, 1991. Cap. 1 e 2.
- U.S.A. Competitive forces end regulation. *Economic report of the President*. Washington, US Government Printing Office, 1992. Cap. 5.
- VIEIRA, Maria Auxiliadora J. "O processo de desregulamentação do mercado de derivados de petróleo no Brasil". Brasília, *Presidência da República/IPEA*, agosto de 1992 (Texto apresentado no Seminário Internacional de Desregulamentação).

ALGUNS COMENTÁRIOS ACERCA DE DÉFICIT PÚBLICO E PRIVATIZAÇÃO

MARIA EMÍLIA PUREZA COIMBRA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Assessora Econômica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados

RESUMO

O trabalho procura dar um enfoque histórico ao déficit público brasileiro, mostrando que a economia brasileira sempre conviveu com déficits, financiados via empréstimos externos e por meio da emissão de títulos e de papel moeda. Além disso, tece considerações sobre a política de privatização, enquanto estratégia de saneamento das contas públicas. Mesmo reconhecendo que o país atravessa uma fase de esgotamento do padrão de crescimento baseado no Estado regulamentador e empresário, este documento ressalta que o resgate do papel e da importância do mercado não deve ser realizada às custas de se propugnar um Estado mínimo, desmontado e ausente, incapaz de atender as demandas sociais existentes.

1. INTRODUÇÃO.

Em todos os debates econômicos travados no país, invariavelmente, a questão do déficit público tem assumido uma posição central. Isso decorre da percepção generalizada de que, nas condições atuais, o déficit representa um forte fator realimentador da inflação, comprometendo o sucesso de qualquer política econômica e inviabilizando a manutenção de índices adequados de investimento.

Contudo, temos de reconhecer que a economia brasileira sempre conviveu com déficits, o que corresponde a uma das mais antigas tradições na economia do setor público. Ao longo de todo o século XIX, o governo brasileiro recorreu a empréstimos externos, a fim de financiar déficits orçamentários e consolidar a dívida interna. E essa situação nunca se alterou muito desde então.

Na verdade, o quadro da atividade governamental no Brasil sempre foi pautado pela constante convivência com déficits públicos, que eram financiados via empréstimos externos e por meio da emissão de títulos e de papel moeda. A diferença fundamental entre a economia de ontem e a de hoje é uma enorme crise, de proporções alarmantes, que tem minado as possibilidades de surgimento de um novo ciclo de prosperidade econômica. Este quadro catastrófico tem sido associado à forte participação do setor público na atividade produtiva, a qual tem demandado um volume elevado de recursos sem qualquer contrapartida em termos de eficiência, produtividade e benefícios para a população. A incapacidade do Estado de realizar investimentos associa-se ao desvio de recursos de setores como saúde e educação, causando a deterioração dos serviços onde a atuação do Estado é necessária. Diante disso, a redução do tamanho do Estado e, mais precisamente, a privatização tornaram-se o bordão da moda, a receita mágica capaz de eliminar todas as mazelas sociais, econômicas, políticas e culturais deste país.

Neste breve ensaio, teceremos algumas considerações sobre o déficit público brasileiro,

dentro de um enfoque histórico, bem como sobre a política das privatizações enquanto estratégia de saneamento das contas públicas.

2. O RECRUDESCIMENTO DO DÉFICIT PÚBLICO

A partir de meados da década de 60, em pleno regime militar, foram adotadas várias medidas no sentido de combater os grandes males da economia de então - a inflação e o descontrole das contas do governo. A política econômica baseou-se em medidas fiscais e monetárias de cunho contracionistas. A contração das importações, causada pela redução da demanda agregada, combinada com a recuperação das exportações, permitiu ao Brasil acumular superávits comerciais. Por outro lado, o influxo maciço e contínuo de financiamento externo permitiu implementar medidas de estabilização. O déficit orçamentário foi reduzido via aumento de impostos e redução dos gastos do governo. O salário real foi drasticamente reduzido e o câmbio desvalorizado. Ao final da década, as taxas de crescimento situavam-se em torno de 10% e a inflação havia caído para 20% ao ano.

A expansão do nível de investimentos, tanto público como privado, ocorrida nesta fase, baseou-se na significativa entrada de poupança externa, possibilitada por uma série de mecanismos institucionais e legais de repasse a empresas domésticas. O Brasil experimentou uma fase de crescimento que o primeiro choque do petróleo, em 1973, não foi capaz de ameaçar.

Durante o Governo Geisel, foi posto em execução o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que propugnava por um programa de substituição de importações de bens de capital e de bens intermediários. Os investimentos no setor elétrico, no de transportes e de comunicações, impulsionaram as indústrias de base, que foram contempladas com grandes aportes de recursos externos.

Somente após o segundo choque do petróleo, em 1979, é que o governo brasileiro se defrontou com os primeiros sinais de desajuste de uma economia altamente endividada. A elevação das

taxas de juros internacionais e a queda nos preços dos produtos primários completaram o quadro de deterioração de nossas reservas cambiais. A inflação iniciou sua escalada vertiginosa e a dívida externa cresceu para atender a uma pseudo estratégia de adiar as políticas de ajustamento interno e de correção dos desequilíbrios na conta de transações correntes do balanço de pagamentos.

Podemos dizer que a questão do déficit ganhou maior destaque depois que o México entrou em moratória com seus credores externos, em 1982. A partir daí, o acesso aos empréstimos bancários foi bloqueado e a recessão passou a rondar as economias dos países endividados.

De 1979 a 1985, a taxa de inflação dobrou três vezes no Brasil, passando de 45% em 1979 para 100% em 1982, 200% em 1984 e 400% em 1985. E foi no final da década de 80 que a evolução dos preços superou a barreira dos quatro dígitos, atingindo 1.363% em 1989 e os, até hoje, insuperáveis 2.868,9%.

A escalada inflacionária tende a elevar o déficit orçamentário e o déficit orçamentário tende a elevar a inflação, num processo de causa e efeito extremamente intrincado. Da mesma forma se dá a relação entre a dívida pública interna e o déficit orçamentário. Conforme a dívida se acumula, os juros são pressionados para cima, compondo uma das principais rubricas dos gastos.

No caso brasileiro, cujo modelo de crescimento dependia do investimento estatal e do aporte de recursos externos, a interrupção da entrada destes recursos provocou a eclosão de um sério desajuste interno, que agravou ainda mais o já combalido equilíbrio das finanças públicas. O Governo é forçado a bancar a falta de recursos com emissões de títulos e de moeda, além de desvalorizar o câmbio, o que eleva o custo do serviço da dívida externa em cruzeiros.

A partir de 1990, o governo passou a adotar uma política mais efetiva para eliminar os níveis do déficit orçamentário. Para tanto, foram adotadas medidas de redução das despesas com pessoal e de enxugamento da máquina estatal, num processo drástico que provocou um verdadeiro desmonte da administração pública. Evidentemente, as despesas com custeio chegaram ao seu ponto mais baixo, porém às custas de uma desestruturação enorme do setor.

Os dados a seguir representam itens da execução financeira do Tesouro em relação ao PIB. É interessante observar como estes indicadores se comportam em condições diferenciadas de déficit público.

	1970	1985	1993
Receita Líquida	17,43%	8,90%	9,79%
Juros da Dívida Interna	0,65%	3,72%	2,50%
Transferências p/Previdência	8,21%	7,12%	5,80%
Subsídios	0,77%	1,56%	0,00%

O déficit está vinculado à queda da receita líquida do governo. Segundo o IBGE, a receita tributária bruta caiu de 25,96% do PIB em 1970 para 22,15%, em 1985. Em 1993 este percentual se situava em 24,5%. Por outro lado, o aumento dos dispêndios com juros da dívida interna assumem proporções elevadas.

3. A CRISE ORÇAMENTÁRIA NO ÂMBITO DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL.

O conceito de déficit imposto pelo FMI e adotado no Brasil mede a necessidade de financiamento do setor público, englobando a administração federal direta, as empresas estatais federais, os estados e municípios, agências descentralizadas, previdência social e fundos e programas. Neste extenso grupo, um dos segmentos mais importantes é aquele representado pelas empresas estatais.

A participação do Estado na economia, não só por meio da regulação e controle de mercado, mas também por uma atuação direta no setor produtivo, tem suas raízes num amplo processo de redefinição do papel do Estado, que eclodiu, mundialmente, com o surgimento do ideário Keynesiano.

O governo brasileiro, de uma forma ou de outra, sempre manteve uma forte tradição de intervencionismo, estabelecendo regulamentos que beneficiavam os setores mais dinâmicos da econo-

mia, haja vista a política do café, durante a República Velha. Porém, sua atuação tornou-se mais incisiva com o início do processo de substituição de importações, durante a década de 50. A fim de dar sustentação e eliminar os gargalos à industrialização, o Estado passa a operar nos setores de infra-estrutura e insumos básicos, além de conceder financiamentos. É o momento da fase romântica da estatização, do surgimento da Cia Siderúrgica Nacional, da Petrobrás, da Cia Vale do Rio Doce e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Tal política tinha e tem sua razão de ser. A participação estatal na atividade produtiva é necessária nos setores onde a iniciativa privada não pode operar, seja por falta de recursos disponíveis, seja pelo elevado risco envolvido, ou, mesmo, por razões de estratégia política. Sob este prisma, os investimentos estatais ganham contornos de extrema essencialidade e passaram a representar o ingresso da economia brasileira num estágio mais elevado de industrialização.

Com o governo militar acelera-se este processo - o Estado assume definitivamente o papel de agente viabilizador do crescimento acelerado e toma para si atribuições e responsabilidades que o transformam em elemento determinante da vida nacional. O setor privado, sempre tímido em assumir riscos com investimentos de vulto, prefere colher os frutos gerados pela iniciativa estatal, na forma de insumos a baixo custos e de um sem número de privilégios e incentivos que lhe são concedidos pelo Estado.

Até o final da década de 70, uma parcela substancial da poupança interna no Brasil foi gerada pelo setor público, tendo representado, no período, cerca de 32% da renda disponível do governo (este percentual no setor privado era de 23%). A crise do setor externo, a queda da receita arrecadada e a rigidez dos gastos públicos fazem despencar este indicador, atingindo, em 1983, - 8,7%. A expansão do Estado, que fora viabilizada pelo substancial volume de poupança governamental, encontrou seus limites e passou a ser apontada como um dos principais fatores de alimentação dos desequilíbrios orçamentários.

Um número cada vez maior de economistas junta-se ao coro dos que defendem, junto à opinião pública, a idéia de que o equacionamento do déficit público brasileiro não deveria estar limitado apenas à resolução de sua dimensão financeira.

Há que se considerar, também, a sua dimensão real, na forma da ineficiência e utilização inadequada dos recursos humanos, dos insumos e do capital físico, onde residem as fontes primárias dos desequilíbrios. Propugnamos a redefinição do papel do Estado, da iniciativa privada e da participação dos trabalhadores na vida econômica, social e política do país. Em suma, reforçamos a idéia de que uma verdadeira política de reordenamento das contas do setor público deveria deixar de ser um simples corte de despesas para se transformar numa estratégia de diminuição de seus ativos.

4. A QUESTÃO DA PRIVATIZAÇÃO

O tema da privatização tornou-se objeto de discussões intermináveis, tanto no Brasil como em vários países do mundo. Isso é decorrente do fortalecimento de um movimento de reação à presença do Estado na atividade econômica, a qual foi identificada com a ineficiência, improdutividade e elevados custos que envolvem o setor produtivo em alguns países.

Esta visão neo-liberal confunde os objetivos do empreendimento privado com o empreendimento estatal. Os primeiros buscam maximizar o lucro para atingir sucesso; os últimos dependem de alguns outros valores, fundamentalmente o retorno social.

Ao Estado não interessa que cada empresa considerada individualmente obtenha resultados financeiros positivos. A expansão das empresas estatais foi o que viabilizou o surgimento e o desenvolvimento do parque industrial brasileiro. Foi com a realização da política voltada para a oferta de matérias-primas, combustíveis, energia elétrica a preços e condições altamente favoráveis que foi possível desenvolver o mesmo segmento industrial privado, que agora defende uma ampla e irrestrita privatização.

Reconhecemos que nosso país atravessa atualmente uma fase de esgotamento daquele padrão de crescimento baseado no Estado regulamentador e empresário. Contudo, cumpre ressaltar que o resgate do papel e da importância do mercado não deve ser realizada às custas de se propugnar por um Estado mínimo, desmontado e ausente, incapaz de atender às enormes e pungentes demandas sociais existentes no Brasil.

Apesar da enorme discussão que envolve a revisão do papel do Estado na economia nacional, muito pouco foi realizado. O modelo que temos se esgotou, mas as iniciativas visando modelos substitutos foram insuficientes, quando não foram deturpadas pelos fortes interesses envolvidos da parte de elites conservadoras que historicamente se desenvolveram à sombra de privilégios e incentivos estatais. Nestes casos, a privatização deixou de se tornar uma excelente oportunidade para democratizar o capital estatal e sanear e reordenar as finanças públicas para se transformar num instrumento de criação de monopólios privados.

O programa de privatização brasileiro, realizado antes do mandato Collor de Mello, afetou somente aquelas empresas que estavam sob o controle transitório da União, devido à conversão em participação acionária de créditos por operações de empréstimo concedidos por instituições financeiras governamentais ou para proteger investimentos minoritários do Estado em empresas privadas insolventes. A venda destas empresas acarretou num montante correspondente a 0,6% do patrimônio líquido das empresas estatais do setor produtivo, o que revela um resultado de pouquíssima expressão.

Já em 1990, o então presidente Collor iniciou o seu Programa Nacional de Desestatização com o discurso de que privatizar não significa apenas reduzir a participação do Estado na atividade econômica, mas também reorientar recursos para áreas de maior retorno social, fortalecendo o papel valioso e exclusivo do governo, que é o de zelar pelo interesse comum.

Dentro desta concepção política sobre o tema surge uma outra questão aos nossos olhos...

5. POR QUE PRIVATIZAR?

A participação direta do Estado na economia tem se deparado com sérias dificuldades decorrentes do recrudescimento da crise econômica e da crise fiscal, o que tem reduzido as disponibilidades de recursos para investimentos.

A este fato, alia-se um outro, que tradicionalmente permeou toda a evolução da atividade estatal - o patrimonialismo, ou seja, a utilização das

empresas com a finalidade atender a conveniências e interesses de grupos políticos. Isto ensejou o surgimento de duas ordens de problemas principais:

a) empresas estatais utilizadas como instrumento nas barganhas políticas. As condicionantes financeiras, mercadológicas e gerenciais perdem sua força no processo decisório, prejudicando a capacidade de geração interna de receita e forçando o repasse de recursos do caixa do Tesouro. Ressalte-se, ainda, que tais repasses nem sempre atendem à lógica das prioridades do plano de governo, gerando situações de paralisação ou diminuição do ritmo de projetos importantes para atender a investimentos menos prioritários detentores de altos dividendos políticos.

b) estatais utilizadas como instrumento de política macroeconômica. Especialmente durante a década de 70, as empresas foram forçadas a captar recursos externos para o financiamento de seus programas de investimento, como parte da política, então adotada, de viabilização do balanço de pagamentos. Isso provocou níveis de endividamento incompatíveis com o porte de numerosas empresas. Além disso, no bojo da política antiinflacionária, a totalidade das empresas foi submetida a uma política sistemática de controle de preços e tarifas, resultando numa deterioração de seu capital de giro.

A queda pronunciada nos resultados financeiros das estatais tem reforçado sua dependência dos recursos do Tesouro para capital de giro. É certo que este canal de financiamento encontrou seus limites e o estrangulamento da capacidade de investimentos nos setores de elétrico, de telecomunicações, de transportes e de armazenagem se constituirão numa das principais dificuldades que o próximo governo terá de enfrentar.

Este aspecto pode ser observado nos quadros I, II e III a seguir, onde se procura quantificar a redução no valor de investimentos das empresas estatais nos anos de 1991 até 1993.

No quadro I, o Orçamento de Investimento das Estatais revela quedas pronunciadas nas previsões orçamentárias nas rubricas de investimentos das principais companhias. O quadro II apresenta a evolução dos investimentos efetivamente realizados, o qual, de uma forma geral, tem se mostrado inferior àquele indicado na proposta orçamentária. Por fim, o quadro III revela que, no período analisado, o volume de recursos próprios e de aportes do Tesouro destinados a investimentos tem

decrecido, cedendo lugar para operações de crédito internas e externas de longo prazo, bem mais onerosas para as empresas.

Diante do quadro de penúria financeira do setor e da carência de recursos para investimento, a solução mágica seria privatizar.

Com a aprovação da Lei nº 8.031/90, o Governo Collor deu início à iniciativa mais efetiva de desmobilização do Estado jamais implementada. Num primeiro momento, o chamado Programa Nacional de Desestatização envolveu a extinção de 10 companhias e a alienação do controle acionário de 20 empresas estatais, pertencentes principalmente aos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica. Somente no ano de 1992, foram objeto de leilão e transferidas para o setor privado 14 empresas. No momento, foram incluídas mais 12 empresas no Programa, perfazendo um total de 32 empresas controladas direta ou indiretamente pelo Governo Federal que foram ou serão privatizadas. Além disso, o Programa prevê a alienação de participações minoritárias.

O cronograma do PND pode ser observado no quadro IV e V a seguir.

Com base nos dados do "Perfil das Empresas Estatais - 1988", publicado pela antiga SEST/SEPLAN, e excluindo as empresas que se encontram atualmente em processo de transferência para os governos estaduais, bem como as empresas estatais dedicadas às atividades exclusivas do Estado, além daquelas extintas, chega-se à conclusão de que do universo total de 177 empresas do setor produtivo, restam apenas 74 para serem privatizadas.

Contudo, a credibilidade do PND e da própria atuação do BNDES, enquanto gestor do Programa, estão comprometidas em razão de uma série de denúncias de irregularidades que atingem praticamente todas as operações realizadas. O Tribunal de Contas da União, diante de tantas críticas e das conseqüentes pressões da sociedade civil, assumiu a atribuição de realizar, em conjunto com setores do Poder Executivo, auditorias nos laudos de avaliação e de fixação do preço mínimo das empresas que serão privatizadas.

Uma destas empresas - a Açominas - já tem auditoria finalizada, tendo-se chegado à conclusão de que a montagem dos fluxos de caixa que permitem avaliar a companhia (serviços A e B) apre-

sentaram sérias incorreções, que subavaliaram o valor do preço mínimo em cerca de US\$ 300 milhões.

Foge do objetivo deste ensaio realizar comentários mais profundos sobre as irregularidades que permeiam o Programa de Privatização brasileiro, contudo, cumpre dedicar algumas linhas a uma questão que surpreende pela disfaçatez com que tais aspectos são conhecidos e identificados, sem que as autoridades sejam cobradas no sentido de rever os procedimentos adotados.

Problemas semelhantes ao da Açominas foram identificados no laudo de avaliação econômico-financeira da Embraer, a próxima empresa na lista das privatizações. Inclusive, foi divulgada na imprensa a denúncia de que estariam ocorrendo articulações e acordos prévios entre os futuros compradores da estatal, com vistas a reduzir seu valor em leilão.

Estes fatos reforçam nossa crença de que a privatização, por si só, não se constitui na solução para os desequilíbrios financeiros da União, nem permitirá superar os gargalos na área de investimentos, ou mesmo criar condições para a estabilização da economia. De tudo o que já foi feito até agora, reconhecemos que a crise econômica persiste, os déficits orçamentários não vislumbram grande redução sem a adoção de uma reforma tributária e sem a contenção dos juros internos, e a capacidade de investimento continuará comprometida pelas incertezas da economia. Por seu turno, o setor privado nacional não acena com novas alternativas de condução do processo de desenvolvimento econômico em níveis compatíveis com uma taxa de crescimento do PIB de 5% a.a. Enquanto isso, o ingresso de capital estrangeiro parece que tem concentrado nas aplicações especulativas.

A economia brasileira é detentora de um caráter urbano industrial que tem se voltado cada vez mais para o cartel, o *trust* e o oligopólio, em lugar de sistemas mais competitivos. Isso acentua a imprescindibilidade da ação reguladora do Estado e de sua atuação em alguns setores da economia. Em face do quadro econômico e social altamente concentrador de renda e de oportunidades, a pura e simples desestatização indiscriminada jamais poderá se constituir na fórmula mágica para a saída da crise, podendo, ao contrário, acirrar o caráter perverso e excludente do modelo econômico brasileiro.

6. ALGUMAS PROPOSTAS PARA CORREÇÃO DE RUMOS DO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO.

O PND, na forma em que vigora hoje, é a forma mais sutil de corrupção. Isso é o que concluem alguns dos especialistas na área. De fato, o Programa tem permitido a transferência de um imenso patrimônio da sociedade para alguns grupos privados, a preços abaixo do valor patrimonial alienado (Vide Quadro VI). Ainda não se dispõe de uma avaliação dos reflexos que advirão de um processo de privatização altamente concentrador e oneroso para os cofres públicos. As estatais, invariavelmente, passam por um saneamento anterior à venda, na qual o Tesouro assume um volume de dívidas que chegam, em muitos casos, a montantes superiores aos efetivamente arrecadados nos leilões.

Este prejuízo não é propriamente deste Governo, mas sim de toda a sociedade, que ao longo de décadas se sacrificou para construir aquele patrimônio.

À guisa de conclusão, apresentamos algumas propostas que, julgamos, seriam necessárias para que se efetive a revisão do atual processo de desmobilização do Estado.

- Reativar o sistema de informações acerca das empresas estatais, de forma a viabilizar um acompanhamento efetivo de seu desempenho à luz das demandas nacionais, bem como facilitar a fiscalização e controle por parte de entidades representativas da sociedade civil.

- Realizar o mapeamento do setor das empresas estatais, a partir de uma análise que envolva o histórico, cumprimento dos objetivos, sua inserção no contexto econômico e social e o papel desempenhado. Com isso se poderia dar uma adequada fundamentação política às privatizações.

- Instituir novo modelo gerencial, através do desenvolvimento de contratos de gestão.

- Adotar uma política tarifária realista, sem descuidar da necessidade de aplicar preços e tarifas sociais para os setores que atendem aos segmentos sociais de renda baixa.

- Pulverizar a titularidade das ações alienadas e estabelecer limites rígidos contra a concentração das vendas a poucos investidores em condições que caracterizem a formação de monopólios.

- Determinar a participação de representantes do Congresso Nacional, de representantes dos trabalhadores e de dirigentes das empresas na Comissão Diretora de Privatização junto ao BNDES.

- Determinar a realização de auditoria prévia em todos os laudos de avaliação das empresas, e a divulgação de suas conclusões antes de efetivada a alienação.

- Realizar uma avaliação da política do governo sobre as estatais.

- Vedar a privatização na área dos serviços sociais, tais como saúde, previdência, educação e financiamento habitacional

- Proceder a um mapeamento das ações

em poder do Tesouro Nacional que poderiam ser alienadas, sem que isso representasse uma perda do controle acionário. Isso poderia se constituir numa alternativa capaz de gerar caixa imediata aos cofres públicos. Este mapeamento encontra-se apresentado em anexo.

Por fim, é importante salientar o óbvio, ou seja, o processo de privatização deve ser conduzido com extremo cuidado. Cumpre definir com clareza os tipos de empresas que seriam incluídas, dentro de uma discussão ampla, baseada na maior transparência e abertura à participação e manifestação dos vários segmentos da sociedade, atenuando, assim, a força das pressões e interesses do setor privado. Neste contexto, um programa de privatizações realmente voltado para a modernização do Estado e da sociedade deve buscar sua institucionalização, através do Congresso Nacional, de modo a assegurar a legitimidade e a continuidade dos esforços.

QUADRO I

ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS - 1991 a 1994

US\$ mi dez/90

SISTEMA	REALIZADO 1991	REALIZADO 1992	ORÇADO ^a 1992	APROVADO ^b 1993	ORÇADO 1994	VARIAÇÃO% ORÇ.94/ APROV.93
PETROBRÁS	2343	2402	3487	3485	2121	-39
ELETRORBRÁS	1717	1567	2307	2334	1849	-21
SIDERÚRGICO	198	39	244	244	-	-
VALE DO RIO DOCE	274	256	915	915	603	-34
TELEBRÁS	2883	3164	3539	3551	3017	-15
RFFSA	80	65	303	340	200	-41
ITAIPU	531	351	96	96	77	-19
TOTAL	8026	7844	10891	10965	7869	-28

Deflatores: IGP/DI médio bimestral, IGP/DI abril/91 para orçamento de 1992. IGP/DI abril/92 para orçamento de 1993, IGP/DI abril/93 para o orçamento de 1994. a) Previsão inicial do orçamento para 1993, elaborada na gestão Collor, revisada pelo governo Itamar e encaminhada ao Congresso. b) Lei n° 8652 de 29/4/93. O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais não inclui as empresas privatizadas a partir da data de suas vendas.

Fonte: DOU (diversos); Projeto de Lei n° 26, volume III (Congresso Nacional, 1991); Projeto de Lei n° 44, volume III (Congresso Nacional, 1992); Mensagem n° 132 (Congresso Nacional, 1992); Projeto de Lei n° 23, volume III (Congresso Nacional, 1993). Elaboração: Área de Empresas Estatais do IESP.

QUADRO II
INVESTIMENTO DAS ESTATAIS - 1992 e 1993

Resultados bimestrais em US\$ mi dez/90 e variação (%)

SISTEMA	1992			1993			VARIÇÃO % 1993	
	V	VI	ACUMULADO	V	VI	ACUMULADO	VI	ACUMULADO
PETROBRÁS	372,00	353,80	2402,00	297,40	400,00	1989,00	13	-17,20
ELETROBRÁS	381,40	328,40	1567,20	232,00	190,40	1267,90	-42,00	-19,10
SIDERÚRGICO	nd	nd	39,20	0,00	0,00	17,70		
VALE DO RIO DOCE	50,60	4,90	256,10	33,20	54,60	221,60	1021,00	-13,50
TELEBRÁS	483,60	575,90	3163,90	429,30	535,20	2739,90	-7,00	-13,40
RFFSA	10,90	15,50	64,90	17,40	12,50	51,20	-19,00	-21,10
ITAIPU	92,10	nd	350,60	83,60	nd	307,00	nd	-12,50
TOTAL	1390,70	1279,00	7844,1a	1092,80	1192,70	6594,2b	-7,00	-15,9

Deflatores: IGP/DI médio bimestral. a) No total não estão inclusos os valores referentes ao 5° e 6° bimestres do setor siderúrgico e ao 6° bimestre de Itaipu, que não remeteram as informações. b) No total não está incluído o valor referente ao 6° bimestre da Itaipu, que não remeteu a informação.

Fonte: Ver Tabela 6. Elaboração: Área de Empresas Estatais do IESP.

QUADRO III
FONTES DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS

Composição (%)

ESPECIFICAÇÃO	1992 - BIMESTRAL			1993 - BIMESTRAL			1994	
	ORÇADO	VI	ACUMULADO	APROVADO ^b	V	VI		ACUMULADO
GERAÇÃO PRÓPRIA / OUTROS RECURSOS DE LONGO PRAZO	67	80	80	67	72	66	77	57
RECURSOS P/AUMENTO DO PL	13	12	8	9	4	9	5	11
DO TESOURO	6	3	2	2	1	1	1	4
DEMAIS	7	9	6	7	3	8	4	8
OPERAÇÕES DE CRÉDITO PL	20	8	12	24	24	25	15	31
DO TESOURO	8	3	5	8	6	8	5	11
DEMAIS	12	5	7	16	18	17	13	20
TOTAL^c	100	100	100	100	100	100	100	100

As discrepâncias nas somas devem-se ao arredondamento. a) Previsão inicial para 1992. b) Lei n° 8652 de 29/4/93. c) Ver Notas Metodológicas.

Fonte: Ver Tabela 6. Elaboração: Área de Empresas Estatais do IESP.

QUADRO IV

SÍNTESE DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

EMPRESAS PRIVATIZADAS	DATA DO LEILÃO	PREÇO MÍNIMO NO LEILÃO US\$ MI	ÁGIO (%)	PRINCIPAL MOEDA	PRINCIPAL COMPRADOR	DURAÇÃO DO PROCESSO/ MESES
USIMINAS	24/10/91	974,1	14,2	SIBR	Consórcio Bozano Simonsen (a)	14
CELMA	1/11/91	72,6	25,0	SIBR	Andrade Gutierrez e Bancos Boa Vista e Safra	12
MAFERSA	11/11/91	18,5	161,1	OFND	Refer	15
COSINOR	14/11/91	12,0	13,8	CPs	Grupo Gerdau	15
SNBP	14/1/92	7,8	54,7	SIBR	Cinco	14
INDAG	23/1/92	6,8	0,0	CPs	IAP	14
AÇOS FINOS PIRATINI	14/2/92	42,0	153,0	CPs	Grupo Gerdau	18
PETROFLEX	10/4/92	178,4	20,8	CPs	Consórcio PIC(b)	17
COPEL	15/5/92	617,0	29,2	DVR	Consórcio PPE(c)	21
ÁLCALIS	15/7/92	46,6	0,0	DVR	Grupo Fragozo Pires	20
CST- PRIMEIRO LEILÃO	16/7/92	294,8	0,2	DVR	Grupo Bozano Simonsen, CVRF e Unibanco	24
CST - SEGUNDO LEILÃO	23/7/92	36,9	0,0	DVR	Grupo Bozano Simonsen e Unibanco	24
NITRILFEX	6/8/92	26,2	0,0	DVR	ITAP	20
FOSFÉRTIL	12/8/92	139,2	27,1	DVR	Consórcio Fertifoz	23
POLISUL	11/9/92	56,9	0,0	CPs	Hoechst e Ipiranga	25
PPH	29/9/92	25,2	62,2	CPs	Petropar, Himont e Odebrecht	25
GOIASFÉRTIL	8/10/92	12,7	0,0	TDA	Fosfertil	25
ACESITA	23/10/92	347,6	29,5	OFND	Previ, Sistel e Banco Safra	19
CBE	3/12/92	10,9	0,0	DVR	Unigel	21
POLIOLEFINAS	19/3/93	87,1	0,0	CPs	Odebrecht	24
CSN	2/4/93	1056,6	0,0	DVR	Banco Bamerindus, Grupo Vicunha, Docenave, Bradesco e Itaú	15
ULTRAFÉRTIL	24/6/93	204,4	0,0	DVR	Fosfertil	33
COSIPA	20/8/93	166,3	98,8	SIBR	Anquila e Brastubo	19
AÇOMINAS	10/9/93	296,4	87,0	DVR	Cia. Min. Part. Industrial	19
OXITENO	15/9/93	53,9	0,0	MDFA	Dresdner Bank e Ultraquimi	30
PQU	24/1/94	270,0	0,0	DVR	Union Carbide, Polibrasil, Privatinvest e Odebrecht	34
ARAFÉRTIL	15/4/94	10,7	0,0	nd	Quimbrasil e Fertilul	41

O preço mínimo foi convertido pelo dólar comercial de venda na data de liquidação financeira da operação. a) As principais instituições que compõem o Consórcio Bozano-Simonsen são: Bozano Leasing, Grupo Econômico, Grupo Bamerindus, Banco América do Sul, Distribuidores de Aço Fasal, Confab e Benafer. b) O Consórcio PIC é integrado pela Suzano, Unipar e Coperberq/Norquisa. c) O Consórcio PPE é integrado principalmente pela Empetro, PPH e Poliolefinas.

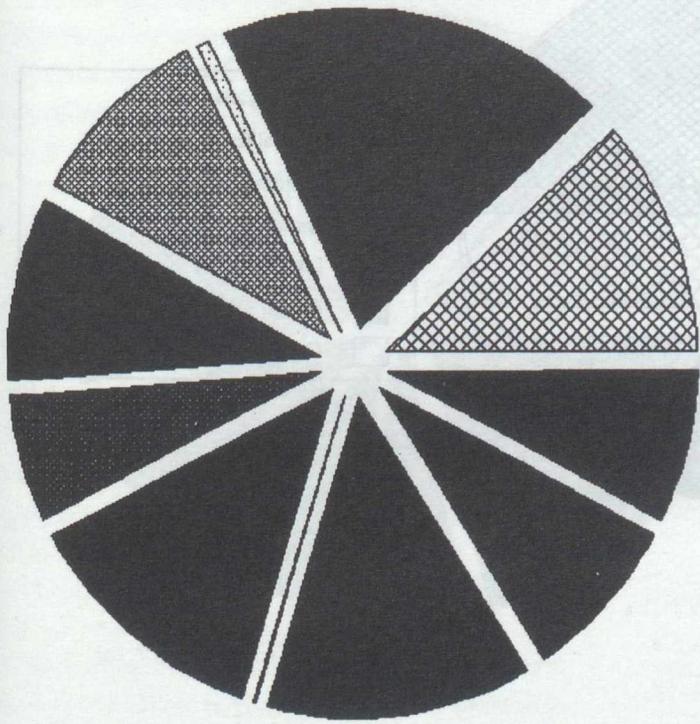
Fonte: GM (diversos). FSP (diversos) e BNDES. Elaboração: Área de Empresas Estatais do IESP.

QUADRO V
ANDAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

SETOR	EMPRESA	INÍCIO DO PROCESSO	ESTÁGIO ATUAL(a)							DATA DO LEILÃO		
			1	2	3	4	5	6	7	PREVISÃO ANTERIOR	PREVISÃO ATUAL	
SISTEMA PETROQUISA	PÓLO DE TRIUNFO											
	Copesul	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	15/2/92	Leiloada
	Petroquímica Triunfo	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Set/92	Ago/94
	Polisul	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	11/9/92	Leiloada
	PPH	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	29/9/92	Leiloada
	PÓLO DO RIO DE JANEIRO											
	Petroflex	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	10/4/92	Leiloada
	Ácalis	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	15/7/92	Leiloada
	Nitriflex	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	6/8/92	Leiloada
	FCC	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	nd
	PÓLO DE SÃO PAULO											
	Petroquímica União	5/3/91	-	-	-	-	-	-	-	-	24/1/94	Leiloada
	Polidivados	5/3/91	-	-	-	-	-	-	-	-	17/12/92	Mai/94
	Petrocoque(b)	5/3/91	-	-	-	-	-	-	-	-	20/8/93	Ago/94
	Poliolefinas	5/3/91	-	-	-	-	-	-	-	-	19/3/93	Leiloada
	Poiibrasil	5/3/91	-	-	-	-	-	-	-	-	17/12/92	Mai/94
	Oxiten	5/3/91	-	-	-	-	-	-	-	-	15/9/93	Leiloada
	Cia Brasileira de Estireno	5/3/91	-	-	-	-	-	-	-	-	3/12/92	Leiloada
	PÓLO DE CAMAÇARI											
	Copene	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Abr/94	nd
	Acrinor	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Mai/94
	CBP	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Nov/94
	CQR	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Abr/94	nd
	Ciquine	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Jul/94
	CPC	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Abr/94	nd
	Deten	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Nov/94
	EDN	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Jul/94
	Metanor	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Nov/94
	Nitrocarbono	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Mai/94
	Nitroclor	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Jul/94
	Polialden	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Abr/94	nd
	Polipropileno	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	nd
	Politeno	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Mai/94
Pronor	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Nov/94	
OUTROS												
Salgema	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Abr/94	nd	
Alclor	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Jun/94	
Cinal	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Mai/94	
Coperbo	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Abr/94	nd	
FERTILIZANTES												
Indústria Carboquímica												
Catarinense (ICC)	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Nov/92	Em liquid.	
Goiasfertil	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	8/10/92	Leiloada	
Nitrofertil	11/9/90	-	-	-	-	-	-	-	-	Dez/92	Excluída	
Fosfertil	11/9/90	-	-	-	-	-	-	-	-	12/8/92	Leiloada	
Ultrafertil	11/9/90	-	-	-	-	-	-	-	-	24/6/93	Leiloada	
PETROFÉRTIL(c)												
Arafertil	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	15/4/94	Leiloada	
Indag	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	23/1/92	Leiloada	
Light	23/6/92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Jun/94	
Escelsa	23/6/92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Jul/94	
OUTROS												
Mineração Caraliba	16/8/90	-	-	-	-	-	-	-	-	17/3/94	6/5/94	
Franave	1/11/90	-	-	-	-	-	-	-	-	a liquidar	nd	
Embraer	14/1/92	-	-	-	-	-	-	-	-	25/3/94	20/5/94	
Lloyd Brasileiro	16/1/92	-	-	-	-	-	-	-	-	30/3/94	11/5/94	
Cobra Computadores	27/2/92	-	-	-	-	-	-	-	-	8/4/94	6/5/94	
RFFSA	11/3/92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Set/94	
Agef(e)	11/3/92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Set/94	
Valec	11/3/92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	nd	
Banco Meridional	17/9/92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Dez/94	
Nuclep	4/3/94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

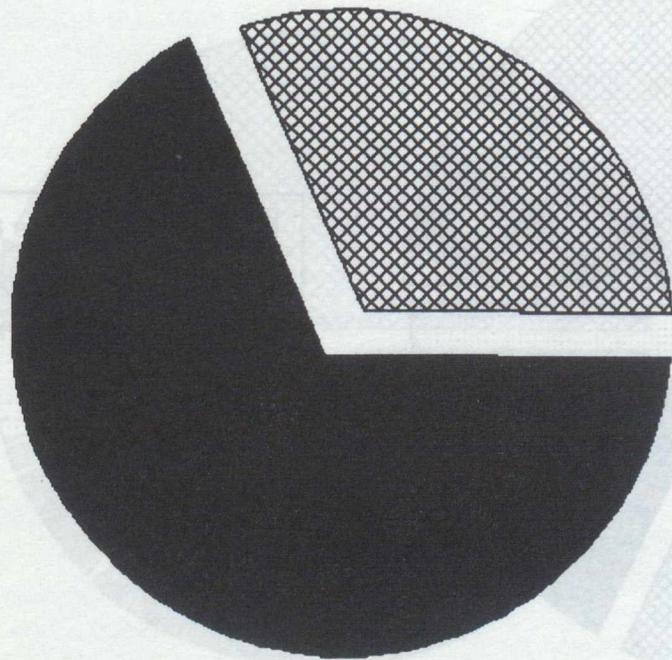
(a) Estágios: 1. Inclusão oficial no programa. 2. Publicação dos editais para contratação de consultores privados. 3. Submissão e aprovação das propostas dos candidatos. 4. Análise de propostas, seleção de consultores e assinatura de contratos. 5. Andamento dos Serviços "A" e "B". 6. Aprovação dos métodos de venda. 7. Publicação dos editais de venda. 8. Leilão público. (b) Ver Notas Metodológicas. (c) Trata-se da venda da participação acionária da Petroquisa e da Petrofertil nas empresas listadas. (d) As linhas tracejadas indicam modificações em relação ao número anterior. (e) A Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S/A (AGEF) é subsidiária da RFFSA. Serviço A: Avaliação Econômico-Financeira. Serviço B: Avaliação Econômico-Financeira e montagem do Processo de Privatização. A empresa ou consórcio vencedor deste serviço ficará encarregada também da execução do Processo.

Fonte: Sistema BNDES - Programa Nacional de Desestatização/BNDES - "The Brazilian Privatization Program" - (meio/91) e jornais diários. Elaboração: Área de Empresas Estatais do IESP.



⊠	Empregados 11,8%
■	Capital existente 19,8%
▤	CBS 0,6%
▥	Docenave 9,4%
■	Bamerindus 9,1%
■	Privatinvest 6,3%
■	Outros 13,5%
■	Pessoa Física 0,1%
■	Outros 13,5%
■	Vicunha 9,2%
■	Bradesco 7,7%

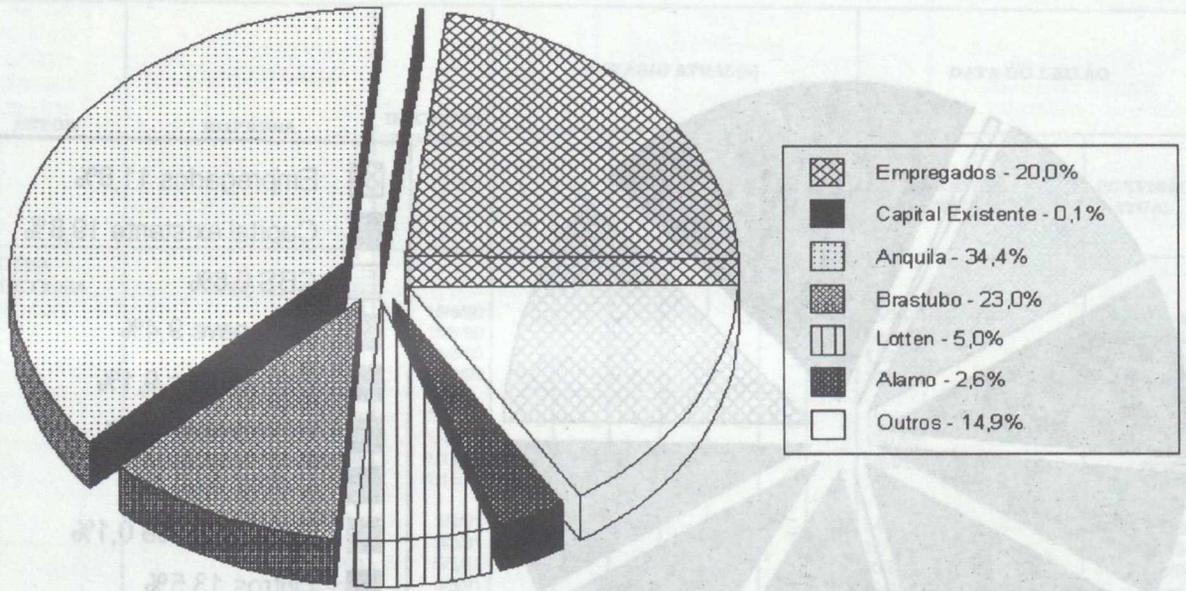
POLIOLEFINAS



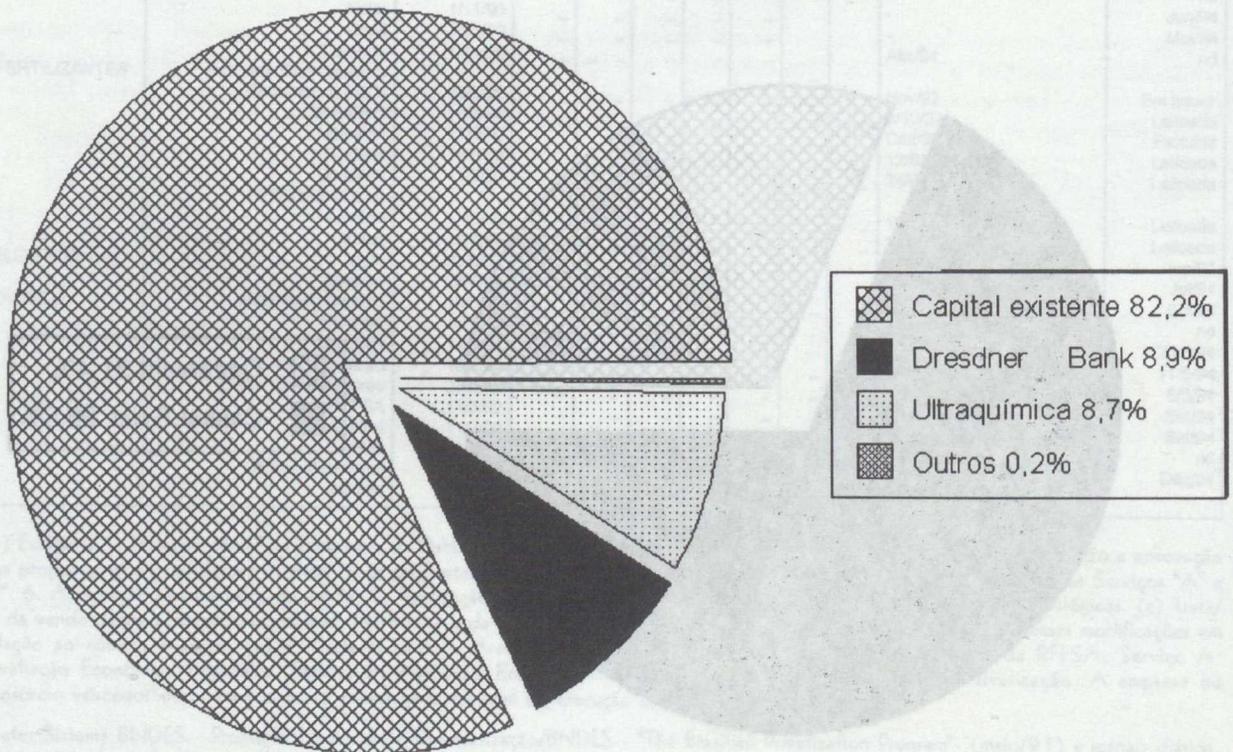
⊠	Odebrecht 31,4%
■	Capital Exist. 68,6%

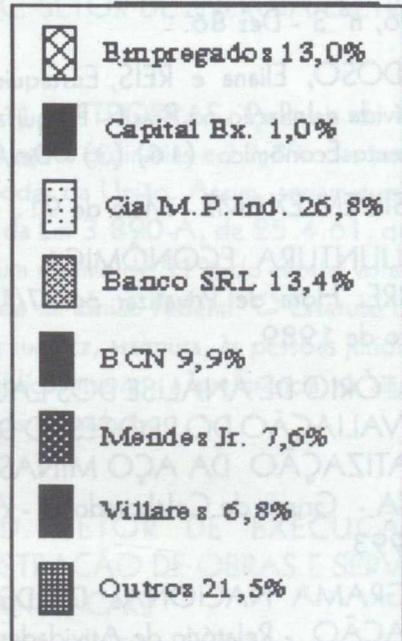
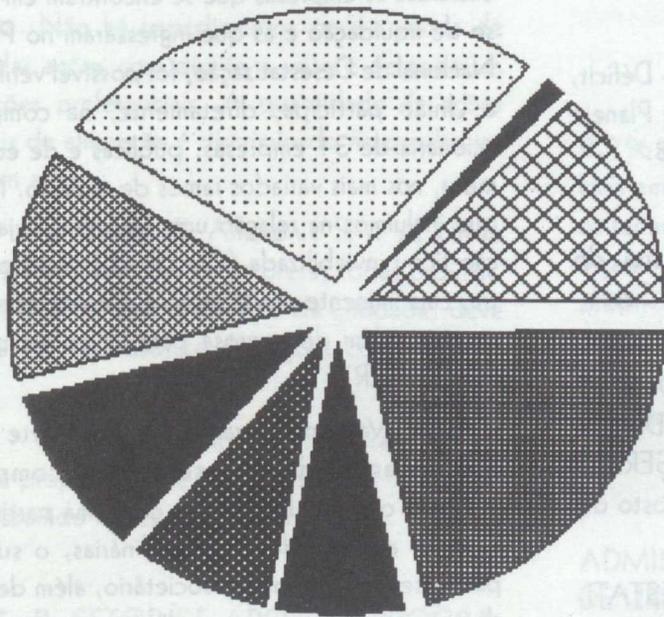
COSIPA

ANDAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

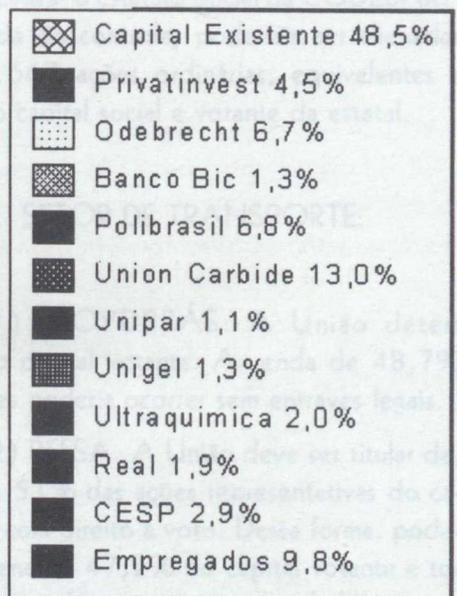
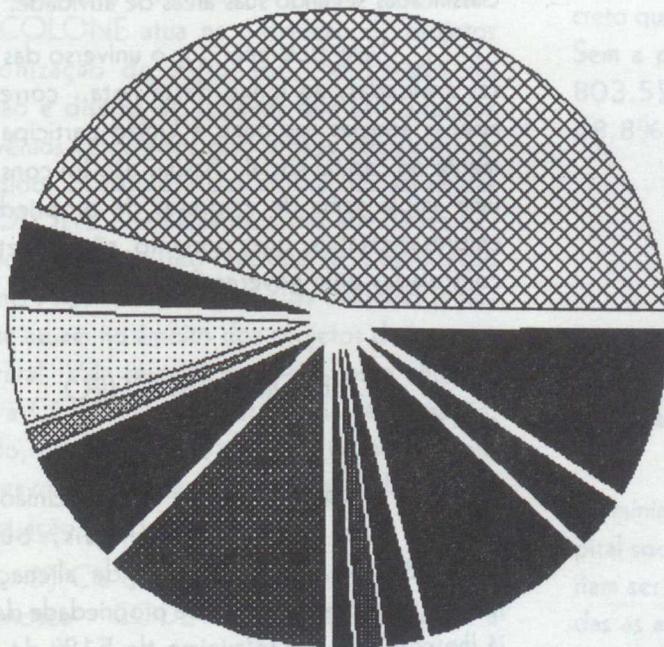


OXITENO





PQU



BIBLIOGRAFIA

- WERNECK, Rogério Furquim - Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público - Pesquisa e Planejamento Econômico. Vol. 16, nº 3 - Dez 86.
- CARDOSO, Eliana e REIS, Eustáquio - Déficit, Dívida e Inflação no Brasil - Pesquisa e Planejamento Econômico. (16) (3) - Dez/88.
- BRASIL EM EXAME - Maio de 91.
- CONJUNTURA ECONÔMICA - Carta do IBRE: Hora de Privatizar, pgs. 7/10. Setembro de 1989.
- RELATÓRIO DE ANÁLISE DOS LAUDOS DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO DA AÇO MINAS GERAIS S/A - Grupo de Colaboradores - Agosto de 1993.
- PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO - Relatório de Atividades - 1992.
- INDICADORES IESP - Instituto de Economia do Setor Público/FUNDAP.

ANEXO

A partir de um levantamento das participações societárias da União Federal, do qual foram excluídas as empresas que se encontram em processo de liquidação e as que ingressaram no Programa Nacional de Desestatização, foi possível verificar que a União participa, diretamente, na composição acionária de 31 empresas, públicas e de economia mista, nos mais variados ramos de atuação. Note-se que incluímos na relação uma empresa, cuja alienação ficou inviabilizada (Cia Lloyd Brasileiro) e outra, cuja iminente privatização é considerada desnecessária, além de onerosa para os cofres públicos (EMBRAER).

Vale considerar que grande parte das entidades analisadas apresenta uma composição acionária onde a União figura com uma participação superior a 51% de ações ordinárias, o suficiente para assegurar o controle societário, além de dispor de ações preferenciais, sem direito a voto. Tal quadro revela o significativo comprometimento do Tesouro com ativos de natureza mobiliária, nem sempre vinculados a atividades típicas de governo.

A seguir encontram-se elencadas as possibilidades de realização de ativos mobiliários de propriedade da União, e, no caso específico das empresas nas quais a União detém participação majoritária, garantindo-se um mínimo de 51% do capital votante. Nesse sentido, foram consideradas apenas as empresas com participação majoritária da União, classificadas segundo suas áreas de atividade.

Vale esclarecer que o universo das empresas analisadas, ao longo desta nota, corresponde apenas àquelas nas quais a União participa diretamente no capital social. Assim, não foi considerada uma ampla gama de empresas de propriedade de empresas estatais, que, portanto, são indiretamente controladas pelo governo federal.

A. SETOR FINANCEIRO.

1) Banco do Brasil SA. A União detém 1,39% das ações preferenciais, ou seja, 17.708.894 ações, passíveis de alienação. O número de ações ordinárias de propriedade da União já lhe confere o limite mínimo de 51% de partici-

pação no capital votante.

2) Banco Meridional do Brasil SA. Atualmente, a União Federal é proprietária de 100% das ações ordinárias e de 51,4% de ações preferenciais, assumindo, assim, a posição de principal acionista. Não há impedimentos para a venda de 49% das ações com direito a voto e de todas as suas ações preferenciais. A quantidade de ações passíveis de alienação é discriminado no quadro resumo em anexo.

3) Banco da Amazônia SA. A União possui 51% das ações da empresa, todas ordinárias e, de acordo com o estatuto da entidade, deve deter a maioria absoluta das ações com direito a voto.

4) Banco do Nordeste do Brasil SA. A União é proprietária de 51% das ações ordinárias, não possuindo ações preferenciais.

B. SETOR DE APOIO A PROGRAMAS E PROJETOS VOLTADOS AO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA NACIONAL E REGIONAL.

1) BNDES. Empresa pública, de acordo com a Lei nº 5.662, de 21.6.71, o capital do BNDES pertence, na sua totalidade, à União Federal.

2) Cia de Colonização do Nordeste - COLONE. A União participa com 98,77% das ações ordinárias e 97,99% das ações preferenciais. A COLONE atua na promoção de projetos de colonização do Alto Turi, no Estado do Maranhão e dispõe de recursos que são oriundos de convênios celebrados com órgãos oficiais a fundo perdido. A natureza das atribuições assumidas pela COLONE é semelhante à das atividades desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e suas unidades regionais, que atuam no âmbito dos projetos de assentamento rural. Vale ressaltar que, em nosso entendimento, a COLONE não está sujeita à alienação, podendo, porém, dado o disposto no período anterior, ser realizados estudos no sentido de se unificar a sua ação e a do INCRA.

3) Cia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF. A União detém a totalidade do capital social desta empresa pública.

4) VALEC. Poderiam ser alienadas ações representativas de 49% do capital social, já que é constituída sob a forma de sociedade anônima.

C. SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA

1) ELETROBRÁS. Passíveis de venda: 8,7% das ações ordinárias e 13,8% das preferenciais em poder da União. Assim, seriam cumpridos os termos da Lei 3.890-A, de 25.4.61, que visa a garantir um mínimo de 51% do capital votante de propriedade da União Federal. O Estatuto da Empresa, por sua vez, assegura, às pessoas jurídicas de direito público interno, a preferência na aquisição de ações da Eletrobrás.

D. SETOR DE EXECUÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE URBANIZAÇÃO

1) Cia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR. Esta empresa pública apresenta uma composição acionária na qual a União participa com 99,8% das ações ordinárias. A Lei 6.665, de 24.9.79, que criou a CODEBAR, estabelece, em seu artigo 4º que "a participação acionária da União será majoritária e transitória, extinguindo-se pela doação que o Poder Executivo fica autorizado a fazer das ações de sua propriedade à Prefeitura Municipal de Barcarena, nas condições fixadas no Decreto que aprovar o Estatuto Social da CODEBAR." Sem a perda do controle, poderiam ser alienadas 803.528.667 ações ordinárias, equivalentes a 48,8% do capital social e votante da estatal.

E. SETOR DE TRANSPORTE.

1) LLOYDBRÁS. A União detém 99,7% do capital votante. A venda de 48,7% destas ações poderia ocorrer sem entraves legais.

2) RFFSA. A União deve ser titular de, no mínimo, 51% das ações representativas do capital social com direito a voto. Dessa forma, poderiam ser alienadas 47,2% do capital votante e todas as ações preferenciais em poder da União.

F. SETOR DE MINERAÇÃO E METALURGIA

1) Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM. A União detém 94,2% do capital votante e 69% do capital não votante. Ainda que sua atuação esteja voltada ao aproveitamento de recursos minerais e hídricos, a empresa realiza atividades típicas de governo, suplementando a iniciativa privada na pesquisa, além de prestar assistência financeira à pequena e média empresa nacional de mineração. Segundo o Decreto-lei nº 764, de 15.8.69, qualquer alteração na composição acionária deverá respeitar o limite mínimo de 51% de ações com direito a voto mantidas pela União.

2) Cia Siderúrgica da Amazônia - SIDERAMA. Participam diretamente do capital votante da empresa a União (60,6%), a SUDAM (13,8%), a Siderbrás (10,9%), e o Governo do Estado do Amazonas (7,5%), além de outros acionistas minoritários. Cumpre salientar que, na AGO de 11.4.90, o Estado do Amazonas manifestou interesse na aquisição das ações representativas do capital da União na companhia.

3) Cia Vale do Rio Doce - CVRD. Segundo o estatuto da empresa, as ações preferenciais têm os mesmos direitos das ações ordinárias, com exceção do voto para eleição dos membros do Conselho de Administração. Assim, possuindo a CVRD 51,1% do capital total, não caberia a alienação pela União de nenhuma de suas ações, mesmo preferenciais.

4) PETROBRÁS. A Lei 2.004, de 3.10.53, que criou a Petrobrás, assegura à União 51% do capital votante e 51% do capital social. Por achar-se no seu limite mínimo, os ativos da União na empresa não poderão ser objeto de alienação.

G. INDÚSTRIA AERONÁUTICA E INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA.

1) EMBRAER. A União poderia se desfazer de 45,5% das ações ordinárias em seu poder.

2) INFRAERO. Trata-se de empresa pública de que a União participa de 88,4% do

capital social.

3) TASA. O Decreto Lei nº 107, de 16.1.67, determina que o capital social é formado por ações subscritas e totalmente realizadas pela União. O FND, contudo, detém 0,05% das ações da companhia, enquanto o Governo Federal é proprietário de 99,95% do capital.

H. SETOR DE COMUNICAÇÕES

1) RADIOBRÁS. É empresa pública, com atribuições específicas de divulgação das realizações do Governo Federal e de difusão de programação educativa. Apesar de a União deter 100% do capital social, formado apenas por ações ordinárias, a legislação que constitui a empresa admite a participação dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, resguardado o limite mínimo de 51% do capital para a União.

2) TELEBRÁS. Holding do setor de serviços públicos de telecomunicações, a Telebrás possui uma composição acionária formada pela União (52,3% de ações ordinárias e 0,3% de ações preferenciais), FND (18,3% de ações ordinárias e 1,15% de ações preferenciais) e Setor Privado (27,2% de ações ordinárias e 55,4% de ações preferenciais), dentre outros. Segundo a Lei nº 5.792, de 11.7.1972, cabe à União um mínimo de 51% do capital votante da TELEBRÁS, podendo alienar, a qualquer tempo, o que exceder àquele limite. Neste caso, poderiam ser alienadas 1,27% das ações ordinárias e a totalidade das ações preferenciais em poder da União.

I. SETOR DE SAÚDE.

1) Hospital Cristo Redentor, Hospital Fêmea e Hospital Nossa Senhora da Conceição. Hospitais que já foram de propriedade privada, mas por razões de inadimplência passaram a ser controlados pelo setor público. Não há impedimentos para a alienação integral ou de parte deste ativo.

Por fim, cumpre, ainda, mencionar as empresas nas quais a União Federal detém participação minoritária.

1) Cia Estadual de Gás do RJ - CEG. Os principais acionistas da companhia são o Estado do Rio de Janeiro (58,4%) e a União Federal (41,5%), detentores de ações ordinárias. Não há impedimentos à venda do capital da União na CEG.

2) TERRACAP. No estatuto desta empresa, voltada para a execução de atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, consta que o DF e a União são responsáveis pela integralização, respectivamente, de 51% e 49% do capital social inicial. Contudo, o mesmo poderá ser aumentado com a participação de outras pessoas jurídicas do Poder Público, em geral, da administração direta e indireta, mantidos, no mínimo, 51% de participação direta do DF. Atualmente, a União é detentora de 49% do capital social, cabendo o restante ao governo do Distrito Federal.

3) NOVACAP. Empresa pública voltada para a execução de obras e serviços de urbanização e construção civil de interesse do Distrito Federal, na qual a União participa com 43,9% e o GDF com o restante do capital social. A Lei 5.861, de 12.12.72, ao regulamentar a criação da TERRACAP e a transferência para esta empresa de parte das atribuições, até então, exercidas pela NOVACAP, assegura uma composição societária na proporção de 51% para o DF e 49% para a União (artigo 2º & 3º).

Empresas, nas quais a participação acionária da União é inexpressiva:

1) Centrais Elétricas Santa Catarina SA - CELESC. A União dispõe de apenas 794 ações preferenciais que poderiam ser repassadas a outros acionistas com posição mais representativa no capital social, tais como o Estado de Santa Catarina (73%) ou Eletrobrás (19,5%).

2) Cia. Hidroelétrica do São Francisco - CHESF. Apesar do disposto no artigo 4º do Decreto-lei 8.031, de 3.10.45, que assegura à União 51%, no mínimo, das ações ordinárias da companhia, é a Eletrobrás que detém tal controle, com 100% do capital votante. A União participa com, apenas, 30 ações preferenciais.

3) FIAT. A União tem condições de alienar 770.448 ações representativas do capital votante da FIAT de sua propriedade, que repre-

sentam apenas 0,03% das ações ordinárias daquela companhia.

4) CHAPECÓ. A União detém 3.220 ações com direito a voto, o que não chega a representar 0,002% das ações ordinárias da empresa, cabendo, portanto sua alienação integral.

ALDINO GRATI

Secretaria de Política Pública e Gestão - Departamento de Planejamento e Gestão do Secretariado Executivo da Ministério do Trabalho

institucionalizada que nos coloca diante de uma profunda crise de estrutura e, ao mesmo, tempo mostram o grau de descontrole administrativo atualmente existente nos órgãos públicos. O mais preocupante, entretanto, é a total incapacidade governamental em tomar decisões que permitam dar passos concretos no sentido de iniciar-se um processo reordenamento da situação atual.

Os mais sérios problemas estruturais situação crítica atual de administração pública administrativa do Governo Collor que reduziu o número de funcionários públicos, extinguiu órgãos públicos e fundiu outros, reduziu gastos, iniciou o processo de privatização de empresas públicas, etc. A perspectiva neo-liberal de Governo Collor tinha como objetivo a diminuição do tamanho do Estado e sua intervenção na economia. Sua reforma não se completou. O Governo Collor tampouco, mas a administração pública teve suas condições operacionais deterioradas, sem a adequada melhoria de qualidade e da produtividade necessários ao desempenho das atribuições essenciais do Estado. No entanto, o Governo Collor também contribuiu para a redução da crise administrativa, com resultados bem mais positivos.

O Governo Collor fazenda no terreno econômico do mesmo modo que no terreno político da economia e da política. A crise administrativa tem sido uma fase estrutural e só será resolvida de forma consistente com a reforma do Estado e a implantação de um novo e consistente modelo de desenvolvimento econômico e social que só será

MUDANÇA DE GOVERNO: PROPOSTAS PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA DEMOCRÁTICA

ALDINO GRAEF

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e Assessor do Secretário Executivo do Ministério do Trabalho

RESUMO

Divido em quatro módulos, o trabalho mostra que a crise brasileira tem uma base estrutural e que somente será resolvida de forma concomitantemente com a reforma do Estado e a implantação de um novo e consistente modelo de desenvolvimento econômico e social. Em sua conclusão, o artigo prega que é necessário que se aprofunde o controle social sobre o Estado e crie mecanismos de efetiva participação social nos processos de decisão das grandes questões nacionais, tornando mais transparente e democrático o Estado no Brasil.

I - INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira passa por um processo de profunda crise. Esta crise se reflete em todas as atividades do Estado. Os serviços públicos são de péssima qualidade. As condições operacionais da máquina pública e de trabalho dos servidores se deterioraram enormemente nos últimos anos. Em determinadas áreas a situação chega a ser efetivamente de calamidade pública, como é o caso da saúde. Os servidores públicos têm seus salários completamente aviltados e o estado de espírito é de total desmotivação. Por outro lado, os escândalos recentes evidenciam um estado de corrupção

institucionalizada que nos coloca diante de uma profunda crise de natureza ética e, ao mesmo tempo, mostram o grau de descontrole administrativo atualmente existente nos órgãos públicos. O mais preocupante, entretanto, é a total incapacidade governamental em tomar decisões que permitam dar passos concretos no sentido de iniciar-se um processo reversão da situação atual.

Os mais afoitos procuram atribuir a situação caótica atual da administração à política administrativa do Governo Collor que reduziu o número de funcionários públicos, extinguiu órgãos públicos e fundiu outros, reduziu gastos, iniciou o processo de privatizações de empresas públicas, etc.. A perspectiva neo-liberal do Governo Collor tinha como objetivo a diminuição do tamanho do Estado e sua intervenção na economia. Sua reforma não se completou. O Governo Collor tampouco, mas a administração pública teve suas condições operacionais deterioradas, sem a desejada melhoria da qualidade e da produtividade necessários ao desempenho das atribuições essenciais do estado. No entanto, o Governo Collor apenas contribuiu para a agudização da crise administrativa, cujas raízes são bem mais profundas.

O Governo Collor fracassou no terreno administrativo do mesmo modo que no terreno mais geral da economia e da política. A crise administrativa tem uma base estrutural e só será resolvida de forma concomitante com a reforma do Estado e a implantação de um novo e consistente modelo de desenvolvimento econômico e social que só será

possível à medida que um novo pacto social for estabelecido pelo consenso dos agentes sociais e políticos em conflito na sociedade brasileira atual, no contexto de uma nova ordem internacional.

No entanto, este novo pacto social e a nova ordem internacional estão apenas sendo gestados em um processo histórico de profundas mudanças e conflitos cujo desenlace não pode ainda ser antecipado. A história é sempre um livro aberto, embora possamos, evidentemente, fazer projeções com base nas tendências predominantes da realidade atual, pelo menos em termos de futuro próximo.

Vivemos, pois, um momento histórico de transição cuja característica essencial é a mudança. Esta característica essencial do período histórico que estamos atravessando tem profundos impactos em todos os planos da atividade humana. Estamos vivendo mudanças profundas nas relações sociais e econômicas, nas relações internacionais entre as nações, na organização social e política, nos processos de produção e nas condições de trabalho, e mesmo nas relações interpessoais.

As reformas do Estado e administrativa no Brasil ocorrem neste contexto de mudanças e, conseqüentemente, não é um processo linear refletindo sempre as idas e vindas do jogo político e suas variáveis. Como processo determinado pelas relações de forças políticas, as reformas administrativa e do Estado nacional podem caminhar em sentidos opostos a cada mudança de governo, refletindo as opções ideológicas e políticas destes e o processo de experimentação histórico da população na busca de um novo consenso através de um pacto social mais duradouro. Nada mais errôneo que pretender continuismo e absoluta coerência no processo. A descontinuidade, a incoerência, o inesperado e o aleatório constituem elementos importantes deste processo. Períodos de completa estagnação são combinados com grandes saltos e avanços obrigando o administrador público a atuar sempre em consonância com o contexto social e político, o que exige uma compreensão abrangente do processo histórico em curso. A mentalidade burocrática e rotineira, tradicional de nossos servidores públicos e administradores em geral, não tem mais espaço no contexto atual. Definitivamente não terá sucesso o administrador que não souber atuar de acordo com o contexto político. Estamos na época dos administradores da transformação, dos agentes de mudan-

ças, da reengenharia. Uma época de grandes experimentações, onde o êxito momentâneo pode ser sucedido de retrocessos brutais e vice-versa. Definitivamente, uma época de destruição e criação simultânea da realidade, cheia de alternativas e esperanças. Uma época brilhante para aqueles que, inconformados com o conformismo, têm no processo real e permanente de mudanças a sua força motriz e realização.

Estamos nos aproximando de um novo round no processo de reformas. As eleições presidenciais deste ano tiveram como desenlace um novo plano de governo, onde as reformas ganharam um novo alento e impulso. Para onde estaremos caminhando ?

II - UM PERÍODO HISTÓRICO DE PROFUNDAS TRANSFORMAÇÕES

A queda do muro de Berlim e o colapso da ex-União Soviética, longe de significar a determinação do *final da história*, tão acalentada por alguns *filósofos de consumo não durável*, constituem um fato histórico de enorme significado e profundas repercussões. O grande império soviético, construído no calor de tão extraordinárias e sangrentas batalhas, em que o povo soviético perdeu tantos filhos e forjou tantos heróis, símbolo da resistência contra o nazismo na segunda guerra mundial, ruiu como um simples prédio velho que é implodido. O regime simplesmente entrou em colapso. Tudo aconteceu sem grandes alardes, apenas algumas escaramuças golpistas e nada mais. Um terremoto quase silencioso...

O colapso da URSS e dos regimes comandados pelos antigos partidos comunistas do leste europeu reacendeu o debate teórico sobre questões estratégicas que pareciam resolvidas com base em ideologias cristalizadas. Interrogantes antigas retornaram à mesa de reflexões, agora sob um contexto histórico completamente novo. Afinal de contas, qual o *calcanhar de Aquiles* destes regimes? Significa o colapso destes regimes a derrota definitiva do comunismo e/ou do socialismo como perspectiva histórica? Significam estes fatos históricos

que o modo capitalista de produção afinal tornou-se vitorioso e, desta forma, prova definitivamente sua superioridade histórica que o torna capaz de resolver suas contradições e crises que o abalaram e continuam abalando ciclicamente? Foram definitivamente por água abaixo a crítica ao modo de produção capitalista, as previsões marxistas e todo o materialismo histórico?

DITADURA BUROCRÁTICA E REGIME CAPITALISTA DE ESTADO

Apesar da identificação dos regimes políticos da URSS e seus satélites do leste europeu como de natureza socialista, por sua origem na revolução operária de outubro de 1917 dirigida pelo Partido Comunista, é necessário constatar que tais regimes cumpriram um papel histórico próprio de um regime capitalista de estado. Aliás, o próprio Lenin, dirigente do Partido Comunista Soviético, chegou a esta definição na época da jovem URSS. De um ponto de vista científico é necessário abstrair da luta ideológica para uma compreensão adequada do processo histórico real. Neste sentido, é de fundamental importância a distinção entre a base social operária da revolução russa de 1917, os objetivos históricos do Partido Comunista dirigente do processo, do processo histórico ulterior e, principalmente, o papel histórico efetivo desempenhado pelo tipo de regime que se instalou com a *stalinização*.

Embora muitos teóricos entendam que o *stalinismo* é uma continuação do *leninismo*, ou que a burocracia *stalinista* seja uma decorrência lógica e necessária da concepção de partido defendida por Lenin, é fato que a ditadura burocrática comandada por Josef Stalin se impôs através de uma luta sangrenta contra seus adversários dentro do PC e que liquidou todos os grandes dirigentes da revolução de 1917, companheiros de Lênin. A análise de León Trotsky, dirigente da revolução de 1917, fundador do Exército Vermelho e dirigente do PC ao lado de Lênin e assassinado a mando de Stalin no exílio no México, após um longo período de luta comandando a chamada *oposição de esquerda* criada após a ascensão de Stalin ao comando do partido, sobre a *stalinização* e a burocratização do regime soviético, revela não somente as diferenças político-ideológicas entre os dirigentes do período revolucionário e a corrente *stalinista*, como também

a diferente base social. Trotsky analisa a burocracia como uma casta privilegiada diferenciada da classe operária, com interesses próprios refletidos em um programa político e uma estratégia que nada tem de comum com o Partido Bolchevique de 1917.

Porém, além mesmo das eventuais diferenciações na análise e compreensão do fenômeno do *stalinismo* e abstraindo os aspectos políticos do processo de *stalinização*, é relativamente evidente que a burocracia stalinista cumpriu na URSS o papel dirigente no processo de acumulação primitiva de capital ao longo de mais de 70 anos. A URSS saiu de um país essencialmente agrário no início do século e tornou-se uma grande potência industrial e militar. Esta acumulação capitalista foi alcançada por meio da violenta exploração das massas camponesas e do próprio proletariado industrial, já que a URSS não dispunha de colônias como as outras potências capitalistas, tudo em nome de uma suposta *acumulação socialista*.

Mas esta mesma ditadura burocrática foi incapaz de concorrer com o capital privado quando o capitalismo atingiu os limites de superação da sociedade industrial. A burocracia de Estado, por suas próprias características de casta cujos privilégios advinham da grande indústria estatal, não teve as condições objetivas necessárias para absorver os impactos revolucionários das novas tecnologias introduzidas no processo de produção pelo grande capital nos países capitalistas centrais e originadas na terceira grande revolução tecnológica.

Aqui chegamos a uma constatação fundamental. A introdução acelerada de novas tecnologias no processo de produção nas grandes potências capitalistas ocorreu fundamentalmente em virtude de dois fatores combinados. A pressão social e política do movimento operário exigindo melhores condições de vida, melhores salários etc., ou seja, a apropriação de parte dos trabalhadores de uma parcela maior e significativa do produto social e, desta forma, forçando o capital a uma reorientação de suas prioridades, obrigando-o à busca de um aumento da produtividade para manter as taxas de lucro anteriores. Em segundo lugar, o papel do capital financeiro no funcionamento do sistema. O capital financeiro se apropria de parcela importante da produção industrial. A indústria tornou-se dependente do capital financeiro. A transferência de parte importante do lucro das empresas industriais,

ou da mais valia produzida na indústria, utilizando a conceituação *marxista*, obriga a indústria a uma permanente busca de maior lucratividade, de maior competitividade, seja através de novos métodos de produção, de novas técnicas na organização do trabalho, assim como, pela introdução permanente de novas tecnologias. A perda da competitividade significa para as empresas, neste contexto de domínio do capital financeiro e de especulação financeira, a transferência dos recursos financeiros investido nelas para outras de maior lucratividade. Da mesma forma, esta característica do funcionamento do capitalismo na fase do capital financeiro, acelerou a aplicação dos conhecimentos científicos no processo produtivo. A revolução tecnológica não é outra coisa que uma resultante da ciência aplicada ao processo produtivo, visando maximizar a capacidade produtiva.

No capitalismo desenvolvido o planejamento econômico ocorre via mercado, através de opções de investimentos pelo capital financeiro privado. Os setores de maior rentabilidade são os que normalmente recebem um fluxo maior de recursos financeiros. A especulação financeira foi um instrumento importante de concentração de capital. Mas o capitalismo desenvolvido gerou também um amplo setor de serviços da mais variada natureza, inclusive na área bancária e de seguros. Desta forma, o capitalismo avançado pôde superar a chamada sociedade industrial e, também, produzir uma nova revolução tecnológica e introduzir com agilidade e rapidez as novas tecnologias no processo produtivo.

O capitalismo de estado não tem as características do capitalismo financeiro. O planejamento no capitalismo de estado é feito pela burocracia de estado. A burocracia é quem planeja todo o desenvolvimento econômico. A economia totalmente estatizada destes regimes cria uma burocracia que abrange todo o aparelho estatal, incluindo as corporações militares e o aparelho de produção industrial. Na URSS predominou o "complexo industrial-militar". É, portanto, uma burocracia assentada em cima das grandes indústrias do Estado. Seus privilégios advêm da apropriação de uma parcela dos lucros das empresas, especialmente as industriais.

Por outro lado, não houve nestes países a pressão social organizada. O movimento operário não se tornou independente em relação ao estado. Não foram os trabalhadores, nestes países, capazes de forçar a melhoria de suas condições de vida e,

por esta via, obrigar a um processo redistributivo do produto social com a conseqüente reorientação das prioridades definidas pela burocracia e totalmente voltados para a indústria bélica e para a produção de bens de capital. Por esta razão não se desenvolveu nestes países um setor de produção de bens de consumo, nem um setor de serviços autônomo e complementar à produção industrial, incluído o setor financeiro. A estes fatores junta-se outro que é a ausência dos mecanismos concorrenciais entre as empresas que, no regime mercantil constitui importante fator de estímulo à competitividade e o aumento da produtividade do trabalho.

A introdução destes mecanismos nos regimes capitalistas de estado implicaria em uma verdadeira revolução que atingiria frontalmente os interesses da burocracia. Em primeiro lugar, a burocracia se apropria dos excedentes industriais na forma de privilégios. Ela se diferencia do restante da população trabalhadora na medida em que realiza a acumulação primitiva por meio da expropriação de uma parcela da produção para a manutenção destes privilégios. Qualquer movimento operário reivindicatório acabou chocando-se contra os privilégios da burocracia e a estrutura de produção na qual ela se sustenta. Em segundo lugar, porque uma reorientação dos investimentos para a criação de um setor industrial voltado para a produção de bens de consumo enfrenta a resistência das corporações militares que se compõe de uma força de milhões de homens e que seriam profundamente afetadas com a diminuição de efetivos. E em terceiro lugar, a competição de mercado envolveria novas formas de gestão das empresas que bombardearia o poder da burocracia, eventualmente até com a privatização de grande parte das empresas estatais, especialmente aquelas que se voltariam para a produção de bens de consumo e de serviços.

Por esta razão não tem a burocracia, por seu próprio caráter, condições de superar os limites da acumulação primitiva de capital baseada na industrialização e, particularmente, na criação de uma forte indústria de bens de capital, pois, esta superação seria sua própria superação! Ou seja, a indústria voltada para a produção de bens de capital é o limite histórico da burocracia em um regime capitalista de Estado.

Este é o *calcanhar de Aquiles* das ditaduras burocráticas comandadas pelos partidos comunistas.

A CRISE DO REGIME E A REFORMA

A incapacidade da burocracia soviética em acompanhar a evolução nos países capitalistas avançados e introduzir no processo produtivo as conquistas da revolução tecnológica fizeram com que estes regimes perdessem a concorrência com as potências capitalistas. Se durante o período imediato ao pós-guerra houve um grande salto no desenvolvimento da URSS e países satélites, a partir da metade da década de 60 começou a aumentar cada vez mais a distância em relação aos países capitalistas desenvolvidos. Isso abre uma crise política na burocracia dirigente que se prolonga até a década de 80, quando as idéias reformistas adquirem maior força e conseguem conduzir ao poder um segmento com um programa de caráter reformista representado por Mikhail Gorbatchev.

A corrente comandada por Gorbatchev aspirava a reforma do regime soviético e do estado. O objetivo consistia em dar um novo impulso desenvolvimentista na economia soviética, aumentar o consumo e o bem-estar social e democratizar a sociedade. Inicialmente não houve diferenciações entre liberais e social reformistas. No decorrer do processo, entretanto, à medida que o processo avançou e os conflitos se acirraram, ocorreu também uma radicalização no campo dos reformistas fazendo surgir um segmento de tendências claramente liberais, defensor aberto da economia de mercado. A combinação da crise da ditadura burocrática com a ascensão do neo-liberalismo na Europa e nos EUA contribuiu para a radicalização do processo com o grande impulso externo às idéias liberais no seio do Partido Comunista russo. A resistência da burocracia, ameaçada pelas reformas e atemorizada diante da possibilidade da implantação da economia de mercado, levou à tentativa de golpe militar que acabou por fracassar. No confronto saíram vitoriosos os liberais que se fortaleceram nas ruas junto à população. A crise acabou por acelerar o colapso do regime burocrático e da própria URSS.

A implosão da URSS e a desintegração do domínio soviético sobre os países do leste europeu foi acelerada pelos múltiplos conflitos nacionais mantidos sob controle até aquele momento. A desintegração do governo soviético central fez com que estes conflitos reaparecessem em toda sua intensidade, não só refletindo nos conflitos entre as

antigas repúblicas mas nas lutas internas nas repúblicas onde minorias nacionais tem grande peso relativo. Este é um processo extremamente perigoso, que não está encerrado e acomodado, constituindo-se em um verdadeiro barril de pólvora. Por sua vez, o chovinismo gran russo também voltou com sua peculiar ferocidade e constitui uma grande ameaça aos povos da antiga URSS e à paz em toda a região. Há que se considerar ainda que várias das antigas repúblicas soviéticas mantêm arsenais nucleares em seu território, cuja utilização em situação de desespero não está descartada, com consequências imprevisíveis para toda a humanidade.

A situação atual na Rússia e nos países da ex-URSS, apesar do fortalecimento liberal, a eleição de Boris Yeltsin como presidente da república russa e a tentativa de aceleração das reformas estruturais na economia soviética, não está definida. A economia russa está passando pela maior crise de toda sua história recente e a miséria cresce sem cessar. A economia de mercado não está conseguindo deslanchar e o desespero começa a se refletir politicamente no crescimento vertiginoso da ultradireita nacionalista. Figuras como Jirinovski começam a ter influência de massas e conformam uma alternativa facista que tenderá a se fortalecer à medida que as políticas liberais não conduzam aos resultados esperados de melhoria das condições de vida da população.

Nos países do leste europeu vive-se uma época de ampla reestruturação econômica, acompanhada de uma profunda crise social. A Alemanha Oriental foi absorvida pela Alemanha Ocidental com a economia do leste sendo totalmente desmontada em um contexto de fenomenal crise social e crescimento inusitado de movimentos nazistas.

A radicalização liberal do processo de reformas na ex-URSS e no leste europeu também mostrou a total irracionalidade. O desmonte destas economias, com perspectivas baseadas em abstratos chavões liberais sobre as vantagens da economia de livre mercado está abrindo caminho à crise social e ao desespero, com evidente perigo de condução ao poder de aventureiros liberais ou nacionalistas de ultra-direita que pregam a volta pela força militar da hegemonia russa sobre os povos da ex-URSS e ameaçam seriamente a paz mundial. Nos conflitos nacionais e regionais entre as nações da ex-URSS cresce também o movimento muçulmano, especialmente no sul e na fronteira com o Irã. A entrada na

OTAN por parte da Polônia e, eventualmente outros países do leste europeu, é vista com grande preocupação em Moscou, que se sente ameaçada com a expansão militar nas suas fronteiras.

Se para grande parte da burguesia liberal dos países capitalistas avançados a derrocada dos regimes burocráticos no leste europeu é visto como uma vitória, a preocupação já ronda importantes círculos governamentais destes países, preocupados com as conseqüências que o processo poderá trazer. Já há consciência de que sem um grande plano de ajuda econômica à Rússia e aos outros países da ex-URSS, uma espécie de novo Plano Marshal, que permita a retomada do desenvolvimento econômico destes países, há sérios riscos de surgimento de governos nacionalistas de direita que ameacem a paz mundial.

Mas uma conclusão obviamente se impõe acerca deste processo. Em termos imediatos, o colapso dos regimes do leste europeu e da ex-URSS constituem uma clara derrota destes regimes na concorrência com o capitalismo e, mais especificamente, uma vitória do capitalismo cavalgando no gigantesco desenvolvimento das forças produtivas alcançado com a terceira revolução tecnológica.

III - REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E CRISE ESTRUTURAL

O capitalismo monopolista, que se consolidou no final do século XIX, trouxe consigo o domínio do capital financeiro e a organização da produção em escala internacional. O *desbordamento das fronteiras nacionais pelo capital* e a nova escala de produção dos grandes monopólios geraram uma nova política neo-colonial das potências capitalistas, cuja essência está na necessidade de matérias primas em grande escala. A disputa gerada pela política neo-colonial levou as potências capitalistas à guerra mundial em 1914. A primeira guerra mundial terminou sem uma solução para o conflito entre as potências européias. O fim da guerra foi determinado pelo impacto fenomenal da revolução operária na Rússia em 1917. Ao mesmo tempo, a primeira guerra evidenciou também a ascensão norte-

americana como potência.

O período do entre-guerras foi marcado por uma profunda crise econômica, financeira e social que preparou o terreno para uma nova guerra mundial. A onda protecionista da década de 20 levou, em 1929, ao *crack* da bolsa de valores e ao enterro do liberalismo e do livre mercado. A intervenção do estado na economia em grande escala foi a marca registrada da economia capitalista desde então. A década de 30 foi toda ela caracterizada pela tentativa de retomada do desenvolvimento e de preparação para uma nova guerra. A ascensão do nazi-facismo na Alemanha e na Itália indicavam claramente as pretensões hegemônicas destes países que haviam perdido as batalhas pelas colônias no início do século. A Alemanha expandiu seu poderio por praticamente toda a Europa, anexando a Áustria e ocupando vários países do leste europeu. Em 1941 invadiu a Rússia. A partir de 1943, começa a derrocada da Alemanha com a contra-ofensiva soviética, que passa a ocupar sucessivamente todos os países do leste europeu, e a grande ofensiva aliada na Europa e na Ásia. A guerra termina com a vitória aliada esmagando definitivamente as pretensões hegemônicas da Alemanha e as pretensões italianas e japonesas. O final da segunda guerra mundial trouxe uma nova realidade internacional: a bipolaridade entre dois grandes blocos de países comandados, de um lado pela URSS e, do outro, pelos EUA.

O novo *status quo* internacional foi selado por acordos de Yalta e Potsdam. Mas os conflitos continuaram. A derrota do império japonês arastou para o turbilhão da revolução aos países asiáticos. Em 1949, o Partido Comunista chinês, liderado por Mao-Tsé-Tung, toma o poder na China. Na Coreia e no sudeste da Ásia (Vietnã, Laos e Cambodja) cresce também o movimento revolucionário. O final da segunda guerra inicia um novo período de conflitos entre o bloco soviético e o bloco hegemônico pelos EUA, também conhecido como conflito leste-oeste, ou como guerra fria. A ameaça de nova guerra mundial, desta vez apoiada em armas nucleares, era constante neste período.

Esta nova realidade internacional surgida no final da segunda guerra mundial conduziu a uma total reorganização do sistema financeiro internacional que, sob a hegemonia americana, passou a utilizar o dólar como padrão internacional, a partir dos

acordos de Bretton Woods. Por outro lado, os EUA adotaram a estratégia de recuperação econômica da Europa para evitar o avanço comunista, através do Plano Marshal. O desenvolvimento capitalista deste período é, pois, marcado pela concorrência entre dois blocos internacionais, apoiados em modelos de desenvolvimento distintos e de interesses conflitantes, no interior do modo de produção capitalista ainda predominante e hegemônico pelos EUA.

Capitalismo monopolista com domínio do capital financeiro e concorrência com o bloco soviético são os dois traços mais característicos do desenvolvimento do capitalismo do pós-guerra. A ascensão dos movimentos nacionalistas revolucionários na Ásia, América Latina e África, combinado com a pressão do movimento operário organizado em fortes centrais sindicais e partidos políticos de grande peso nos principais países da Europa Ocidental (outro produto do período final da guerra foi o fortalecimento sem precedentes dos sindicatos operários e dos partidos comunistas nos países do sul da Europa e na França, enquanto na Europa central predominaram as variáveis social-democráticas), constituem outro fator político marcante do período do pós-guerra. Neste contexto histórico, foi o capitalismo forçado a implementar a política do *welfare state* que significou uma elevação substancial do nível de vida dos assalariados dos países centrais, incluído um amplo crescimento dos serviços sociais públicos.

O *welfare state* foi uma resultante do processo histórico do pós-guerra, como uma necessidade do capitalismo nos países centrais na concorrência com o bloco soviético, cujo regime propugnava a superioridade do socialismo sobre o capitalismo, sendo possível graças à estrutura monopolista e internacionalizada da produção industrial e à grande concentração de capital apropriada pelo capitalismo financeiro. Para absorver os impactos do aumento de nível de vida das classes trabalhadoras, procurou o capital financeiro e industrial o aumento em grande escala da capacidade de produção e da produtividade. Novos métodos da organização do trabalho fabril foram introduzidos, intensificando o ritmo do trabalho e maximizando a capacidade produtiva ainda nas formas de divisão do trabalho característicos da linha de montagem do modelo *fordiano*. O aumento do consumo ocorrido nas décadas de 50 e 60 (que originou a chamada *sociedade de*

consumo) foi ainda atendido pelas tecnologias e processos tradicionais aperfeiçoados, dentro do paradigma tecnológico da indústria metal-mecânica e modelo *fordiano* de organização da produção.

Mas, a necessidade de constante elevação da produtividade e da produção na perspectiva de absorver os impactos da redistribuição de renda para os assalariados, ou na conceituação econômica marxista, de aumentar a mais-valia relativa compensando a diminuição da mais-valia absoluta, intensificou a pesquisa científica aplicada à produção econômica, por meio da busca de novas tecnologias. A aplicação do conhecimento científico ao processo de produção, mediante a criação de tecnologias voltadas para o aumento da produção e da produtividade do trabalho constitui a base da chamada terceira revolução tecnológica iniciada na década de 60 nos países capitalistas avançados. Esta terceira revolução propiciada pelo capitalismo tem suas bases nas características próprias nas formas do desenvolvimento capitalista do período monopolista e de hegemonia do capital financeiro no contexto histórico específico do pós-guerra.

A revolução tecnológica significou um gigantesco salto no desenvolvimento das forças produtivas. A introdução no processo produtivo das novas tecnologias permitiu um aumento sem precedentes na produtividade do trabalho e uma ampliação fenomenal da capacidade de produção das empresas capitalistas. A utilização crescente das novas tecnologias levaram a uma mudança de todo o paradigma tecnológico anterior. O novo paradigma tecnológico, baseado na microeletrônica, na revolução das telecomunicações, nos novos materiais e na biotecnologia, permitiu, também, uma nova revolução gerencial, que transformou os métodos e sistemas de gestão e as formas de organização da produção. A automação de processos começou a eliminação da linha de montagem e conduziu também à automação de escritórios. A utilização combinada da informática e das telecomunicações fez surgir a teleinformática, em uma revolução que leva a novas inovações a cada dia que passa.

A revolução tecnológica permitiu aos países centrais do sistema capitalista um salto gigantesco em termos de produtividade, permitindo uma alteração profunda na capacidade de concorrência das empresas destes países. O aumento da produção propiciado pela introdução das novas tecnologias acirrou a concorrência internacional e gerou uma

crise de superprodução. Embora o processo de modernização da produção não tenha se encerrado, se evidencia a possibilidade de uma automatização quase que completa dos processos industriais, sendo esta a perspectiva para as próximas décadas.

Esta crise de superprodução se reflete no acirramento da concorrência internacional e o crescimento do desemprego em todos os países industrializados. O conflito comercial entre as grandes potências capitalistas se tornou mais acirrado e a possibilidade de uma guerra comercial ameaça a estabilidade das relações entre os países.

O novo paradigma tecnológico e o desenvolvimento das forças produtivas nos países centrais do sistema capitalista aumentou também o *gap* tecnológico entre os países em desenvolvimento e as grandes potências. Na mesma razão diminui a capacidade dos países em desenvolvimento em manter seus projetos de desenvolvimento nacionais. A combinação do surgimento do novo paradigma tecnológico nos países centrais com a crise das dívidas do Terceiro Mundo criou uma explosiva crise econômica nos países em desenvolvimento, que está conduzindo a um amplo processo de reestruturação de suas economias, culminando nos últimos anos a um perigoso processo de desindustrialização em vários países e uma crise social sem precedentes. O colapso da URSS e a implosão dos regimes da URSS e do leste europeu e a conseqüente reestruturação da economia destes países com a gigantesca crise social que enfrentam são parte do mesmo processo.

Estagnação econômica, desindustrialização, desemprego, crises sociais e aumento da miséria, afetam hoje a grande maioria dos países em desenvolvimento, com raras exceções.

São a expressão concreta da grande crise de superprodução que o capitalismo está enfrentando. Esta crise tem proporções gigantescas porque não se trata de uma crise cíclica provocada pelos desajustes relativos à capacidade de consumo efetiva (ciclos curtos), mas sim de uma crise estrutural provocada pelos desajustes do mercado mundial e cuja superação depende, pois, de um reordenamento global. Trata-se da superação do ciclo longo de produção ampliada do capital que está levando à mudança de toda a base tecnológica do sistema produtivo predominante no pós-guerra e aos conflitos, e à reestruturação econômica no mundo, bem como a uma nova relação de forças internacionais.

O PAPEL DO NEO-LIBERALISMO

A revolução tecnológica abre um processo de crise política nos países capitalistas avançados, concomitante com a crise no seio da burocracia soviética. As tradicionais variáveis social-democráticas nos países europeus, e mesmo a democracia nos EUA, começaram a constituir-se em um entrave à aceleração constante das novas tecnologias em virtude das resistências em sua base sindical de sustentação, que começou a sentir as ameaças de deslocamento intensivo de mão de obra do setor industrial. O movimento neo-liberal adquire força política na Inglaterra e nos EUA que se estende posteriormente aos outros países com vitórias eleitorais dos partidos conservadores (Alemanha, Suécia, etc), apoiado na necessidade do capital financeiro e monopólico de realizar os ajustes necessários à superação da crise estrutural, internamente com a recuperação da taxa de lucro (diminuição da massa salarial e do consumo combinado com a transferência de parte significativa dos recursos antes destinados aos serviços sociais), e externamente com a ofensiva para ampliação do mercado das empresas multinacionais na concorrência internacional e retenção do avanço japonês e europeu no comércio mundial. Um discurso modernizante, que abrange não somente a introdução em grande escala das novas tecnologias mas, também, a desregulamentação que diminua a intervenção do estado na economia e na qual se sustenta o modelo de desenvolvimento do *welfare state*, ganha força e conduz o neo-liberalismo ao poder político nos principais países capitalistas.

Os governos neo-liberais atraem capitais para seus países, mediante a política de juros altos que atrai investimentos estrangeiros e do mecanismo da dívida externa dos países em desenvolvimento. O neo-liberalismo representa os interesses do capital financeiro e monopolista em realizar plenamente a mudança do paradigma tecnológico, a qual lhe permitirá potencializar um gigantesco salto na capacidade produtiva, necessário para enfrentar a crescente concorrência internacional, em especial, o conflito comercial produzido pelo crescimento europeu e japonês no comércio internacional. Por outro lado, as novas tecnologias permitem ao grande capital a substituição, em grande escala, de mão de obra por capital fixo e, desta forma, alterar a rela-

ção de forças no conflito com o movimento operário organizado. De fato, o neo-liberalismo cumpre um papel histórico importante neste processo, praticamente consolidando a implantação do novo paradigma tecnológico, além de iniciar um processo global de reestruturação econômica sob a hegemonia do capital financeiro e monopolista dos países centrais que vem arrasando com os projetos nacionais de desenvolvimento dos países em desenvolvimento tardio e gerar a implosão dos regimes comunistas do leste europeu. De forma concomitante ocorre um processo de destruição do proletariado industrial, com o deslocamento de grandes parcelas de assalariados para o setor de serviços que, em muitos casos já emprega de 60 a 70% da mão de obra nos países avançados (processo que ocorre em escala crescente durante todo o pós-guerra e se acentuou com a revolução tecnológica), mas que acabou gerando elevados índices de desemprego, em todos os países capitalistas, incluídos os centrais, que se transformou já em grave crise social.

Estas vitórias do capital financeiro e monopólico levaram ao enfraquecimento em todo o mundo do movimento sindical e à destruição dos partidos comunistas que, em alguns casos, se tornaram partidos de características social-democratas. Na maioria dos países se transformaram em grupos sem maior expressão política. Na própria URSS, o Partido Comunista não só perdeu o poder como se tornou um partido minoritário de oposição.

O neo-liberalismo permitiu ao capital financeiro e monopólico impor seus objetivos e revigorar a liberdade de mercado. Conseguiu assim uma grande vitória. No entanto, este processo desatou uma crise de proporções extraordinárias, cujas conseqüências não podem ainda ser medidas. A irracionalidade do mercado capitalista tem se evidenciado acentuado durante todos estes últimos anos. Os defensores irracionais da irracionalidade não têm tido pruridos de ordem ética para criar inúmeros *apartheids* sociais ao redor do mundo e estimular a barbárie. A exclusão social é hoje um fenômeno mundial que cresce assustadoramente. Mal conseguem imaginar os arautos do neo-liberalismo que a liberdade de mercado absoluta e irrestrita, que defendem de forma aparentemente tão racional, com sua voracidade bestial está destruindo os mercados consumidores que o capitalismo tanto necessita para existir. A irracionalidade consiste precisamente na tendência autofágica da liberdade de

mercado estar destruindo as bases da existência do mercado.

O grande salto que significou a revolução técnico-científica em termos de desenvolvimento das forças produtivas e de benefício potencial para o desenvolvimento de toda a humanidade está gerando a maior crise que o capitalismo e a própria humanidade já enfrentou em toda sua história. A besta começou a devorar partes inteiras de seu próprio corpo e ameaça a sua própria existência!

A reestruturação econômica dos países em desenvolvimento e do leste europeu, forçada pela política do Fundo Monetário Internacional apoiada na crise da dívida externa e sob a pressão da aristocracia financeira internacional, assim como pela política de integração competitiva forçada com base em concepções liberais, está aniquilando friamente setores industriais inteiros destes países, em um processo de destruição sem precedentes de forças produtivas.

A agiotagem e a chantagem financeira se combinam de forma covarde e cruel com a mais extraordinária capacidade de produção já construída pelo homem com base nas conquistas da revolução tecnológica, para a conquista dos emergentes mercados dos países em desenvolvimento e do leste europeu por parte de um punhado de empresas dos países capitalistas centrais.

Se as potências capitalistas não conseguirem evitar a continuidade da política liberal e controlar a voracidade da aristocracia financeira e das empresas multinacionais, à destruição do que ainda resta dos mercados emergentes dos países em desenvolvimento, seguir-se-á uma guerra comercial aniquiladora entre as grandes potências e o colapso total do sistema capitalista. Será a barbárie, o caos completo, o apocalipse da moderna sociedade humana.

O colapso dos regimes comunistas e a ausência do inimigo comunista não pode ofuscar a realidade dos fatos produzidos pela irracionalidade do mercado.

IV - UMA NOVA FASE DO CAPITALISMO

O contexto geral, apesar das incertezas políticas, é de grandes mudanças econômicas, tecnológicas, sociais e políticas no mundo de final do século XX e início do terceiro milênio.

Mudanças e transformações serão a constante das próximas décadas e afetarão todos os aspectos da vida humana. A humanidade pode avançar aceleradamente para a solução dos graves problemas que enfrenta. Mas pode, também, entrar em um longo caminho de trevas, da violência generalizada, seja em virtude de guerras e conflitos diversos, seja pela violência gerada pela marginalização de amplos setores de massas populares das grandes urbes que floresceram durante este século de industrialização e urbanização. Qualquer que seja o caminho, entretanto, as transformações serão tão gigantescas que no espaço de algumas décadas não restará pedra sobre pedra da realidade atual.

Duas estratégias de desenvolvimento diferenciadas se constituem como opções para a humanidade do final do século XX: a perspectiva do socialismo democrático ou a barbárie da sociedade de exclusão, produzida pela livre ação das forças de mercado. O colapso da URSS e do regime comandado pelos partidos comunistas, bem como o desaparecimento do movimento comunista internacional (que implode o conflito de *blocos*), aliado ao nível de desenvolvimento econômico alcançado e que inicia a superação da sociedade industrial, abre as perspectivas para a hipótese da *terceira via*. Ou seja, a superação evolutiva do modo de produção capitalista, apoiada no desenvolvimento pleno das forças produzidas no interior do próprio sistema e que apontam para esta perspectiva: superação das desigualdades econômicas entre os países avançados e em desenvolvimento, (mediante o incentivo ao desenvolvimento); bem-estar social e ampliação do consumo de massas nos países em desenvolvimento; aumento da produtividade através da utilizada generalizada das novas tecnologias produzidas pela terceira revolução tecnológica; ampliação das atividades econômicas do setor de serviços; redução gradativa e acelerada da jornada de trabalho em todos os segmentos da atividade

econômica, acompanhada de uma política de manutenção do pleno emprego; regulação internacional e globalização da economia.

As forças produtivas hoje existentes permitem, a partir de uma política de racional utilização de todo seu potencial para o desenvolvimento econômico e social harmônico da sociedade mundial, uma ampliação fenomenal do bem-estar social em todo o mundo, a superação da fome e a miséria em escala planetária e colocar a humanidade em um patamar superior de desenvolvimento. O aproveitamento racional do potencial de desenvolvimento acumulado pela humanidade permite projetar uma redução significativa da jornada de trabalho em todos os países industrializados e a melhoria substancial das condições e da qualidade de vida e de trabalho dos assalariados em todo o mundo.

O socialismo democrático é uma opção baseada na perspectiva histórica de um processo evolutivo na transição do capitalismo para uma forma superior de organização social. Nesta perspectiva, o socialismo adquire a forma de uma etapa histórica em que, sob a direção democrática dos trabalhadores e assalariados em geral, a sociedade realiza um amplo processo de reformas econômicas e sociais centradas na efetiva redistribuição da renda e da melhoria das condições e do nível de vida dos assalariados e na democratização do capital e do estado. Ou seja, uma etapa histórica em que continua predominando a livre iniciativa empresarial, porém, com crescente controle social do capital, baseado na crescente participação e influência dos assalariados que propicie um período de reformas progressivas.

Esta perspectiva pressupõe um grande desenvolvimento das forças produtivas, de modo a permitir uma efetiva distribuição de renda, com uma alta produtividade do trabalho, o que só ocorre em uma etapa superior de desenvolvimento capitalista. Esta etapa superior do capitalismo ocorre muito após a fase de acumulação primitiva em que se constitui a base econômica baseada no pleno desenvolvimento de uma sociedade industrial e as bases sociais de um genuíno movimento social-democrático com a proletarianização de amplas camadas de antigos camponeses, os quais se transformam em modernos assalariados. Estas condições amadurecem na medida em que a sociedade industrial aumenta os níveis de produção, que permitem uma efetiva redistribuição de renda e o surgimento de um robusto setor de modernos serviços.

Estas condições para o socialismo democrático estão dadas nos países de industrialização avançada (o chamado primeiro mundo), onde as conquistas sociais das grandes massas de assalariados já atingiram níveis significativos. Nestes países, já chegamos ao limiar da sociedade industrial e entramos no processo de sua superação. No entanto, o desenvolvimento do capitalismo mundial tem sido muito desigual. A maior parte dos países está ainda na fase industrial, o que torna o processo histórico mais complexo. Ou seja, grande parte dos recursos gerados pelo desenvolvimento industrial nos países avançados devem ser utilizados para o desenvolvimento pleno dos países em processo de industrialização. As desigualdades entre as nações devem ser superadas compensando as diferenças geradas pela própria dinâmica de concentração mundial de capital nas potências dominantes.

No entanto, estão dadas as condições para que a humanidade caminhe na perspectiva do socialismo democrático. O desenvolvimento das forças produtivas atingiu níveis suficientes para superar as desigualdades entre as nações e propiciar uma ampliação do bem estar social para o conjunto dos países industrializados e em processo tardio de industrialização.

Da mesma forma, estão surgindo as condições para a própria superação da sociedade industrial. Nos países avançados já se discute amplamente a perspectiva de uma *sociedade da informação e do lazer*.

O crescimento fulminante da produtividade em todos os terrenos da atividade econômica, especialmente a partir da automação, coloca na ordem do dia a possibilidade (e necessidade social) da redução da jornada de trabalho. A redução do tempo social de trabalho aumenta o tempo livre das pessoas, que pode ser ocupado com atividades de lazer e cultura. Nos últimos anos vem crescendo enormemente a rede de serviços voltados para o lazer (turismo, etc.). A exploração econômica do lazer passou a ser um negócio altamente lucrativo e que crescerá à medida em que esta tendência se acentue ainda mais. O crescimento do setor terciário moderno parece marcar definitivamente a fase superior do capitalismo. A proporção em que aumenta a produtividade industrial, com a automação de processos, diminui o número de trabalhadores necessários para a produção de bens industrializados. O setor de serviços abrange um conjunto das mais

variadas atividades e já absorve nos países avançados de 60 a 70% da mão de obra assalariada. E à medida em que diminui o tempo de trabalho das pessoas, evidentemente crescem as possibilidades das pessoas se ocuparem com atividades bem mais interessantes que o trabalho alienado. A ciência, a cultura e o lazer certamente se desenvolverão com intensidade crescente.

A *sociedade do lazer* certamente é uma forma distorcida, voltada para os objetivos da indústria do turismo e conexas. Mas este desenvolvimento levará aos limites da sociedade mercantil capitalista. O crescimento inusitado do setor de serviços indica a perspectiva da própria superação do capitalismo.

O capitalismo é um sistema baseado na produção de mercadorias. Contraditoriamente, a plena realização da produção de mercadorias gera sua negação. Quando a capacidade de produção industrial é maximizada através da constante utilização de novas e mais modernas técnicas e a produtividade do trabalho chega a níveis em que praticamente não mais necessita de mão de obra humana (automação completa da produção industrial) o capitalismo entra em colapso: a mais-valia extraída do trabalhador fabril remanescente tende ao infinito e o valor incorporado se aproxima de zero! Com o valor zero, ou próximo de zero, a mercadoria perde a sua essência de produto do trabalho mercantilizado. Se torna algo distinto, ou seja, um produto do trabalho *sem valor*, portanto, de natureza não mercantil. É a negação do capitalismo, que é essencialmente um sistema de produção de mercadorias.

Quando uma sociedade alcança níveis de desenvolvimento em que os serviços se tornam a atividade econômica predominante, estamos diante de um processo de superação da sociedade industrial e mercantil. A mercantilização dos serviços é uma contradição dentro do sistema e aponta para sua superação. Na situação atual, este fenômeno está ainda concentrado basicamente nos países avançados. Na sua totalidade, em virtude do desenvolvimento desigual, a sociedade de final do século XX é ainda essencialmente industrial. Mas, naturalmente os países avançados mostram o caminho pelo qual toda a sociedade passará nas próximas décadas. Uma nova etapa de desenvolvimento capitalista será, pois, marcada pela gradativa superação da sociedade industrial, o crescimento contínuo dos serviços, com amplo desenvolvimento científico,

cultural e do lazer, no contexto da superação das desigualdades entre as nações industrializadas.

No entanto, esta perspectiva depende de uma consciente opção política. Estas gigantescas forças produtivas podem também ser utilizadas unicamente para gerar ainda maior acumulação de capital em mãos do capital financeiro e monopólico. A perspectiva do capital, tal como se evidenciou no processo das duas últimas décadas e, especialmente sob a condução política neo-liberal, é de um projeto de integração econômica mundial sob a hegemonia do capital financeiro e dos monopólios dos países centrais do sistema, a partir de uma reestruturação da economia mundial através dos mecanismos de mercado e, conseqüentemente, com a destruição dos projetos nacionais de desenvolvimento dos países de desenvolvimento capitalista tardio, o aniquilamento da indústria destes países, e eliminação em grande escala da mão de obra industrial. A geração de um grande exército industrial de reserva por sua vez, permite retirar dos trabalhadores as conquistas sociais alcançadas durante todo o século XX.

Esta perspectiva liberal, baseada na crença cega nas forças do mercado, conduz inexoravelmente ao aprofundamento da crise social em níveis que contrairão o mercado de consumo a tal ponto que o implodirá. A política liberal é claramente autofágica e desconhece toda a experiência histórica deste século. A crise de superprodução não tem solução no desemprego, na crise social e na redução da capacidade de consumo das massas trabalhadoras. Este tipo de política amplia a crise e conduz à crescente diminuição do mercado, ao caos econômico e social. O fracasso inevitável do liberalismo, nos ensina a história do início do século (Nazifacismo e as guerras mundiais) e, também, a história recente (crescimento da ultra-direita na Itália, ressurgimento do movimento nazista na Alemanha e seu fortalecimento em outros países, fenômeno Jirinovski na Rússia, etc.), conduz aceleradamente ao surgimento e fortalecimento de opções nacionalistas de direita e facistas. O liberalismo, na medida em libera a irracionalidade das forças de mercado, cria as bases sociais do facismo.

A perspectiva depende da direção do processo. Com a direção do capital financeiro e monopolista a humanidade caminha inexoravelmente para o caos e para um período negro na história. Só uma alternativa social-democrata, que estenda ao

conjunto dos países industrializados as conquistas democráticas e sociais dos países avançados e, desta forma, crie um novo espaço para o desenvolvimento econômico capitalista a partir da ampliação do mercado de consumo de gigantescas massas trabalhadoras e que permitirá absorver o grande salto na expansão da capacidade produtiva obtida com a revolução técnico-científica e a mudança no paradigma tecnológico, permitirá uma nova etapa de desenvolvimento econômico e social da humanidade. Da escolha de um ou outro destes dois caminhos, durante os próximos anos, dependerá o futuro da humanidade.

Uma possível vitória da social-democracia na Alemanha nas próximas eleições poderá constituir-se em importante contrapeso ao crescimento da ultra-direita e ao liberalismo e servir como impulsionador de uma nova tendência internacional de reversão do processo dos últimos quinze anos no mundo, com grande influência também para os países em desenvolvimento e especialmente para o Brasil.

Um grande entrave para o impulsionamento de um efetivo programa de reformas globais é o debilitamento do movimento operário e sindical em todo o mundo. O proletariado industrial vem diminuindo com o crescimento do setor de serviços e o deslocamento de mão de obra com a introdução de novas tecnologias gerando um desemprego estrutural nos próprios países centrais do sistema capitalista. O desenvolvimento das forças produtivas no capitalismo foi tão grande que está destruindo o proletariado industrial. Evidentemente que as organizações sindicais sofrem o impacto deste processo.

Nos países em desenvolvimento a crise é ainda maior. Nesta situação de enfraquecimento numérico o movimento de trabalhadores sente também o enfraquecimento de suas organizações sindicais. Este elemento da realidade é preocupante na medida em que debilita os movimentos social-democratas como forças capazes de constituir-se em alternativas efetivas ao liberalismo e à ultra-direita, na medida em que tradicionalmente tem sido os sindicatos sua grande base social de apoio. Por outro lado, após a crise do movimento comunista internacional que praticamente deixou de existir após o colapso do regime comunista da ex-URSS, os movimentos de trabalhadores e setores populares em todo o mundo assumem a perspectiva estratégica da social-democracia, a qual se torna o eixo político

referencial para o conjunto das massas de assalariados e setores populares de todo o mundo. Da mesma forma, pelas características próprias da social-democracia tem esta conseguido aglutinar e representar os segmentos assalariados do setor de serviços. Assim, o movimento social-democrático sofre e absorve mudanças em suas características perdendo em parte a força da estrutura do movimento sindical organizado ampliando, porém, sua base social de apoio.

GLOBALIZAÇÃO E REGULAÇÃO INTERNACIONAL

Uma nova etapa de desenvolvimento capitalista só será possível com base em uma perspectiva globalizante. Ou seja, a variável mais positiva do desenvolvimento econômico e social nos anos vindouros conduzirá inevitavelmente a um processo de internacionalização da economia e à criação de organismos de regulação internacional. O capital há muito tempo que desbordou as fronteiras em que se inscrevem os estados nacionais. A organização da produção adquiriu, desde o final do século XIX, um caráter internacional por meio das grandes empresas multinacionais que atuam livremente em todo o planeta. Da mesma forma, o capital financeiro atua especulativamente sem limites de fronteiras, e a ausência de uma regulação internacional facilita estas características especulativas em sua movimentação internacional, assim como as brutais desigualdades no desenvolvimento entre as nações.

Para que possa haver um controle efetivo da sociedade sobre as forças de mercado internacionalizadas é absolutamente necessária a regulação internacional. A recente criação da Organização Mundial de Comércio-OMC, em substituição ao GATT, constitui um importante passo rumo à regulação internacional. Como organismo permanente de negociação multilateral do comércio internacional a OMC é já uma forma embrionária de regulação e que tem uma grande importância histórica. O fortalecimento da Organização das Nações Unidas e a ampliação progressiva de suas funções, na perspectiva de um futuro *governo mundial*, será, sem dúvida, uma tendência durante os próximos anos.

Organismos internacionais cumprem já hoje um papel crescente na formulação de políticas estratégicas dos países em desenvolvimento, especialmente alguns organismos financeiros como o BIRD,

Banco Mundial e o FMI. No entanto, a atuação destes organismos reflete muito mais os interesses do capital financeiro internacional do que uma política de desenvolvimento mundial formulada por uma organização mundial legítima de regulação.

Para que a ONU possa transformar-se em um organismo de regulação internacional é necessária sua reorganização. Diversas proposições já formuladas sugerem a transformação da Assembléia Geral em um *Parlamento Mundial* que, combinado com a reformulação do atual Conselho de Segurança, daria legitimidade para a ONU exercer a regulação mundial. Um conjunto de outras transformações poderiam permitir, ao longo do processo de globalização, dotar a ONU de uma força militar de paz, garantia de sua soberania frente aos estados-membros. O *Governo Mundial Soberano* de uma espécie de *Federação Mundial* seria a conquista maior deste processo de integração internacional crescente, de globalização econômica e de desenvolvimento econômico e social harmônico da humanidade que almejamos para as próximas décadas.

Integração e regulação internacional representam evidentemente uma alienação de parcela significativa da soberania dos Estados nacionais. Contraditoriamente, esta alienação gradativa da soberania só é possível na medida em que se realize a soberania plena dos estados nacionais. Os Estados nacionais têm um papel fundamental na regulação econômica, no controle sobre as forças de mercado e no impulsionamento do desenvolvimento econômico e social. Ampliar a intervenção do estado na economia, mediante as diversas formas de regulação, é algo fundamental para reverter o processo de crise econômica e social e a implantação das reformas necessárias a uma nova etapa de desenvolvimento nacional de todos os países. Nenhum país pode renunciar à utilização do estado nacional como instrumento fundamental para o seu desenvolvimento.

A retomada do desenvolvimento econômico ocorrerá tendo como característica fundamental o papel regulador e indutor do estado. Contraditoriamente, pois, só pode existir uma alienação da soberania nacional em favor de uma possível *Federação Mundial* à medida que se realize plenamente a soberania dos estados nacionais, pois esta só pode representar um ato soberano de estados nacionais soberanos. Não haverá jamais uma verdadeira e legítima regulação internacional sob a hegemonia e o comando do capital financeiro e

monopolista internacional e através do livre agir das forças de mercado. A regulação internacional será um instrumento de intervenção no mercado mundial e, conseqüentemente, de controle sobre o capital. A perda gradativa da soberania dos países em desenvolvimento nas duas últimas décadas, produto da ação das forças de mercado apoiados por organismos internacionais constituem um profundo golpe na perspectiva de criação de mecanismos legítimos de regulação internacional.

No contexto do processo de integração global se acentuará, também, um processo já em curso de integração regional de mercados como outro fator relevante de transformações que causam impacto na estrutura econômica das nações e com reflexos no funcionamento do Estado. Esta tendência de criação de mercados regionais provocam impactos nas estruturas dos estados nacionais dos países envolvidos não somente no referente ao processo produtivo mas, também, das estruturas militares. Os impactos positivos desta integração poderão conduzir à eliminação de conflitos regionais e, conseqüentemente, permitirão a redução dos efetivos e gastos militares em geral. A crise das forças armadas nacionais é um dos dados importantes da realidade atual, particularmente na América Latina. A reestruturação das forças armadas nacionais passará necessariamente por uma mudança nas estratégias de defesa nacional, na diminuição gradual dos efetivos, e com tendência para a manutenção de pequenos efetivos apoiados em um conjunto de modernos equipamentos de defesa restrita.

V - A CRISE DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO E DO ESTADO NO BRASIL

O modelo de desenvolvimento imposto ao país pelo regime militar implantado em 1964 já começou a dar sinais de esgotamento a partir da metade da década de 70. No final da mesma década a crise acabou por se instalar definitivamente. A década de 80 foi toda ela consumida em sucessivas tentativas de estabilização do processo de crise no contexto de um profundo processo de mudanças econômicas, sociais e políticas mundiais.

A explosiva combinação da mudança do patamar tecnológico com o fulminante crescimento comercial da Europa e do Japão geraram dois fatores portentosos de mudanças nas relações internacionais e no processo produtivo em todo o mundo: uma crise de superprodução jamais vista na história da humanidade, com um aumento extraordinário da produtividade do trabalho nos países centrais do sistema capitalista, e a crise comercial com o crescimento da concorrência internacional, que ameaça a hegemonia americana no mercado mundial.

O crescimento da concorrência internacional, especialmente entre EUA, os países da Europa e o Japão, teve como efeito político de grande repercussão a ascensão política do neo-liberalismo, especialmente na Inglaterra e nos EUA mas com profundas repercussões em todo o mundo. Este processo político reflete a necessidade de mudanças internas destes países para enfrentar o novo contexto econômico internacional. O neo-liberalismo representou, nestes países, a necessidade do grande capital em modernizar-se para enfrentar a concorrência internacional. Com os governos Thatcher e Reagan ocorreram mudanças na política interna destes países, com uma estratégia voltada para um amplo processo de atração de capitais através da política de altos juros e forte reciclagem interna de recursos das áreas sociais para investimentos em grande escala na modernização tecnológica da indústria, com o objetivo do aumento generalizado da produtividade e torná-la competitiva no novo contexto da concorrência internacional. O neo-liberalismo atua também fortemente no plano político, objetivando a abertura dos mercados nacionais em todo o mundo para as exportações dos produtos norte-americanos e ingleses e, também, para facilitar o processo de reordenamento produtivo das multinacionais visando ganhos de escala e aumento de sua competitividade perante a indústria japonesa em especial.

Como conseqüências deste processo internacional temos a queda dos regimes comunistas na antiga União Soviética e no leste europeu em geral, o próprio fim da União Soviética, a reunificação da Alemanha e a crescente abertura do mercado chinês. Por outro lado, temos as crescentes pressões para a abertura dos mercados nos países em desenvolvimento, com o fim da proteção do mercado em áreas estratégicas da economia, em particular no setor de novas tecnologias e de serviços em

geral, obrigando a estes países a adoção acelerada de novas estratégias de desenvolvimento.

O modelo nacional desenvolvimentista, baseado na substituição de importações e na acumulação de capital assentada na apropriação do excedente agrícola combinado com a superexploração das grandes massas de trabalhadores, sob a hegemonia do capital financeiro e dos grandes grupos monopólicos nacionais e direção política das Forças Armadas, entrou em crise na medida em que enfrentou a ofensiva do capital financeiro e monopólico internacional, no contexto da crise de superprodução capitalista. A política de juros altos praticada pelos centros financeiros internacionais não somente atraiu investimentos para os EUA, como transferiu enorme quantidade de capital dos países em desenvolvimento para os cofres do capital financeiro internacional. A crise da dívida do terceiro mundo não é outra coisa serão a consequência desta política neo-liberal dos países centrais. O modelo nacional desenvolvimentista não resistiu e foi a primeira grande vítima da crise internacional e da ofensiva neo-liberal.

A crise internacional se transformou em crise da economia nacional, através do mecanismo da dívida externa, e atingiu o regime implantado em 1964. A crise agudizou os conflitos sociais e políticos, incluídas as contradições no seio das elites dominantes e a reforma do regime se tornou inevitável. Os militares acabaram deixando o poder em 1985, com o primeiro governo civil da chamada *Nova República*, iniciando-se a reforma democrática do Estado.

O NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO E O PACTO SOCIAL

O Brasil passou por diversos momentos políticos diferenciados durante toda a década de 80 e início da década de 90. Desde tênues tentativas de resistência às mudanças impostas pelos países centrais, em especial os EUA, seja na questão da abertura do mercado interno e o fim da reserva de mercado e dos monopólios estatais, como na questão da dívida externa com a moratória, até a opção por uma política neo-liberal tupiniquim durante o governo Collor de Mello com abertura de mercados, eliminação de proteção ao mercado interno, etc.

Um novo modelo de desenvolvimento e de Estado ainda não se consolidou no Brasil. Os conflitos de interesses ainda não permitiram um novo pacto social duradouro que permita uma nova estratégia de desenvolvimento. As relações de forças sociais e políticas ainda não se sedimentaram em favor de uma ou outra opção estratégica. No entanto, as grandes alternativas políticas no Brasil da atualidade são as mesmas que já analisamos no contexto internacional e se enfrentarão novamente no processo eleitoral deste ano: o liberalismo e a social-democracia.

Integração competitiva no mercado mundial, com a conseqüente reestruturação econômica interna com vistas à criação de competitividade das empresas nacionais em certos nichos do mercado mundial, é em essência a estratégia liberal no Brasil. Mas esta alternativa não é consensual entre as elites porque significa, sem dúvida, o sacrifício de amplos setores da economia não competitivos internacionalmente. O *impeachment* do presidente Collor de Mello, a incapacidade dos partidos majoritários em proceder à revisão constitucional na direção liberal e, ainda, a própria dispersão das candidaturas à Presidência da República, refletem estas contradições no seio das elites. A estratégia social-democrática tem como pilar o desenvolvimento de um forte mercado interno, a partir de políticas de pleno emprego e reformas sociais, com a melhoria das condições de vida das massas trabalhadoras e setores populares e a ampliação do consumo de massas.

O papel do Estado adquire, evidentemente, feições diferentes em cada um dos dois modelos de desenvolvimento. Na perspectiva do modelo liberal o Estado nacional deve ser desmontado o máximo possível. O *Estado mínimo* representa, nesta perspectiva, não somente uma opção interna de redução de gastos públicos que permita a redução de impostos e mais recursos à disposição das empresas mas, também, a redução efetiva do papel do estado como regulador e indutor do desenvolvimento. A base desta perspectiva está na convicção liberal do desenvolvimento impulsionado por agentes externos.

Na perspectiva social-democrática o Estado cumprirá um papel fundamental como regulador e indutor do desenvolvimento nacional. Diferentemente das características do estado do modelo nacional desenvolvimentista (instrumento de acumulação de capital das elites dominantes e de repressão aos movimentos sociais e democráticos),

no modelo social-democrático o Estado torna-se instrumento das reformas sociais e de indução ao desenvolvimento econômico. Como tal, o Estado terá sua força legitimada no apoio popular e na capacidade de formulação e implementação de políticas públicas que criem as condições de desenvolvimento do mercado interno necessárias a uma nova etapa de desenvolvimento nacional.

Provavelmente o processo de sedimentação do novo pacto social ocorrerá no contexto democrático da alternância de partidos no poder político, ao longo de vários governos, através dos quais as opções se consolidam a partir da experiência política dos diversos segmentos da sociedade brasileira, de forma interrelacionada com a evolução do contexto internacional. Assim, com as alternâncias próprias do jogo político nacional e internacional, viveremos um processo complexo de assentamento e sedimentação de uma nova relação de forças social e política que dará consistência ao novo pacto social, bem como à definição da forma específica de inserção do Brasil no contexto econômico mundial.

As tendências em escala mundial apontam para um processo de maior integração internacional e o Brasil não escapará a esta tendência. No entanto, as formas e níveis específicos desta integração, bem como o grau de dependência dos agentes externos ou o grau de desenvolvimento autônomo do mercado interno, serão ainda definidos pela relação de forças que se estabelecer no decorrer dos embates político-ideológicos que serão travados ao longo dos próximos anos. Evidentemente que uma opção estratégica desta natureza, especialmente no contexto de um regime democrático, exige tempo tendo em vista a necessária acomodação de interesses. Acomodação esta que é muito conflitiva por envolver a ocupação de nichos específicos do mercado internacional pelo capital nacional e, também, a estruturação da produção voltada para o mercado interno. Envolve, por outro lado, um novo modelo de Estado e uma nova forma de relação com as classes trabalhadoras, que já constituem uma grande força política no país e com amplas possibilidades de vitória nas próximas eleições presidenciais, e que exigem reformas sociais profundas objetivando a redistribuição de renda, a melhoria das condições de vida e o fim da situação de miséria em que vive grande parte da população brasileira.

Certamente teremos uma acomodação pragmática dos interesses, evidentemente não sem

conflitos, com a combinação de uma maior integração no mercado internacional e maior abertura do mercado nacional, com o fortalecimento do mercado interno e reformas sociais e políticas de redistribuição de renda, acompanhado de uma ampliação do consumo de massas.

Neste complexo processo de sedimentação do novo pacto social, um outro elemento de fundamental importância para o Brasil é a integração regional. O Brasil constitui, sem dúvida, uma liderança em toda a América Latina. As dimensões continentais do nosso território nos permite fronteiras com quase todos os países da América do Sul, e a força regional da economia brasileira transformam o Brasil em liderança continental. Naturalmente se coloca, pois, a questão da integração regional com os países latinoamericanos e da América do Sul em particular. Processo de integração que poderá criar condições para um importante impulso ao desenvolvimento econômico regional. O Mercosul, apesar de todas as dificuldades e contradições, reflete esta possibilidade. Mas o Brasil não pode permanecer na expectativa do impulso dos grandes grupos internacionais que, no caso do Mercosul, tem interesse apenas nas facilidades na circulação de mercadorias que lhe auferam economias na organização de sua produção. O Brasil não pode perder a oportunidade histórica de liderar a integração latinoamericana num contexto histórico integrador que estamos iniciando. A integração latinoamericana poderá ter grandes impactos políticos internacionais com o fortalecimento da soberania de nossos países perante a comunidade financeira internacional, na relação com os governos centrais do sistema capitalista na articulação da inserção no mercado mundial, no processo de integração internacional e criação de mecanismos de regulação internacional.

Quanto ao Estado, este acompanhará o processo sofrendo os impactos de acordo com a composição governamental de turno, oscilando entre uma variável e outra. De todo modo, entre a desregulamentação e a regulação, entre a privatização e a manutenção da propriedade e monopólio estatal de setores econômicos estratégicos ao desenvolvimento nacional independente e soberano, há aparentemente alguns elementos de consenso já hoje na sociedade. O modelo nacional desenvolvimentista levou a uma grande participação do Estado como agente econômico. Em razão desta

participação foram criadas centenas de empresas estatais e inúmeros órgãos voltados para o planejamento econômico. O Estado no Brasil tem hoje uma estrutura distorcida voltada para o econômico. Por seu turno, a área social é extremamente carente e subdesenvolvida, o inverso do que ocorre nos países desenvolvidos onde o estado tem uma grande presença na área social, própria das políticas públicas. A privatização de empresas não estratégicas para o desenvolvimento nacional deverá continuar na pauta dos próximos governos, assim como o fortalecimento das áreas sociais na estruturação do Estado.

Outra área de consenso é quanto à descentralização para estados e municípios de atividades na área social, como no caso da saúde, da educação e da assistência social. O novo pacto federativo deverá transferir aos níveis estaduais e municipais de governo um conjunto de atribuições antes exercidas pela União. Isto é extremamente importante tendo em vista que a União poderá cuidar com maior eficiência das políticas nacionais e, por outro lado, os governos locais tem melhores condições de prestar bons serviços nas áreas sociais.

Em qualquer das circunstâncias e para qualquer das opções é, no entanto, necessária uma reforma administrativa voltada para a solução do problema gerencial herdado do modelo de Estado do regime militar.

UMA REFORMA ADMINISTRATIVA QUE COMPLETE A REFORMA DEMOCRÁTICA DO ESTADO

O modelo de Estado do período do regime militar, considerado desde o ponto de vista da articulação institucional do poder, representou uma estrutura de grande concentração de poderes no poder Executivo, em detrimento dos outros poderes da União, especialmente do poder Legislativo e, também, em relação ao pacto federativo em detrimento as esferas estadual e municipal.

A reforma democrática do Estado, efetuada durante a década de 80 com a reconquista das liberdades democráticas, implantação da *Nova República* e a retomada do poder político pelos civis, a elaboração e aprovação de uma nova constituição democrática em 1988, e as eleições livres e diretas

para presidente da República, permitiu o fortalecimento relativo do Congresso Nacional e a recuperação da autonomia do poder Judiciário. No entanto, o regime continua presidencialista e com grande concentração de poderes no poder Executivo.

Apesar da vitória do presidencialismo no plebiscito de 1993, o aprofundamento das reformas democráticas tende ao fortalecimento do Legislativo e à implantação do parlamentarismo no futuro não longínquo.

A concentração de poderes no poder Executivo, em detrimento do Legislativo, trouxe reflexos no modelo de administração pública implantado pelo regime militar, na medida em que trouxe a articulação de forças para dentro da administração pública. A estrutura administrativa foi adequada para permitir a acomodação política, por meio da participação direta das elites no comando dos órgãos da administração pública. É a base da chamada *privatização do Estado* e que permitiu às elites ocupar espaços de decisão, manipulados segundo os interesses dos grupos privados que se alternam no comando dos segmentos de interesse da administração. A corrupção institucionalizada e o fisiologismo são a expressão mais grotesca do processo de privatização do Estado proporcionada pelo modelo de estado e de administração pública do regime militar.

É por esta razão que não se constituiu no Brasil uma moderna e eficiente burocracia de Estado que desse sustentação ao processo de modernização da economia nacional e do Estado. Os militares assumiram, eles mesmos, em composição com as representações dos grupos privados monopolistas com influência sobre o regime, o papel de burocracia de Estado, substituindo o necessário corpo gerencial civil nos escalões superiores da administração pública, diferentemente do que ocorreu em outros países de recente industrialização como o Japão, a Coreia, os países de economia socialista e, em menor escala, a própria Índia. Estes países possuem hoje um serviço público civil invejável, e uma administração pública reconhecidamente mais eficiente do que a brasileira. O surgimento destas burocracias estatais nestes países, concomitante ao processo de industrialização, constituiu um elemento importante no desenvolvimento destes países e de sua modernização.

Para o suporte técnico à estrutura de poder formada no topo da administração pública a burocracia militar brasileira apoiou-se ainda em

grupos técnicos recrutados dentre a chamadas *ilhas de racionalidade*, ou *ilhas de excelência*, os quais eram constituídos pelos bolsões de eficiência administrativa desenvolvidos ao longo dos anos em órgãos específicos da chamada administração indireta ou das estatais, com a finalidade de dar eficácia a estes segmentos no contexto de um desenvolvimento econômico desequilibrado da economia nacional e do Estado. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA -, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES -, o Banco Central, Banco do Brasil, Petrobrás, dentre outros, podem ser relacionados como fornecedores de quadros técnicos para a administração pública do regime militar.

A existência de um serviço público civil desvinculado da articulação do poder político seria, sem dúvida e como acontece em outros países, um amortecedor para a crise política. No caso do Brasil, a inexistência desta burocracia contribui fortemente para seu aprofundamento. O regime democrático moderno exige uma burocracia civil competente capaz de dar continuidade à ação administrativa no contexto em geral conturbado do jogo político democrático e da alternância de partidos no poder. Um corpo gerencial apoiado em firmes princípios democráticos e éticos, capaz de dirigir de forma impessoal e neutra a administração pública, e de ser um contrapeso a estes grupos de interesse, representando sempre o interesse público.

O *locus institucional* adequado para a articulação das alianças que conformam a base social e política dos governos é o Congresso Nacional, que é a instituição que por suas características de representação democrática legítima da sociedade reflete de forma mais aproximada as tendências de opinião do conjunto da população. O governo, compreendendo o presidente da República e seus ministros de Estado, constitui a direção política do país e o comando político da administração pública. Para o efetivo exercício da direção política, os membros do governo devem dispor de um *staff* composto por assessores escolhidos por critérios políticos. Mas, a administração propriamente dita, deve ser profissional e, portanto, *desprivatizada*. Esta estrutura profissional tem sua direção técnico-administrativa nos secretários-executivos e secretários adjuntos dos ministérios e secretarias da Presidência, respectivamente. Para o melhor entrosamento entre os membros do governo e da administração, os execu-

tivos superiores da administração pública deveriam ser escolhidos por uma mescla de critérios de mérito e de confiança, com base em *listas tríplexes* de profissionais integrantes de carreira gerencial.

Outro grave problema decorrente do modelo de Estado e de administração herdado do regime militar enorme *gap* entre as dimensões expandidas da administração pública em sua totalidade, expansão ocorrida durante o período de crescimento econômico, e a efetiva capacidade de gerenciamento governamental. A administração direta, onde se situam os órgãos centrais de formulação de políticas, de normatização, de coordenação das ações governamentais, bem como do controle e supervisão das entidades vinculadas, ficou profundamente fragilizada pela ausência de uma moderna burocracia estatal civil e, especialmente, pela ausência de um estamento gerencial de alto nível capacitado para o exercício das atribuições características destes núcleos centrais de poder e o gerenciamento continuado e permanente da administração pública em um regime democrático caracterizado pela alternância de partidos no poder político do país. Hoje a administração direta está totalmente desestruturada para cumprir com sua missão, incompetente para o gerenciamento da máquina administrativa e amplamente vulnerável diante da ação corporativa das entidades da administração indireta e das empresas públicas e, mais ainda, dos grandes *lobbies* privados.

Torna-se necessária, pois, uma reforma administrativa que complete a reforma democrática do Estado que resolva os problemas herdados do modelo de Estado e administração do regime militar, retirando do poder Executivo o excesso de poderes que ainda mantém e que, ao mesmo tempo, modernize a administração pública de modo a torná-la eficiente e competente para cumprir a missão de dar sustentação ao novo Estado nacional, em uma nova etapa de desenvolvimento profundamente marcada pelas grandes transformações que estão em curso em escala planetária.

Esta reforma deverá fortalecer o papel do Congresso Nacional em todos os aspectos e, particularmente, no papel de órgão de poder democrático, centro da articulação política nacional para as grandes decisões nacionais e a estruturação do poder político do Estado. O poder Executivo deverá ser saneado de modo que venha a ter efetivamente um caráter executivo em relação ao programa de

governo emanado da vontade nacional, apoiado em uma estrutura administrativa pública e profissional, subordinada à vontade política nacional e livre das interferências do interesse privado específico.

Ao mesmo tempo, é necessário que se aprofunde o controle social sobre o Estado e crie mecanismos de efetiva participação social nos processos de decisão das grandes questões nacionais, tornando mais transparente e democrático o Estado no Brasil. Da mesma forma, a aceleração da descentralização constitui um elemento fundamental para a democratização do Estado e a participação direta da sociedade civil na organização do poder público. Todos estes elementos permitirão ao longo de um período de experiência democrática um efetivo controle social sobre o Estado.

VI. BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

- ALVES, Aluizio Uma Reforma Democrática. Pronunciamento no Senado Federal, 03 de maio de 1988. FUNCEP 1988.
- BETTELHEIM, Charles. A Luta de Classes na União Soviética, Paz e Terra, 1983.
- BURSTEIN, Daniel. YEN O Japão e Seu Novo Império Financeiro. Cultura Editores Associados, 1993
- DOBB, Maurice. A Evolução do Capitalismo. Zahar Editores, 1981
- FUNCEP. Estatização ou Privatização Seminário Internacional. FUNCEP 1987
- GORENDER, Jacob. Apresentação do O CAPITAL. Coleção Os Economistas. Abril Cultural, 1983
- KLIKSBERG, Bernardo. A Gerência no Final do século XX. in Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, 1993.
- KLIKSBERG, Bernardo. Como Transformar o Estado. Para Além dos Mitos e Dogmas. ENAP, 1992
- KURZ, Robert. O Colapso da Modernização. Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial 2a. Edição, Paz e Terra, 1993.
- KURZ, Robert. O Retorno de Potemkin. Capitalismo de fachada e conflito distributivo na Alemanha, Paz e Terra, 1993.
- HAMMER, Michael e Reengenharia CHAMPY, James. Revolucionando a empresa. Ed. Campus, 1994.
- HOLANDA, Nilson. Reforma Administrativa e Reforma do Estado in Revista do Serviço Público.
- JAGUARIBE, Hélio BRASIL, Reforma ou Caos SILVA, Nelson da, 3.a Edição. Valle e; Abreu, Paz e Terra, 1989, Marcelo de Paiva; ÁVILA, Fernando Bastos; FRITSCH, Winston
- LENIN, Vladimir. O Desenvolvimento do Capitalismo. Ylitch na Rússia. Abril Cultural, 1982
- LENIN, Vladimir. O Imperialismo Fase Superior do

- Ylitch Capitalismo, Obras Escolhidas, Editora Alfa Omega, 1982.
- MANDEL, Ernest. O Capitalismo Tardio. Abril Cultural, 1982.
- MARX, Karl. O Capital. Coleção Os Economistas. Abril Cultural, 1983
- PEREIRA, Luiz. A Crise do Estado. Carlos Bresser. Ensaio sobre economia brasileira. Livraria Nobel S.A., 1992
- PETERS, Tom. Prosperando no Caos. Editora Harbra Ltda. 1989
- RAYNOR, E. Vivendo Numa Economia de Serviços. Michael. O trabalho da não-manufatura pode gerar a riqueza necessária para manter a prosperidade? in Revista Diálogo. N° 04, V. 26 - 1993
- RATTNER, Henrique Política Industrial Projeto Social. Editora Brasiliense, 1988.
- TAVARES, Maria. Da Substituição de Importações ao da Conceição. Capitalismo Financeiro. Ensaio sobre Economia Brasileira. 9a. Edição Zahar Editores, 1981.
- TOFFLER, Alvin. A Terceira Onda. 17a. Edição. Record, 1980.
- TROTSKY, Leon. Historia de la Revolución Rusa. Editorial Pluma Ltda Colombia, 1982
- VERSIANI, Flávio Brasil, Argentina, Uruguai Rabelo. A Integração em Debate. Editora Marco Zero. Editora UNB, 1987.

ESTA OBRA FOI IMPRESSA
PELA IMPRENSA NACIONAL,
SIG, QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF,
EM 1994, COM UMA TIRAGEM
DE 1.000 EXEMPLARES

**Publicações
ENAP
em 1994**

- Revista do Serviço Público
Vol. 118, no. 1: Governabilidade
- Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo
- Estrutura e Organização do Poder Executivo (2 volumes)
- Revista do Serviço Público
Vol. 118, no. 2: Profissionalização
- História Administrativa do Brasil - Vol. 37
Organização e Administração do Ministério do Exército
Francisco Pondé
- Pobreza: uma questão inadiável
Bernardo Kliksberg (organizador)
- Cadernos ENAP
Vol. 2, no. 1: A Questão Social no Brasil
- Cadernos ENAP
Vol. 2, no. 2: Recursos Humanos
- Cadernos ENAP
Vol. 2, no. 3: Planejamento e Orçamento

- O Novo Controle de Gestão
Henri Savall e Véronique Zardet

- Revista do Serviço Público
Vol. 118, no. 3: Novas Tendências Institucionais

**Próximos
lançamentos**