

DESBUROCRATIZAÇÃO E DESESTATIZAÇÃO: NOVAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PRIORIDADES BRASILEIRAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA NA DÉCADA DE 80

BEATRIZ WAHRLICH*

1. *Introdução*; 2. *Os programas e seus objetivos*; 3. *Premissas do Programa Nacional de Desburocratização*; 4. *Objetivos legalmente definidos*; 5. *Principais atividades desenvolvidas*; 6. *Premissas do Programa Nacional de Desestatização*; 7. *Definição legal dos objetivos do Programa Nacional de Desestatização*; 8. *Critérios para transferência para o setor privado e/ou desativação*; 9. *Princípios básicos para transferência de controle*; 10. *Normas para funcionamento da comissão especial*; 11. *Resultados do Programa Nacional de Desestatização*; 12. *Conclusões*.

1. *Introdução*

Em seu número de janeiro/março do corrente ano, a *Revista de Administração Pública* publicou uma série de trabalhos sobre reforma administrativa, que haviam sido apresentados à Mesa-Redonda de Ciências Administrativas, realizada em Tóquio, Japão, em setembro de 1982, sob os auspícios do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e do governo japonês.

Entre esses trabalhos — relativos ao próprio Japão, aos EUA, à França, à Grã-Bretanha e à República Federal da Alemanha — encontra-se um sobre o Brasil, de minha autoria, que contém uma apreciação geral dos esforços sobre reforma administrativa em nosso país, que já contam com uma tradição de 50 anos, tendo tido início, como é sabido, sob a bandeira da Revolução de 1930.

Nesse trabalho, terminei por examinar, embora fossem ainda preliminares os dados respectivos, os Programas Nacionais de Desburocratização e Desestatização, que se mantêm como as prioridades de reforma administrativa federal neste ano de 1984.

Com o presente artigo, volto ao tema, procurando reafirmar ou retificar, conforme as informações agora disponíveis estejam a sugerir, conclusões anteriores, bem como acrescentei novas observações, sempre me valendo do estudo da legislação, das declarações das autoridades responsáveis pelos dois programas, de notícias da imprensa e de artigos de revistas.

* Professora titular na Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço da autora: Praia de Botafogo, 190, sala 1.214 — Botafogo — 22.253 — Rio de Janeiro, RJ.)

2. Os programas e seus objetivos

Como já tivera oportunidade de dizer no trabalho preparado para a Mesa-Redonda de Tóquio, em 1982, esses programas, iniciados por decretos do Poder Executivo expedidos respectivamente em 1979 e 1981, são interligados, na medida em que visam, em síntese, os objetivos complementares seguintes: aumentar a eficiência, a eficácia e a sensibilidade da administração pública e fortalecer o sistema de livre empresa.

Numa primeira leitura do Decreto n.º 83.740, de 18 de julho de 1979, que o instituiu, o Programa Nacional de Desburocratização tem por objetivo central beneficiar, através da melhoria formal dos métodos de trabalho e da supressão de passos e exigências desnecessários, tanto clientes quanto servidores, poupando, conseqüentemente, o tempo, a energia e a paciência de ambas as partes.

Note-se, porém, que relacionado igualmente entre os seus objetivos está o de frear a tendência para desnecessárias adições de empresas públicas e/ou de sociedades de economia mista à estrutura governamental. O empenho presidencial nesse programa traduziu-se na nomeação, para conduzi-lo, de um ministro extraordinário, nos moldes previstos pelo Decreto-lei n.º 200, de 1967.

Na realidade, seus objetivos fundamentais vêm-se revelando bem mais amplos, complexos e ambiciosos.

Assim é que seu criador e primeiro coordenador, Hélio Beltrão, no livro que acaba de publicar — *Descentralização e liberdade* — considera “equivoco fundamental, embora compreensível”, a percepção do Programa Nacional de Desburocratização como “mais uma tentativa de racionalizar ou reorganizar a administração federal, um novo esforço para ajustar a máquina burocrática aos princípios da técnica de administração, com o objetivo de aumentar-lhe a eficácia e reduzir-lhe os custos”. Diz ele, textualmente:

“O Programa não constitui uma proposição de natureza técnica, e sim uma proposta eminentemente política. Foi instituído com o propósito de dar início a uma transformação essencial no comportamento da administração em relação a seus usuários. O que se pretende é retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado.

Essa transformação envolve e pressupõe uma decisão essencialmente política. Não poderia, assim, operar-se pela via técnica, visto que afeta a própria estrutura do poder. Se pretendemos facilitar a vida das pessoas e reduzir a interferência excessiva do Estado no campo social e econômico, é imperioso descentralizar decisões, conter o exagero regulatório, eliminar controles inúteis e atribuir validade às declarações das pessoas, até prova em contrário. Esses objetivos são de impossível alcance pela via técnica.

O primeiro ponto a esclarecer é, portanto, este. Desburocratizar não é racionalizar nem reorganizar. O Programa não se destina a aperfeiçoar o funcionamento interno da máquina administrativa. Pretende garantir o respeito à dignidade e à credibilidade das pessoas e protegê-las contra a pressão burocrática.

Fica assim evidenciada a dimensão política do Programa, isto é, sua plena inserção no processo de abertura democrática e sua inseparável vinculação à liberdade individual e aos direitos de cidadania.”¹

¹ Beltrão, Hélio. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro, Record, 1984. p. 11-12.

Realmente, o Programa Nacional de Desestatização tem crescentemente assumido características que o diferenciam nitidamente de programas anteriores de reforma administrativa. Sua forte opção pelo usuário, o cliente do serviço público, encerra um impulso social e político que não parece ter existido no passado, além de reclamar, da burocracia, uma mudança de comportamento. Tem, portanto, nítidas conotações culturais e políticas, que estavam ausentes ou não eram enfatizadas em programas anteriores.

Entretanto, seus resultados vinham sendo anunciados, quase sistematicamente, em termos de supressão de etapas e de documentos, o que induzia ao realce da sua dimensão de conjunto de medidas de “simplificação do trabalho”, ou de estudo de “organização e métodos”. Sua dimensão política, social e cultural cingia-se, inicialmente, quase somente à atuação direta de Hélio Beltrão. Teria sido necessário, talvez, procurar convocar para este esforço, através de convênios e/ou outros meios, as entidades públicas e/ou privadas mais intimamente responsáveis por empreendimentos educativos e culturais, em especial as universidades. Afinal, parecia excessivo esperar que do devotamento pessoal de um líder, por mais atuante, motivado e motivador que ele seja — como vinha sendo — resulte a penetração, na sociedade, para seu conseqüente engajamento, das idéias e ideais que inspiram o programa.

Em maio de 1981, o ministro extraordinário para a Desburocratização foi nomeado igualmente ministro da Previdência e Assistência Social (cargo que vagara pouco antes). A liderança do “Programa de Desburocratização” prosseguiu com o novo ministro da Previdência e Assistência Social até inícios de novembro de 1983, quando, tendo este deixado o Governo, o programa e seu secretário-executivo foram subordinados diretamente ao ministro-chefe do Gabinete Civil da Presidência da República.

O sucessor de Hélio Beltrão, J. G. Piquet Carneiro, tem procurado — e o faz com crescente sucesso — prosseguir na trilha traçada pelo fundador do programa.

3. *Premissas do Programa Nacional de Desburocratização*

Como esclarece J. G. Piquet Carneiro, o programa aceita, como ponto de partida, a percepção popular da “burocracia” como o processo pelo qual o usuário do serviço público se torna vítima do crescimento desmesurado da máquina estatal, da demora, da fila, da multiplicação dos trâmites, do formalismo, da lentidão, da má qualidade, enfim, do serviço público a ele prestado.²

A síndrome da burocratização se caracteriza, ainda, segundo a mesma autoridade:

— pelo culto do processo, pelo qual a forma se torna mais importante que a substância;

— pela excessiva especialização e departamentalização, levando a que o funcionário perca a noção de conjunto do organismo a que pertence;

— pela concentração do poder decisório nas esferas mais altas, com o conseqüente esvaziamento das funções periféricas;

² Piquet Carneiro, João G. A desburocratização e a empresa privada. *Revista de Administração Municipal*, 33(166):18-27, jan./mar. 1983.

- pela valorização excessiva das atividades-meio (em detrimento das atividades-fim) e multiplicação desnecessária dos controles prévios e/ou cruzados;
- pela transferência, ao usuário ou cliente, de certas atribuições que à própria administração competem, tudo isso resultando na perda inevitável da eficiência administrativa.

4. *Objetivos legalmente definidos*

O decreto que institui o programa assim relaciona os seus objetivos:

- a) contribuir para a melhoria do atendimento aos usuários do serviço público;
- b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco;
- c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;
- d) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo esforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos;
- e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa, de que trata o Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a pequena e média empresas, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontrem sob a responsabilidade de empresas do Estado;
- g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;
- h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.³

Esta última atribuição de competência foi, na realidade, uma antecipação da criação do Programa Nacional de Desestatização, que viria a ser instituído em 15 de julho de 1981.

5. *Principais atividades desenvolvidas*

Desde sua criação e até março de 1981, quando foi publicado um resumo de suas atividades, o Programa Nacional de Desburocratização procedeu à aná-

³ Brasil. Presidência da República. Programa Nacional de Desburocratização. *Desburocratização: medidas adotadas*. 1981.

lise de centenas de rotinas de trabalho, para simplificá-las de toda maneira possível, incluindo a supressão de documentos e outras informações não indispensáveis. Com esse propósito, 110 normas regulatórias foram expedidas, das quais 18 através de leis federais, 32 de decretos do Poder Executivo e 28 de portariais ministeriais. Os estados-membros cooperaram também com 19 instruções emanadas do Poder Executivo, e algum municípios os acompanharam, com 13 decisões simplificatórias.

Deve-se acrescentar que muitas regulamentações abrangem mais de um assunto. Por esse motivo, em termos quantitativos, o total das 110 regulamentações cobre 148 tópicos.

De março de 1981 até meados de novembro de 1983, o programa prosseguiu com igual dinamismo, conforme freqüentes informações que apareciam nos meios de comunicações, especialmente jornais e televisão. Simultaneamente, seu criador e coordenador lançou-se a uma verdadeira cruzada em prol da desburocratização, através de conferências, entrevistas e debates amplamente veiculados pela imprensa, pelo rádio e pela televisão.

Em abril de 1982, o Ministro Hélio Beltrão foi designado delegado do Brasil à mesa-redonda que o Instituto Internacional de Ciências Administrativas realizaria no mês de setembro seguinte em Tóquio, Japão. Preparou, na ocasião, um substancial relatório sobre o Programa Nacional de Desburocratização, que apresentaria no Simpósio sobre Reforma Administrativa, organizado pelo Governo japonês para realização simultânea com a referida mesa-redonda. O Ministro Beltrão não chegou a participar desses eventos, por motivos de saúde, mas as conclusões de seu trabalho foram comunicadas aos participantes do Simpósio, por meu intermédio.

Na introdução do respectivo documento, resume o Ministro Beltrão os objetivos do programa como sendo a "reversão da tendência histórica da administração brasileira para crescimento desnecessário, centralização excessiva do processo decisório, regulamentação abundante, formalismo rígido, lentidão dos serviços públicos e, conseqüentemente, ineficiência". Prosseguindo, diz o Ministro: "Este singular e revolucionário enfoque de problema tão desafiante já produziu resultados expressivos. Em menos de três anos, aproximadamente 300 atos foram baixados, compreendendo leis, decretos-leis, regulamentos e instruções normativas. Todos os estados-membros e as mais populosas municipalidades seguiram os passos do Governo federal e instituíram programas de desburocratização locais. Quatrocentos milhões de documentos foram eliminados de circulação dentro da administração federal. A economia resultante, incluindo o setor privado, se aproxima de US\$ 2 bilhões por ano, cerca de 0,8% do PNB do país. Estamos confiantes de que isto é apenas o começo, e não somente de uma profunda reforma da administração, mas de uma mudança de mentalidade na concepção de serviços públicos."⁴

Ao afastar-se do cargo de ministro de Estado em fins de 1983, em entrevista à revista *Status*, Hélio Beltrão resumiu nos seguintes dados os resultados objetivos do programa: cerca de 300 leis, decretos-leis, decretos etc. haviam sido expedidos, acarretando a supressão de 600 milhões de formalidades por ano, na área federal.⁵

⁴ Beltrão, Hélio. *National Debureaucratization Program*. Apr. 1982 (trabalho não publicado, tradução da autora deste artigo).

⁵ Revista *Status*, n.º 113, dez. 1983.

Num balanço do que se conseguiu realizar ao longo dos primeiros cinco anos do programa, em matéria de interesse direto do contribuinte, foi organizada, por Guilherme Duque Estrada, a publicação *Projeto cidadão*, abrangendo não somente a esfera federal mas também as esferas estadual e municipal, que estão fora da área de atuação formal do programa. Esse balanço, como assinala Piquet Carneiro “é positivo e estimulante”, pois nada menos do que 48 assuntos, tais como registros de nascimento, reconhecimento de firmas, alistamento eleitoral, inscrição em concurso etc., foram sensivelmente simplificados no seu processamento, tendo sido, em alguns casos, eliminada a anexação da respectiva prova documental.⁶

Quando se medita sobre o tempo ganho pelo contribuinte com essa supressão, no seu maior conforto com a simplificação dos procedimentos burocráticos, é que se alcança, porém, na sua plenitude, o impacto político, cultural e econômico do programa, que, segundo prega incansavelmente Hélio Beltrão, constitui o objetivo fundamental visado com a “desburocratização”.

Para Piquet Carneiro, importante força motivadora da burocratização é a tendência nacional ao estatismo, que se converteu numa espécie de constante do nosso processo histórico e que vê no Estado a fonte primeira, o ponto de partida da solução dos problemas do país.⁷

Talvez o mais importante projeto elaborado pela Secretaria Executiva do Programa Nacional de Desburocratização tenha sido o que foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso, conforme noticiário dos dias 6 e 7 de maio de 1984, ou seja, o “Estatuto da Microempresa”, que constituía um dos trabalhos pelos quais mais se batia Hélio Beltrão quando ainda ministro de Estado e ministro extraordinário.

Esse “estatuto” não só liberta a microempresa de uma série de formalidades burocráticas que muito lhe dificultavam a existência como, também, a isenta da maioria, se não de todos os impostos e taxas com que a sobrecarregava o fisco. Na realidade, tal como o apresenta Piquet Carneiro, o estatuto da microempresa é, simultaneamente, *desburocratizante e desestatizante*. São de Piquet Carneiro as seguintes palavras:

“O Estatuto da Microempresa objetiva tratar de maneira distinta e favorecida a empresa de reduzido porte econômico. O favorecimento que se busca não é a proteção paternalista do Estado, mas o reconhecimento de que a microempresa não resiste ao mesmo tratamento fiscal e burocrático imposto às empresas de maior porte. Em essência, são sugeridas providências simplificadoras em quatro grandes áreas: no registro de empresas, nas esferas trabalhista e previdenciária, no campo creditício e na área fiscal.”⁸

Resta esperar que o Poder Legislativo aperfeiçoe o trabalho, sem permitir que as forças retrógradas, que tanto lhe dificultaram a elaboração pelo Executivo, voltem a retirar-lhe as características liberais.

⁶ Presidência da República. Programa Nacional de Desburocratização. *Projeto cidadão. Quadro comparativo*. Brasília, 1984.

⁷ Palestra pronunciada, a convite da autora deste, no Auditório Eugênio Gudin, da Fundação Getúlio Vargas, a 15.8.1984.

⁸ Piquet Carneiro, J. G. *Em defesa do microempresário nacional*. Brasília, Presidência da República, Programa Nacional de Desburocratização, 1984, p. 9.

6. *Premissas do Programa Nacional de Desestatização*

Este programa parte das seguintes premissas:

— a organização e a exploração das atividades econômicas competem, em princípio, às empresas privadas, que para tanto contarão com o estímulo e o apoio do Estado (Constituição Federal, art. 170);

— são objetivos prioritários do Governo, enunciados no Decreto n.º 83.740, de 18 de julho de 1979, que institui o Programa Nacional de Desburocratização, o fortalecimento do sistema de livre empresa, a consolidação da grande empresa privada nacional, a contenção da criação indiscriminada de empresas estatais e, quando recomendável, a transferência do seu controle para o setor privado;

— o Governo tem o firme propósito de promover a privatização do controle de empresas estatais, nos casos em que a manutenção desse controle se tenha tornado desnecessária ou injustificável;

— essa transferência não se vem operando, porém, com a rapidez desejada, pela ausência de uma clara definição das empresas enquadráveis e de normas que definam os mecanismos e procedimentos de transferência, transformação ou desativação;

— *a política de privatização não deve, entretanto, alcançar nem enfraquecer as empresas públicas cujo controle se considere intransferível, seja por motivo de segurança nacional, seja pela necessidade de viabilizar o desenvolvimento do próprio setor privado nacional, seja para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento* (o grifo não é do original).⁹

7. *Definição legal dos objetivos do Programa Nacional de Desestatização*

O Decreto n.º 86.215, de 15 de julho de 1981, atribui a três ministros de Estado (da Secretaria de Planejamento, da Fazenda e Extraordinário para a Desburocratização) o encargo de, sob a coordenação do primeiro, e tendo como órgão de apoio uma comissão especial, dirigir, supervisionar e acelerar o processo de transferência de controle, transformação ou desativação de empresas controladas pelo Governo federal, observadas as diretrizes, procedimentos e critérios de enquadramento estabelecidos no mesmo decreto.

Para esse fim deveriam os três ministros, conjuntamente:

1. Encaminhar à aprovação do presidente da República, nos prazos e na forma estabelecidos no decreto, a relação das empresas sob controle direto ou indireto da União que possam: a) ser transferidas para o setor privado, mediante cessão do respectivo controle acionário; b) ter suas operações assumidas, no todo ou em parte, por outros órgãos ou entidades da administração federal; c) ser desativadas total ou parcialmente; d) ser transferidas, mediante prévio entendimento, para o controle dos estados e municípios; e) ter suas atividades revertidas ou incorporadas à administração direta;

⁹ Preâmbulo do Decreto n.º 86.215, de 15 de julho de 1981.

2. Orientar os trabalhos da comissão especial,¹⁰ a ser constituída para dar efetiva execução ao programa;
3. Articular-se com os demais ministros de Estado para as consultas e entendimentos necessários ao adequado encaminhamento do assunto;
4. Fixar, quando necessário, critérios de remanejamento de pessoal;
5. Dirimir dúvidas eventualmente surgidas na aplicação do decreto e submeter à consideração do presidente da República as matérias de especial relevância.

Ficou ainda fixado o prazo de 60 dias para que os ministros de Estado responsáveis pelo programa encaminhassem ao presidente da República a relação das empresas a serem transferidas, transformadas e/ou desativadas.

8. *Crítérios para transferência para o setor privado e/ou desativação*

O mesmo decreto estabeleceu os critérios de enquadramento de empresas estatais para transferência do seu controle para o setor privado ou, se for o caso, sua desativação. São para tal fim enquadráveis:

— as empresas privadas que, tendo sido criadas pelo setor privado, passaram ulteriormente para o controle direto ou indireto da União, em decorrência da inadimplência de obrigações, execução de garantia ou situações jurídicas semelhantes;

— as empresas instituídas pelo poder público que não mais devam permanecer sob o controle e direção do Governo federal, por já existir, sob controle nacional, setor privado suficientemente desenvolvido e em condições de exercer as atividades que lhe forem atribuídas;

— as subsidiárias das empresas instituídas ou controladas direta ou indiretamente pela União, cuja existência não seja indispensável à execução dos objetivos essenciais da empresa controladora e importe em desnecessária ou injusta competição com as empresas privadas nacionais.

Ainda o mesmo ato expressamente exclui da desestatização empresas incumbidas de atividades diretamente ligadas à segurança nacional, a critério do presidente da República; as empresas incumbidas de atividades sujeitas ao regime legal de monopólio do Estado; as empresas responsáveis pela operação da infra-estrutura econômica ou social básica ou produtoras de insumos de importância estratégica, *cujo controle o Estado foi levado a assumir para viabilizar o desenvolvimento do setor privado, e não para com ele competir*; e as empresas instituídas com o objetivo de manter o controle nacional do processo de desenvolvimento ou evitar a desnacionalização de setores básicos da economia. (O grifo não é do original.)

9. *Princípios básicos para transferência de controle*

Na transferência de controle de empresas para o setor privado, serão observados os seguintes princípios básicos:

¹⁰ O secretário-executivo desta comissão, desde sua criação, é Paulo Nicolli.

— a operação de transferência deverá ser precedida de ampla divulgação, como forma de assegurar o conhecimento público das condições em que se processará, bem como da situação econômica, financeira e operacional das empresas cujo controle se pretenda transferir;

— os adquirentes deverão ser cidadãos brasileiros residentes no país ou empresas ou grupos de empresas sob controle nacional;

— os adquirentes deverão obrigar-se, mediante compromisso irrevogável, a manter sob controle nacional o capital e a administração das empresas adquiridas;

— a fim de preservar o caráter negocial das transações, evitar-se-á a excessiva generalização, regulamentação ou rigidez de condições, capazes de desestimular adquirentes potenciais, resguardado, em qualquer caso, o interesse da administração;

— as condições e os valores que servirão de base para a negociação das transferências de controle serão fixados pela *comissão especial* a que se refere o art. 6.º do decreto, segundo critérios que levem em conta a conveniência de viabilizar as transferências, sem prejuízo do interesse da administração.

10. Normas para funcionamento da comissão especial

A referida comissão especial é responsável pela efetiva execução das medidas estabelecidas no decreto e constituída de um representante de cada um dos três ministros de Estado que dirigem o programa. À comissão cabe:

- a) submeter à aprovação conjunta dos ministros de Estado a que está subordinada as normas e providências destinadas à implementação das medidas previstas no decreto que a institui, assim como as decisões de maior relevância;
- b) realizar o levantamento, a identificação e a proposta de enquadramento das empresas a que se refere o inciso I do art. 1.º do mesmo decreto;
- c) constituir, se necessário, grupos de negociação para o estudo e encaminhamento de negociações específicas, os quais ficarão a ela vinculados e terão as atribuições por ela fixadas, observado o disposto neste decreto;
- d) manter estreito relacionamento com os ministérios, órgãos e entidades a que estejam vinculadas as empresas objeto das medidas previstas neste decreto;
- e) propor, quando for o caso, indicação dos agentes financeiros oficiais que devam intervir nas operações de privatização ou liquidação reguladas por este decreto;
- f) estudar e propor anteprojetos de lei, nos casos que dependam de prévia autorização legislativa, bem como de outros atos que se façam necessários;
- g) propor as medidas que devam ser adotadas no caso de participações minoritárias pelo Governo federal, em empresas privadas.

Ainda dispõe o decreto que deverão ser desativadas, total ou parcialmente, as empresas cuja manutenção sob o controle do Governo não mais se justifique do ponto de vista legal, econômico e administrativo e em relação às quais não haja, por parte do setor privado, interesse na aquisição. As empresas que desempenham funções concorrenciais com o setor privado e cuja privatização não se consiga realizar, assim como as que estejam aguardando desativação, não expan-

dirão suas atividades e limitarão os investimentos às estritas necessidades de sua viabilização econômica.

As empresas que, por força de absorção de dívidas diretas, ou por honra de aval do Tesouro Nacional ou de entidades da administração federal, vierem a ser assumidas pelo Governo, somente permanecerão sob controle estatal durante o tempo indispensável à sua alienação ou liquidação.

Os trabalhos da referida comissão especial deveriam estar concluídos no prazo de 12 meses,¹¹ prazo este que foi posteriormente prorrogado até julho de 1984.

11. Resultados do Programa Nacional de Desestatização

Em abril de 1983, 27 empresas do Estado já haviam sido enquadradas pelo Programa Nacional de Desestatização, com a privatização de 14 delas, vendidas pelo Governo por Cr\$ 30 bilhões. É a seguinte a relação dessas empresas, conforme entrevista de J. G. Piquet Carneiro ao *Jornal do Brasil*:¹²

“(...) Companhia América Fabril; Companhia Química do Recôncavo; Método Ltda. (subsidiária da Datamec); Grupo Riocel (quatro empresas); Fábrica de Tecidos Dona Isabel; Hotel da Praia; Óleos Palmas S.A. (Opalma); Indústria Brasileira de Papel (Inbrapel); Nitriflex (subsidiária da Petroquisa); Companhia Pernambucana de Borracha Sintética; e Federal de Seguros.”

Continuando, o entrevistado informa:

“(...) Outras quatro foram incorporadas; três fundidas; duas tiveram o âmbito de operação restringido, uma foi transferida, e três extintas. Mais 47 empresas de mineração, criadas com o único objetivo de atender a formalidades impostas pelo Código de Mineração, devem ser extintas, e o Código modificado através de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional.”

Da lista de 30 empresas a desestatizar, constam três Centrais de Abastecimento (Ceasas), subsidiárias estaduais da Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal),¹³ em Campinas (SP), Florianópolis e Porto Alegre.

Da mesma notícia consta uma relação de “as empresas estatais que estão à venda”, e que é a seguinte:

1. Cia. Ferro e Aço de Vitória (Cofavi)
2. Cia. Siderúrgica de Mogi das Cruzes (Cosim)
3. Cia. Siderúrgica da Amazônia (Siderama)
4. Cia. Usinas Nacionais (Cun)
5. Livraria José Olympio Editora S.A. (já efetuada a venda em abril de 1984)
6. Refinaria Ramiro S.A.
7. S.A. Fiação e Tecelagem Lutfalla (os jornais de 7.5.84 noticiaram sua venda)
8. Aços Especiais de Itabira (Acesita)
9. Caraíbas Metais S.A. Indústria e Comércio

¹¹ Decreto n.º 86.215, de 15 de julho de 1981, arts. 1.º a 10.

¹² *Jornal do Brasil*, 25 abr. 1983, p. 13.

¹³ Na realidade, trata-se de subsidiárias federais, de âmbito estadual.

10. Cia. Brasileira de Cobre (CBC)
11. Computadores e Sistemas Brasileiros S.A. (Cobra)
12. Cia. Investimento de Atividades Agrícolas e Industriais
13. Engenharia de Sistemas e Processamento de Dados (Datamec)
14. Florestal Acesita S.A. (Florasa)
15. Hospital Cristo Redentor S.A.
16. Hospital Fêmeina S.A.
17. Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.
18. Indústria Carboquímica Catarinense S.A. (ICC)
19. Petroquímica União S.A.
20. Usiminas Mecânicas S.A. (Usimec)
21. Ferritas Magnéticas S.A. (Fermag)
22. Engenharia Hidráulica e Instrumentação (Engematic)
23. Centrais de Abastecimento S.A. (Ceasa)
24. Cia. de Navegação do São Francisco (Franave)
25. Serviço Nacional da Bacia do Prata (SNBP)
26. Material Ferroviário S.A. (Mafersa)
27. Forjas Acesita S.A.
28. Estrada de Ferro Corcovado (arrendamento).

Considerando-se a existência de cerca de 300 empresas estatais¹⁴ (nesse número incluídas as suas subsidiárias e as que, tendo sido originariamente privadas, vieram a ser absorvidas ou compradas pelo Estado), os resultados do Programa de Desestatização são modestos, mas guardam coerência com os critérios de enquadramento, para efeito de desestatização, estabelecidos na criação do próprio programa. Com efeito, como se depreende claramente da sua definição legal, o Governo não pretendeu alterar, drasticamente, o cenário da administração indireta, mas apenas frear o movimento em direção a sua crescente expansão.

12. Conclusões

É de justiça salientar que a imprensa tem dado ampla e favorável cobertura ao desenrolar dos programas objeto desta rápida recapitulação. O noticiário a respeito tem sido freqüente e abundante, e a bibliografia anexa dá destaque aos que me pareceram mais relevantes.¹⁵

O Programa Nacional de Desestatização despertou maiores reações, tanto favoráveis como desfavoráveis, conforme a orientação ideológica de seus mani-

¹⁴ Tanto a Sest (Secretaria de Controle de Empresas Estatais, da Seplan) como a Comissão Especial de Desestatização insistem em afirmar que são mais de 500 tais empresas, mas neste número estão incluídas, por esses órgãos, outras entidades, tais como órgãos autônomos, autarquias e fundações, que juridicamente não podem ser enquadradas como "empresas".

¹⁵ Agradeço a colaboração dos Profs. Enrique Saravia e José Maria Arantes, que me deram a honra de ler os originais e sugeriram novas informações sobre o Programa Nacional de Desburocratização, e da EBAP, através do seu Setor de Documentação, que me facilitou o acesso ao seu arquivo de jornais.

festantes: ora entusiástica — caso daqueles que se batem pela retração do setor público da economia em favor do setor privado, ora catastrófica — no caso dos que temem que a desestatização não se efetive em benefício da livre empresa nacional e sim das multinacionais (não obstante todas as cautelas de que se cercou o legislador do Decreto n.º 86.215, de 15 de julho de 1981, que instituiu o programa).

Um aspecto desestatizante que foge aos objetivos explícitos do Programa Nacional de Desestatização precisa ser reconhecido como merecedor de imediata e adequada atenção.

Refiro-me à ingerência do Estado, cada vez mais intensa e abrangente, na vida do contribuinte e da empresa privada, ingerência essa que somente o projetado Estatuto da Microempresa ousou limitar.

A cada aumento da carga tributária e, em especial, ao findar-se cada ano, vêm-se os cidadãos e as empresas vítimas de novas medidas na área fiscal, por exemplo. É de absoluta incerteza o relacionamento entre o contribuinte e o Fisco, que, no Brasil, chega a exaltar seu imenso e incontestado poder, assumindo, declarada ainda que simbolicamente, o papel do “Leão”. Se o “rei das selvas” pode ser invocado, embora jocosamente, como símbolo do poder de tributar, há nesse simbolismo algo de aterrador, que tristemente define uma época.

O Programa Nacional de Desburocratização tem sofrido mais da parte de inimigos não-declarados do que de oponentes abertos.

Realmente, ninguém ousa pregar contra a desburocratização, mas ela nem por isso enfrenta entraves menos difíceis de serem superados do que a desestatização. Afinal, a desburocratização elimina passos e documentos cuja própria existência assegura a subsistência ou o enriquecimento de muitos intermediários, alguns dos quais legais.

Além disso, como comenta Riggs, a propósito da discussão do “formalismo” e suas disfunções, “o poder de exigir uma estrita observância da lei confere ao funcionário uma arma que muitas vezes pode usar em proveito próprio, pois, estando também a seu alcance abrir mão dos rigores da lei, fica em condições de tornar as coisas mais fáceis para quem esteja disposto a oferecer-lhe uma compensação”.¹⁶ Em suma, se é exagerada ou mesmo incabível uma formalidade que se tornou puramente ritualística, ainda que aparentemente de cunho legal, o poder de liberalizar as decisões relativas a seu cumprimento traz implícito o risco da corrupção.

Convém lembrar, adicionalmente, que a desburocratização enfrenta, sobretudo — como salienta Piquet Carneiro — a lei de inércia, que muitas vezes se torna um obstáculo insuperável. Veja-se o caso, bastante comum, de uma rotina que, aparentemente, fora simplificada e encurtada, mas que reverte à forma anterior, tão logo cesse a ação reformista que a ela se estendera.¹⁷

Também se apela para o fantasma do desemprego para alegar inconveniência da adoção de medidas desburocratizantes. Parece ter sido essa a real causa do retardamento, por mais de dois anos, da abolição da exigência da plaqueta anual de registro de carro, pelo Detran, por proposta do Programa Nacional de

¹⁶ Riggs, Fred. *A Ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964. p. 148.

¹⁷ Palestra citada.

Desburocratização. Foi necessária a aprovação do Congresso Nacional para que o contribuinte finalmente fosse liberado dessa exigência completamente desnecessária e inócua.

Afinal, é intrínseco ao processo de desburocratização a eliminação de passos e a abolição de documentos desnecessários e, em última análise, a simplificação e a racionalização levarão muitas vezes à supressão de cargos ou funções.

Isto não pode, porém, de forma alguma ser arguido em desfavor de medidas desburocratizantes, mesmo porque, se altas taxas de desemprego caracterizam a atual conjuntura, geralmente o funcionário pode ser realocado em outra atividade útil e carente de reforço. A alegação de necessidade de maiores recursos humanos neste ou naquele setor é quase tão comum quanto a evidência da oportunidade de medidas desburocratizantes. Programas de redistribuição e treinamento de pessoal são a resposta adequada para estes eventuais efeitos disfuncionais da desburocratização.

Editoriais e Notícias de jornais

Jornal do Brasil

Preservando a desestatização (referência à necessidade de não-intervenção estatal no projeto Jari). 9 maio 1983, p. 14.

Figueiredo declara a Garnero posição contra estatização. 10 maio 1983, p. 15.

Federal de Seguros, depois de privatizada, demite 100. 11 maio 1983, p. 20.

A opinião pública e o projeto de estatização dos bancos (referência a várias notícias de oposição ao projeto). 12 maio 1983, p. 5.

Sest quer reduzir vantagens de empregado de estatal. 23 maio 1983, p. 13.

Novo orçamento das estatais prevê corte de Cr\$ 2 trilhões. 15 jun. 1983, p. 15.

Figueiredo pediu a Delfim mais pressa na desestatização. 19 jul. 1983, p. 17.

Governo quer extinguir, privatizar e fundir empresas. 23 ago. 1983, p. 15.

Tiro ao alvo (referência à prova de coragem que a sociedade espera do governo para desestatizar várias empresas como a Embrafilme, Rádio Nacional e outras). 25 ago. 1983, p. 10.

Maiores empresas do país empobreceram em 10 anos (referências à pesquisa iniciada em 1973, pela USP, sobre o assunto). 28 ago. 1983, p. 26.

Sinal de alarme (referência a que 230 empresas brasileiras em 10 anos saíram da relação das que representam 80% do PIB, conforme pesquisa da Faculdade de Economia da USP). 30 ago. 1983, p. 10.

Estatais gastam menos que o orçamento fixado (referência a estudo efetuado pela Sest). 17 out. 1983, p. 14.

Netumar quer debate para conter avanço de estatais. 18 nov. 1983, p. 15.

Rentabilidade das empresas nacionais caiu de 1975 a 1982. 14 dez. 1983, p. 16.

Endividamento de estatais é 160% maior do que em 1982. 15 dez. 1983, p. 22.

Dívida das estatais com setor privado sobe a Cr\$ 520 bilhões. 28 dez. 1983, p. 17.

Estatais investirão Cr\$ 10,5 trilhões este ano. 4 jan. 1984, p. 15.

Piquet revê Estatuto da Microempresa. 17 jan. 1984, p. 16.

Privatização da Imbel sairá este ano. 24 jan. 1984, p. 16.

TCU reclama de falta de controle sobre estatais. 29 jan. 1984, p. 25.

BB assumiu dívida de Cr\$ 1,7 trilhão de estatais em 1983. 2 fev. 1984, p. 14.
Estatais pagarão débitos em atraso com recurso da Finame. 23 fev. 1984, p. 20.
Multinacionais lucraram mais durante a crise (comparativamente às empresas privadas nacionais e às estatais). 21 abr. 1984, p. 15.

O Estado de São Paulo

Viacava quer privatizar a exportação de açúcar. 6 maio 1983, p. 26.
Langoni é contra a estatização (referindo-se à estatização do sistema financeiro). 7 maio 1983, p. 22.
Estatais manterão limite de gastos com pessoal. 15 maio 1983, p. 49.
Corte em estatais será maior, admite Mortada. 1.º jun. 1983, p. 22.
Para maior controle, ministros presidirão conselho da estatais (alegadas revelações do Presidente Figueiredo ao Senador Jorge Bornhausen). 2 jun. 1983, p. 19.
Quem manda nas estatais? 9 jun. 1983, p. 3.
Decreto fixa os gastos com pessoal de estatais (referência ao Decreto-lei n.º 2.036, de 28 de junho de 1983). 16 jun. 1983, p. 27.
Limitada a contratação de serviços. 29 jun. 1983, p. 28.
Estatais: atos controlam salários e gastos. 29 jun. 1983, p. 28.
Estatização aniquila a iniciativa privada. 19 jul. 1983, p. 2.
Empresários condenam o modelo (íntegra do documento divulgado pelos empresários paulistas). 12 ago. 1983, p. 23.
Portaria regulamentará os dispêndios de estatais. 12 ago. 1983, p. 24.
Meta de privatização não será cumprida. 31 ago. 1983, p. 25.
Meta de privatização não será cumprida. Projeto prevê liquidação de estatais. 31 ago. 1983, p. 25.
TCU a favor da criação do estatuto das estatais. 8 set. 1983, p. 22.
Estatais, um câncer que precisa ser extinto. 8 out. 1983, p. 20.
Déficit das estatais deve “estourar” em 300 bilhões. 9 out. 1983, p. 26.
Antes de 1984, mais seis empresas desestatizadas. 10 nov. 1983, p. 30.
Privatização via BNDES. 16 nov. 1983, p. 3.
Estatuto das micro com Leitão. 18 nov. 1983, p. 31.
Governo espera mais 6 privatizações este ano. 20 nov. 1983, p. 47.
Proposta a criação de nova estatal (referindo-se à criação do Ibrasp — Instituto Brasileiro de Seguros Privados). 20 nov. 1983, p. 47.
Associação de pequenas empresas (referências ao projeto de criação de Associações Voluntárias de Empresas com Personalidade Jurídica). 27 nov. 1983, p. 45.
As falências e a estatização. 27 nov. 1983, p. 45.
Estatais podem afetar balanço dos bancos. 2 dez. 1983, p. 25.
A voracidade incontida das estatais. 3 dez. 1983, p. 3.
Estatais poderão ter corte de 50% em 1984. 11 dez. 1983, p. 59.
Corte reduz “eficiência” das estatais, diz MIC. 14 dez. 1983, p. 21.
TCU: estatuto poria fim a privilégios nas estatais. 16 dez. 1983, p. 22.
CNI exige apoio à microempresa. 17 dez. 1983, p. 22.
“Os odiados por um sistema” (referência às pequenas e médias empresas em face de um “Estado atrapalhador”). 27 dez. 1983, p. 3.

Orçamento das estatais alcança Cr\$ 66 trilhões. 27 dez. 1983, p. 28.
As estatais vão perder Cr\$ 340 bilhões em 84. 28 dez. 1983, p. 21.
Seplan quer aumentar controle sobre estatais. 1.º jan. 1984, p. 5.
Estatais gastarão 96,6 trilhões no ano. 4 jan. 1984, p. 19.
Extinção da Digibrás é aprovada por Figueiredo. 4 jan. 1984, p. 22.
O orçamento das estatais para 84. 4 jan. 1984, p. 26.
A extinção da Digibrás surpreende funcionários. 5 jan. 1984, p. 27.
Figueiredo quer corte maior nas estatais. 13 jan. 1984, p. 23.
Nicolli quer proposta concreta (referente à Eluma). 17 jan. 1984, p. 34.
Comércio quer aceleração da desestatização. 25 jan. 1984, p. 27.
As estatais com 49,2% do déficit público. 2 fev. 1984, p. 23.
Déficit das estatais: Cr\$ 11,5 trilhões. 3 fev. 1984, p. 25.
A sobrevivência da microempresa. 10 fev. 1984, p. 3.
Estatais e o pesadelo brasileiro. 14 fev. 1984, p. 30.
Sugerida a extinção das estatais. 24 fev. 1984, p. 22.
Copesul está a caminho da privatização. 24 fev. 1984, p. 24.
A Sest vai rever os orçamentos (das estatais). 29 fev. 1984, p. 24.

Summary

The writer studies the major points of two priorities set up by the government, in the beginning of the '80s and up to 1984, as regards changes planned for the public administration: debureaucratization and denationalization of some public services.

Starting from the legal goals, she presents a survey of the main formal characteristics of the National Debureaucratization Program: client or user-oriented; strong social and cultural and closely tied to the Denationalization Program.

The authoress endeavors also to specify the bureaucratic syndrome characteristics: paper-worship; excessive specialization and departmentation; concentration of decision-making at the highest managerial levels; excessive valorization of activities and un necessary multiplication of *a priori* controls; transfer of certain duties to the user, thus bringing about administrative inefficiency.

The text contains also a survey of activities already developed by this Program, leading us to admit a positive and stimulant result.

As concerns the National Denationalization Program, she examines the criteria for transferring enterprises to the private sector and/or for their inactivation, as well as studies the various situations in which some companies are excluded from the denationalization process.

The writer provides a survey of the results of the Denationalization Program, which is dated from April, 1983, presenting a list of the enterprises that have passed into private control. Results are modest, but consistent with the fitting criteria of the program itself.

Prof. Beatriz Wahrlich finally comments on obstacles faced by the National Debureaucratization Program, emphasizing that fear of unemployment can not and should not be claimed against needed measures of bureaucratic simplification, mentioning programs of redistribution and training of personnel as an adequate answer to eventual disfunctions resulting from debureaucratization.

Bibliografia

- Andrade, Otávio Tirso. Amplia-se o monopólio estatal. *Jornal do Brasil*, 15 ago. 1983.
- Barros, Benedicto Ferri de. Estatização racionalizada. *O Estado de São Paulo*, 7 set. 1983, p. 2.
- . Privatização: alternativa à estatização. *O Estado de São Paulo*, 23 nov. 1983, p. 2.
- Beltrão, Hélio. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro, Record, 1984. 173 p.
- . *National Debureaucratization Program*. Apr. 1982. mimeogr.
- Brasil. Presidência da República. Programa Nacional de Desburocratização. *Desburocratização: medidas adotadas*. 1981.
- Calmon, Cristina & Berriel, Guilherme. Empresas não buscam recursos no mercado de capitais. *Jornal do Brasil*, 8 maio 1983, p. 29.
- . Lei das S.A. deixa prejuízo estatal virar lucro. *Jornal do Brasil*, 6 jun. 1983, p. 14.
- Castro, Paul Rabello de. O expansionismo do Estado-empresário. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 36(5):81-5, maio 1982.
- Leite, Antônio Dias. Caminhos da reconstrução. Participação do Estado nas empresas. *Jornal do Brasil*, 15 ago. 1983, p. 11.
- . Caminhos da reconstrução. Tumulto causado pela Sest. *Jornal do Brasil*, 8 ago. 1983, p. 11.
- Lopes, Carlos de Paiva. A crise e as estatais. *Veja*, 20 jul. 1983.
- Nogueira, Nivaldo Ary. Conceito e definição de empresa nacional. *O Estado de São Paulo*, 30 out. 1983, p. 47.
- Piquet Carneiro, João Geraldo. A desburocratização e a empresa privada. *Revista de Administração Municipal*, 33(166):18-27, jan./mar. 1983.
- . Contra o tigre de papel. Entrevista à revista *Isto É*, de 20 jun. 1984, p. 78-80.
- . *Em defesa do microempresário nacional*. Brasília, Presidência da República, Programa Nacional de Desburocratização, 1984.
- , (coord.) *Projeto cidadão*. Quadro comparativo. Programa Nacional de Desburocratização. Presidência da República. Brasília, 1984.
- Status*, n.º 113, dez. 1983. Entrevista do Ministro Hélio Beltrão.
- Riggs, Fred W. *A Ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- Torres, Carlos Max. Gasto de estatal aumenta 150%. *Jornal do Brasil*, 19 dez. 1983, p. 13.
- . Governo tem medidas para reduzir as despesas de pessoal nas estatais. *Jornal do Brasil*, 24 maio 1983, p. 13.
- & Martins, Fernando. Decreto proíbe estatal de pagar mais de 13 salários. *Jornal do Brasil*, 21 jun. 1983, p. 32.
- Xavier, Rui. Empresas planejam carreira de seus altos executivos. *Jornal do Brasil*, 22 maio 1983, p. 36 (referência a iniciativas de empresas privadas).

Reembolso Postal: uma livraria em cada cidade

prático, rápido, seguro