

# A REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL: EXPERIÊNCIA ANTERIOR, SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS — UMA APRECIÇÃO GERAL

BEATRIZ WAHRLICH\*

1. *Os anos dinâmicos de pioneirismo (1930-45)*; 2. *Novas tentativas de retomada do ímpeto inicial (1951-63)*; 3. *Ressurgimento da reforma administrativa como programa de governo formal e importante (1964-78)*; 4. *Novas prioridades, tendências e perspectivas (1979-82)*; 5. *Conclusões.*

## *Introdução*

É bem singular, entre as nações em desenvolvimento, a experiência brasileira no campo da reforma administrativa: começou há aproximadamente 50 anos, muito antes dos programas de assistência técnica de âmbito mundial oferecidos a tais nações pelos países industrializados e pelas organizações internacionais, a partir da década de 50.

O propósito deste estudo é: 1) analisar as influências preponderantes na reforma administrativa brasileira e seus resultados, partindo de seu início, em 1930; 2) examinar o estágio atual de desenvolvimento da reforma administrativa no país, suas tendências e perspectivas.

Por motivos de ordem analítica, o tema principal foi dividido em cinco tópicos: 1) a fase pioneira e dinâmica (1930-45), sucedida por quase cinco anos de reforma administrativa encarada como ação governamental rotineira e muitas vezes sem inspiração (1946-50); 2) novas tentativas de retomada do ímpeto inicial, quase sempre frustradas (1951-63); 3) ressurgimento da reforma administrativa como programa de governo formal e importante, cujos resultados são avaliados e resumidos (1964-78); 4) novas prioridades, tendências e perspectivas (1979-82); 5) conclusões.

## *1. Os anos dinâmicos de pioneirismo (1930-45)*

A fase pioneira começou sob o regime Vargas, nos longínquos anos da década de 30. Nesses primórdios, não havia um plano formal de reforma administrativa, e não foi explicitamente adotada uma teoria administrativa. A maior parte das mudanças ocorreu na estrutura da organização governamental, especialmente naqueles departamentos e órgãos voltados para o atingimento de metas sociais. Dois novos ministérios foram criados nessa época: um para Tra-

\* Professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço da autora: Praia de Botafogo, 190, s/1.214 — 22.253 — C.P. 9.052 — 20.000 — Rio de Janeiro — RJ.)

balho, Indústria e Comércio, outro para Educação e Saúde Pública. O Ministério da Agricultura foi reestruturado, assim como outros departamentos de natureza substantiva.

De 1936 a 1945 começou a surgir um plano formal, baseado nas teorias administrativas predominantes nas nações ocidentais, tais como:

— os princípios de administração de Willoughby e sua teoria do *departamento de administração geral*, com uma clara distinção entre atividades-*fim* e atividades-*meio* (funções específicas ou substantivas, de um lado, e funções gerais ou de apoio, de outro) e a noção de que política e administração eram duas funções distintas, a serem conduzidas separadamente;

— os *princípios de administração* de Fayol, e as funções de planejamento, direção, coordenação e controle;

— o aperfeiçoamento dos princípios de Fayol, a que procedeu Luther Gulick, autor do Posdcorb e também formulador da *teoria da departamentalização* (departamentalização por objetivo, por processo, por clientela ou material e por área);

— a doutrina da *administração científica* de Taylor e sua metodologia para maior economia e eficiência.

Nesse período foi aprovado o primeiro plano de classificação de cargos e introduzido um sistema de mérito (1936). Um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos foi instituído em 1938, para dar execução à reforma (o Departamento Administrativo do Serviço Público — Dasp).

O programa de reforma foi dinamicamente conduzido até o fim de 1945, quando assumiu o poder um outro governo, que não deu respaldo político à reforma administrativa.

Os resultados positivos da fase mencionada podem ser assim resumidos:

1. *Melhoria da qualidade dos funcionários públicos*, em consequência de: a) um sistema de ingresso competitivo no serviço público, então aprovado e implementado; b) promoção por merecimento (segundo um processo de avaliação em que o supervisor imediato tinha papel predominante); c) programas de treinamento de funcionários, abertos igualmente a candidatos a cargos público; d) legislação regulamentadora de licença, aposentadoria, pensões etc. Essa política de administração de pessoal foi consolidada no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

2. *Institucionalização da função orçamentária*, que se transforma numa atividade formal e permanente, estreitamente associada ao planejamento e a estudos visando à consecução de melhor desempenho das operações governamentais.

3. *Simplificação, padronização e aquisição racional* do material destinado ao uso do governo foram procedimentos também institucionalizados.

Todas essas realizações devem ser creditadas ao Dasp, no campo da administração geral. Nesse mesmo período, o Departamento cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social, sendo criado um pequeno grupo de empresas de economia mista, armando-se assim o núcleo estrutural do desenvolvimento econômico e social, depois grandemente expandido.

Um dos mais importantes resultados desse período foi despertar o interesse pelo estudo das ciências administrativas, até então consideradas no Brasil como setor de conhecimento contido no direito administrativo.

Os *resultados negativos* podem ser assim descritos:

1. A reforma pretendia realizar demasiado em pouco tempo. Tentou ser, ao mesmo tempo, *global e imediata*, em vez de preferir *gradualismo e seletividade*.
2. Dava ênfase a *controle*, não a *orientação e assistência*.
3. Foi *altamente centralizada* no Dasp e pelo Dasp.
4. A estrita observância de *normas gerais e inflexíveis* desencorajava quaisquer tentativas de atenção a diferenças individuais e a complexas relações humanas.

Em suma, o estilo da reforma administrativa foi ao mesmo tempo prescritivo (*no que se harmonizava com a teoria administrativa corrente*) e coercitivo (*no que se harmonizava com o caráter político do regime Vargas*).

Esse sistema fechado ruiu parcialmente, com o fim do regime Vargas, em agosto de 1945. Nos cinco anos que se seguiram, a reforma administrativa foi conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância.

## 2. *Novas tentativas de retomada do ímpeto inicial (1951-63)*

Como se disse na "Introdução", de 1951 a 1963 a maior parte dos esforços de reforma administrativa não logrou aprovação formal. Apesar disso, durante aquele período desenvolveram-se diversos estudos, que acabaram resultando em medidas concretas no campo da organização e do funcionamento governamentais. Alguns desses estudos (1951-53) referiam-se a um realinhamento e a um reagrupamento geral de departamentos executivos (ministérios), conselhos e comissões; à descentralização gerencial em todos os níveis, com o fortalecimento do papel dos ministros na relação com o primeiro mandatário; e a uma revisão completa dos procedimentos contábeis e de auditoria.

Em 1956, o Presidente Kubitschek nomeou uma comissão especial para promover estudos de reforma administrativa (Cepa) e, dentre vários projetos preparados por essa Comissão, alguns foram mais tarde transformados em lei ou regulamento: o estabelecimento do Ministério da Indústria e do Comércio (antes, departamentos do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio); a subdivisão do Ministério da Justiça e Interior em dois ministérios; a subdivisão do Ministério de Viação e Obras Públicas nos Ministérios dos Transportes e das Comunicações; a reorganização interna do Gabinete Civil do presidente. Recomendações envolvendo a expansão do sistema do mérito e o fortalecimento da autoridade do Dasp foram também apresentadas, mas não formalmente aprovadas.

No início de 1963, um ministro extraordinário (ministro sem pasta) para a Reforma Administrativa foi nomeado, com a responsabilidade de dirigir diversos grupos de estudos, encarregados da preparação de projetos de reforma. Pelos fins de 1963, quatro importantes projetos foram apresentados, objetivando uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades do governo; a expansão e o fortalecimento do sistema do mérito; novas normas de aquisição e fornecimento de material no serviço público; e a organização administrativa do Distrito Federal (Brasília).

### 3. *Ressurgimento da reforma administrativa como programa de governo formal e importante (1964-78)*

Os quatro projetos preparados sob a liderança do ministro extraordinário para a Reforma Administrativa, no decorrer de 1963, foram mandados pelo Presidente Goulart ao Congresso, no começo de 1964, mas nenhuma legislação foi aprovada. Contudo, serviram eles como informação básica para ulteriores estudos do Poder Executivo, dos quais resultou o Decreto-lei n.º 200, de 1967, estatuto básico da reforma administrativa e que constitui o tema central deste item.

Pouco antes de 1967, um programa setorial de reforma administrativa foi iniciado, e em relação a este a Fundação Getúlio Vargas (organização de caráter privado) exerceu o papel de consultora. Esse programa reformulou completamente o Ministério da Fazenda, que, em uma década, transformou-se num departamento moderno, principalmente pelo largo uso que passou a fazer de tecnologia eletrônica.

O estatuto básico de reforma administrativa, aprovado em 1967, prescreve:

- a) cinco princípios fundamentais: planejamento (que constitui o princípio dominante), descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
- b) a expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias);
- c) a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras;
- d) diretrizes gerais para um novo Plano de Classificação de Cargos;
- e) o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento (mais tarde reclassificado como Secretaria de Planejamento da Presidência da República — Seplan), Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

A Secretaria de Planejamento dispõe, virtualmente, de autoridade maior do que a de qualquer dos 16 ministérios, já que atua como *agência central* em relação: a) ao *sistema de planejamento* (com unidades em cada ministério e em cada entidade da administração descentralizada, isto é, empresas estatais, fundações públicas e autarquias); b) ao *sistema de contabilidade e auditoria interna* (antes uma função do Ministério da Fazenda). Além dessas funções, a Secretaria *exerce o controle central sobre todas as empresas estatais*, fundações públicas e autarquias (anteriormente sob o controle setorial do respectivo ministério; agora sob controle setorial e central). A unidade da Seplan encarregada do controle central é conhecida como SEST.

De 1967 a 1979, a liderança da reforma administrativa foi exercida, ao mesmo tempo: a) pela Semor (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, igualmente uma unidade da Secretaria de Planejamento, a Seplan); b) pelo Dasp (apenas no campo dos recursos humanos). No decorrer da última década, a Semor:

a) promoveu revisões periódicas da estrutura organizacional existente e examinou projetos apresentados por outros departamentos governamentais, para estabelecimento de novos órgãos e programas;

b) dedicou especial cuidado ao desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento como um todo;

c) estimulou a preparação e promoveu a publicação de estudos tratando da base teórica para a modernização e a reforma dos serviços públicos, assim como o debate sobre a metodologia disponível.

O trabalho do Dasp, nesse período, foi dirigido sobretudo à preparação, aprovação e implementação de um novo *Plano de Classificação de Cargos*, orientação principalmente no sentido da classificação por categoria, enquanto o plano anterior (aprovado em 1960, em substituição ao de 1936) enfatizava a classificação por deveres e responsabilidades.

Com esse novo plano, de orientação hierárquica, não se injetou novo vigor no enfraquecido sistema do mérito, como se poderia esperar da “doutrina” formal de reforma administrativa, já resumida. O “conceito de carreira” permaneceu limitado aos escalões inferiores da estrutura de cargos, sem tocar na gerência de nível médio nem nos cargos de direção superior, a serem preenchidos a critério do executivo supremo. Em outras palavras, o sistema do mérito só é obrigatório para os postos iniciais da carreira.

Outro golpe severo desferido contra o sistema do mérito foi a liberdade concedida às empresas públicas em matéria de política de pessoal. Suas normas de admissão, reguladas pelos próprios estatutos, podem ou não estabelecer os concursos públicos de natureza competitiva. Na verdade, o favoritismo tem hoje maior peso que o sistema do mérito, no sistema brasileiro de administração de pessoal dos órgãos públicos.

#### 4. *Novas prioridades, tendências e perspectivas (1979-82)*

Desde 1979, os esforços da reforma administrativa têm-se concentrado em dois programas prioritários:

##### 4.1 *A desburocratização e a desestatização*

Esses programas, iniciados por decretos do Poder Executivo, expedidos respectivamente em 1979 e 1981, são interligados, na medida em que visam os objetivos complementares seguintes:

a) aumentar a eficiência, a eficácia e a sensibilidade da administração pública;

b) fortalecer o sistema de livre empresa.

O programa de desburocratização, instituído pelo Decreto n.º 83.740, de 18 de julho de 1979, visa a simplificação e a racionalização das normas organizacionais, de modo a tornar os órgãos públicos mais dinâmicos e mais ágeis. O pressuposto é de que, através da melhoria formal do processo e da supressão de passos desnecessários, tanto clientes quanto servidores se beneficiarão, na medida em que possam poupar seu tempo, energia e paciência.

O programa de desburocratização difere de programas anteriores de reforma administrativa devido a sua forte orientação para o usuário do serviço público. Nesse sentido, carrega um impulso social e político que não existiu no passado, além de reclamar, da burocracia, uma mudança de comportamento.

Relacionado igualmente entre 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 de um ministro sem pasta, incumbido de executá-lo. Em maio de 1981, o ministro da Desburocratização foi nomeado igualmente ministro da Previdência e Assistência Social (cargo que recentemente ficara vago). A liderança do Programa de Desburocratização prossegue com o novo ministro da Previdência e Assistência Social, através de uma Secretaria Executiva para Desburocratização, há pouco estabelecida.

Desde que foi instituído, em meados de 1979, e até março de 1981, o Programa Nacional de Desburocratização procedeu à análise 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 foram decretos legislativos federais, 32 decretos de iniciativa do Poder Executivo e 28 portarias ministeriais. Os estados-membros cooperaram também com 19 instruções emanadas do Poder Executivo e alguns 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.<sup>1</sup>

De março de 1981 até a presente data, o programa prossegue com igual dinamismo, conforme freqüentes informações que aparecem nos meios de comunicação, especialmente jornais e televisão.

O Programa de Desestatização (significando “privatização” ou “reprivatização”) tem por objetivo o fortalecimento do sistema da livre empresa, objetivo igualmente declarado em relação aos programas de desburocratização. Fundamenta-se nos seguintes principais pressupostos, enunciados no decreto que o instituiu, em 15 de julho de 1981:

- a organização e a exploração das atividades econômicas competem preferencialmente à empresa privada, na forma estabelecida na Constituição brasileira. O papel do Estado, no campo econômico, é de caráter suplementar, e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado;
- o governo brasileiro está firmemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público se tenha tornado desnecessário ou injustificável;
- a privatização das empresas estatais, porém, não deverá alcançar nem enfraquecer as entidades que devam ser mantidas sob controle público, seja por motivos de segurança nacional, seja porque tais empresas criem, efetivamente, condições favoráveis ao desenvolvimento do próprio setor privado nacional, ou, ainda, quando contribuem para assegurar o controle nacional do processo de desenvolvimento.

Em suma, esse programa destina-se a frear *sob estritos limites*, a tendência no sentido da excessiva expansão da administração pública descentralizada, fenômeno típico da década anterior, mas de modo algum deve ser entendido como um passo na direção da reversão total dessa tendência.

Esse ponto é deixado muito claro por um conjunto de diretrizes sobre a privatização ou reprivatização das empresas estatais, qualificando-se para esse propósito:

<sup>1</sup> Presidência da República. Programa Nacional de Desburocratização. *Desburocratização — medidas adotadas*. Brasília, DF, mar. 1981.

— as entidades que, originalmente, constituíam parte do setor privado, e passaram ao controle público em decorrência da inadimplência de obrigações, excussão de garantia, ou situações jurídicas semelhantes;

— as empresas originalmente estabelecidas como entidades públicas, mas 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 lhes forem atribuídas;

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

Outras normas de importância secundária foram também estabelecidas, pelo Decreto n.º 86.215, de 18 de julho de 1981, inclusive para a organização de relações de empresas públicas suscetíveis de privatização, a serem submetidas à aprovação presidencial.

Quanto à envergadura, número e importância relativa dessas empresas, do ponto de vista do setor econômico, parecem significativos os dados expostos a seguir.

Existem, no momento, 331 empresas governamentais federais, das quais 235 estão organizadas como sociedades de economia mista e 95 são de integral propriedade pública. Entre as 331, apenas 98 são instituições de primeira linha, quase todas empresas *holding*; 219 são subsidiárias destas e outras 14 são a elas associadas.

As empresas estatais estão sob a jurisdição setorial de um ministério, de acordo com sua principal área de atividade. Assim, das 331 empresas governamentais existentes, 105 estão na área de mineração e energia (quer dizer, sob a jurisdição do Ministério de Minas e Energia); 54 na de indústria e comércio; 45 em comunicações; 36 em finanças; 27 em agricultura; 25 em transportes; 5 em previdência e assistência social; 2 em educação e cultura; outras 2 na indústria bélica. Um grupo de 19 empresas está sob a jurisdição do Ministério do Interior (o Banco Nacional da Habitação, várias entidades de desenvolvimento regional e municipal, companhias de águas e esgotos etc.). A Seplan exerce supervisão sobre duas empresas, e o Ministério da Justiça sobre uma.

No que se refere às dimensões relativas de seus orçamentos, as despesas anuais das empresas estatais de nível federal, somadas, correspondem a cerca de três vezes as despesas da administração centralizada ou direta (ministérios e outros órgãos).<sup>2</sup>

As empresas estatais, como um todo (federais, estaduais e municipais) respondem por cerca de 50 a 55% do PIB. São responsáveis por quase 3/5 dos investimentos totais feitos no país.<sup>3</sup>

Em comparação com as empresas privadas nacionais e multinacionais, as empresas governamentais brasileiras dominam nos seguintes setores: indústria do aço e dos minerais não-metálicos, petróleo e gás natural, serviços de infraestrutura, tais como os de comunicações, ferrovias, rodovias e transporte marítimo, energia elétrica etc. O petróleo constitui monopólio estatal, mas a indústria petroquímica está aberta à empresa privada. Empresas *multinacionais*

<sup>2</sup> Informação recolhida em documentos publicados pela SEST (1981 e 1982).

<sup>3</sup> Seminário conduzido em março de 1980 por José Carlos Oliveira, secretário da SEST.

controlam a área dos equipamentos elétricos (inclusive os eletrodomésticos), a indústria automotora (automóveis, caminhões, tratores e motocicletas), as indústrias química e petroquímica, os produtos farmacêuticos, perfumes, sabões, detergentes etc. Organizações *privadas nacionais* dominam os setores tradicionais, como o dos têxteis, produtos alimentícios, bebidas, habitação, comércio etc.<sup>4</sup>

Uma síntese da magnitude relativa dos três tipos de empresa (propriedade estatal, empresa privada de propriedade nacional e empresa privada de propriedade multinacional) foi apresentada como se segue:<sup>5</sup>

	Prop. estatal (%)	Priv., prop. nacional (%)	Priv., prop. multinacional (%)	Total (%)
Patrimônio líquido	52,2	27,7	20,1	100
Faturamento	24,3	37,4	38,3	100
Emprego	25,2	46,3	28,5	100

## 5. Conclusões

Como se pode deduzir das seções precedentes deste trabalho, o movimento brasileiro de reforma administrativa, iniciado há 50 anos, enfrentou uma primeira e muito séria crise na metade de sua segunda década, crise na qual quase sucumbiu. No decorrer das décadas subseqüentes, teve seus altos e baixos, predominando as fases negativas. Os resultados obtidos são um tanto medíocres, como indicam os dois programas presentemente prioritários — de desburocratização e de desestatização.

Por um lado, a *desburocratização* constituiu um dos objetivos principais dos anos de pioneirismo, 1930-45, e foi também importante elemento da lei de reforma administrativa de 1967. A necessidade de novamente enfatizá-la, embora de um ângulo diferente — o do usuário — parece de fato significar que a situação não melhorou de maneira expressiva durante todos esses anos, para o que foi fator contributivo o simples aumento de tamanho da própria administração pública. A metodologia operacional tornou-se cada vez mais elaborada, e progressos evidentes foram alcançados na estrutura organizacional da administração pública, que passou a ser mais lógica e coerente.

As políticas de pessoal representam uma área em que a administração pública mais se desviou das metas originais definidas em 1930-45. De fato, das políticas do sistema do mérito institucionalizadas em 1936, com base em um mandamento constitucional, até a situação atual, a administração de pessoal

<sup>4</sup> Conferência de Paulo D. Villares, publicada no *Jornal do Brasil* de 3 de agosto de 1980.

<sup>5</sup> Magalhães, J. P. *Modelos alternativos de desenvolvimento*. Paz e Terra, 1977. p. 121.

no serviço público sofreu uma clara deterioração. A única razão a impedir que o favoritismo se transformasse num traço inteiramente negativo da administração pública é o fato de que agora há um número muito maior de pessoas portadoras de instrução formal, dentre as quais fazer o recrutamento, seja qual for a forma de admissão. O crescimento do país forçou a expansão do sistema educacional; contudo, essa expansão é mais significativa em quantidade do que em qualidade.

Um fato interessante na reforma administrativa brasileira é o de que, nos anos de pioneirismo, foi ela motivada, sobretudo, por influências exógenas. Os documentos oficiais dessa época citavam amplamente as teorias administrativas originadas nas nações industrializadas do Ocidente antes da II Guerra Mundial. Hoje em dia, embora teorias administrativas mais recentes oriundas das mesmas fontes sejam ensinadas nas melhores escolas brasileiras de administração pública, raramente têm elas influência decisiva sobre as políticas públicas e sobre a administração do país.

Por outro lado, se considerarmos o desenvolvimento econômico do país, verificado no decorrer de todos esses anos, e a situação que ele tem hoje no mundo em desenvolvimento,<sup>6</sup> o quadro geral não é de modo algum desanimador. A administração pública brasileira beneficiou-se do desenvolvimento do país e, ao mesmo tempo, desempenhou nesse desenvolvimento importante papel. Contudo, a necessidade de um programa de “desestatização” indica que, na questão da organização para o desenvolvimento, a administração pública brasileira ultrapassou suas metas, e chegou a hora de corrigir a disfunção existente, de modo a atender à opção constitucional do país por uma economia de mercado.

Não se espera que, como resultado de tais programas, mudanças espetaculares ocorram em futuro próximo. A “desburocratização” é um esforço perene, como ensinou a experiência passada. A “desestatização”, como está formalmente regulada por determinações executivas, reporá, provavelmente, em mãos particulares aquelas empresas estatais que, originalmente, eram empresas privadas. É possível que umas poucas outras companhias, que tenham sido criadas públicas a fim de impedir que o capital estrangeiro assumisse um papel estratégico na economia do país, sejam também oferecidas ao empresariado nacional. Seja como for, só o fato de sustar-se a crescente estatização seria, com o passar dos anos, vantajoso para a economia de mercado, constitucionalmente estabelecida para o país.

<sup>6</sup> Ver informação geral sobre o Brasil, no *anexo* a este trabalho.

## ANEXO

### *Brasil: informação geral*

O Brasil, com um território de cerca de 8,5 milhões de km<sup>2</sup> de área e uma população que se aproxima de 120 milhões de habitantes, tem uma taxa anual de crescimento de aproximadamente 2,5%.

Sua população é desigualmente distribuída, concentrando-se ao longo de uma faixa litorânea que se estende por mais de 9 mil km, costeando o oceano Atlântico. Das cinco regiões geográficas que constituem o país (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul), as mais densamente povoadas são, respectivamente, a Sudeste e a Nordeste, seguidas pela região Sul, a Centro-oeste e a Norte (a Região Amazônica), na ordem citada. A população urbana excede a rural, numa proporção de 60%, aproximadamente.

O país é, constitucionalmente, uma República Federativa, compreendendo 23 estados, três territórios federais e um Distrito Federal. Os estados, por sua vez, são subdivididos em municípios, cujo número é de cerca de 4 mil.

Tradicionalmente, e de forma mais acentuada nos últimos 20 anos, tem havido absoluta preponderância do governo federal sobre os estados-membros e os municípios, assim como pronunciado desequilíbrio entre os três poderes da Federação: Legislativo, Executivo e Judiciário, o segundo decididamente mais poderoso que os demais.

### *Dados econômicos e sociais*

Do total de quase 120 milhões de habitantes, apenas 44 milhões são economicamente ativos (cerca de 32 milhões de homens e 12 milhões de mulheres).

A população de menos de 10 anos de idade chega aproximadamente a 30 milhões. Há cerca de 53 milhões com menos de 20 anos, pouco menos que metade da população total. O analfabetismo da população adulta decresceu, mas ainda permanece na elevada taxa de 26% da população total com mais de 15 anos (Censo de 1980).

A mensagem presidencial anualmente enviada ao Congresso, em sua sessão de abertura, mostrou, no último mês de março, que, após um déficit de US\$ 2.800 milhões, em 1980, houve um superávit de US\$ 1.200 milhões, em 1981, no balanço de pagamentos, com as exportações posicionadas em US\$ 24 bilhões. O balanço de pagamentos ainda acusa déficit.

A mesma fonte assinala uma ligeira redução (de 110,2%, em 1980, para 95,2%, em 1981) na taxa de inflação. Tal tendência persistiu até maio de 1982, mas a partir do final de junho a inflação subiu de novo, aproximando-se da marca dos três dígitos durante os últimos 12 meses.

A informação oficial disponível (1980) situa o total da dívida externa próximo dos US\$ 54 bilhões. Extra-oficialmente, esse total foi estimado em US\$ 65 bilhões, em meados de 1982.

A taxa anual de crescimento do PIB havia-se mantido consistentemente positiva, até 1980, mas informação oriunda do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que é uma fundação federal, indica uma taxa de crescimento negativo de 1,9%, em 1981.

O PIB estava estimado em US\$ 280 bilhões, pelos fins de 1981, com a renda *per capita* situada em torno de US\$ 2.300. A essa informação deve-se acrescentar que a desigual distribuição de renda, tanto regional quanto individual, é fenômeno unanimemente reconhecido, embora suas causas continuem sendo controvertidas, especialmente no que diz respeito às individuais.

De acordo com a *Conjuntura Econômica*,<sup>1</sup> o total das despesas governamentais com pessoal está declinando, em relação ao PIB, passando de 7,3%, em 1970, para 5,6%, em 1980. A contribuição do governo federal para esse declínio, de 1,7%, é mais significativa do que a dos estados-membros (a parcela correspondente aos municípios, nessas despesas, na realidade aumentou um pouco).

<sup>1</sup> *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 36(2):41, fev. 1982.