PLANO COLLOR FRENTE A UM NOVO ESTADO E A UMA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

Celina Maria de Souza**
Raul José Paz***

A crise que hoje se instala no Estado brasileiro e na administração pública dos três níveis de governo – União, estados e municípios – já se vem delineando há alguns anos, não podendo ser motivo de surpresa para aqueles que estão envolvidos com essas duas importantíssimas questões que afetam toda a sociedade brasileira.

Indicadores claros da crise do Estado vêm sendo percebidos pela dimensão e forma de financiamento das dívidas externa e interna e pelo tamanho da crise fiscal, que se caracteriza pelo fato de que a despesa pública se situa muito acima da receita arrecadada pelo poder público. Estudos realizados pelo Deputado José Serra concluem que a crise fiscal que o Brasil vive é a mais aguda da nossa história recente e o grande gargalo que inviabiliza a retomada do crescimento da economia, dos salários reais e a melhoria dos serviços públicos fundamentais. Para se ter uma idéia da dimensão da crise fiscal, a relação entre carga tributária líquida da União *versus* PIB era de 14,5% em 1970, passando para 10,7% em 1988 e 9,4% em 1989.[1] A carga tributária bruta, que equivalia, em 1973, a 26,5% do PIB, passa a representar 21,5% em 1984.[2] Situações como a inflação acelerada que o país registrou nos últimos anos, o aumento dos serviços das dívidas interna e externa, associados a outros fatores, como a forte deterioração dos preços e das tarifas públicas, colocaram os três níveis de governo em situação de quase ingovernabilidade.

A administração pública, como uma das instituições do Estado, ao lado de outras (Legislativo, Judiciário, Forças Militares, governos nacional e subnacionais, na classificação de Miliband),[3] não poderia, obviamente, passar ao largo dessa crise. Assim, além de fazer parte integrante da crise do Estado na qualidade de uma das instituições mais poderosas nas últimas décadas, a crise da administração pública assume contornos específicos, os quais poderiam ser sintetizados em:

* Trabalho elaborado em ago. 1990.

** Professora no Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal da Bahia. (Endereço da autora: Rua Professor Sabino Silva, 823/602 – Ondina – 40.155 – Salvador, BA.)

*** Economista da Fundação Centro de Pesquisas e Estudos – CPE.

[1] Serra, José. Parecer sobre o Projeto de Lei nº 2/89, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990 e dá outras providências. Brasília, 1989. mimeogr.

[2] Castro, Antônio Barros de, & Souza, Francisco E. Pires de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

[3] Miliband, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

- degradação dos serviços públicos, notadamente na área social, e do capital social básico;
- grandes disparidades salariais no interior da administração pública, entre dirigentes e subordinados e entre empregados de órgãos da administração direta e empregados das empresas estatais;
- falta de um programa de treinamento dos servidores, o que os transformou em técnicos desinformados e ultrapassados em relação às questões substantivas da sua área de atuação;
- criação de inúmeras empresas públicas e sociedades de economia mista incapazes de, ao longo do tempo, gerar alternativas de fontes de receita própria;
- ausência de legitimidade social de inúmeros organismos públicos, ou seja, o processo de democratização traz como conseqüência a necessidade de que os órgãos públicos exerçam um papel social capaz de fazer com que a sociedade os reconheça como necessários e legítimos;
- o clientelismo que assaltou as instituições do Estado em geral e as da administração pública em particular, gerando um clima de desânimo, para uns, e de puro e simples uso dos cargos e funções para interesses particulares e personalistas, para outros.

Toda essa trajetória, tanto do Estado Nacional como da administração pública, já vinha sendo identificada, mas não enfrentada na sua real dimensão, seja pelos dirigentes do Estado, seja pelos servidores públicos, em que pese ao grande número das pretensas reformas administrativas implantadas nos últimos anos, reformas essas mais voltadas para a construção de formatos de acomodação da crise e de alianças políticas típicas do nosso processo de democratização do que para o enfrentamento, de forma profunda, das reais origens da crise.

O que se percebe hoje, como toda a carga de dramaticidade que a crise desencadeou, é que está sendo delineado o fim de um modelo de Estado e de administração pública, que deverá ser substituído por outro – não se sabe qual, mas que deverá vir à tona quando superada a fase atual, de perplexidade e de ausência de projetos alternativos para os segmentos em crise.

O que surpreende, isto sim, são duas questões. A primeira delas é que continuam sendo gestados propostas e projetos baseados em um modelo de Estado e de administração pública que já deu mostras mais que cabais de completa obsolescência. Esse Estado e essa administração pública, gestados no "milagre" econômico brasileiro, fortemente capitalizados, estão superados, ao menos no curto e médio prazos, daí porque pouco poderá ser salvo do que deles restou.

Em segundo lugar, é surpreendente que os quadros técnicos, profissionais e acadêmicos ligados à administração pública estejam pouco presentes na tentativa de refletir e apresentar soluções alternativas para a crise. Tem-se delegado a personagens pouco comprometidos com a gestão pública e de trânsito passageiro pela administração a liderança desse processo, sem qualquer tentativa, por parte dos servidores dos três níveis de governo, de serem partícipes da busca de alternativas.

Como o Plano Collor tentou enfrentar a crise do Estado e da administração pública é uma pergunta fundamental e de difícil resposta, ao menos em certos aspectos, até porque existe um grande descompasso entre o discurso do Presidente e dos atuais ocupantes de cargos públicos e a administração do Plano. A tentativa de correlacionar algumas medidas do Plano com o breve diagnóstico aqui apresentado sobre o Estado e a administração pública será feita através da análise de algumas medidas constantes do Plano, tais como o enxugamento da liquidez da eco-

nomia; as mudanças fiscais; a reforma administrativa; a desestatização e a desregulamentação.

Em primeiro lugar, parece que apesar do discurso neoliberal que marca o Governo Collor, as medidas econômicas adotadas no Plano visavam recapitalizar o setor público, a fim de que o Governo Federal retomasse a capacidade de elaborar a política econômica pela via da política monetária, enfrentando, assim, uma das marcas da atual crise, que é a escassa capacidade de poupança do Estado e, conseqüentemente, sua incapacidade de implantar um novo estágio de crescimento econômico. Nesse sentido, a administração do Plano exigia um grau de conhecimento do funcionamento da economia brasileira, tanto em seus aspectos micro como macroeconômicos, que a equipe ministerial demonstrou não possuir naquele momento. Por outro lado, a ousadia e a profundidade das medidas econômicas exigiam que os administradores do Plano tivessem um poder bem maior do que o demonstrado para impedir as famosas "aberturas de torneiras" e as filigranas jurídicas que permitiram que considerável número de investidores com grande poder político tivesse seus recursos liberados, inviabilizando, dessa forma, o possível projeto de retomada da capacidade de investimento do Estado.

No que se refere à questão fiscal, o Plano pretende promover um profundo ajuste macroeconômico pela via mais tradicional possível:

a) aumentando a arrecadação, via incremento das alíquotas fiscais; aumentos na base tributária, pela cobrança de imposto de renda a todos os setores; e pelo encerramento do anonimato;

b) diminuindo as despesas, via cortes nos investimentos, nos subsídios e incentivos fiscais, no custeio e, principalmente, nos encargos da dívida interna.

Assim, o Plano alterou alíquotas fiscais e promoveu mudanças na base tributária, ao impor a cobrança de Imposto de Renda a todos os setores, tanto em bases patrimoniais (imposto sobre grandes fortunas), quanto setoriais (setor financeiro e agrícola). Muitos subsídios e incentivos fiscais, como Finor e Finam, foram suspensos (mas não extintos). Eliminou-se do cenário todos os que se beneficiavam do anonimato. Mas, mesmo que o Plano seja tecnicamente coerente, deve ser lembrado, como o faz Yeda Crusius,[4] que isso só não basta, sendo necessária uma enorme capacidade de gerência técnica e política do Executivo, bem como uma relação bastante harmoniosa entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para que a lucidez técnica não seja obscurecida pelos interesses dos grupos de pressão.

Em segundo lugar, o Plano adotou medidas na área administrativa na linha da plataforma de campanha do ainda candidato Collor, diminuindo o número de Ministérios, extinguindo órgãos e empresas públicas. Ocorre, todavia, que uma reforma administrativa só pode existir verdadeiramente se estiver associada a uma formulação doutrinária sobre o papel do Estado que se quer reformar.Pelo menos até o presente momento, ainda não se tem clareza sobre o projeto do Governo Collor para o Estado, razão pela qual a reforma que está sendo feita tem-se restringido a eliminar algumas estatais, órgãos e Ministérios, o que tem provocado, no mínimo, uma paralisação da atividades públicas, além de uma grande concentração de poder nas mãos de poucos decisores. A fusão dos Ministérios do Planejamento e da Economia e a criação do Ministério da Infra-Estrutura, que congrega ações de inúmeros ex-Ministérios, são demonstrações claras de que existe hoje, a nível ad-

[4] Crusius, Yeda Rorato. O Plano Brasil Novo como uma proposta de mudança de regime. In: *Indicadores Econômicos FEE: análise conjuntural*, Porto Alegre, *18*(1), 1990.

ministrativo, uma concentração de poder jamais vista na história recente da administração pública brasileira.

A *reforma administrativa* tem-se concentrado, por outro lado, nas demissões e nas disponibilidades de funcionários públicos, tentando passar para a sociedade a visão de que os males da má gerência pública e da incapacidade dos governos de diminuírem o déficit público são creditados unicamente aos servidores. O corte linear de funcionários, a falta de seletividade quanto aos setores prioritários que devem ser preservados e a desconsideração pela questão do mérito estão inviabilizando a máquina pública e impedindo até que uma certa *higiene administrativa,* como a denominou Cesar Maia,[5] dando-lhe o sentido de corte de *gorduras,* seja sequer realizada.

Ainda no que se refere à *reforma administrativa,* foi promulgada a lei que "dispõe sobre normas de conduta dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas", a qual, apesar de seus excessos, parece querer implantar os princípios da burocracia weberiana: impessoalidade, hierarquia, formalismo e profissionalismo. Todavia, sabe-se que uma transformação profunda como essa, em um setor público fortemente influenciado por padrões anti-weberianos, como o clientelismo e o patrimonialismo, não se fará simplesmente pela existência de uma lei. A questão das empresas estatais está sendo enfrentada pelo Plano Collor através dos Certificados de Privatização, de aquisição obrigatória pelas instituições financeiras. Este seria mais um elemento-chave do Plano que poderia ter um dos seguintes objetivos, ou vários combinados, ainda sem muita clareza:

a) liberar o Estado dos pedidos de financiamento para planos de expansão das empresas estatais, para as quais existem soluções de mercado;

b) tirar do Estado a pressão exercida pelos segmentos corporativistas presentes nas estatais;

c) contribuir para a eliminação do déficit público através da venda de ativos fixos;

d) transferir para o setor competitivo aqueles segmentos considerados secundários na estratégia governamental;

e) diminuir o grau de participação do Estado nas atividades produtivas visando implantar a ideologia neoliberal;

f) diminuir a participação do Estado em setores produtivos considerados amadurecidos, visando dotá-lo de recursos financeiros para setores identificados como atrasados ou com dotação insuficiente, como a pesquisa em ciência e tecnologia e a infra-estrutura.

A hipótese mais provável parece ser a última, o que não elimina a possibilidade de existirem componentes das demais hipóteses influenciando a decisão do Governo. Aqui, mais uma vez, a ausência de uma doutrina do Estado dificulta a análise e, conseqüentemente, uma melhor avaliação de um dos aspectos mais sensíveis do Plano.

A última das medidas do Plano que afeta a administração pública é a desregulamentação, que, por enquanto, está concentrada exclusivamente na desburocratização, entendida como a saída da União (e dos seus inúmeros carimbos) de várias atividades a ela estranhas, como a autorização para a implantação de postos de gasolina. Todavia, caso a desregulamentação avance no sentido de deixar que as forças de mercado equacionem o desenvolvimento dos segmentos liberados, é forçoso lembrar que alguns setores econômicos não se sujeitam às forças de mercado, o que pode gerar problemas para o próprio desenvolvimento.

[5] Maia, Cesar. Reforma Administrativa – qual? *Folha de São Paulo,* São Paulo, 22 mar. 1990. p. A-2. A-2.

Uma política de desregulamentação pode pretender alcançar os seguintes objetivos: a) promover *higiene administrativa*, no sentido de diminuir o grau de controle e de instâncias administrativas que estão envolvidas em decisões de pequena importância; b) atender à demanda dos neoliberais e à campanha promovida pelos meios de comunicação de massa a favor do chamado Estado mínimo; c) dar maior peso à lógica do mercado sobre as decisões de políticas públicas. Até o presente momento, parece que as ações voltadas para a desregulamentação estão concentradas na primeira alternativa, em que pese estar incluída no Programa Federal de Desregulamentação divulgado em agosto, a eliminação de cotas de fornecimento de carboquímicos, que visavam regular o relacionamento comercial entre a empresa privada e o monopólio estatal, além da revogação da Portaria Interministerial nº 4, reduzindo, assim, os níveis de proteção do setor de química fina nacional.

Apesar de não estarem claros todos os objetivos que estão por trás do Plano Collor, é inegável que o governo federal está buscando, através das primeiras medidas do Plano e de outras subseqüentes, criar as condições para o surgimento de um novo Estado e de uma nova administração pública. O fundamental, todavia, é a assunção de que esses novos formatos terão, necessariamente, que cumprir objetivos e papéis reconhecidos como legítimos pela sociedade. Deverão, ainda, ter um padrão de financiamento compatível com o quadro vigente de usos e fontes, ou seja, a construção de novos modelos deve levar em conta a questão do seu financiamento diante da constatação de que, apesar do Plano, o setor privado continua mais capitalizado que o setor público, situação registrada antes da vigência do Plano e que já há alguns anos é uma realidade, mas que muitos ainda se recusam a admitir.

Outra linha por onde devem ser dirigidos os esforços para a construção desse novo modelo sinaliza no sentido de que o Estado e a administração pública devem ser protegidos dos assaltos clientelistas, fisiológicos e corporativistas que tanto contribuíram para a sua atual decadência. Nesse sentido, a Constituição de 1988 promove uma grande transformação no quadro vigente, que é a obrigatoriedade do concurso para ingresso no setor público. A recente decisão do Tribunal de Contas da União, interpretando que tal dispositivo constitucional também deve ser obedecido pelas empresas estatais, fortalece ainda mais a perspectiva de profissionalização do serviço público.

Nesse contexto, o papel dos administradores públicos tem que ser completamente reformulado. Os anos de regime militar transformaram o servidor público em um profissional pouco capaz de assumir compromissos e gerar alianças fora dos círculos que formavam o poder constituído. Escassas foram as tentativas de abertura das políticas públicas para a sociedade civil, o que deveria representar, em última instância, a legitimação dos organismos públicos é sua preparação para um regime mais democrático e mais permeável às demandas da sociedade. No limite da utopia, seria o início da construção do Estado integral de que nos fala Gramsci, onde Sociedade Política e Sociedade Civil estabelecem relações. Assim, a participação dos cidadãos nos aparelhos de Estado pode ser encarada como uma possibilidade de superar a separação entre Sociedade Política e Sociedade Civil, ponto de ruptura do Estado burguês, ainda segundo Gramsci.

Os meios de comunicação de massa e as sucessivas *reformas administrativas* dos anos recentes têm-se encarregado de colocar os servidores públicos como os maiores vilões da crise do Estado, e as reações a essa postura perigosa têm sido escassas, encontrando pouca ressonância na sociedade, no sentido da defesa da importância do papel do servidor público.

Assim, os servidores públicos devem engajar-se na busca de saídas para os nós com que a gestão pública hoje se defronta. Para vislumbrar alternativas é preciso, primeiro, o envolvimento dos servidores públicos com as questões aqui colocadas, no sentido de alcançarmos a superação da crise do Estado e a pressão da sociedade civil por uma gestão pública menos predatória, mais voltada para os interesses públicos e menos para os interesses privados, com um corpo técnico e administrativo profissionalizado e concursado, enfim, a adoção de práticas capazes de desvincular a esfera pública da esfera privada, o interesse público dos interesses personalistas e patrimonialistas que vigoram hoje na administração pública brasileira, desvirtuando, totalmente, o modelo weberiano de burocracia que adotamos nos primórdios do Dasp.

A grande tarefa é superar o que Hanna Arendt nos descreve de forma magistral: "A história conhece muitos períodos de tempos sombrios, em que o âmbito público se obscureceu e o mundo se tornou tão dúbio que as pessoas deixaram de pedir qualquer coisa à política além de que mostre a devida consideração pelos seus interesses vitais e liberdade pessoal."[6]

Os orientais nos ensinam que as crises são sempre momentos que devem ser aproveitados para promovermos mudanças qualitativas profundas naquelas questões em que o processo histórico foi mais rápido do que nossa capacidade de impedi-las. Resta-nos superá-las, redirecionando o Estado e a administração pública para o caminho da sua legitimidade social.

É preciso, pois, desenhar um novo projeto para o Estado e para a administração pública, envolvendo segmentos da sociedade que hoje estão alheios à crise ou apenas perplexos, para que, a médio prazo, sejamos capazes de construir alternativas que mudem qualitativa, e não quantitativamente, o Estado e a gestão pública.

[6] Arendt, Hanna. *Homens em tempos sombrios*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.