

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADMINISTRAÇÃO PEDRO SIMON

DIRETRIZES DE AÇÃO

PORTO ALEGRE , SETEMBRO DE 1987



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO



SUMÁRIO

1. A ECONOMIA GAÚCHA

1.1 - Os ritmos.....	1
1.2 - As transformações estruturais.....	5
1.3 - As perspectivas.....	8

2. A ECONOMIA PÚBLICA

2.1 - Os descompassos.....	15
2.2 - As origens.....	19
2.3 - As soluções.....	26

3. ESTRATÉGIA DE AÇÃO

3.1 - De natureza administrativa.....	30
3.2 - Financiamento do setor público.....	32
3.3 - O gasto público.....	38
3.4 - As articulações com a economia.....	41
3.5 - Descentralização, municipalização e participação..	45
3.6 - O planejamento.....	49



1 - A ECONOMIA GAÚCHA

1.1 - Os ritmos

Olhando-se a economia gaúcha numa perspectiva ampla, dentro de um horizonte temporal em que as variações de curto prazo não toldem tendências e comportamentos reveladores de sua potencialidade mais efetiva, verifica-se a sua inquestionável disposição a um crescimento continuado e intenso. Tomando-se os últimos 25 anos que vão de 1960 a 1985, abarcando os anos de desaceleração da década dos 60, o período de excepcional dinamismo dos anos 70, e novamente a desaceleração da década atual, chega-se ao seguinte:

	Taxas de Crescimento ¹			
	<u>1960-70</u>	<u>1970-80</u>	<u>1980-85</u>	<u>1960-85</u>
Rio Grande do Sul	6,2	10,3	0,5	6,8
Brasil	6,1	8,6	1,7	6,2

O Rio Grande do Sul apresenta ao longo deste último quarto de século um crescimento superior à média do País, devendo-se destacar o fato de ser a economia brasileira das mais dinâmicas do Mundo. Depois dos anos recessivos entre 1962 e 1967, em que o Brasil ingressa num singular momento de taxas excepcionalmente altas (período do milagre) em comparação com experiências de quaisquer outros países, o RS responde com ritmos ainda superiores aos da Nação, pon-do à mostra suas potencialidades dinâmicas. Se na presente década sua taxa se apresenta menor, 0,5 contra os 1,7

¹ As taxas do RS se referem ao PIL_{cf} com base nos indicadores econômicos da Fundação de Economia e Estatística. As taxas do BR são relativas ao PIB_{pm} tendo por fonte a Fundação Getúlio Vargas.



.
do BR, isso se deve fundamentalmente aos dois anos, 1982 e 1984, em que a agricultura gaúcha esteve submetida a condições perversas, com taxas negativas de 19 e 4,5 respectivamente. No ano de 1986, os ritmos do RS e do BR andaram juntos, 7,9 e 8,0, em que pese à agricultura gaúcha ter apresentado um decréscimo de 23,5%.

Desde logo esses números desmentem a idéia de estancamento, pois mesmo em seus valores absolutos se situam num patamar invejável em termos mundiais. Suas elevadas taxas médias refletem uma economia com grande capacidade de responder aos estímulos advindos dos mercados, traduzindo também uma considerável disposição para se adaptar às suas constantes variações.

Se sobre esses dados de expansão do Produto se colocam os relativos à população, chega-se ao comportamento "per capita" dos últimos 25 anos. Como a evolução demográfica brasileira se deu a uma taxa média de 2,4% ao ano e a gaúcha, de 1,7%, o resultado líquido se fez no Brasil a 3,8 e no Rio Grande do Sul a 4,9. Enquanto o Produto por habitante no País cresceu 154%, no Estado cresceu 231%. Esses dados falam por si só e dispensam maiores comentários quanto ao fenômeno do crescimento estadual.

Nem o crescimento do Produto nem o do Produto por habitante indicam nada quanto à melhoria de vida, melhor distribuição da renda, redução dos indicadores de pobreza, etc. Traduzem apenas ritmos e põem à mostra que a economia gaúcha não foi menos dinâmica do que a economia brasileira em seu conjunto. Essa é uma idéia fundamental como pano de fundo do equacionamento das diretrizes do Governo e para situar as origens das dificuldades a serem enfrentadas.

Ouve-se às vezes o argumento de que comparações com a média nacional ocultam o fato de que outros estados desfrutam de velocidades maiores, o que acarretaria perda de posição relativa para o RS. Isso pode acontecer, como é o caso do

.

Paraná e outros; porém tal fato não implica qualquer tipo de estancamento ou de regressão, nem tem como contrapartida a paralisação do RS. Condições históricas determinadas respondem por oportunidades distintas, tornando o desenvolvimento um processo extremamente diferenciado, mesmo quando forças acumulativas continuam atuando. O grande problema não é que existam oportunidades diferenciadas numa determinada quadra da história, mas que as oportunidades possam desaparecer dando lugar à descontinuidade e inversões de tendências.

Naturalmente deve-se manter alto o sentido de emulação com outras áreas, até para que se maximizem as oportunidades a serem aproveitadas. Isso é salutar e estimulante. O que parece doentio é, em não se podendo ser o primeiro, concluir por uma realidade pouco realizadora e pouco atrativa. A experiência universal não é de uniformidade em taxas como no caso dos países desenvolvidos. A preocupação destes é manter-se no bloco dos de vanguarda e beneficiários dos mesmos impulsos e das mesmas oportunidades.

Se os ritmos globais se apresentam satisfatórios, os setoriais não ficam atrás.

Taxas Setoriais de Crescimento

PERÍODO	AGRICULTURA		INDÚSTRIA		SERVIÇOS	
	RS	BR	RS	BR	RS	BR
1960-70	6,9	3,1	5,1	6,6	6,3	6,5
1970-80	3,8	5,5	14,7	9,4	11,3	9,4
1980-85	3,9	3,8	-0,7	0,5	0	1,0
1960-85	5,0	4,2	7,6	6,4	7,0	6,8



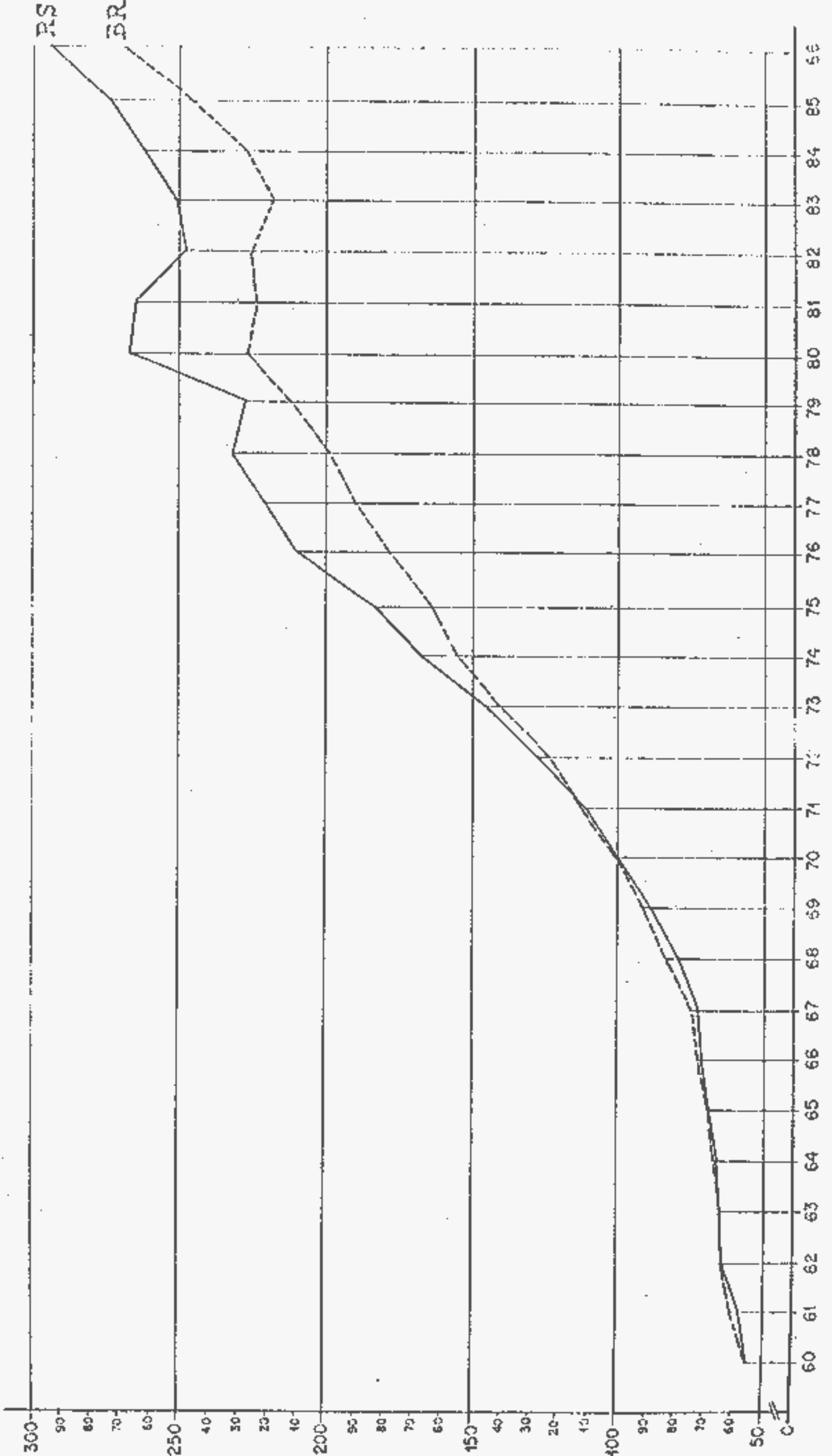
Notam-se alternâncias de taxas nos diversos períodos, ora um setor estadual crescendo mais, ora outro crescendo menos, como é o caso da agricultura nos anos 60 e a indústria da mesma década, bem como a mudança de posições entre os dois setores na década seguinte. Outro tanto ocorre com o setor serviços. Em termos de taxas médias e ao longo do quarto do século observado, nenhum setor da economia gaúcha ficou abaixo do seu correspondente nacional.

Não há a menor dúvida quanto à vocação dinâmica da economia estadual, revelando-se essa disposição em todos os seus setores. Mesmo quando se atenta para a atividade industrial, carro-chefe de todo processo de desenvolvimento, não se pode deixar de admitir que o Rio Grande do Sul manifestou sempre uma admirável inclinação a participar dos ritmos da economia brasileira. É preciso insistir que, mesmo integrando um conjunto onde certas partes crescem mais, Rio Grande não apresenta sinais que o caracterizem como área em involução. O perder posição relativa não avilta condições já alcançadas nem denuncia qualquer mudança de perspectivas. Registra apenas que há circunstâncias mais favoráveis alhures.

Gráfico 1 ÍNDICE DE CRESCIMENTO DO BRASIL E DO RIO GRANDE DO SUL

1960 - 1986
1970=100

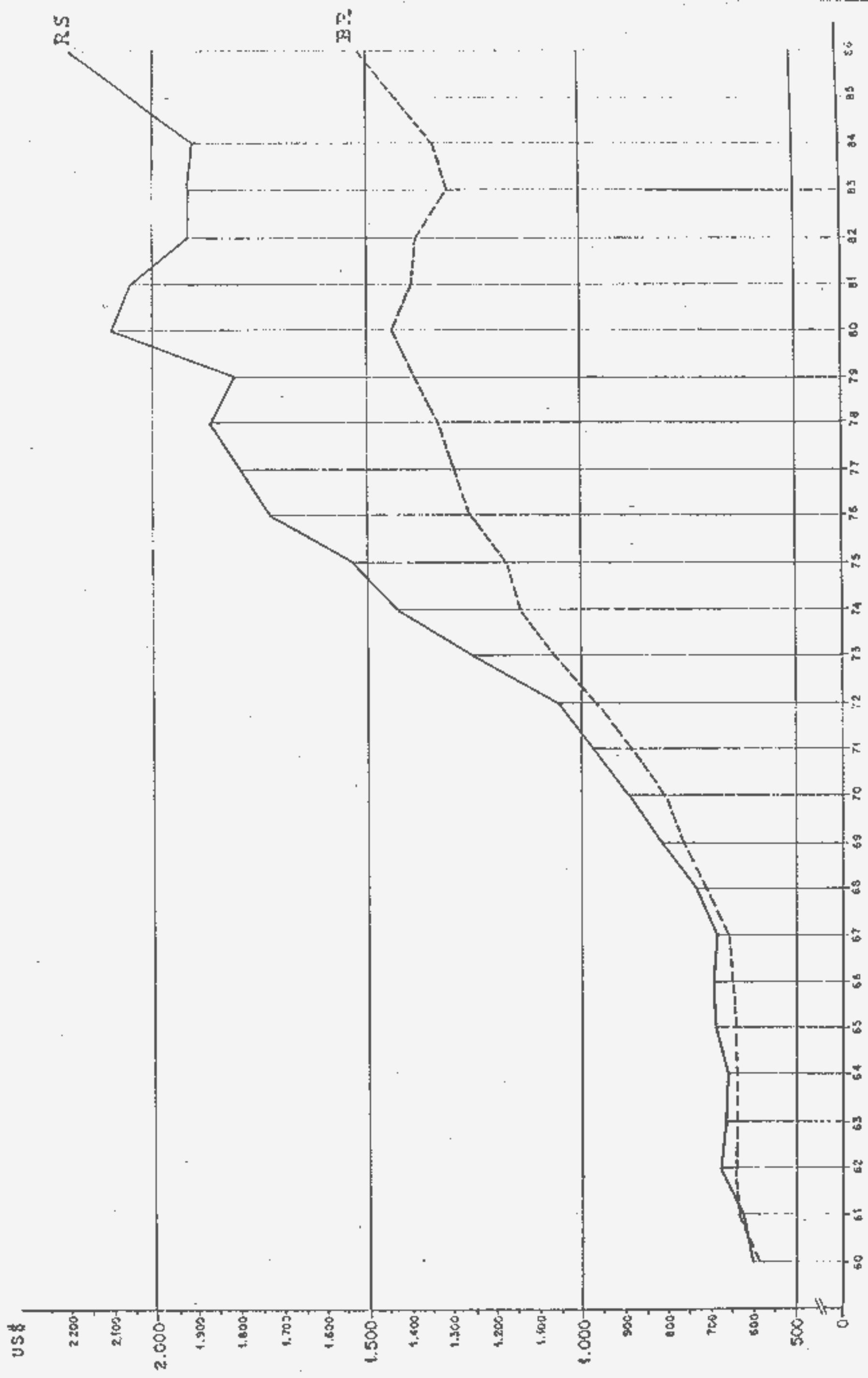
RS= PIL:PI
BR= PIB:PI



RENDA "PER CAPITA" DO BRASIL E DO RIO GRANDE DO SUL

1960 - 1986

(US\$ DE 1985)



1.2 - As transformações estruturais

Subjacente aos ritmos, nota-se no Estado uma clara predisposição de acompanhar as transformações da economia brasileira, numa inequívoca demonstração de uma sociedade flexível em suas estruturas e apta à diversificação de seu aparelho produtivo.

Em 1950, dois terços da população gaúcha vivia no meio rural, caracterizando uma sociedade tipicamente agrária. Em menos de 40 anos, transformações profundas se fizeram no seio dessa sociedade, quando consideráveis migrações a tornaram urbana. Somente na última década mais de 100.000 pessoas deixaram o campo anualmente, enquanto as cidades receberam um acréscimo anual de 163.000, por força, também, de seu próprio crescimento vegetativo. Hoje, apenas 27% de sua população continua rural, dando provas das mudanças a que a mesma foi submetida. Enquanto os centros urbanos acolhem na última década 1,6 milhões de novos habitantes, o meio rural vê diminuída sua população de 611 mil pessoas. Em 1950, para cada habitante no campo havia apenas 0,5 na cidade. Em 1986, a relação é de 1 para 2,7. Isso não foi logrado sem sensíveis alterações nas técnicas de produção, na organização produtiva, na acumulação do capital e nos ganhos de produtividade. O trabalhador agrícola hoje produz cinco vezes mais do que em 1950, e foi graças a isso que o Rio Grande do Sul pôde desfrutar da modernização que ostenta. Apenas nos anos 70, enquanto o emprego rural caía em 20%, o Produto Agrícola crescia em 45%, o que resulta num avanço de produtividade próximo dos 80%.

Do ponto de vista urbano as transformações e avanços não foram de menor significado. No seio do setor industrial que lidera o processo de desenvolvimento, sendo o gran-



de responsável pela modernização do País, nota-se no Rio Grande do Sul o mesmo sentido nas mudanças estruturais e os mesmos ritmos registrados pelo setor nacional. Se na estrutura industrial brasileira é notória a velocidade que os ramos produtores de insumos e de bens de capital registram em relação aos bens de consumo, no Estado o mesmo fenômeno é verificado. Os ramos mais dinâmicos da economia nacional também no Rio Grande têm sua presença marcante, superando a velha crença na vocação agroindustrial do gaúcho. Ao mesmo tempo em que os ramos tradicionais foram consolidados, há um grande salto quantitativo e qualitativo nos ramos mais modernos e desvinculados de seu complexo primário. Se parte dos avanços guarda laços estreitos com sua agropecuária, outros aparecem independentemente, apenas condicionados a novos fatores que o próprio desenvolvimento foi gerando. A simples comparação entre as estruturas brasileiras e rio-grandenses atesta pelas aptidões que a indústria local revelou ao longo dos anos.

Estruturas Industriais por Categorias de Uso
1959 e 1980

Grupos Industriais	Rio Grande do Sul		Brasil	
	1959	1980	1959	1980
Bens de consumo duráv.	6,5	6,5	6,8	8,7
Bens de consumo	64,5	40,2	49,7	29,7
Bens de capital	3,0	10,9	9,1	13,4
Bens intermediários	26,0	42,4	34,4	48,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0



.....

As mudanças em direção aos grupos dos bens de capital e dos bens intermediários se dão em ambas estruturas, mostrando o maior dinamismo dos mesmos em relação aos demais.

Uma vez mais não se vê traços de estancamento; ao contrário, uma inconfundível disposição para o crescer e o assimilar os estímulos que a economia brasileira engendrou durante todo o período. O Gráfico 3 mostra duas coisas importantes. Primeiro, salienta como as oscilações do crescimento industrial andam juntas no RS e no BR, pondo à mostra a inserção da economia estadual no conjunto maior a que pertence e o atrelamento da sorte de uma inapelavelmente à sorte da outra. O Gráfico 3 também mostra que nas quedas cíclicas a economia gaúcha tende a cair mais, registrando taxas mais baixas, tal como se vê nos anos 60 e 80. Em compensação, nos momentos de ascenso a indústria local deu sinais de maior resposta, com taxas bem superiores às taxas do País.

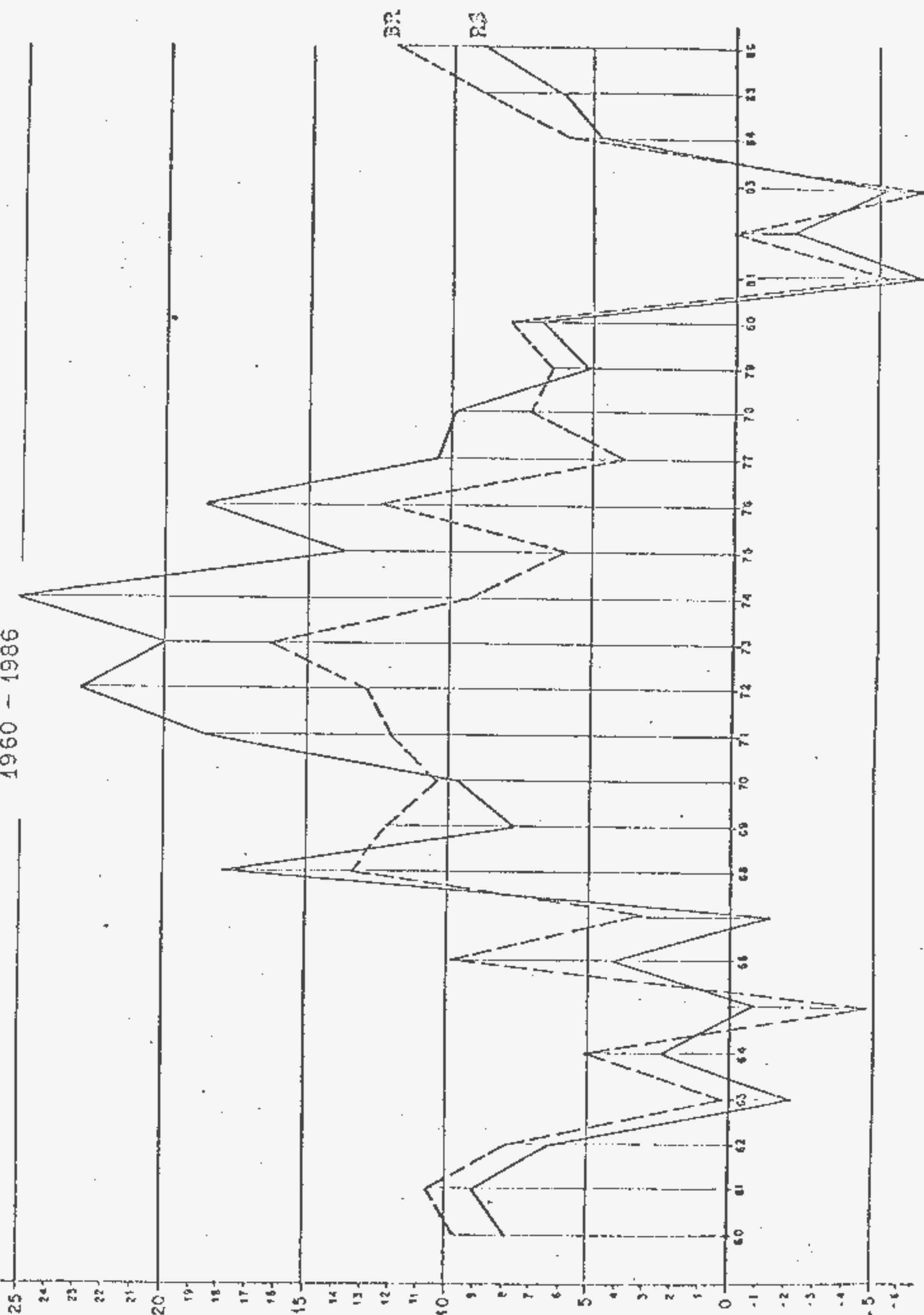
Provavelmente isso se deva menos ao porte médio da empresa gaúcha do que propriamente à sua densidade de capital. Em 1970, a escala da indústria rio-grandense era de 25,9 empregados ligados à produção por empresa, enquanto no Brasil chegava a 30; em 1980, com a redução do porte médio geral, o Rio Grande do Sul passou a se igualar com 20,1 contra 19,2 do Brasil. Sua menor densidade de capital a torna mais vulnerável nos momentos de queda, mas também mais sensível nos períodos de retomada. Sua flexibilidade talvez se origine em ativos de mais fácil conversão, conferindo-lhe maior capacidade de assimilar inovações e mudanças em suas linhas e em seus processos.

Um indicador seguro dessa menor densidade de capital se obtém pela disponibilidade de força (potência) instalada no RS em relação ao BR. Enquanto em 1980 o RS dispunha na indústria de 6,9% da potência instalada, no parque manufatureiro nacional contava com 9,4% do total do pessoal

.....

Gráfico 3 TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO BRASIL E DO RIO GRANDE DO SUL

1960 - 1986



ligado à produção. Essa relação mostra uma potência (CV) por homem 26% menor do que a média do País, o que retrata bem de perto a grande diferença da empresa local. Independente dessa característica, o RS acompanhou as mudanças estruturais da economia brasileira, mostrando uma extraordinária capacidade de assimilar os estímulos oferecidos dentro de suas peculiaridades. O porte e a densidade de capital lhe definiram o excedente produzido, e este o obrigou a uma faixa de acumulação do capital que, sem lhe tolher a expansão, lhe dificultou o acesso a outros patamares. A grande homogeneidade da indústria gaúcha, onde o grande empreendimento é a exceção, impede muitas vezes de ver o seu dinamismo e o seu potencial, sobretudo frente às iniciativas de escala avantajada, característica do centro dinâmico nacional.

1.3- As Perspectivas

O que se pode esperar daqui para frente da economia gaúcha? Nada pelo menos que venha interromper sua evolução tal como ocorrido até o presente. As transformações verificadas ao longo dos anos atestam dois fatos fundamentais que, com toda certeza, continuarão presentes no futuro. O primeiro se refere à constatação pura e simples de que o desenvolvimento não guarda linearidade de qualquer tipo; antes, é um processo de múltiplas direções e com permanentes diferenciações em seu aparato produtivo. Ninguém vai logrará-lo abstendo-se de participar dessa simultaneidade de faces com que se apresenta. O Rio Grande do Sul só se desenvolveu porque teve capacidade constante para participar dessa multiplicidade, o que lhe exigiu uma adaptação contínua às exigências emergentes. As mudanças estruturais apresentadas representam apenas o que de mais global encerram. Na intimidade de cada empresa, porém, não estiveram ausentes modificações organizacionais,



nas linhas de produção, nos processos de trabalho, nos controles e tempos de execução, nos comandos e avaliações, nos equipamentos e domínios de novos instrumentos, tudo, enfim, visando a ganhos de produtividade, redução de custos, condições de competitividade em mercados mais densos e mais difíceis. Assim vai continuar sendo.

O que há de novo pela frente é a Revolução Tecnológica em plena marcha, onde a genética, biotecnologia, química eletrônica e informática comporão suas atividades de ponta, para cuja habilitação será necessária uma base científica e de disponibilidade de quadros técnicos que escapa às possibilidades individuais de cada agente. A sociedade em seu conjunto deve produzir os ingredientes dessa revolução e se antecipar à sua demanda, porque todos eles não são produtos de obtenção imediata. A ciência básica, a experimentação científica, os domínios tecnológicos, a formação de homens que possam enfrentar os inúmeros desafios com conhecimentos especializados e cada vez mais profundos, exigem instituições adequadas, decisões oportunas, recursos e firme determinação: A Revolução virá, mas não vem espontaneamente. Tem preço. É necessário ter clara consciência disso.

A capacidade de resposta que o RS sempre demonstrou cada vez mais vai ter que se dar num ambiente não só de contínuas mudanças estruturais como de generalizadas alterações nos padrões tecnológicos. Não se trata mais de avançar dentro de uma fronteira conhecida, mas de avançar onde o próprio avanço é desbravamento. Como a fronteira anterior ainda não foi esgotada, parte da acumulação futura vai se dar dentro dela e, parte, dentro da nova.

Acumular dentro da atual fronteira significa introduzir no aparelho produtivo gaúcho braços de sustentação que, no Brasil, ainda vão ser passíveis de forte expansão. Eles, por sua vez, servirão de apoio não só às atividades já existen



...
tes como a iniciativas com extraordinário potencial de desdobramento. Despontam, no caso, a siderurgia e a petroquímica.

Por outro lado, os ramos tradicionais não ficarão à margem das inovações em marcha, o que implica um leque de iniciativas em muitas frentes. Nas alterações de processos, de insumos, de equipamentos e de produtos, todos serão afetados com maior ou menor intensidade; porém não haverá lugar para qualquer tipo de imobilismo. O essencial no caso é que os ramos industriais de vanguarda desse processo inovador se façam presentes desde logo e com a energia requerida, uma vez que sua proximidade terá decisiva força indutora.

Ao que tudo indica, uma questão essencial vai se colocar cada vez mais. Trata-se da relacionada com o padrão da acumulação, em que se destaca a densidade de capital. Com toda certeza o Rio Grande do Sul vai ter que galgar um patamar de acumulação cada vez mais exigente, onde o porte médio da empresa pode ser afetado; mas é, sobretudo, na disponibilidade de capital por homem empregado onde as relações serão mais atingidas. Já no último censo de 1980 se evidenciava a inferior densidade do Estado com relação a outras unidades da Federação, no que tange à indústria transformadora.

Potência por trabalhador (1980).

São Paulo	6,60
Rio de Janeiro	6,78
Minas Gerais	7,09
Rio Grande do Sul	4,64
Paraná	7,10
Santa Catarina	3,47
Brasil	6,31



.....
Como por sua vez isso está fortemente influenciando a produtividade e, conseqüentemente, o excedente para futuros investimentos, toda perspectiva passa necessariamente por essa densidade maior. A evolução nas últimas décadas mostra exatamente que a alternativa de crescer com menor densidade implicou diretamente uma menor produtividade¹. Isso não lhe afetou o ritmo nem as mudanças estruturais; porém inevitavelmente tornou menor o excedente por unidade de Produto e o potencial de investimento.

O setor dinâmico por excelência que é a indústria cresce com uma produtividade bem menor do que a brasileira e até menor do que a própria produtividade média gaúcha. Enquanto no Brasil a produtividade média industrial é 34% acima da média geral, sendo ainda a mais alta média de todos os setores, no Rio Grande do Sul ela é 7% abaixo da média estadual. A maior renda "per capita" do Rio Grande do Sul é devido essencialmente às maiores produtividades de seus setores primário e terciário.

É nesse jogo de produtividades que reside o grande desafio da economia rio-grandense. Trata-se em verdade de um quadro curioso e ao mesmo tempo paradoxal. Como é nos setores agrícola e de serviços que o Rio Grande do Sul tem nítida vantagem sobre o Brasil, mas como a dinâmica estrutural se faz por intermédio da indústria, onde a desvantagem sob esse aspecto é notória, à medida em que se processa o desenvolvimento, as margens em relação à média brasileira tendem a se estreitar. Em outras palavras, mesmo o Estado crescendo mais, tende a perder posição relativa, porque o faz com diferenças de produtividade cada vez menores. O setor com maior produtividade em rela-

.....

1 Em 1980, enquanto a relação CV/trabalhador no RS era 73% comparativamente ao BR, a produtividade na Indústria de Transformação do RS era 78% da do País.



.
ção ao País (agricultura) vai perdendo posição nas mudanças estruturais e o de menor (indústria), ao contrário, vai ganhando. Os últimos quatro censos mostram exatamente isso.

Produtividade do Trabalho no RS em relação à do BR
(em %)

Setores	1950	1960	1970	1980
Agricultura	+ 52	+ 81	+ 115	+ 49
Indústria	- 2	- 12	- 31	- 28
Serviços	- 3	+ 16	+ 6	+ 3
TOTAL	+ 12	+ 16	+ 6	+ 3

FONTE: BRDE, "Dados Macroeconômicos sobre a Região Sul"
Tabela 12, 1986.

O forte dinamismo da economia gaúcha tem a seu desfavor uma evolução de produtividade que tem ficado abaixo da verificada para o País. Se sua produtividade cresce menos, o menor excedente relativo tende a comprometer seu desenvolvimento futuro. Mesmo que os indicadores anuais possam não ser os melhores pelo risco de se afirmarem sobre anos atípicos, a tendência geral parece mostrar o fenômeno de menor velocidade nos ganhos de eficiência econômica. Na última década, por exemplo, a indústria gaúcha teve uma produtividade evoluindo mais rápido do que a brasileira, 3,4 contra 2,9% anuais, enquanto os demais setores registraram médias inferiores.

.

A renda "per capita" rio-grandense, maior do que a do País¹, vem se sustentando conforme já foi mencionado numa produtividade maior de sua agricultura e de seus serviços, bem como numa superior relação emprego/população. Enquanto o número de empregados (1980) era de 41% em relação à população, a média brasileira chegava a 36%. Acrescente-se a isso a estrutura produtiva que ainda privilegia o setor primário, de maior produtividade relativa. Essa forma de crescer vem favorecendo uma maior oportunidade de empregos e uma acumulação do capital compatível com o excedente médio gerado pelas empresas locais e com o grau de concentração atingido pelo próprio capital. No fundo, a economia urbana gaúcha traduz um pouco a própria agricultura estadual, pontificada por pequenas e médias unidades.

As questões que se colocam para o futuro são: a) habilitação aos gêneros de ponta que marcarão a fronteira tecnológica já desenhada; b) incorporação de atividades dentro da fronteira atual, suscetíveis ainda de grande expansão no Brasil; c) intensificação da eficiência e dos ganhos de produtividade de modo generalizado, como forma de não perder posição relativa dentro do País; d) densificação de capital e maior presença nas escalas produtivas de maior porte.

1. Os últimos dados calculados de renda "per capita" para os Estados revelam o que segue.

	(em cruzados)		
	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>
São Paulo	3,33	14,88	172,00
Distrito Federal	2,93	13,74	150,08
Rio de Janeiro	2,68	11,72	137,03
Rio Grande do Sul	1,96	9,54	118,71
Santa Catarina	1,43	7,25	104,38
Paraná	1,20	7,26	38,67
Minas Gerais	1,09	5,75	80,48
Brasil	1,61	7,65	95,97

FONTE: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Econômica, maio, págs. 71-72.



.
O enfrentamento dessas questões passa necessariamente por arranjos institucionais privados e públicos; por grande produção de conhecimento básico e aplicado; por melhorias substanciais em todas as formas de extensão tecnológica; e pela formação de quadros técnicos com capacidade de pilotarem as ações multidirecionais.

Esse é o pano de fundo a balizar as iniciativas futuras.



2 - A ECONOMIA PÚBLICA

2.1 - Os descompassos

Enquanto a economia gaúcha apresenta um comportamento satisfatório em sua inserção na economia brasileira, a sua esfera pública oferece uma crescente disfunção e uma perigosa situação de estrangulamento da própria economia. Durante algum tempo essa disfunção não chegou a pôr em risco a economia em seu conjunto, porque uma certa disponibilidade de capacidade instalada em suas múltiplas atividades assegurava uma oferta de serviços razoável. Mesmo a queda qualitativa de seus serviços não chegou a comprometer o nível das atividades econômicas e os padrões mínimos de atendimento exigidos pela sociedade em seu conjunto. A desconexão paulatina entre economia gaúcha e economia pública estadual não chegou a ser sentida de forma dramática porque os desarranjos em marcha não tinham alcançado ainda seus pontos de total desarticulação.

Agora, porém, sequer é possível continuar, uma vez que as disfunções tomam configurações de estrangulamentos. A partir dessa situação, ou se superam todas as dificuldades que se apresentam ou a administração estadual passa a se constituir no principal óbice ao desenvolvimento gaúcho. A situação em que se encontram o setor energético e o da telefonia indica com toda a clareza as impossibilidades de prosseguimento. A falta dos investimentos reclamados durante um bom período de tempo cobra, hoje, seu preço que não é outro senão o de impedir níveis superiores do Produto e do Emprego pela escassez de insumos essenciais. É visível, por outro lado, a degradação dos serviços públicos de maneira geral, onde talvez despontem os sociais de natureza compensatória e os de educação, cujos padrões anteriores foram simplesmente liquidados. Já não se trata de desfrutar padrões de serviços públicos incorporados de sociedades em igual ou maior nível de desenvolvimento, mas apenas de reclamar padrões já desfrutados pela sociedade local quando seu nível de produtividade era

.



...
bem menor. A economia gaúcha andou, e o setor público não só não logrou acompanhá-la como passou a dar claros sinais de retrocesso.

Os perigos desse quadro apontam em duas direções. A economia brasileira tem um extraordinário potencial econômico, o que significa dizer que nos momentos de retomada de crescimento o faz sempre com grande vigor. Isso reclama insumos e serviços públicos com pronta fluidez, implicando portanto disponibilidades de capacidade com bastante anterioridade. Qualquer negligência nesse campo pode ser mortal.

Outro perigo reside no social. A incapacidade revelada ao longo dos anos de a economia brasileira absorver seu contingente populacional com remunerações dignas e justas criou para o setor público encargos compensatórios de grande vulto, obrigando-o a colocar à disponibilidade das massas dos deserdados e marginais os bens e serviços não obtidos pelos mecanismos de mercado. Ambas as questões implicam um nível e uma flexibilidade de gastos infelizmente perdidos pelo setor público estadual.

Garantir fluidez de serviços pressupõe investimentos que expandam constantemente a capacidade de produzi-los. Até 1973, os investimentos públicos vinham num crescendo em relação à Renda Interna do Rio Grande do Sul, chegando a atingir 5,2% da mesma. Em 1985 já estavam em 2%, aproximando-se hoje de zero¹. Na estrutura do gasto público esses investimentos perfaziam 27,5% do gasto total, percentual que sem dúvida supera o próprio coeficiente privado da economia. Em 1985,

1 Dados de um trabalho ainda inédito, do IEPE (UFRGS), sobre Avaliação da Economia Gaúcha, 1987, cujo capítulo sobre finanças públicas esteve a cargo do Prof. Raymundo F. Guimarães.



esse percentual não passava dos 6%. Tenha-se presente que os investimentos públicos foram predominantemente destinados à montagem de uma infra-estrutura de energia, transportes, comunicações, etc.

A contrapartida dos menores investimentos em relação à Renda se encontra nas despesas de custeio que, de um patamar de 9% em 1973, passam para 14% em 1985. Paradoxalmente esse aumento é devido ao considerável incremento de compra de energia, ou seja, aos investimentos não realizados, e pelo acréscimo do serviço da dívida, ou seja, pela mobilização de recursos de terceiros face à insuficiência de seus próprios.

O setor público estadual consolidado, constituído tanto pela esfera centralizada como pelas autarquias, fundações e empresas, pode ser sintetizado ao longo de 25 anos como segue.

Em relação ao Produto Interno Líquido c.f. do RS

	<u>1960</u>	<u>1973</u>	<u>1985</u>
Volume de gasto	13,50	18,94	32,87
Financiamento do gasto:			
Receitas e ingressos próprios	12,05	15,58	15,39
Operações de crédito	0,98	1,61	9,22
Déficits	<u>0,46</u>	<u>1,75</u>	<u>8,26</u>
TOTAL	13,50	18,94	32,87

O gasto público estadual aumenta 2,4 vezes sua participação no Produto, enquanto os recursos próprios se elevam em apenas 28%. Em 1960, cada cruzado gasto era financiado em 89 centavos com recursos próprios; em 1985, com apenas 47 centavos, o que significa menos da metade. No ano intermediário de 1973 ainda era de 82 centavos, o que mostra a forte dete



...
rrioração nos últimos anos. Essas imensas desproporções entre gastos e recursos marcam os transtornos da inviabilidade de hoje.

Na esfera centralizada, o gasto tem acrescido em 73% sua participação no Produto, embora seus ingressos tenham caído 5% nessa mesma participação. Na área descentralizada e empresarial, os gastos saem de 4,99% do PILcf para 18,18%, o que equivale a um acréscimo de 264%. Como seus recursos partem de 4,26 para 7,15, ou 68% a mais, percebe-se o forte de sequilíbrio gerado nesse subsetor.

Os desajustes tanto se dão na esfera centralizada como na descentralizada, embora esta última apresente um desfinanciamento bem mais acentuado. A opção por crescer sob formas jurídicas mais ágeis (fundações, empresas, etc.) em nada contribuiu para amenizar o desequilíbrio do Governo Estadual; ao contrário, agravou consideravelmente a situação.

Impressionante é a evolução que tomam as operações de crédito e os déficits públicos durante o período. Se o gasto em sua totalidade cresce a uma taxa anual próxima dos 10%, as operações de crédito se expandem a 16,7% ao ano e os déficits, a 19,7% anuais.

Taxas Anuais dos Principais Agregados Fiscais

	1960-73	1973-85	1960-85
Produto Interno Líquido cf	7,8	5,4	6,6
Gasto público	10,7	10,3	10,5
Receitas e <u>ingres</u> sos próprios	10,0	5,3	7,7
Recursos de <u>tercei</u> ros	15,1	21,0	17,8
- operações de <u>crê</u> dito	12,0	22,0	16,7
- déficits	19,5	19,9	19,7



.

Durante um quarto de século não poderiam os gastos públicos crescer a uma taxa de 10,5% ao ano e os ingressos e recursos próprios a uma taxa de 7,7%. A mobilização de recursos de terceiros, tanto sob a forma de operações de crédito como de compromissos não saldados (déficits), não poderia se constituir num expediente permanente. Os desequilíbrios que já estavam sendo gestados no primeiro período, ao invés de serem corrigidos, foram acentuados, pois em que pese a desaceleração do Produto e da Base Tributária os gastos continuaram praticamente no mesmo ritmo. Obviamente isso só poderia ser mantido com o apelo crescente a recursos de terceiros, cuja taxa passa de 15,1 para 21,0% ao ano.

Se em 1985 mais da metade do gasto público era financiado com recursos de terceiros, não se estranhe que ao entrar 1987 um orçamento inteiro já não cubra sua folha de pagamento e equivalha tanto quanto o serviço da dívida a ser satisfeito no ano. Em outras palavras, dois orçamentos não alcançam seu nível de gasto compulsório - pessoal, dívida e despesas de suprimento e manutenção - impossibilitando qualquer especulação quanto a investimentos.

A ausência de investimentos, porém, não é realista, porque as funções múltiplas entregues ao setor público reclamam expansões permanentes, sob pena de passarem a obstaculizar o próprio desenvolvimento. O drama da economia pública gaúcha, hoje, é o de não poder continuar tendo o comportamento que vinha mantendo e ao mesmo tempo não dispor de folga em seus serviços que permita razoável atendimento enquanto se processa a reversão do quadro.

2.2 - As origens

Faz-se necessário detectar as origens dos problemas, de modo que se instrumente adequadamente ações voltadas a sua

.



...
correção. A primeira questão que se coloca é quanto ao ritmo dos gastos públicos, pois sua taxa média de 10,5% contra a do produto de 6,6% dificilmente pode ser admitida como sustentável. Em períodos curtos essa diferença pode ocorrer; porém em espaços temporais mais longos são imensas as dificuldades para sua permanência. A falta de uma política consciente se manifesta, por exemplo, no período de desaceleração da economia (1973-85), quando os gastos públicos poderiam ter um papel compensador. Porém, seria necessário que, nos momentos de forte expansão, as relações se invertessem como forma garantidora de uma situação financeira controlada. Independente das flutuações de base tributária, o incremento do gasto se manteve constante, criando um hiato de financiamento necessariamente crescente. Tanto o ritmo médio parece ter sido exagerado, como seu não-ajuste às flutuações da economia se insinua como elemento negativo a mais na montagem do quadro atual.

Outro aspecto a ser examinado se refere aos recursos próprios, tanto os decorrentes de sua base tributária como os derivados de seus serviços sob a forma de tarifas.

Evolução dos Recursos Próprios
(Taxas médias anuais)

	1960-73	1973-85	1960-85
Administração Direta	9,1	4,1	6,7
Administração Descen tralizada	11,4	6,6	9,0

Uma taxa média do Produto de 6,6 e dos recursos próprios da administração direta de 6,7 indicam estreita relação entre uma e outra. Quando a taxa do Produto cai para 5,4 (1973-85) e a dos recursos se encolhe para 4,1, há uma quebra

...



.....

nessa relação, indicando uma base tributária que já não acompanha o Produto Estadual. O imposto IVC/ICM que representa cerca de 70% desses recursos próprios, tendo alcançado 7,2% do $PILC_f$, chega, em 1985, com 5,8%, ou seja, com 20% a menos. As imunidades fiscais, as isenções e a própria sonegação contribuíram para a erosão da base tributária rio-grandense. Dois fatos devem ser destacados sobre essa erosão.

O primeiro se refere às exportações. Quando dirigidas para os mercados internacionais estão isentas; quando encaminhadas para os mercados nacionais estão suscetíveis de menor carga. Como o Rio Grande do Sul cresceu muito para o "exterior", representando ambos mercados cerca de 50% do Produto, não pôde evitar fugas fiscais de seu fluxo produtivo. Somente no período 1975-85, o Rio Grande do Sul contribuiu com 54% para o saldo da balança comercial brasileira, o que repercutiu sem dúvida em sua arrecadação. É bem verdade que essas exportações têm efeito indutor em sua base tributária; porém concretamente suas imunidades caparam recursos adicionais.

O superávit apontado indica também um estado que importa bem menos do que poderia, perdendo uma vez mais um fluxo de bens com reprodução fiscal. Estima-se hoje uma arrecadação de cerca de 52% da base tributária, o que diz bem sobre a perda de poder de compra a que vem sendo submetido o Estado.

Outro fato a salientar se relaciona com as isenções de toda ordem, desde sobre bens essenciais do consumo de massa até sobre produtos ou empresas com desvantagens produtivas no Estado. Obviamente elas não devem ser rejeitadas por princípio, uma vez que podem jogar papéis importantes nos objetivos destinados. Necessária, contudo, é uma avaliação permanente de sua necessidade, sob pena de se criarem privilégios

.....



gios com recursos de elevado custo social.

Quanto à administração descentralizada, onde pontificam as empresas públicas, houve também ao longo dos anos perdas substanciais de recursos. A política nacional de subsidiar serviços públicos, tanto para evitar pressão nos preços como para garantir uma taxa privada de lucro, redundou num depauperamento continuado das empresas públicas. A tarifa telefônica em 1986 equivalia a 23% de seu valor em 1976. A tarifa de energia chegou a estar defasada em mais de um terço, em inequívocas demonstrações de práticas nocivas à manutenção dos serviços. Essa esfera do governo que acolhe a montagem da infra-estrutura, ou seja, investimentos de grande porte e com maturação às vezes demorada, registrou um ritmo de 12,5% anuais em suas despesas contra apenas 9,0% de suas receitas. Nos últimos doze anos (1973-85), seus ingressos sobem a 6,6% ao ano, mesmo quando seus gastos não descem do ritmo dos 11,8%. De um ou outro modo, os recursos próprios da área descentralizada sempre se mostraram com menor aptidão para acompanhar seus gastos, o que só poderia redundar num hiato irresgatável ao longo dos anos. Sem dúvida aí residiu um determinante fundamental da situação atual, ainda mais porque essa área da administração passa de 37% para 58% do gasto público entre 1960 e 1985. É interessante observar que o deslocamento do gasto público para a área descentralizada terminou redundando num financiamento relativamente menor, não envolvendo, portanto, qualquer política de estratégia financeira.

A forma para fazer frente a essa evasão dos próprios recursos foi a do endividamento, ou seja, a da mobilização dos recursos de terceiros. Isso seria natural se tivesse obedecido a uma política consciente e claramente definida, porque então não se teria transformado no bloqueio total da própria administração pública. Com uma dívida pública superior a 230 bilhões de cruzados, ou seja, cerca de 20% do Produto Estadual,



.
tem um nível de gasto aproximado dos 33% e ingressos próprios da ordem dos 15%. Sua dívida já é maior do que todo seu fluxo de recursos e, não obstante, mantém um nível de gasto que é mais do que o dobro desse mesmo fluxo. Além dessa dependência gigantesca de recursos de terceiros, a forma de endividamento foi cada vez mais de curto prazo e a custos assustadoramente crescentes. Mais de 60% de sua dívida vence dentro de um ano, e só na administração direta o serviço da dívida evolui de 5% para 85% da receita tributária entre 1967 e 1985. As projeções para 1988 dão um percentual de 118%, o que significa dizer que nem toda a arrecadação dos tributos bastaria para fazer frente ao serviço da dívida acumulada. Nenhum item subiu tanto na estrutura do gasto público quanto o serviço da dívida, chegando-se à absurda situação de o endividamento perder relação com qualquer produção de bens e serviços.

De 1960 a 1973, os recursos de terceiros financiaram em média 13% dos gastos, período em que os investimentos alcançaram 18% dos mesmos. Cerca de 72% destes foram cobertos pelo endividamento. Entre 1973 e 1985, o endividamento financiou 50% dos gastos; porém nesse período os investimentos caem para 8%, o que significa dizer que a diferença está fundamentalmente comprometida com a alimentação da própria dívida.

Obviamente a forma de complementar com recursos de terceiros os próprios recursos levou ao absurdo de independizar o endividamento de qualquer utilidade real e torná-lo um fim em si mesmo. Os recursos próprios já não podem mais ser usados senão para satisfazer compromissos assumidos com financiamentos passados. Num primeiro momento, recursos de terceiros financiam encargos próprios; num segundo, recursos próprios financiam encargos de terceiros. Já não há como manter os próprios encargos. Nisso reside claramente a segunda causa de bloqueamento da administração pública estadual.

.



.

A terceira causa reside no mau uso de recursos, manifesta sob diversas formas, a começar pela taxa de expansão dos investimentos, por volta dos 6,3% ao ano, abaixo da própria taxa do Produto. Mais se acentua essa distorção quando no período de desaceleração do Produto o ritmo de investimento cai de 15,1 para -25% ao ano. Embora o ritmo do gasto pouco tenha se alterado - de 10,7 para 10,3 - a queda dos investimentos significou uma menor expansão na capacidade produtiva a cargo do setor público, afetando por isso sua própria base de recursos. Embora não se disponha de uma base empírica abrangente, é conhecida a opção por certos investimentos sem qualquer justificativa econômica e tampouco social, como é o caso de projetos de eletrificação rural, com centenas de quilômetros de rede para beneficiar poucos amigos do governo. Há projetos aceitos pelas administrações passadas com a preocupação única de remediar questões de caixa, como aliás se fez em todo País a respeito do Balanço de Pagamentos. A indicação mais concreta nesse campo é o Orçamento de Capital, inteiramente desprovido de projetos, ou seja, de elementos objetivos que justificassem os investimentos e os avaliassem corretamente. A liberalidade no uso dos recursos provavelmente tenha reduzido bastante a eficiência dos investimentos realizados.

Por outro lado, essa mesma liberalidade se manifestou na política de pessoal. Nos últimos oito anos, foram admitidos 60.000 novos servidores sem maiores cuidados com as necessidades quantitativas e qualitativas dos serviços públicos. O fato de os gastos de pessoal não terem assumido papel relevante na estrutura do gasto não significa que não tenham sacrificado recursos importantes, quando se atenta para o elevadíssimo ritmo com que cresceram os encargos em geral. Ao mesmo tempo, as vantagens atribuídas ao pessoal ativo, a partir de 1986, e ao pessoal inativo, a partir de 1984, coroam a homologação de despesas injustificáveis em relação às condições financeiras do Estado.



.....

Tem-se, assim, o conjunto de fatores cuja convergência provocou o quadro de hoje. Com intensidades diversas ao longo de tantos anos, contribuíram esses fatores para uma rigidez cada vez maior e a perda, na prática, de graus de liberdade quanto ao uso dos recursos.



2.3 - As soluções

O quadro apresentado não é simples; ao contrário, é de uma complexidade infinita. O que aparentemente é de natureza financeira tem em seu conteúdo oculto práticas sociais, políticas e econômicas que é necessário desvendar para permitir uma ação correta sob alvos bem determinados. Não se trata de uma situação passível de correção por decretos e leis, ainda que eles também tenham que ser usados. A economia pública antes de mais nada reflete valores dominantes, entendimentos de seus papéis e funções que só não têm continuidade porque estrangulamentos financeiros não permitem. Não fossem esses estrangulamentos objetivos e não há a menor dúvida de que tudo seguiria como até então. São eles que obrigam a um mínimo de reflexões sobre a "coisa pública", até para que se reencontrem funcionalidades perdidas.

Socialmente o setor público é visto como área acolhedora de privilégios de todo tipo, ao lado de suas funções tradicionais e modernas. Esses privilégios têm que ver com favorecimentos de toda ordem, não só em relação ao capital como também em relação ao trabalho. Sendo o maior setor comprador e contratante da sociedade, seu domínio enseja ganhos à margem dos mecanismos de mercado. Sendo monopolista ou tendo presença decisiva em muitas atividades econômicas, passa a desempenhar grande influência nos custos e taxa de lucro. Sendo dos maiores empregadores individuais, tem chances de oportunizar ganhos à força de trabalho também à margem das condições de mercado. Esse poder quase ilimitado é suscetível de um cortejo permanente e de um preço de conquista incondicional, o que o envolve em exercícios e expedientes de teores diversos.

Facilmente o interesse público cede ao interesse particular, embora com os revestimentos de conveniência. Essa prática termina consagrando a forma e a simulação, perpetuando atitudes e critérios que nada mais fazem do que encobrir a privatização do que é público. A apropriação privada desse desco



...
munal poder necessariamente redundando numa alocação de recursos estranha ao bem comum e aos interesses das maiorias. Essa é também a forma antidemocrática da administração pública, pondo a descoberto que não é por acaso nem fortuita a subsistência de seus procedimentos. Também não é por acaso que ao término de tantos anos de autoritarismo se revelem inconsistências intransponíveis para os novos administradores. Os privilégios concedidos não podem mais ser mantidos, e toda a administração pretérita foi concebida para produzi-los e sustentá-los. O objeto da administração perdeu exequibilidade e ela, por sua vez, perdeu seu próprio objeto.

A administração pública só vai encontrar novas formas operacionais, saindo, portanto, do atual impasse, se lhe for conferido um novo objeto, ou seja, um novo conteúdo sócio-político. Nenhuma concepção linear, de continuidade, lhe abre horizontes suficientemente amplos para caber reformas que abriguem os interesses de uma sociedade verdadeiramente democrática. Por isso, querer equacionar soluções para o impasse da administração pública estadual é também encontrar expressões formais que traduzam compromissos com emergências históricas e com hierarquias até aqui enterradas. Isso implica também um realinhamento de valores e uma subversão de critérios. É admitir a plenitude do novo e o deslocamento do arcaico nas relações sociais em avanço. Só avançando se trará novo conteúdo à administração e novo objeto a ser administrado, e só por eles se encontrarão formas e signos que superem o imobilismo atual.

Os recursos que a sociedade encaminha ao setor público para a prestação de seus serviços não são mais suficientes nem para mantê-los nem para satisfazer os capitais adicionais que lhe foram emprestados. Tampouco para sustentar a própria força de trabalho incorporada. Isso se revela pelos déficits, pelas rolagens de dívidas e pela degradação da taxa de salá

...



rio. Ao mesmo tempo a qualidade de seus serviços decresce a bismalmente, numa clara demonstração de falência e de abandono do que já lhe foi objeto-alvo. A dominação do serviço da dívida sobre os demais gastos revela o descomprometimento do próprio capital com os outros serviços; a baixa de qualidade cada vez mais sentida de quase todos os serviços públicos traduz a desconexão crescente da força de trabalho de seu próprio objeto.

Ao contrário da atividade privada, onde capital e trabalho não têm como não se comprometerem com seu objeto, por que é em função do mesmo que vivem e se reproduzem, na esfera pública essa desvinculação não só vem se dando como vem se tornando sua tônica dominante. A ausência de capital lhe compromete o crescimento; a ausência de trabalho, a oferta atual e sua qualidade. Nessas condições, em que consistem os privilégios tão peculiares à administração pública? Consistem na absorção caudalosa de recursos sem a correspondente saída de bens e serviços, ou seja, na absorção para cada vez mais manter-se, numa paulatina transformação de atividade-meio em atividade-fim. Consiste na sua privatização. Só que essa privatização se dá em conteúdo, não em forma, o que dificulta a sua identificação. Ela também mostra como estão enraizadas as forças autoritárias na sociedade brasileira, porque, mesmo não se podendo revelar, não mostram qualquer disposição para mudanças espontâneas.

O PMDB chega ao governo para mudar, comprometido com o resgate da imensa dívida social do País. O primeiro e considerável obstáculo que encontra pela frente são as modalidades com que foram empregados os recursos pretéritos, cuja rigidez impede qualquer lance mais definidor da própria mudança. O futuro está tão comprometido com o passado, onde a dívida pública é apenas um indício, que, se não for posto em marcha um grande movimento de mudanças, nem estas se farão nem o porvir será diferente. As soluções dos descompassos da economia



.
pública passam necessariamente por caminhos ainda não trilha
dos e por rompimentos profundos com o "status quo", como única
maneira de fugir de sua própria tirania.



3 - ESTRATÉGIA DE AÇÃO

3.1 - De natureza administrativa

Nada é mais urgente do que a modernização do setor público, entendendo-se como tal o seu integral reordenamento através de métodos e processos de trabalho que lhe dêem transparência e eficiência. Transparência, para que sejam permitidos controles sociais efetivos, e eficiência, para que, reduzindo seus custos, se liberem recursos para financiar os serviços que estão faltando.

Uma linha de trabalho tem que estar comprometida com a transparência, o que significa dizer com a montagem de sinalizadores indicativos do estado geral da alocação de recursos. O instrumento mais poderoso tecnicamente para o estabelecimento desse controle é o orçamento-programa, onde recursos reais e financeiros aparecem explicitamente vinculados a programas, metas, tempo e espaço, facultando a apuração de seus custos e a avaliação de seus resultados. O orçamento-programa surgiu exatamente para isso; porém, no Brasil, nunca chegou a contar com seu verdadeiro conteúdo, esgotando-se em formas vazias e inúteis. Implantou-se um simulacro sem qualquer preocupação por seu aperfeiçoamento, mesmo transcorridos quase trinta anos de seu emprego. O orçamento de capital que lhe acompanha, onde aparecem os investimentos definidos para um triênio, na medida em que não se apóia em projetos formalmente elaborados, perde toda serventia. É fácil compreender que uma coisa é dispor de um projeto com sua escala, seus objetivos, seu mercado, sua localização, sua imobilização de recursos, seus coeficientes de avaliação, etc., claramente registrados, e outra, muito diferente, é contar com um enunciado mais ou menos genérico e uma cifra correspondente a seu gasto, como se faz usualmente.

Quando se lograr implantar um verdadeiro orçamento-programa na administração pública, sua transparência aflorará automaticamente, porque fatores, insumos e produtos finais estarão claramente demonstrados, passando-se a saber o que custa, o que

.



...
convém e o que não convém ser produzido, ou o que deve ser produzido por processos inovadores. Desaparecem a sombra, o jogo pessoal, a ambigüidade e todas as formas de desperdício existentes na máquina. O custo-benefício de cada atividade será palpável, permitindo opções objetivas e conscientes.

As vezes tenta-se priorizar os gastos de capital, entendendo-se desnecessário controles com o custeio. Não obstante, normalmente cerca de 80% dos gastos são de pessoal (fator de produção) e de insumos (meios), ou seja, relacionados com práticas nas quais se escondam ineficiências e baixa produtividade. Provavelmente aí se escondam os recursos que estão faltando. Outrossim, um orçamento regionalizado, como o que será introduzido em 1989, facultará ampla explicitação quanto aos recursos aplicados em cada porção do território gaúcho, comprometendo a administração pública com seu desenvolvimento e facilitando o controle dos recursos aplicados.

O orçamento-programa deve ser aplicado em toda a administração, tanto nos órgãos de administração direta como nas autarquias, fundações e empresas, para o que a própria programação dos serviços e dos investimentos tem que se constituir em rotina administrativa. Ao lado de técnicas e procedimentos voltados a dar transparência à administração, dotando-a de sinalizadores que traduzam eficácias e eficiências, é mister cuidar também de iniciativas pelas quais essas mesmas eficácias e eficiências sejam alcançadas. Entre tantas, deve-se imaginar:

- a) reorganização com vistas a superposições de funções e simplificações de estruturas densas e onerosas;
 - b) extinção de órgãos;
 - c) privatização de atividades estranhas ao interesse público;
 - d) substancial redução dos custos com pessoal através de dispensas, remanejamento, treinamento e eliminação de privilégios de qualquer natureza;
- ...



-
- e) novo plano de carreira, eliminando-se disparidades e aberrações de toda ordem;
 - f) revisão de vantagens que forem financeiramente insustentáveis e socialmente injustas;
 - g) aumento do tempo de serviço de algumas categorias funcionais por estar em inteira desproporção com a produtividade média e expectativa de vida da população, e ainda por não consultar o interesse da administração pública.

Contudo, a grande transformação do aparato administrativo só vai se dar com a introdução de processos de trabalho inteiramente novos, onde se eleve substancialmente a produtividade do homem, onde se encurte o tempo das tarefas, onde se uniformizem os produtos finais, onde os autocontroles impessoais predominem, onde a responsabilidade pelos resultados seja direta e inconfundível, e onde a própria remuneração tenha que ver com esses resultados. Isso implica uma longa marcha, onde o mais difícil é a sua concepção, uma vez que não se trata de transplantar mecanicamente experiências alhures. Passa por substancial mudança de seus recursos humanos, de seus instrumentos de trabalho, da comunicação e das relações entre servidores, contribuintes e usuários dos serviços públicos.

3.2 - Financiamento do setor público

O primeiro cuidado é o de atuar sobre as variáveis que comprometeram a irrigação financeira do Estado, começando por tentar aumentar seus recursos impositivos. Impõe-se rever isenções e estímulos fiscais concedidos no passado, até para um reexame de sua justificativa. Eles não são um mal em si mesmo, porque vantagens fiscais podem estar compensando notórias desvantagens localizacionais e garantindo uma taxa de remuneração compatível com a de mercado. As repercussões no produto, no emprego, nas externali-

.



.
dades regionais, no potencial de acumulação e na própria base tributária podem compensar largamente a vantagem concedida. Às vezes, questões conjunturais reclamam pela medida e outras vezes ela só se justifica por um determinado período. Daí a necessidade de uma revisão geral nas concessões outorgadas.

A sonegação é outro escape dos recursos fiscais, hoje estimado entre 20 a 30% da base tributária. Essa é uma fatia de recursos que pode chegar a 40-50% dos atualmente arrecadados, o que por si só já fala de sua importância. Nesse mesmo plano está a dívida ativa, cujo montante paira pela casa dos 8 bilhões de cruzados, o que significa quase dois meses de arrecadação. A mobilização da máquina estatal para botar a mão nos recursos que legalmente lhe pertencem deve ser intensa e rigorosa, uma vez que também encerra um grande sentido de justiça para com a sociedade em seu conjunto.

Outro elemento importante no financiamento do setor público diz respeito às tarifas, ou seja, ao preço de certos serviços sob sua responsabilidade. De maneira geral esses serviços são de alta densidade de capital, o que exige uma mobilização de recursos de grande vulto. Somente a expansão da oferta de energia no Rio Grande do Sul sobe a uns 400 milhões de dólares anuais, recursos que de uma ou outra forma têm que ser cobertos com as tarifas. Se o Governo não assegurar remuneração adequada para esses capitais, obviamente não pode contar com eles e com os serviços correspondentes. Como esses serviços são de natureza monopólica e ao mesmo tempo têm caráter estratégico, não há como imaginá-los em mãos privadas, de onde inclusive tiveram origem. Nessas condições, uma política tarifária inadequada apenas consagra o colapso dos serviços públicos, porque não abre oportunidade a qualquer alternativa melhor. Como essa política está nas mãos do Governo Federal, uma das gestões a serem abertas com o maior empenho se prende a essa questão.

No caso do Rio Grande do Sul, as duas maiores empresas de infra-estrutura, a Companhia Estadual de Energia Elétrica e

.



.
a Companhia Riograndense de Telecomunicações, foram feitas com recursos locais e mantidas até agora com o esforço das administrações estaduais. O seu endividamento e iliquidez refletem em boa parte políticas federais irrecorríveis, com danos catastróficos para seu funcionamento. O Estado tem o maior interesse em continuar com sua gestão, mesmo porque pode ser decisivo nos anos vindouros, quando se anuncia, por exemplo, uma inevitável crise energética no País. Sem uma política tarifária correta, é inviável manter seus níveis de investimento, o que aliás independe de quem estiver a cargo dos mesmos.

Mesmo após o último reajuste, a CEEE apresenta uma rentabilidade de 2%. É possível levantar recursos no mercado de capitais com essa remuneração? No entanto, sendo uma empresa monopolista, estatal e ao mesmo tempo produtora de um serviço indispensável, haverá campo mais seguro para absorver recursos de terceiros? Só não o faz pelo império de uma política irresponsável e absurda, ao contrário da experiência de outros países. O Brasil pode exportar energia barata, como vem fazendo, sem que isso implique inviabilizar suas unidades de produção. Essa é uma questão a ser levada aos mais altos foros de discussão nacionais, cujo reequacionamento diz muito de perto com a saúde financeira do Estado. Mais de 80% dos investimentos públicos se faz na esfera descentralizada, onde as tarifas jogam papel relevante em seu financiamento.

Dentro do tema tarifário há que mencionar os subsídios existentes. Tal como com os impostos, as concessões tarifárias devem ser revistas, com a preocupação de reexaminar sua justificativa. Só as que tenham ampla procedência devem ser mantidas.

Uma vez esgotada a análise das variáveis responsáveis pela erosão dos recursos próprios, é imperioso voltar-se para a outra causa das dificuldades vividas: a dívida. Como é impossível pagá-la nos prazos assumidos, não há como evitar sua rolagem em busca de um perfil adequado. Desde logo, o Estado poderia perfeitamente viver com o que arrecada e ainda investir, não fora os serviços da dívida que tem de suportar. É inevitável, assim, con-

.



.

tinuar dependendo de recursos de terceiros por alguns anos, em bora essa dependência deva diminuir aos poucos. Essa dependência se manifesta sob a forma de déficits induzidos pelos serviços da dívida. São estes que obrigam a tomar recursos além dos produzidos pela arrecadação e pelas tarifas, o que faz com que este contínuo apelo comprometa sua capacidade de decidir. Se as exigências da dívida diminuïrem, daí a importância do alongamento de seus prazos, também diminuem os desequilíbrios orçamentários, tendendo a situação para uma lenta estabilização.

Toda estratégia se situa na rolagem, no alongamento dos prazos de satisfação dos compromissos, de modo que diminuam as pressões sobre o Tesouro. Como não se trata de um ato unilateral, sua efetividade fica condicionada aos mecanismos de autorização e de absorção da área federal. Uma vez mais a solução escapa às estritas determinações locais, sob juïzos e decisões estranhas à sua influência exclusiva. O ar de aleatoriedade que assume a questão exige uma grande concentração de esforços e mobilização, mesmo porque nenhuma solução haverá para as finanças públicas estaduais sem que se alcance expressiva rolagem da dívida atual.

A questão do financiamento do setor público estadual passa por canais que não podem ser esquecidos. Um canal é o que liga diretamente metas e investimentos estaduais com planos e linhas de crédito da União. Aí se encontram recursos até mesmo a fundo perdido que podem perfeitamente contribuir para amenizar a iliquidez do Tesouro. Os créditos, por seu turno, se adequados à programação financeira de médio prazo e vinculados a projetos com rentabilidade capaz de su-

.



...
portar seus custos, podem igualmente concorrer para a implementação de atividades à margem das restrições existentes. O fundamental é que se cumpram estas formalidades, entre as quais de maneira geral figuram os programas e os projetos.

A criação da Central de Projetos se prende à necessidade de mobilização de recursos de terceiros, assegurando as condições técnico-formais de financiamento adicional ao Estado. Serviu, outrossim, para permitir avaliações corretas dos investimentos públicos, facultando seu ordenamento objetivo e os hierarquizando segundo a ótica que se deseje realçar. A escassez generalizada obriga à materialização de instrumentos com grande alcance de captação, alargando o leque de oportunidades da Administração. A Central de Projetos traz imanente uma capacidade de financiamento bastante forte, podendo se constituir em peça de relevo no encaminhamento das ações futuras.

Os recursos externos entram nos esquemas de possibilidades no que tange a recursos de terceiros, desde que se ajustem a finalidades, prazos e custos compatíveis com as condições gerais do Governo. A Central de Projetos, uma vez mais, pode ser decisiva na sua mobilização.

Outro elemento indispensável na gestão dos recursos se refere a um instrumento financeiro-legal que trate os capitais públicos unitariamente e dentro de uma visão monolítica de política. Não é admissível que os bilhões de cruzados investidos pelo Estado em suas empresas e agências não sejam tratados como recursos de um mesmo dono e submetidos a um tratamento solidário com vistas a um objetivo comum.



.....

Assim como os capitais privados dispõem de instrumentos tipo "holding" para capitalizar e dirigir suas empresas, os capitais públicos não devem abrir mão de mecanismos que assegurem vantagens semelhantes. Uma política sobre capitais públicos obrigaria as empresas governamentais a terem um comportamento adequado em suas gestões, comprometendo-se com desempenhos previamente avaliados. Por outro lado, ela daria lugar a uma forte presença estatal no mercado de ações, oferecendo oportunidade a aplicações seguras e rentáveis por parte de agentes privados. Esta fonte de recursos lhe traria a grande conveniência de ser de longo prazo, o que bem se ajusta à maturação de seus investimentos. Esta é uma experiência corrente nos países desenvolvidos, nada impedindo que possa ser aqui reproduzida. O único obstáculo, e também sua única condição de sucesso, é a existência de uma política tarifária responsável, pela qual as companhias públicas possam assumir compromissos a partir de recursos próprios e estáveis.

Dentro dos constrangimentos financeiros existentes, a idéia do Caixa Único deve ser lembrado. O custo do dinheiro é tão alto que todo empenho no sentido de dar maior uso aos saldos líquidos nos diversos órgãos não pode ser desprezado. A tradição na administração pública corre noutra direção, onde todos buscam o máximo de autonomia em todos os aspectos em defesa de intervenções imprevistas. Isso refle-

.....



te, em parte, a "privatização" do que é público e, em parte, a falta de hábito de programação. Em plena época da informática, onde os fundos podem estar disponíveis facilmente, não há razão para se estar pagando por indisponibilidades em alguns lugares com excesso de liquidez em outro.

Finalmente, está em marcha uma reforma tributária que pode carrear novos recursos às unidades federadas, embora com toda certeza não será de vulto a permitir, por exemplo, o enfrentamento do serviço da dívida. É mister acompanhar seu trâmite, estar presente em suas definições e participar em toda sua concepção como forma de elevar ao máximo seus efeitos sobre as finanças estaduais.

3.3 - O gasto público

O gasto público deve voltar a subordinar-se a duas regras básicas: a do nível e a da composição. O nível do gasto público depende essencialmente do seu suporte financeiro, que por sua vez dependerá de seus recursos próprios e da capacidade de assimilar recursos de terceiros. A experiência dos últimos 25 anos mostra a absoluta violação dessa regra, imprimindo-se uma velocidade de crescimento inteiramente incapaz de ser sustentada. Até o truque de chamar-se "déficit" de "operação de crédito" foi usado para veicular gastos absolutamente impossíveis de serem pagos. Nos momentos de queda cíclica até se poderia admitir tal expediente, desde que houvesse alguma compensação na reversão do ciclo. Nada houve nesse sentido. A política de gasto foi imposta por si mesma numa inconsciente carreira para o caos. Obviamente, esta regra só pode ser levada à prática dentro de uma programação séria e dentro de uma visão de médio prazo.



.

A regra da composição se atém à relação consumo-investimento no uso dos recursos. O Estado investiu muito, como também deixou de investir. Tanto chegou aos 5% do Produto Regional, como baixou próximo de 1%. Chegou a atingir 28% de seus gastos com investimentos em 1973, para baixar a 6% em 1985. Assim como ostentou um ritmo de 15% ao ano entre 1960 e 1973, deixou cair o mesmo para - 2,5% entre 1973-85. Esta taxa negativa coincide com o período de desaceleração da economia, quando o nível de gasto se mantém, porém com investimentos cada vez menores. Em poucas palavras, o investimento no Estado não esteve submetido à política de qualquer tipo, sendo um dado absolutamente errático na estrutura de seu gasto.

Há pelo menos dois embaraços nesta prática de tantos anos. O primeiro é que não há razão para o coeficiente de poupança do Estado ser menor do que o da esfera privada. Quando assim procede, está contribuindo para reduzir a poupança social e, por consequência, afetando o ritmo de desenvolvimento. O segundo se refere à expansão de sua própria capacidade produtiva ou à infra-estrutura que deve proporcionar. Todo descuido nesse campo só pode redundar em custos sociais crescentes, quando não, em estrangulamentos insuperáveis.

Cuidado fundamental a respeito do gasto deve centrar-se na restauração do seu coeficiente de poupança a ser fixado entre 18 e 20%. Com isto se estará garantindo um excelente excedente para investimento e um valor relativo não inferior ao médio. Recursos de terceiros podem reforçar os investimentos estatais; não obstante é necessário fazê-los com a cautela de não reduzi-los de muito nos períodos de resgate das dívidas. Uma combinação inteligente entre nível e composição deve marcar permanentemente a política do gasto público estadual. É evidente que ela só encontrará sua plenitude quando

.



...
as distorções e os desequilíbrios atuais estiverem corrigidos.

Definidos o nível e a composição, os cuidados se deslocam para a estrutura funcional do gasto. A estrutura funcional guarda relação com os interesses dominantes, refletindo em boa parte as forças sociais em jogo. No curto prazo a estrutura do gasto é rígida, ficando na prática os recursos alocados. À medida em que graus de liberdade começam a aparecer, os interesses em jogo podem manifestar suas prioridades. De qualquer modo, a estrutura a ser perseguida deve inclinar-se para os seguintes aspectos:

- a) desenvolvimento social em todas suas manifestações relevantes com vistas aos segmentos menos aquinhoados e mais desprotegidos;
- b) conservação do solo e do meio ambiente;
- c) melhoria da qualidade de vida urbana;
- d) formação de quadros e qualificações dos recursos humanos;
- e) ciência e tecnologia.

A presença do Estado na economia o obriga a uma referência expressa a respeito da mesma, o que significa também um posicionamento sobre sua intervenção e forma de usar seus recursos e instrumentos.



3.4 - As articulações com a economia

Mesmo que a economia pública tenha seu próprio espaço, não pode ser pensada fora do contexto econômico a que pertence. Influencia e é influenciada, subtrai recursos e os devolve sob forma de compra ou de produção de bens e serviços, e em suas intervenções diversas termina por ajudar ou desfavorecer o próprio desenvolvimento. Mesmo que queira, não tem como eximir-se deste processo, onde é causa e efeito ao mesmo tempo.

O passado recente mostra uma economia que se expande em várias direções, acompanhando os passos da economia brasileira. É preciso estar atento para que isso continue. Em primeiro lugar, é necessário cuidar que as condições básicas gerais de sustentação sigam existindo, destacando-se as infra-estruturais, as dos recursos humanos e as relacionadas a conhecimento, ciência e tecnologia. Essas externalidades às empresas devem assegurar níveis adequados de oferta, sobretudo porque guardam forte papel indutor. Esses níveis vão depender das soluções que o setor público encontrar para as rigidezes conhecidas, cuja superação passa a estar no centro de todo encaminhamento.

A habilitação da economia gaúcha aos ramos siderúrgico e petroquímico é fundamental para ampliar sua base em atividades com grande capacidade vertebradora e com uma densidade de capital extremamente importante para a geração futura de excedentes e para o ritmo da acumulação. Eles, por sua vez, vão aquinhoar novos territórios, ajudando no processo de descentralização desejada. Duas ações se salientam na sua concretização. Primeiro, um conjunto de decisões a nível da União a respeito de localizações, escalas, processos, agentes, fontes de recursos e cronogramas. Segundo, mobilização de empresários que ponham em marcha os projetos a serem implantados.



.....

Nas indústrias que compõem a fronteira tecnológica já em cristalização, os esforços devem ser concentrados na mobilização empresarial, de um lado, e na articulação com as diversas instituições públicas e privadas que se ocupam da produção científica e tecnológica, de outro. Cabem nessa mobilização as instituições afeitas à extensão em todas as modalidades. Essas instituições, por se encarregarem do insumo essencial que é o conhecimento, deverão converter-se em vanguardas da própria industrialização nos próximos anos, reclamando por isso mesmo uma plena e total consciência de seu papel.

Os ramos ligados à matéria-prima primária podem ser divididos em dois grupos: os da lavoura-pecuária e os da madeira. Os primeiros reclamam claramente ganhos substanciais de produtividade no setor primário, até para que este adquira poder competitivo com áreas da nova fronteira brasileira e possa manter crescente e significativa capitalização em seus domínios. Configuram-se, no caso, ações da mesma natureza do item anterior relacionado com as indústrias da nova fronteira tecnológica. Como a própria indústria transformadora da matéria-prima em grande medida é passível de ajustes e modernizações de toda ordem, a abordagem reclamada abrange intervenções bipolarizadas.

Já os ramos ligados à madeira exigem provavelmente menos soluções propriamente industriais do que as circunscritas à oferta primária, mesmo porque parte dessa indústria (celulose) é de avançada tecnologia e já bastante automatizada. Em outras palavras, sua expansão pressupõe um programa florestal de grande envergadura, não só em termos de abrangência territorial, como porque deverá cobrir as diversas outras funções que lhe são peculiares, tais como: a) fonte energética, em que participa com 25% do total consumido no Estado; b) cobertura vegetal com vistas à conservação do solo; c) reconstituição das condições de navegabilidade de vias fortemente comprometidas; d) preservação de barragens e lagos com sua vida útil encurtada. Desta forma, o suporte para um complexo madeireiro à altura das potencialidades efetivas do Rio

.....



.
Grande do Sul implica, ao mesmo tempo, a montagem e organização de uma oferta que começa na pesquisa e termina na formação de um batalhão florestal que garanta o cumprimento da lei e o emprego dos recursos.

Do ponto de vista industrial, há que perseguir a instalação de uma montadora de veículos, considerando as condições disponíveis; os ramos metal-mecânicos com suas constantes inovações e multiplicidade de produtos e processos; e a terceira geração de petroquímicos, cujas manufaturas contam com grande ambigüidade e têm expressiva influência no emprego. As ações a serem desencadeadas nesse bloco são essencialmente de mobilização, usando para tanto a organização do Estado, seus instrumentos e estímulos que é capaz de gerar.

Quanto ao setor agrícola, a proposta básica se prende ao aumento de produtividade do solo. A idéia central da estratégia deve ser a de se lograr ganhos significativos no uso do solo, minimizando as desvantagens que apresenta em relação a outros espaços nacionais. Isso é essencial. Dentro desse objetivo nuclear é mister encarar: a) a diversificação da oferta; b) a ênfase na pequena e média propriedade; c) a menor dependência de produtos importados; d) práticas defensivas e de emprego de insumos menos nocivos, de menor custo e de domínio local mais acentuado.

A reforma agrária é peça essencial na concepção de uma agricultura mais evoluída, porquanto, de sua reorganização institucional, lograr-se-ão melhores condições produtivas, uma função de produção mais apoiada na força de trabalho, uma distribuição de renda mais igualitária e menor êxodo rural, diminuindo as tensões urbanas por ele provocadas. Embora seja assunto da órbita federal, o Estado pode e deve alinhar-se ao seu lado, colocando suas disponibilidades humanas, técnicas e institucionais a serviço da criação de uma nova estrutura agrária no Rio Grande do Sul.

Ainda sobre a questão econômica cabe menção ao

.



abastecimento. Em se tratando de um setor fortemente oligopolizado, onde poucos dominam os fluxos e formam os preços a nível de consumidor, é mister ações que minimizem essas influências, particularmente quanto aos bens essenciais. Em muitas oportunidades se empreenderam ações de instituições públicas nas periferias urbanas, com expressivos resultados práticos. Em que pese esses recursos, a descontinuidade tem sido a tônica de tais iniciativas. É importante retomar as experiências acumuladas, preparar um programa integral de trabalho e, em articulação com órgãos federais e estaduais, pôr em marcha um abastecimento capilarizado e ao nível das aglomerações de menor poder de compra.

A desconexão havida entre economia e economia pública só pode ser rompida com níveis de investimento nos serviços públicos que constituem insumos diretos do processo produtivo. O Estado pode articular-se com o mundo empresarial em recíproca colaboração, objetivando o desenvolvimento estadual. Porém, há atividades que, se não contam com maciços investimentos, terminam por gerar estrangulamentos e bloqueios econômicos. As articulações possíveis e desejadas ficam inteiramente sacrificadas na ausência de níveis de investimentos aquém do reclamado pelas carências e expansão de serviços públicos básicos. Os investimentos não deverão baixar dos 3% do Produto Interno Gaúcho, considerando o setor público consolidado, ou seja, administração direta, autarquias, fundações e empresas.



3.5 - Descentralização, municipalização e participação

A descentralização é um processo político-decisorio que tornará a administração mais ágil em termos de atendimento e mais coerente com as prioridades locais. Realizar a descentralização significará regionalizar, municipalizar e promover a participação em geral.

As tentativas de descentralização realizadas anteriormente foram caras e improdutivas. Em vários setores há excesso de sedes regionais, significando custos desnecessários com pessoal, prédios, telefones, material de consumo e outros itens.

As ações setoriais têm sido desarticuladas e pulverizadas no Estado, porque a falta de visão regional produz ações que são mais dispendiosas por não considerarem as potencialidades e complementaridades locais.

Tais fatos têm provocado a vinda permanente dos Prefeitos à Capital, para caras e demoradas conferências com o Governador e os Secretários de Estado. Há, geralmente, indefinição sobre as prioridades e a distribuição dos recursos por região. Inexiste a participação das prefeituras e comunidades nas decisões. Quando ocorre, é de pouca efetividade sobre questões importantes, como, por exemplo, as relativas a investimentos.

As sedes das Secretarias estão absorvidas por ações e projetos isolados e pontuais (atendimento a varejo), não tendo oportunidade ou orientação para realizar trabalhos mais profundos e abrangentes. Daí, não ter ocorrido até agora a integração das ações do Governo do Estado com os Municípios.

O Governo pretende desconcentrar as atividades

.....



setoriais, aumentar a integração Estado-Município, ampliar a participação das comunidades locais e criar condições para um planejamento regional, fruto de ampla discussão local.

Será estabelecido um plano de atuação regional único, com o ajuste de todas as Secretarias e órgãos setoriais do Estado à nova regionalização. Para isso, serão criados Escritórios Regionais de Governo (ERGS) e Conselhos Regionais de Órgãos Estaduais e de Municípios.

A regionalização consiste na criação de escritórios regionais, cujo coordenador, designado pelo Governador, terá a tarefa de reunir e integrar os diferentes representantes setoriais do Executivo Estadual (Delegados Regionais de Educação, de Polícia, de Saúde, Engenheiros Residentes do DAER, Gerentes Regionais da CEEE, CORSAN, CRT e outras autarquias).

O Coordenador do ERG presidirá o Conselho, composto por representantes de todos os órgãos estaduais com ação na região.

Paralelamente será constituído um Conselho integrado pelos Prefeitos de todos os municípios integrantes da região, com a função de apresentar reivindicações, discutir soluções, acompanhar e avaliar a ação administrativa dos órgãos estaduais e tomar providências na formação de consórcios municipais e outras formas associativas que dinamizem as relações entre o Executivo Estadual e as lideranças da região (prefeitos, deputados, vereadores, etc.).

A instituição dos escritórios regionais só exigirá a criação de um cargo - o de coordenador - sendo os demais funcionários arregimentados das repartições estaduais já existentes.



.
A plena consolidação dos escritórios dar-se-á com a implantação gradativa do "orçamento regionalizado", importante passo no sentido da democratização da aplicação dos recursos públicos estaduais.

As regiões serão definidas, alternativamente, ou pelo critério político (bases das atuais associações de municípios, com pequenas correções), ou pelo critério técnico da regionalização fundada nos processos de polarização e influência dos fatores sócio-econômicos. Tal medida permitirá uniformizar e simplificar a distribuição de delegacias regionais, que hoje oscila entre 8 e 38, conforme o órgão estadual considerado.

Outra forma de descentralizar consistirá na transferência de tarefas e recursos, mediante convênios a serem celebrados entre o Governo do Estado e as Prefeituras Municipais, visando a, por exemplo: merenda escolar, construção de pequenas escolas, habitação popular, ações integradas de saúde, ensino de primeiro grau, creches, pontilhões e estradas locais, manutenção de prédios estaduais, fiscalização do meio ambiente, execução da política turística do Estado e armazenagem e abastecimento, etc.

O processo de participação implica a reinstucionalização dos mecanismos que permitam maior envolvimento das populações interessadas na solução de seus problemas. Passa pela criação de conselhos regionais e locais que ampliem a cidadania, pela concessão de voz às expressões representativas e legítimas dos segmentos da população até hoje excluídos. Em alguns casos tais conselhos já existem, devendo ser reformulados para que se tornem realmente representativos da maioria.

Em outras situações, terão de ser criados. A sua

.



.
forma, número, composição e abrangência, entre outros fatores, não pode ser predeterminada, cabendo respeitar-se a iniciativa e as peculiaridades regionais e locais. A liderança nata e institucional de tais entidades recai sobre a representação política da sociedade legitimada pelo voto popular (deputados, prefeitos e vereadores), complementada pelos segmentos que integralizam o espectro da composição social de cada área geográfica (corporações, associações, sindicatos, clubes de serviço, comunidades eclesiais, etc.).

O processo de participação embasará a mobilização social dinamizadora e desenvolvimentista, sem a qual nenhum governo conseguirá escapar da sua torre de marfim.



3.6 - O planejamento

O Estado abandonou qualquer resquício de planejamento, pois até seu orçamento-programa não passa de peça formal sem conteúdos que justifiquem o próprio nome. O setor público estadual, que chega a gastar o equivalente a um terço do Produto Interno Gaúcho, o faz sem preocupação com seus custos, sem preocupação com o uso de fatores e insumos e sem preocupação com seus resultados. O que tinha que ser objetivado em cifras e relações numéricas aparece substituído por enunciados e retóricas inúteis para avaliações concretas. A administração pública continua se portando como se o gasto fosse sua finalidade e, não, seu meio de obtenção de certos objetivos. Daí os cuidados com seus limites para torná-los exequíveis face aos seus recursos em perspectivas. Como ironicamente nem os limites passaram a ser observados, o orçamento perdeu sua única serventia.

Outrossim, no processo de permanente inflação em que vive o País, os valores orçamentários são voláteis, o que significa dizer que nenhuma cifra tem compromisso com o real. Nem são referências para tomada de decisão, nem comportam comparabilidades com cifras passadas. Se não podem ser comparadas, até seu sentido de grandeza desaparece. O Executivo, em verdade, não sabe o que tem nas mãos; o Legislativo não tem a menor idéia do que está aprovando. Sobre esse mundo de fantasia, que é o orçamento, que gestão pode ser feita? Pode-se admirar que ele mesmo seja o retrato da grande ineficiência e desarrumação que é o setor público e que dele só possam sair ações homologadoras desse estado de coisas?

É preciso, o mais urgente possível, começar o processo de planejamento no Estado, não só como condição de modernização e controle da máquina estatal, mas também como meio de exercício democrático sobre os recursos públicos. An



...
tes de mais nada, o Estado tem que mostrar para que gasta e co
mo gasta, pois só por aí pode ser justificado e julgado. Para
tanto, se faz imperiosa a criação de um sistema, envolvendo to
das as agências públicas, pelo qual a alocação de recursos as
suma formas que responda àquelas questões fundamentais. É ne
cessário mobilizar quadros, treiná-los, envolvê-los em inves
tigações básicas, reorientar procedimentos, estabelecer um
novo repertório de perguntas e fazer com que meios e fins apa
reçam explícitos, qualificados e ao alcance de qualquer juízo.
É mister ganhar transparências, até porque, só dentro da mais
absoluta visibilidade, é possível imaginar correções e encami
nhamento irrepreensível de novas ações.

Enquanto não houver um sistema, ou seja, o esta
belecimento de práticas, de natureza técnica, generalizadas e
rotinizadas, nada pode ser garantido, ficando a administração
exposta a passageiras influências pessoais e a retorno ao seu
obsoletismo. Trata-se, no fundo, de colocar uma grande empre
sa, com mais de 250.000 pessoas, espalhadas por um vasto ter
ritório, subdividida num grande número de seções e pratican
do uma incalculável variedade de ações, sob critérios onde
elas apareçam vinculadas ao que fazem e ao quanto fazem, bem
como vinculadas ao quanto usam para realizar suas metas e
onde as executam. Só com uma decidida alteração nas rotinas
em vigor será possível a montagem de um sistema de planejamen
to, o que realça também o quanto houve de irresponsabilidade
nas omissões a seu respeito. O tempo desperdiçado no passado
é de quanto se precisa hoje para a sociedade dispor de mét
dos de trabalho que lhe permitam absoluto controle sobre a
máquina pública.

Fazer planos enquanto esforço editorial não é
muito difícil, haja vista a experiência brasileira nos últi
mos anos. Difícil é fazer que eles reflitam um sistema de
planejamento, em que as relações entre metas e meios sejam com
patíveis e coerentes entre si, asseguradas por um minucioso trabalho
de centenas de especialistas e por uma complexa con

...



catenação entre todos.

Não é difícil chegar-se a concepções globais de objetivos a atingir e a diretrizes de política, enquanto etapas iniciais de um trabalho planejado, embora não se possa entender fácil encontrar, suas versões operacionais ao nível de milhares de agentes e pelos canais institucionalizados existentes. Também não é difícil alguns poucos técnicos tomarem em suas mãos a tarefa de produzir um documento que possa servir de rumo a um governo. Bem mais complexo é mobilizar, além de especialistas, a comunidade, por suas diversas lideranças e instituições, de modo que o plano reflita não os desejos de poucos, mas as aspirações e preferências da maioria. Mais do que isso, que a elaboração do plano também desfrute do conhecimento e da experiência acumulada pela sociedade.

Quando se fala em planejamento se está fazendo referência a todas essas posturas e a todas essas disposições, sem o que não se está querendo vencer as insuficiências a que a questão esteve entregue até aqui. Querer repetir os planos passados é submeter-se às mesmas restrições a que eles estiveram entregues, quando há uma irrecusável imposição histórica de fazer do planejamento um método superior em racionalidade na alocação de recursos. É preciso inovar, até como condição de mudança, sob pena de acabar-se reproduzindo o que deve ser superado.

Independente de qualquer plano, centenas de decisões estão sendo tomadas diariamente por agentes privados e públicos, cujo somatório pode ou não resultar nas aspirações que as motivaram. Às vezes não é só uma questão de incompatibilidade entre si, senão de interdependência temporal não satisfeita ou de proporções não correspondentes. Há que considerar ainda as inconveniências só manifestas pelos resultados conjuntos de várias decisões simultâneas, como é caso da poluição e degradação dos ambientes humanos. Só o Rio Grande do Sul deve investir anualmente cerca de 4 bilhões de dólares, o que significa, a um ritmo de 6% ao ano, dobrar sua ca



.
pacidade instalada no curto período de 12 anos. Essas ci
fras fantásticas, que vão se efetivar com ou sem planos, exigem
que se faça alguma reflexão sobre as possibilidades que a
brem para a construção de uma sociedade bastante diferente.

Esse raciocínio poderia também ser usado para
os anos transcorridos, podendo-se perguntar se na presença de
planos bem concebidos e executados não poderiam os males a
tuais terem sido minimizados. As questões urbanas, os deseq
quilíbrios regionais, a marginalidade crescente, a deterioraç
ção ambiental, a perda do solo, a baixa produtividade, as disfun
ções públicas, a insolvência do Estado e tantas outras seri
am exatamente iguais se tivesse a sociedade contado com al
gum sistema que lhe antecipasse o quadro e lhe alertasse para
o preço de sua correção? Haverá algum tipo de insanidade
em pensar-se que o homem, em função da sua própria experiência,
não tem capacidade de decidir por antecipação? Como é que o
faz, e o faz bem, quando agente privado, movido pela lógica do
lucro? Por que nessa condição de agente privado planeja com
décadas de antecipação, com admirável detalhe e sofisticadas
técnicas? Que inibições existem para fazer-se o mesmo pensado
no conjunto da sociedade, preparando-lhe caminhos mais a
moldados a suas expectativas e necessidades?

Provavelmente o grande obstáculo resida nas vanta
tagens "privadas" de não planejar, ou seja, na apropriação de
ganhos só permitidos nos desencontros de decisões e na improvis
ação dos encaminhamentos, sem falar no poder pessoal permiti
do por essa forma de operar. Como a esse poder pessoal só
pouquíssimos têm acesso, é fácil perceber que se está, uma
vez mais, na presença da privatização do que é público. Outra
vez se está na presença de vantagens extras só facultadas aos
que se adonam do governo, dos que tornam a construção de um
país um todo caótico, em lugar de um trabalho metódico, persiste
nte e perfeitamente previsível. A única forma de se trabaça



...
lhar sistematicamente contra a maioria de um povo ou lhe oferecendo ganhos transitórios para pronta perda é pela improvisação, pois nenhum plano contra a maioria obteria sanção formal. Aos objetivos visíveis não alcançados pela improvisação correspondem necessariamente objetivos invisíveis e não declarados, porque, se assim não for, não haveria razão para que ela continuasse. Não existe nenhuma explicação lógica para se adotar um "método" de trabalho cuja única credencial é o seu permanente fracasso.

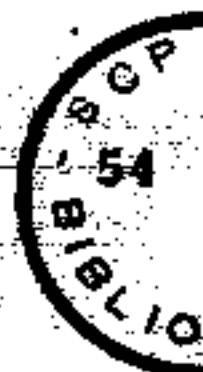
É para instrumentar o Estado em seu desempenho frente às tarefas deste final de século que o planejamento se impôs na estratégia de ação. Torna-se impossível um gerenciamento razoável de tantas ações sem que estejam submetidas a um ordenamento previamente estabelecido. Em que pese sua urgência, há um tempo no cumprimento de sua montagem. Trata-se de um processo, de um encadeamento de fatos, cuja sucessão terminará compondo uma tessitura indestrutível. Há um período em que as imperfeições terão seu domínio; porém o próprio fazer e refazer se encarregará de estruturá-lo cada vez mais sólido. Esse processo também é de aprendizado, o que significa lugar para coisas transitórias e inacabadas.

O sistema de planejamento está em plena montagem, com os quadros técnicos do órgão central agrupados e prontos a começar o trabalho em todas as agências públicas. Outrossim, o Estado foi dividido em 20 regiões e em breve começará o trabalho de mobilização das comunidades e órgãos municipais para uma ampla articulação em torno do desenvolvimento e das prioridades regionais. Na Secretaria do Planejamento já estão funcionando várias equipes encarregadas de programas onde o peso empresarial é significativo. O essencial é que a inércia começa a ser rompida, e as coisas começam a se pôr em movimento.

Dentro desse trabalho aparece a Central de Pro



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO



.....

jetos, com a finalidade de criar um sistema de projetamento na administração pública. Ela ficará encarregada de gerar os projetos relativos aos investimentos a serem lançados em todas as direções e independentes de fonte financeira para cobertura. Além de se constituírem em instrumentos de captação de recursos, eles permitirão avaliações plenas e corretas dos investimentos realizados pelo Estado. Atualmente, um curso de projetos contando com a colaboração de técnicos do Ministério da Agricultura e da FAO (Nações Unidas) está preparando uma turma voltada à elaboração de projetos agrícolas. É urgente a preparação de quadros para trabalhos dessa natureza, o que mostra, também, como tudo está ainda em seu início.