

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas
CEPPAC

**Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma
administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo
comparativo das experiências de Carlos Menem e
Fernando Henrique Cardoso na década de 1990**

GABRIEL AUGUSTO MIRANDA SETTI

Orientadora: Prof^a. Dra. Ana Maria Fernandes

Brasília
2011

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas
CEPPAC

**Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma
administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo
comparativo das experiências de Carlos Menem e
Fernando Henrique Cardoso na década de 1990**

Tese de doutorado apresentada ao
Centro de Pesquisa e Pós-graduação
sobre as Américas – CEPPAC da
Universidade de Brasília – UnB como
parte dos requisitos para obtenção do
título de Doutor em Ciências Sociais.

Banca Examinadora:

Dra. Ana Maria Fernandes (Orientadora)

Dr. Francisco de Assis Campos da Silva (Membro externo)

Dr. Camilo Negri (CEPPAC/UnB)

Dr. José Matias-Pereira (PPGA/UnB)

Dr. Terrie Groth (IPOL/UnB)

Brasília, 18 de abril de 2011

*Aos meus pais
Eduardo e Zulma*

FICHA CATALOGRÁFICA

SETTI, Gabriel A. M.

Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990, 2011.

337 p, 210x297mm (ICS/CEPPAC/UnB, Doutor, Ciências Sociais, 2011).

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília.

1- Reforma de Estado

3 – Brasil

2- Reforma administrativa

4 – Argentina

I – ICS/CEPPAC/UnB

II – Título (Série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SETTI, Gabriel Augusto Miranda (2011). Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. Tese de Doutorado, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 337 p.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Gabriel Augusto Miranda Setti.

TÍTULO DA TESE: Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990.

GRAU/ANO: Doutor/2011.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese de doutorado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Gabriel Augusto Miranda Setti – email: gabrielsetti@gmail.com

Agradecimentos

Como considero os agradecimentos importantes em um trabalho desta envergadura resolvi utilizar em sua feitura o critério mais justo para seleção dos que estarão aqui presentes: as pessoas que realmente eu gosto e que de fato participaram, de maneira direta ou indireta desta grande conquista.

Seria injusto começar uma lista das pessoas mais importantes em minha vida sem citar as duas que encabeçam qualquer lista de prioridades minhas: meu pai Eduardo Augusto Setti e minha mãe Zulma Gonçalves Miranda Setti. Faltam-me palavras para definir o amor, o carinho, o respeito e os bons sentimentos que tenho por eles.

Agradeço também aos meus tios e tias queridos, em especial à Andréia e a Vânia, uma por compartilhar muitas visões e pensamentos, outra por ser minha segunda mãe em Brasília durante meus quase seis anos na cidade. Às minhas avós Eva e Walthéa, amor maior do mundo. Meus verdadeiros anjos protetores.

Um abraço especial aos meus irmãos adotados em Brasília. Meus conterrâneos Artur Bernardino e Henrique Octávio. Esses dois, com toda certeza, dividiram comigo a maioria dos meus melhores momentos no Planalto Central.

Agradeço também aos amigos da UFAL, em especial Júlio Gaudêncio e Emerson Nascimento.

Já caminhando para o fim da lista mando aqui afetuoso abraço para minha orientadora e amiga querida, professora Dra. Ana Maria Fernandes. Faltam-me palavras para agradecer a paciência, a sabedoria, o uso das palavras certas nas horas certas, a orientação, e, acima de tudo, pelo fato de acreditar no meu potencial desde a entrevista para a seleção do doutorado no final de 2006.

Por fim agradeço às duas instituições que me permitiram concluir meu Doutorado em Ciências Sociais: a Universidade de Brasília, onde tive a alegria de estudar no Centro de Pesquisa e Pós Graduação Sobre as Américas – CEPPAC/ UnB e a Universidade de Alagoas – UFAL, local onde continuo a minha carreira acadêmica como professor.

Sumário:

Resumo.....	11
Abstract.....	12
Introdução.....	13
Capítulo 1 – Histórico da relação Estado-sociedade no Brasil e na Argentina.....	19
1.1 – Por que compreender a relação Estado-sociedade?.....	19
1.2 – O período pré-1930.....	22
1.3 – O pós-30 e os processos de industrialização brasileiro e argentino.....	34
1.3.1. Os desenvolvimentismos do Brasil e da Argentina.....	50
1.3.2. Regimes militares: o início.....	54
1.4 – Ditadura, autoritarismo e abertura democrática – o início do processo de mudança do perfil estatal no Brasil e na Argentina.....	57
Capítulo 2 - Liberalismo e neoliberalismo, a construção de uma teoria.....	68
2.1 - As raízes do pensamento liberal.....	68
2.2 – As raízes do pensamento neoliberal.....	77
Capítulo 3 - A reforma dos Estados Nacionais.....	93
3.1 – A abordagem tecnicista ou restrita: a reforma de Estado no centro das agendas governamentais.....	99
3.1.1 – A administração pública patrimonialista.....	102
3.1.2 – A administração pública burocrática.....	104
3.1.3 – A administração pública gerencial.....	108
3.2 – A abordagem expandida ou ilimitada: os países desenvolvidos “chutaram a escada” dos mais pobres?.....	114
3.3 – As reformas de Estado: um panorama geral.....	126
Capítulo 4 – Reforma de Estado e reforma administrativa no Brasil e na Argentina.....	130
4.1 – Os períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 -2002) e de Carlos Menem (1989-1999) e a modificação do perfil estatal no Brasil e na Argentina.....	130
4.1.1 – Antecedentes: heranças de tempos difíceis.....	130
4.1.2 – O projeto de reforma dos Estados nacionais no centro das agendas governamentais.....	136
4.1.3 – Os marcos Legais e os atores institucionais: regulamentar para desregulamentar.....	146

4.2 – Do projeto à execução: a implantação das reformas de Estado no Brasil e na Argentina e a busca de um novo modelo de administração pública.....	152
4.2.1 – Os processos de privatizações como parte da mudança da máquina pública.....	153
4.3 – As outras reformas da “primeira geração” e a abertura do caminho para a reforma administrativa.....	162
4.4 – A reforma administrativa.....	166
4.4.1 – O caso brasileiro.....	167
4.4.2 – O caso argentino.....	176
4.4.3 – Semelhanças e dessemelhanças.....	186
Conclusões.....	191
Referências bibliográficas.....	204
Anexos.....	222
Anexo 1 – Lei da Reforma de Estado (Lei 23.696).....	222
Anexo 2 – Lei de Emergência Econômica.....	241
Anexo 3 – Decreto de Desregulação econômica.....	264
Anexo 4 - Principais Mudanças Constitucionais na Administração Pública - Emenda Constitucional nº 19.....	281
Anexo 5 - Principais Mudanças Constitucionais na Previdência Social do Servidor - PEC nº 33.....	286
Anexo 6 - Quadro das Disposições da Lei nº 8.112/90 e por Leis Complementares....	288
Anexo 7 - Flexibilizações para as Agências Executivas.....	293
Anexo 8 - Adesões ao Programa da Qualidade e Participação.....	294
Anexo 9 - Lei da Administração Financeira e dos Sistemas de Controle do Setor Público Nacional (Lei nº24.256).....	297
Anexo 10 – Lei da Reorganização Administrativa.....	327
Anexo 11 - Decreto de Criação da Unidade de Reforma e Modernização do Estado (URME) – Decreto 558/96.....	330

Lista de Siglas e Abreviações

AI – Ato Institucional

APN – Administração Pública Nacional

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CECRA – Comitê Ejecutivo de Contralor de La Reforma Administrativa

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

Iapi – Instituto Argentino de Promoção de Intercâmbio

INAP – Instituto de Administración Pública

JK – Juscelino Kubtschek

MARE – Ministério da Administração Pública e Reforma de Estado

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MP – Medida Provisória

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PEN – Poder Executivo Nacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PIB – Produto Interno Bruto

PJ – Partido Justicialista

SIGEN – Sindicatura General de La Nación

SINAPA – Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa

UCR – União Cívica Radical

URME – Unidade de Reforma e Modernização do Estado

Lista de Figuras

FIGURA 1 – ESTRUTURA CONCEITUAL DA TESE.....	18
--	----

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1 – POPULAÇÃO NATIVA E NÃO NATIVA EM 1914.....	30
GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO SETORIAL NAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS.....	161
GRÁFICO 3 – BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (1996 A 2002).....	163

Lista de Tabelas

TABELA 1 – LIMITES AO USO DOS DECRETOS DE NECESSIDADE E URGÊNCIA.....	144
TABELA 2 – MEDIDAS PROVISÓRIAS POR ANO E POR GOVERNO NO BRASIL.....	145
TABELA 3 – SÉRIE HISTÓRICA DE IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES ARGENTINAS DE 1988 A 2000.....	164

Lista de Quadros:

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA, DE 1872 A 1960.....	28
QUADRO 2 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ARGENTINA, DE 1869 A 1960.....	29
QUADRO 3 – PERÍODOS HISTÓRICOS NA ARGENTINA E NO BRASIL.....	65
QUADRO 4 – DUAS ABORDAGENS SOBRE REFORMA DE ESTADO.....	98
QUADRO 5 – BARREIRAS IMPOSTAS AOS PRODUTOS BRASILEIROS NOS ESTADOS UNIDOS.....	118
QUADRO 6 – BARREIRAS IMPOSTAS AOS PRODUTOS BRASILEIROS: UNIÃO EUROPÉIA.....	119
QUADRO 7 - REFORMAS ESTRUTURAIS NO BRASIL E ARGENTINA.....	128
QUADRO 8 – PRESIDENTES E DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NA CÂMARA DE DEPUTADOS PELOS DOIS MAIORES PARTIDOS NA ARGENTINA, 1983-1998.....	140
QUADRO 9 – PRESIDENTES E DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NO SENADO PELOS DOIS MAIORES PARTIDOS NA ARGENTINA, 1983-1998.....	140
QUADRO 10 – COALIZÕES PARTIDÁRIAS NOS GOVERNOS BRASILEIROS E REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL (1985-1997).....	141
QUADRO 11 – DECRETOS DE URGÊNCIA E NECESSIDADE POR ANO E POR GOVERNO NA ARGENTINA.....	143
QUADRO 12 – PRINCIPAIS SETORES PRIVATIZADOS NA ARGENTINA NA DÉCADA DE 1990.....	154
QUADRO 13 – LISTA DE EMPRESAS PRIVATIZADAS NA ARGENTINA.....	155
QUADRO 14 – O BALANÇO DAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS – 1991 A 2002.....	159
QUADRO 15 – VENDAS DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL DE 1991 A 2002.....	160
QUADRO 16 – MODELOS INSTITUCIONAIS, FORMAS DE PROPRIEDADE E DE ADMINISTRAÇÃO.....	169
QUADRO 17 – MUDANÇAS ESPERADAS NA GESTÃO DE SERVIÇO PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	173
QUADRO 18 – PERSONAL EM LA ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL.....	182

Resumo

Esta tese versa sobre um tema de grande relevância: as reformas de Estado e as reformas administrativas no Brasil e na Argentina na década de 1990. O aprofundamento das reformas liberalizantes aconteceu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, do Brasil, que governou o país de 1995 a 2002, e Carlos Saúl Menem, da Argentina, que governou o país de 1989 a 1999.

Para se compreender como se deram os processos de modificação do caráter do Estado nestes países foi feito um esforço comparativo no sentido de avaliar quais foram os alcances, limites, avanços e retrocessos das reformas. A reforma de Estado, assim como o foco principal do trabalho, as reformas administrativas, são devidamente contextualizadas e analisadas ao longo deste estudo.

A busca da melhoria da gestão pública nestes dois países, em um processo de inserção dos mesmos em um novo contexto de globalização, foi uma das marcas dos períodos históricos analisados. Essas tentativas de reformas nas administrações públicas nos dois países somaram-se a outras reformas de grande porte, como as privatizações, as desregulamentações e as aberturas comerciais.

Por fim, a investigação dos elementos acima mencionados permitiu tirar algumas conclusões a respeito dos graus de avanço, das resistências e dos resultados desses processos de readaptação das estruturas dos Estados brasileiros e argentinos mediante a inserção destes países nos novos moldes do capitalismo contemporâneo.

Palavras-chave: reforma de Estado, reforma administrativa, neoliberalismo, Brasil, Argentina.

Abstract

This thesis examines a theme of great relevance: the reforms of State and the administrative reforms in Brazil and Argentina in the decade of 1990. The deepening of the liberalizing reforms occurred during the governments of Fernando Henrique Cardoso in Brazil, who governed from 1995 to 2002, and Carlos Saúl Menem, of Argentina, who governed from 1989 to 1999.

In order to comprehend how the processes of modification of the character of the State in these countries occurred, a comparative study was made to evaluate what were the reaches, limits, advances and retrogressions of the reforms. The reform of State, as well as the administrative reforms, which are the main focus of the work, are properly contextualized and analyzed during this study.

An attempt to improve public administration in these two countries which corresponded to a process of insertion in a new context of globalization, was one of the marks of the periods analyzed. These attempts of reforms in the public administrations of the two countries added to other major reforms such as privatizations, deregulation and commercial opening.

Finally, the investigation of the elements above mentioned allows some conclusions to be made regarding the extent of the advances, the resistance to them and of the results of the adaptation of the structures of the Brazilian and Argentinean States by their insertion in the new molds of contemporary capitalism.

Keywords: State reform, administrative reform, neoliberalism, Brazil, Argentina.

Introdução:

Esta tese tem como tema central a questão das reformas administrativas ocorridas em dois países de grande expressão na América Latina, Brasil e Argentina. As transformações nas administrações públicas federais destes países se inserem num panorama mais amplo de reformas de Estado e se relacionam com outras transformações de grande envergadura na relação Estado-sociedade, que se iniciaram na década de 70 e se aprofundaram na década de 90. A tese procurará abordar toda esta complexidade.

Serão examinados dois períodos específicos em cada país, que são cronologicamente bastante próximos. No Brasil, será estudado o período de governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002. No caso argentino, as reformas de Estado e a reforma administrativa se deram com maior força durante o período em que Carlos Menem esteve frente à presidência do país, entre os anos de 1989 e 1999.

A proposta desta pesquisa se encaixa em uma discussão sobre reformas administrativas no seio das reformas de Estado liberalizantes que ocorreram na América Latina a partir das décadas de 70 e 80, e se consolidaram na década de 90, cujos casos brasileiro e argentino foram bastante significativos.

O que se tentará compreender com o estudo dos períodos de governo dos presidentes Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso serão os alcances e limites das reformas administrativas implementadas, os seus avanços, possíveis causas históricas e arranjos políticos que permitiram a elaboração e a implementação das modificações das estruturas das administrações públicas federais destes dois países.

A tarefa não é simples, envolve estudar quais foram as transformações ocorridas, principalmente nos anos 90, em dois países que enfrentaram processos comparáveis de reforma de seu aparelho estatal. A pesquisa busca explicações para esses fenômenos através da comparação de alguns aspectos que contribuíram para que fosse possível uma nova estruturação nas administrações públicas destes países.

A relevância do estudo proposto se dá pela importância dos dois países selecionados, Brasil e Argentina, em âmbito mundial e principalmente no âmbito da América Latina. Além da importância política e econômica destes países há um fator em comum entre eles: o fato de que ambos tiveram experiências quase concomitantes de reformas de Estado e de reformas administrativas.

De fato as reformas estatais ocorridas nos dois países não foram nem de longe idênticas. Variáveis culturais, econômicas, políticas, sociais e históricas são analisadas e devidamente pesadas ao longo desta tese. Entretanto, o objetivo da pesquisa é buscar entender comparativamente como se deu a reforma administrativa no processo de inserção destes países na nova era global, de fluxo mundial de capitais, no processo de reestruturação e readequação dos seus Estados Nacionais a uma nova conjuntura mundial.

Um dos pontos de partida é o estudo já realizado na dissertação de Mestrado sobre o caso brasileiro intitulada **Relações e identidades entre FHC e o pensamento neoliberal (1995 a 2002)**¹ em que se tentou mostrar que o período de Governo FHC teve uma orientação e uma atuação de acordo com os pressupostos neoliberais. As reformas liberalizantes, ocorridas no Brasil durante o período de 1995 a 2002, foram devidamente pesadas e estudadas para demonstrar tal fato.

Além dos dados empíricos, no caso do período FHC, foram examinados também os programas de governo do candidato, que sinalizavam para tais reformas já no período eleitoral. Foi feita uma espécie de conjugação entre idéias e intenções, e as ações propriamente ditas, no período de seus dois mandatos.

Já na década em que Carlos Menem esteve à frente do executivo argentino tudo indica que suas diretrizes foram neoliberais. Isso se torna mais visível ainda ao se examinar as aguerridas políticas governamentais que buscaram implantar uma profunda reforma de Estado (privatizações, desregulamentações, reforma da previdência e outras) naquele país, e principalmente uma reforma na Administração Pública Federal.

A partir de um suposto receituário neoliberal, definido em grande parte pelo “consenso de Washington” o desenvolvimento do modelo, a aplicação e a adaptação em cada país, se deu cada qual a seu jeito, principalmente a partir da maior ou menor vontade política dos governantes de cada país latino-americano, que adotou como referência esse pacote de reformas. A originalidade da tese será contribuir para a compreensão de períodos importantes de cada um dos países escolhidos, períodos estes que se assemelham e que fizeram, ao que tudo indica, parte de uma nova forma de adequação dos países capitalistas periféricos aos novos contextos políticos das décadas de 80 e 90.

¹ SETTI, Gabriel. **Relações e identidades entre FHC e o pensamento neoliberal (1995 a 2002)**. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

A partir da comparação entre as reformas administrativas de Brasil e Argentina será possível buscar algumas explicações para os avanços e retrocessos nos planos políticos, sociais e econômicos de cada país. Esse exercício permitirá também sugerir que tais reformas avançaram mais ou menos em um dos dois países, assim como possíveis empecilhos e barreiras para que elas tivessem os efeitos aparentemente desejados pelos então presidentes FHC e Menem.

Estudar sob uma ótica comparativa e interdisciplinar os avanços e fracassos dessas reformulações na estrutura das administrações públicas federais desses dois importantes países da América do Sul parece ser uma grande chave de entendimento tanto da mudança do papel do Estado frente à sociedade, assim como da adequação da instauração de novos moldes de administração dos serviços públicos em ambos os países.

Desta feita o que se propõe responder é basicamente uma pergunta: Quais foram os mecanismos (internos e/ou externos) que influenciaram e/ou contribuíram significativamente para os avanços e retrocessos das reformas administrativas no seio das reformas de Estado liberalizantes implementadas nas décadas de 80 e 90 na América Latina? Vale ainda acrescentar outra questão: Quais foram os reflexos das reformas administrativas ocorridas no Brasil e na Argentina para a sua inserção na nova economia global?

A partir dessas questões, os objetivos a serem perseguidos são os de estabelecer as diferenças e semelhanças no processo de implementação das reformas administrativas no Brasil e Argentina e verificar qual a relação dos reflexos causados por esta mudança com os fatores que impulsionaram as mesmas. Um estudo comparativo entre os processos de reforma administrativa no Brasil e na Argentina permite avaliar esses desdobramentos.

Para executar o que foi proposto até aqui a tese conta com uma estrutura argumentativa que tenta dar conta das principais questões a serem debatidas comparativamente, assim como as bases teóricas que tentam compreender estes processos de reformas dos Estados iniciados nos anos 70 e que atingiram seu ápice nos anos 90.

Há uma questão fundamental que deriva das duas já explicitadas acima: as reformas de Estado e as reformas administrativas são respostas às reais necessidades

estruturais dos países ou conseqüências de políticas irresponsáveis de adequação a modelos recomendados (e muitas vezes impostos) pelos países ricos? A partir dessa pergunta é possível apresentar aqui um panorama geral dos capítulos e do que eles intentam responder ao longo desta tese.

No primeiro capítulo serão trabalhados aspectos históricos em uma metodologia comparativa. Serão buscadas respostas para as perguntas que guiam o trabalho a partir das trajetórias históricas percorridas por Brasil e Argentina, desde o início do século XX até meados dos governos de Fernando Henrique e Carlos Menem, já nas décadas de 90 do mesmo século. Nesta ocasião serão investigados quais foram os contextos sociais, econômicos e, acima de tudo, políticos que determinaram as variações da relação entre Estado e sociedade nos dois países.

A partir dessa metodologia histórico-comparativa a intenção é que se possa entender quais os acontecimentos que determinaram as diversas configurações do jogo de forças entre Estado e sociedade, ora o primeiro se encontrava mais forte, ora mais fraco. Esse exercício permitirá entender o porquê da ascensão dos dois presidentes e qual o contexto que os mesmos vivenciaram ao projetarem os pacotes de reformas liberalizantes.

Enquanto o primeiro capítulo tem como objetivo principal avaliar a construção histórica da relação entre o Estado e a sociedade civil brasileiros e argentinos ao longo do século XX, e como esta desembocou nos contextos da década de 90, o segundo busca uma sustentação teórica e conceitual que serviu de inspiração para as reformas iniciadas a partir de 1970.

Serão explicitados os pensamentos de alguns dos principais teóricos que embasaram o liberalismo como doutrina política e a sua releitura contemporânea, o chamado “neoliberalismo”. As raízes e origens destas teorias serão o principal foco de estudo do capítulo 2. Na primeira parte serão apresentados autores liberais como Locke, Mill e Tocqueville. Já no segundo tópico estão presentes alguns dos ícones do pensamento neoliberal, como Friedrich Von Hayek e Milton Friedman.

Vencidas as etapas de uma breve reconstrução histórica (capítulo 1) e apresentação de alguns teóricos que embasam as teorias liberais e neoliberais (capítulo 2) a proposta do terceiro capítulo é a de fazer uma discussão sobre a temática da reforma de Estado. Para executar tal tarefa foram discutidas duas concepções, que aparentemente se opõem, na tentativa de explicar as causas das reformas de Estado e qual deveria ser o seu formato adequado.

Em um primeiro momento se discute a concepção de reforma de Estado e consequentemente a reforma na administração pública considerada limitada ou restrita. A idéia central dessa linha é a de que as reformas são conseqüências de reais necessidades de ajustes contábeis e estruturais dos Estados dos países subdesenvolvidos. Partindo desse pressuposto as reformas devem levar em consideração, sobretudo, aspectos institucionais, deixando de lado aspectos “humanísticos”. As reformas, na visão restrita, devem ser levadas a cabo tendo como referência requisitos técnicos e objetivos calcados na lógica de mercado.

Já em uma orientação bastante diferente, no segundo tópico, são delineadas algumas idéias de autores que defendem um modelo de reforma denominada por este trabalho como “expandida”, “ilimitada” ou “irrestrita”. Para esta espécie de “corrente teórica”, desde os mais radicais aos mais amenos, as reformas não devem ser restritas somente ao âmbito estrutural das instituições estatais, porém devem levar em conta todo o conjunto de relações entre o Estado e a sociedade civil. Isto quer dizer que uma reforma restrita ao aparelho de Estado acaba por negligenciar, segundo estes autores, todo o conjunto de forças, interesses, variáveis econômicas, políticas e sociais que devem orientar um processo complexo como este.

Depois de apresentar os argumentos que justificam as reformas de Estado, tanto os da concepção restrita quanto da expandida, o capítulo 3 finaliza com uma breve discussão sobre as principais frentes das reformas de Estado ocorridas nos países subdesenvolvidos, como é o caso de Brasil e Argentina.

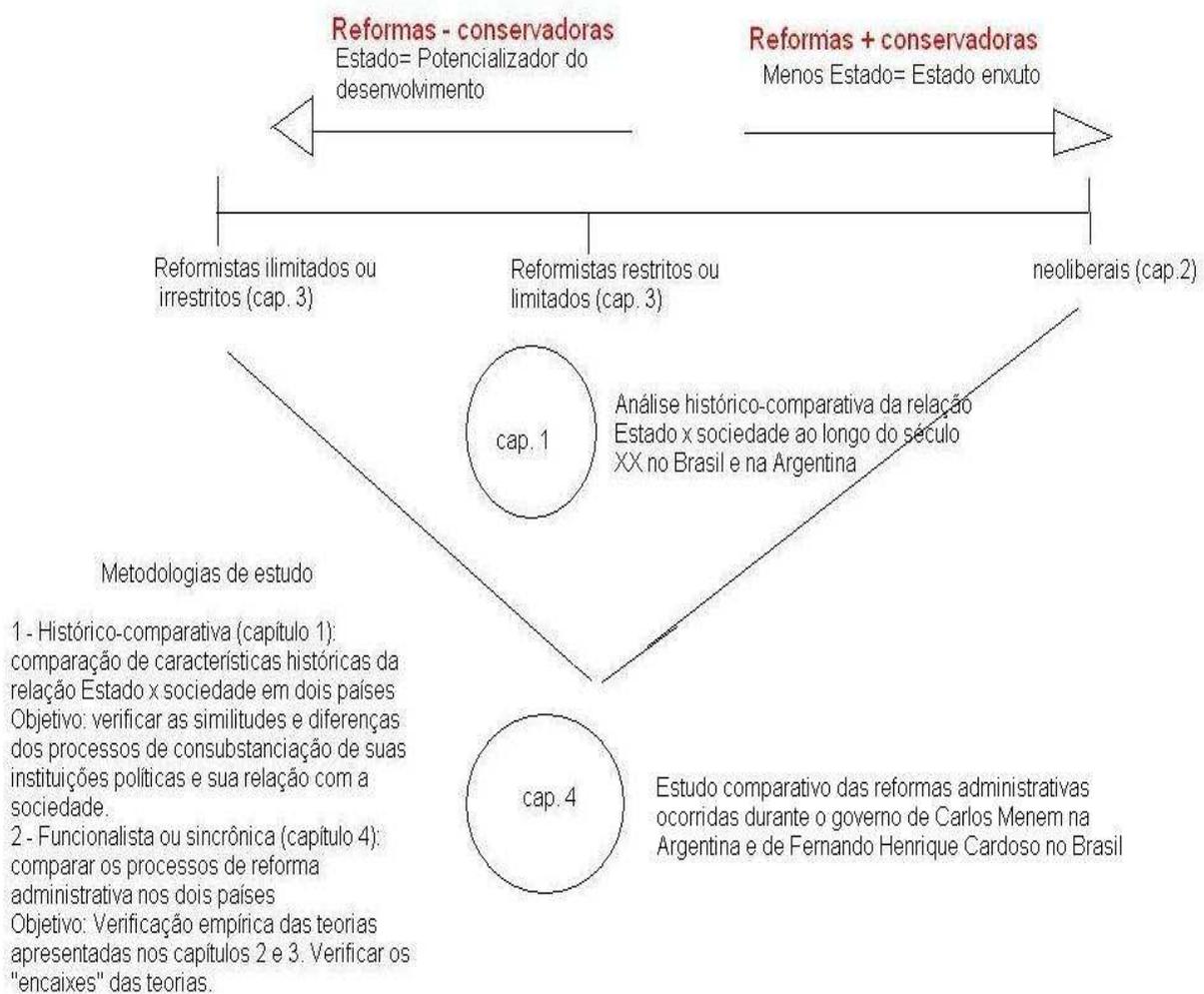
Com isso são destacadas as políticas prioritárias de reformulação do papel estatal promovidas nos decênios já citados. A partir da trajetória percorrida até o capítulo 3 se abre caminho para a discussão final da tese, ocasião em que se comparam os dois processos de reformas administrativas de Brasil e Argentina na década de 90. Para executar tal empreitada é preciso observar os diversos outros *locus* pelos quais se expandiu essa reforma de maior envergadura: a reforma de Estado e quais foram as políticas de melhoria da gestão pública implantadas nos dois países.

O quarto e último capítulo encerra o trabalho apresentando as legislações e as políticas de descentralização, as mudanças na gestão administrativa, a problemática do funcionalismo público e tantas outras questões que compõem o que este trabalho considera como reforma administrativa. Ao mesmo tempo serão avaliados os limites e alcances destas transformações, de maneira comparada, permitindo chegar a alguns apontamentos que são desenvolvidos no último item das conclusões.

Antes de passar ao início do primeiro capítulo vale visualizar a estrutura da tese contida no pequeno mapa conceitual elaborado e apresentado abaixo:

FIGURA 1
ESTRUTURA CONCEITUAL DA TESE

Pergunta fundamental: As reformas foram respostas às reais necessidades dos Estados ou fruto das recomendações e imposições dos países ricos/dominantes?



Fonte: Elaboração própria.

Capítulo 1 – Histórico da relação Estado-sociedade no Brasil e na Argentina

1.1 – Por que compreender a relação Estado-sociedade?

Para se entender as reformas de Estado e administrativas nos casos brasileiro e argentino no período escolhido faz-se necessário uma digressão que ajude a reconstruir o cenário econômico e político que permitiu a efervescência dessas plataformas reformistas.

Uma pergunta é fundamental: qual a necessidade de se compreender a relação Estado-sociedade? É possível ainda acrescentar outro questionamento: em que medida compreender os processos históricos anteriores aos períodos que serão analisados pode auxiliar na busca das investigações pretendidas?

A necessidade de uma prévia reconstrução dos cenários políticos e sociais, tanto no Brasil quanto na Argentina, deverá ajudar a entender como se deram os processos de evolução dos acontecimentos políticos que interessam para a presente investigação. Entender, por exemplo, quais foram os principais fatos históricos que levaram ao Executivo o peronista Carlos Menem, qual era a herança política que ele trazia e qual a legitimidade que ele possuía para promover tão radicais modificações na estrutura do Estado argentino. Além disso, é muito frutífero entender quais os fatores externos e, sobretudo internos, que levaram Menem à adoção de uma plataforma baseada em reformas liberalizantes tão duras e muitas vezes irresponsáveis².

A reconstrução histórica dos períodos anteriores destes dois países, mesmo que resumida, ajuda também a compreender os vários momentos em que a relação Estado-sociedade se alterou. Isto se dá pelo fato de que tanto no Brasil quanto na Argentina, principalmente ao longo das décadas do século XX, a alternância do modo como a figura estatal se interagiu com a sociedade é um relevante exercício de aprendizado dos processos que deram a tônica das transformações que vieram a ocorrer na década de 90 deste mesmo século. Ao longo dos estudos e pesquisas foi possível observar que isto se deu muitas vezes de forma contraditória e confusa. Se por um lado Menem adotou as reformas consideradas “neoliberais” de forma bastante explícita, no caso brasileiro houve uma rejeição deste rótulo.

² Vários autores discutem este assunto, dentre eles é possível destacar obras de autores como JIMÉNEZ y MARTÍNEZ, de 2002, FERRER, de 2006 e NOVARO, de 2009.

Em ambos os países, respeitadas as diferenças, a relação Estado-sociedade além de se alterar substancialmente ao longo do século XX, também foi determinante na construção das conjunturas políticas que permitiram surgir as plataformas liberalizantes e de reforma de seus Estados Nacionais iniciadas a partir da década de 1980.

Compreender esse contexto é mais do que essencial para contribuir na empreitada proposta por esta tese. Se o objetivo central é o de entender os processos de reformas administrativas ocorrido nos dois países latino-americanos, como partes das reformas estatais de maior envergadura, recorrer aos acontecimentos que tornaram possível que isso acontecesse a partir das variações do desenho institucional e das orientações políticas mais ou menos “estatizantes” parece uma boa ferramenta de estudo.

Nos casos argentino e brasileiro será apresentada uma síntese das suas evoluções políticas e econômicas. Para isso será necessário explicar algumas características essenciais na determinação histórica do papel do Estado frente à sociedade. Isso quer dizer que em alguns períodos históricos destes países os “Estados”, como principal fonte emanadora de poder e a instância mais forte nas sociedades ocidentais contemporâneas, tiveram mais ou menos envergadura e poder de intervenção na chamada “sociedade civil organizada”. Essa relação e suas alterações históricas, notadamente no século XX, tiveram fortes semelhanças em ambos os países.

Segundo Zeller³ podemos destacar três momentos de configuração estatal significativos na história Argentina. A partir das informações do texto organizado pelo mesmo, considera-se que a Argentina viveu um primeiro momento de modelo agro-exportador, que vai de 1880 a 1930, Aldo Ferrer considera que a economia agro-exportadora vai de 1860 a 1930 e que o período anterior, de fins do século XIII até 1860 a economia Argentina viveu o que ele considera como a etapa de transição⁴. Um segundo período que Zeller considera como marco do processo de industrialização por substituição de importações, denominado por Aldo Ferrer de “período de industrialização não concluída”⁵, vai de 1930 a 1976. Finalmente, o período posterior a

³ ZELLER, Norberto. **Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989-1996). Serie I Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.** Documento N: 58. DNEYD. (Ed. 1997).

⁴ FERRER, Aldo. **A economia Argentina: de suas origens ao início do Século XXI.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

⁵ Idem.

1976, que promoveu grandes transformações no papel do Estado e foi considerado como o período neoliberal, iniciou-se com um golpe de Estado ocorrido neste mesmo ano, denominado pelos próprios generais golpistas como o “*Proceso de Reorganización Nacional*”⁶.

No caso brasileiro, a situação manteve uma considerável semelhança. A economia brasileira tinha suas bases, desde os tempos de Colônia de Portugal até o fim da Primeira República, voltadas para o comércio exterior. Como explica Carvalho “a produção de açúcar e tabaco em alguns pontos da costa, o extrativismo e a pecuária no interior, dominaram a economia dos séculos XVI ao XVII.” (CARVALHO, 2004, p.23). No século XVIII a exploração de ouro e diamantes ganhou destaque e já na época da independência a economia possuía uma característica simples: era composta por grandes latifúndios voltados para a produção de mercadorias exportáveis (açúcar, tabaco e algodão). Nos anos seguintes o café assumiria a ponta como principal produto de exportação brasileiro, permanecendo inalterado o modelo anterior de forma de propriedade (latifúndios) e dependência do mercado externo.

O país vivenciou algumas formas de relação entre Estado e sociedade que podem ser divididas historicamente de forma semelhante ao contexto argentino. No período da Primeira República o país possuía as bases econômicas calcadas em uma economia agro-exportadora e, do ponto de vista do desenho e papel do Estado, existia uma forte influência das idéias liberais, em que o poder central acabava se curvando aos interesses e influências das oligarquias regionais. Nesse período, e principalmente até 1930, o Estado Nacional brasileiro representava muito pouco um foco de nacionalismo ou de poder centralizado, ficando este à mercê do localismo e dos interesses de minorias que revezavam no comando do Executivo nacional.

Este revezamento de lideranças regionais no âmbito do poder Federal, no caso brasileiro, ficou conhecido como a “política dos governadores”. A mesma consistia numa espécie de alternância pactuada entre as lideranças dos maiores estados da federação, São Paulo e Minas Gerais, na Presidência da República. Isto garantia que os interesses das duas unidades federativas mais poderosas fossem respeitados, e, no mínimo, não contrariados pelo poder central.

⁶ Para mais informações sobre estes períodos é de grande valia o livro de EGGERS-BRASS, de 2006.

Em um segundo momento, no período pós 1930 o Brasil viveu um processo semelhante ao argentino. O Estado acabou ganhando papel destacado como o grande indutor do crescimento e do desenvolvimento nacional. Foi nesse período que as idéias liberais não serviam mais como referência para um modelo de desenvolvimento que tinha no Estado a sua mola propulsora.

Por fim temos um terceiro momento, o mais importante para o presente trabalho, que é o início do desmonte do Estado e o início da modificação de seu papel frente à sociedade. No caso brasileiro as reformas consideradas “neoliberais” se iniciaram no conturbado governo de Fernando Collor (Collor foi eleito em 1989 e assumiu a Presidência em 1990, governando até 1992, ano em que sofreu o *impeachment*, seu vice Itamar Franco assumiu o poder até o fim do mandato, em 1994) mas ganharam solidez durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).

Delimitados sucintamente cada um desses períodos, o que se propõe neste capítulo é um exame sobre eles. Com isso será possível preparar o terreno para as discussões que se seguirão, sobre qual foi o tom das modificações estatais feitas por FHC e Menem em seus governos.

1.2 – O período pré-1930

É possível estabelecer uma comparação entre Brasil e Argentina no tocante aos seus processos de evolução histórica contemporânea. Neste tópico será levado em consideração o período que vai desde o fim do século XIX até os anos 1930. Compreender o cenário político de ambos os países neste período é extremamente importante, levando em conta principalmente o papel do Estado como principal agente propagador de poder e definidor do caráter da sociedade nesta época.

No Brasil o período em questão vai do início da chamada “Primeira República” ou “República Velha”, desde a proclamação da República em 1889 até a chamada Revolução de 1930. Na Argentina os anos que antecedem o marco de 1930, diferentemente do caso brasileiro, podem ser divididos em dois períodos: um primeiro, que vai de 1880 a 1916 considerado como o ciclo do liberalismo-oligárquico, e um segundo momento, conhecido como liberalismo democrático, que vai de 1916 até 1930.

A partir da proclamação da República em 1889, Brasil e Argentina passaram a adotar o mesmo sistema político, a República Federativa, ambos inspirados no modelo

norte-americano. As constituições de ambos os países, mesmo distantes cronologicamente (no Brasil, a Constituição de 1891, e na Argentina, a Constituição de 1853), reservavam várias semelhanças, entre elas o sistema presidencialista, a divisão entre poderes da República fixando as devidas competências da União e dos estados, no caso brasileiro, e das províncias, no caso argentino.

Apesar das semelhanças nos textos constitucionais dos países, destaca-se uma diferença fundamental e determinante: a distribuição de competências entre a União e as demais unidades federativas, deu maior preponderância daquela sobre estas no caso argentino do que no caso brasileiro. Esse fato determinou, de certa forma, as relações entre o poder central e os poderes regionais e ajudou a configurar no Brasil uma estrutura de poder muito mais arraigada aos poderes locais do que no caso argentino, mesmo não se desprezando o papel das oligarquias argentinas no jogo de poder nesse período.

Essas características estabeleceram um desenho institucional em que as relações entre os estados e a União foi menos hierárquica no Brasil do que no caso argentino. Como nos explica Fausto e Devoto, “do ponto de vista político, as elites políticas instituíram no Brasil um pacto oligárquico, ficando o controle da União, via de regra, na dependência de um acordo entre os estados de maior peso” (2004, p.149).

Enquanto no Brasil havia um acordo de elites oligárquicas locais, na Argentina as condições sócio-históricas “viriam enfatizar a predominância de Buenos Aires e da respectiva província. A cidade beneficiou-se do impressionante desenvolvimento econômico que teve como marco inicial a última década do século XIX” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 148). Os autores acrescentam também que a capital e a província de Buenos Aires representavam um polo sem paralelo em outras regiões do país.

Outro fator de suma importância para que se produzissem diferenças nos âmbitos do desenho institucional de ambos os países foi a questão do monopólio da violência. No caso brasileiro a Constituição de 1891 não vedou a criação de forças militares estaduais o que permitiu uma forte militarização de algumas unidades federativas, como foi no caso de São Paulo, que tinha um razoável poder de negociação sob qualquer tipo de ameaça de intervenção federal em seu território.

No que diz respeito à Argentina:

...as milícias provinciais foram abolidas formalmente na Argentina em 1879 – na prática, em 1890 -, contando as unidades provinciais, tão-somente, com suas respectivas polícias. Daí para a frente, cresceu o

poder do governo central para intervir ou deixar de intervir nas províncias, ou para dirimir disputas entre facções políticas rivais. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 149).

É possível dizer que o período pré 1930 foi de certa forma bem mais “uniforme” no Brasil do que na Argentina. Isso quer dizer que o poder oligárquico brasileiro conseguiu dar as cartas e dominar amplamente, durante todo o período, o Executivo Federal, sem muitas resistências, governando a partir de um pacto entre as elites regionais. Na Argentina existia desde 1880 um sistema que outorgava liberdades civis à população e um regime político que limitava a uma pequena parcela o acesso aos níveis de decisão do Estado. No entanto, essa combinação entre liberalismo econômico e conservadorismo político teve sua estrutura parcialmente alterada em 1916, a partir de quando começaram os governos radicais, inaugurando um liberalismo democrático.

Tanto no Brasil quanto na Argentina se configuraram períodos que podem ser chamados como oligárquicos porque, em ambos países, o poder político foi monopolizado por um grupo minoritário, dono do poder econômico e social. Para monopolizar as vias de acesso ao governo e ao Estado, em geral, os grupos que detinham o poder colocavam em execução distintos mecanismos como a fraude e a cooptação. No caso argentino a fraude e as intervenções federais serviram para excluir as oposições consideradas perigosas e as maiorias populares. A oferta de cargos públicos era utilizada para cooptar as oposições moderadas.

O regime político oligárquico concentrava poder nas mãos de algumas poucas famílias. Na Argentina, o controle do governo, tanto nacional quanto provincial dependia das articulações e acordos tecidos entre essas elites. Um fator que se assemelha bastante nos dois países foi a interpenetração entre o público e o privado. As relações patrimonialistas dominavam o ambiente político, na medida em que determinavam sociedades em que a dominância no âmbito econômico se estendia sem nenhuma relutância ao plano político. Era um brilhante exemplo de que a elite econômica tinha o Estado como seu instrumento de manutenção do *status quo*.

A congruência entre as elites econômicas e as elites políticas era algo que saltava aos olhos, e, no caso brasileiro, como afirma Codato “Joseph Love e Bert Barickman mostraram, ao comparar a elite política paulista (“rulers”) com sua elite econômica (“owners”), que, entre a Proclamação da República e o Estado Novo, a primeira praticamente coincide com a segunda.” (CODATO, 2008, p.94). No caso argentino o pacto oligárquico se deu em um partido de notáveis – o Partido Autonomista Nacional

(PAN) – que se consolidou entre 1880 e 1900. E, a partir de 1900 o sistema de oligarquias se manteve, mas sujeito a crises, ficando à mercê de acordos entre duas figuras de peso no cenário político daquela época, Roca e Pellegrini. No caso argentino “os acertos entre políticos provinciais foram fundamentais para a indicação de candidatos à Presidência da República até 1916.” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 149).

A despeito das diferenças de grau e intensidade encontradas no que tange a relação entre a União e os estados no Brasil e Argentina nesse contexto histórico, é possível dizer que tanto aspectos econômicos (economia baseada na exportação) quanto aspectos políticos (forte presença das oligarquias no jogo político) foram determinantes no caráter ainda pouco inflado dos seus Estados Nacionais e das suas Administrações Públicas Federais. Esse perfil deverá se alterar significativamente no período posterior a 1930.

Vale a pena algumas considerações sobre o modelo econômico agro-exportador em ambos os países, já que a base econômica teve grande influência na determinação das relações sociais e também determinou os níveis de interferência estatal naquele momento. O modelo agro-exportador argentino foi um processo de desenvolvimento econômico que se fundamentou basicamente na exploração privada de recursos naturais (grãos e carnes) orientada, quase que totalmente, para os mercados externos. Era um jogo internacional em que a Argentina exportava produtos em sua maioria primários e importava bens manufaturados, o que acabou por gerar um déficit na balança comercial do país, o que era compensado, em parte, com a entrada de capitais estrangeiros.

Nas três primeiras décadas do século XX o modelo de desenvolvimento “hacia afuera” coexistiu na Argentina e no Brasil. Ele refletia claramente a divisão internacional do trabalho em que a inserção dos países menos desenvolvidos no mercado internacional se dava através de produtos basicamente primários, levando em conta a qualidade do clima e do solo. Era a produção de mercadorias de menor valor agregado e predominantemente bens “naturais”.

No caso argentino a economia neste momento estava bem mais aberta e a relação comercial intensa com a Inglaterra dava a tônica do desenvolvimento do comércio exterior deste país. Para se ter uma idéia, entre 1913 e 1928, as exportações argentinas representaram de 40% a 43% dos totais de exportações da América do Sul. No Brasil essa porcentagem ficou em torno de 20%, chegando a 27% no excepcional ano de 1913.

Com relação às importações, é nítida neste período a migração da hegemonia dos bens e produtos ingleses para os de origem norte-americana. Não foram só as relações comerciais de produtos que se intensificaram neste momento com a nova potência capitalista que surgia, mas também a quantidade de capitais que penetravam na economia do Brasil e da Argentina. Até a Primeira Guerra Mundial, o capital inglês representava cerca de 67% dos capitais estrangeiros investidos na Argentina e no caso brasileiro praticamente metade do que existia. Já após o conflito mundial houve um notável avanço das inversões americanas em ambos os países.

No tocante à variedade de produtos exportáveis, a Argentina teve uma diversificação bem maior do que no caso brasileiro. Enquanto no Brasil a produção girava em torno de um único produto, o café, que desde a decadência da produção da cana-de-açúcar tinha assumido a ponta das exportações, na Argentina se produzia carnes, trigo, lã e milho. As tecnologias que permitiram o lançamento da carne resfriada, congelada e enlatada, somadas às necessidades dos combatentes da Primeira Guerra Mundial, impulsionaram a produção de carne argentina.

No Brasil, a produção de café encontrou disponibilidade de terras de qualidade para a produção que se via destinada principalmente ao mercado norte-americano em expansão e pela situação de um quase monopólio da oferta do produto. Além disso o ingresso de mão-de-obra barata imigrante, sobretudo no estado de São Paulo, ajudou a sustentar a produção cafeeira.

Na Argentina o crescimento e diversificação das atividades agrárias se complementaram, à primeira vista contraditoriamente, com um forte processo de urbanização. Em um país que tinha as bases de sua economia na atividade agro-exportadora e que as imigrações tinham sido estimuladas para povoar os campos vazios, a maior parte dos estrangeiros acabou se concentrando em Buenos Aires e seus arredores, no litoral. Isso pode ser explicado em parte pelo fato de que a forma de propriedade latifundiária e de arrendamento não favorecia a fixação dos habitantes nas zonas rurais. Por outro lado as cidades ofereciam melhores possibilidades de trabalho e melhores estruturas para se viver.

O trigo argentino que começou na província de Santa Fé, entre 1888 e 1895 expandiu-se pela província de Buenos Aires. A produção do mesmo revela traços semelhantes com a expansão cafeeira brasileira que se baseou na disponibilidade de terras, na introdução de imigrantes e principalmente na expansão da malha ferroviária.

Por outro lado, as relações de produção estabelecidas em cada caso diferem bastante. O trigo era cultivado em propriedades muito menores do que as do café. Ele era cultivado em pequenas propriedades e sob arrendamento, o que contribuía para a ascensão mais rápida dos imigrantes produtores. Já no caso da produção de café, as terras foram apropriadas por uma camada de fazendeiros nacionais que contaram com uma mão-de-obra bastante dependente, o que é chamado por alguns autores como o “colonato”. O “colonato” se assemelhava à estrutura de produção feudal e determinava relações sociais de trabalho que, no caso brasileiro, dificultavam a ascensão social e o acesso à propriedade pelos trabalhadores.

Outro detalhe fundamental das economias dos dois países vizinhos, nessas primeiras décadas do século XX, foi a questão da industrialização. Pode-se dizer que do quadro mais geral de semelhanças de estruturas econômicas baseadas no modelo agro-exportador dominante, a industrialização teve maior relevância no caso brasileiro do que no caso argentino. Quando comparados alguns números no tocante à influência da atividade industrial nos dois casos vê-se uma disparidade razoável. Segundo Fausto e Devoto, no censo de 1920, a população brasileira ocupada na indústria representava 13,8% da população total ocupada, enquanto na Argentina esse número salta para 22,4% no ano de 1914.

Talvez o maior desenvolvimento industrial argentino vis-à-vis ao brasileiro derive do modelo econômico adotado, que possuía algumas vantagens em relação ao brasileiro. Entre elas é possível citar: uma maior diversificação de mercadorias no caso argentino, uma relação econômica bastante estreita com a Inglaterra e um emprego de técnicas de produção mais sofisticadas (como exemplo, a produção de carne enlatada que exigia técnicas de esfriamento, congelamento e conservação).

O crescimento econômico neste momento se deu principalmente pelas atividades vinculadas à exportação, como os frigoríficos. Fora das atividades relacionadas com as exportações, a indústria tinha pouca chance de se desenvolver, acontecendo somente em casos em que os custos eram suficientemente baixos para competir com os produtos importados. Foi por este motivo que as áreas em que a indústria argentina se desenvolveu neste período foram as de construção civil (ligada à urbanização do país de maneira geral e principalmente à urbanização de Buenos Aires), as confecções, vestimentas e calçados e notadamente as indústrias de processamento de produtos animais e alimentícios.

Nesse contexto é possível destacar que enquanto no caso argentino a conservação e o processamento da carne exigiam técnicas mais sofisticadas como esfriamento e congelamento, no caso brasileiro o café possuía um ciclo bem mais simplificado. Isso permitiu que a concentração das atividades de colheita e beneficiamento se concentrassem nas mãos de fazendeiros e de comerciantes de médio porte, diferentemente do caso argentino, em que os altos custos dos frigoríficos exigiam investimentos externos, em um primeiro momento provenientes da Inglaterra e posteriormente, dos Estados Unidos.

A partir dessas considerações sobre as estruturas econômicas dos dois países, é imprescindível que seja destacado outro aspecto relevante nas décadas que estão sendo estudadas. Foi neste momento histórico que os dois países latino-americanos tiveram um expressivo aumento populacional. A semelhança é que, tanto no Brasil quanto na Argentina, esse aumento da população se deu, entre outros motivos, pelo impacto das imigrações que ocorreram durante o período.

No caso brasileiro apresenta-se um quadro da evolução da população do ano de 1872 a 1960 e no segundo quadro, uma evolução da população argentina de 1869 até 1960:

QUADRO 1
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA, DE 1872 A 1960

Anos	Total
1872	9.930.478
1890	14.333.915
1900	17.438.434
1920	30.635.605
1940	41 236 315
1950	51 944 397
1960	70 191 370

Fonte: "Anuário Estatístico do Brasil"/IBGE-Rio de Janeiro, volume 56, 1996

QUADRO 2
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO ARGENTINA, DE 1869 A 1960

Evolución de la población total, según censos nacionales.

Año	Población total
	Millones
1869	1,8
1895	4,0
1914	7,9
1947	15,8
1960	20,0

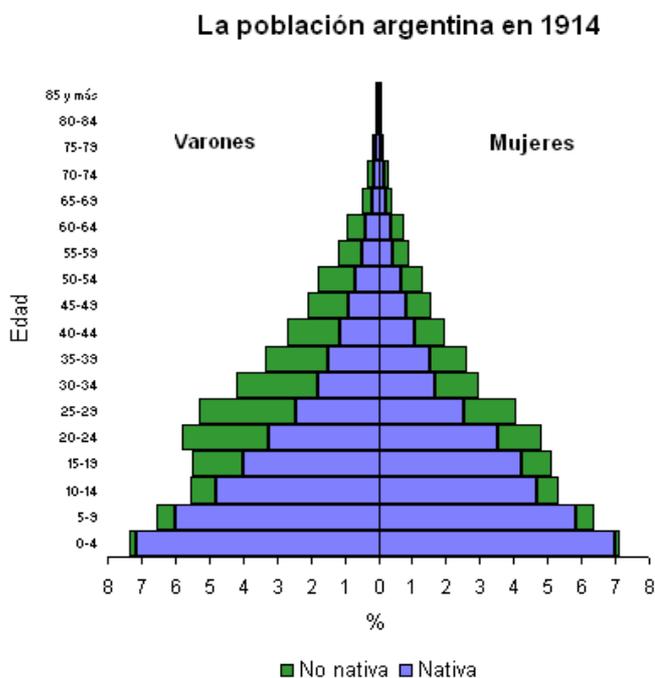
Fonte: INDEC, Censos Nacionales de Población

Observa-se que as populações dos dois países cresceram significativamente nestes períodos, o que pode ser explicado principalmente por dois fatores: as correntes migratórias, provenientes, notadamente, dos países europeus e também por alguns fatores internos, como o próprio crescimento vegetativo populacional (mais nascimentos do que mortes) que ocorreu principalmente devido às melhorias das condições sanitárias destes países do final do século XIX ao início do século XX.

A partir dos quadros acima se observa que a população brasileira sempre foi maior em números absolutos do que a da Argentina. Isso se confirma pelo fato de que em 1900, por exemplo, o Brasil possuía mais de 17 milhões de habitantes, marca que somente seria aproximada pelo país vizinho em 1947 quando o país atingiu uma população de cerca de 16 milhões de pessoas. Tomando como referência os anos de 1872, no Brasil, e 1869, na Argentina, períodos próximos cronologicamente, vê-se que o Brasil tinha uma população de quase 10 milhões de pessoas, mais de cinco vezes maior do que na Argentina, que não passava dos dois milhões.

Entretanto, com relação ao incremento do quantitativo de pessoas que estiveram relacionadas ao ciclo da imigração em massa nessas décadas, a Argentina ganhou destaque e superou o Brasil de longe. Essa preferência pela Argentina se deu principalmente pelo fato de que as informações que se alastravam nos centros de imigração era de que no país as condições salariais eram melhores. Outro fator importante era o clima, semelhante ao europeu. A Argentina foi o segundo país que mais atraiu imigrantes para as Américas, perdendo somente para os Estados Unidos. O grande número de imigrantes contribuiu significativamente para o incremento populacional argentino que pode ser demonstrado pelo gráfico abaixo:

GRÁFICO 1 POPULAÇÃO NATIVA E NÃO NATIVA EM 1914



Fonte: INDEC, Censos Nacionales de Población

Chama a atenção a proporção da população não-nativa em relação à nativa. Nota-se também uma maioria de pessoas do sexo masculino, o que pode ser explicado pelas correntes migratórias provenientes com o intuito de trabalho no país. Vale destacar que havia uma diferença substancial nos processos de imigrações ocorridos nos dois países: os subsídios foram frequentes no caso brasileiro enquanto na Argentina foram exceção.

Na Argentina, a questão migratória teve grande influência no que diz respeito à estratificação social, somada às transformações resultantes dos rumos da economia e da urbanização crescente. Nesse sentido, houve um crescimento dos extratos médios que saltaram de 11,1% da população, em 1869, para 25,9%, em 1895, e, 29,9%, em 1914. No caso brasileiro as informações são mais imprecisas. O fato é que de 1890 a 1930 a imigração teve uma influência significativa na questão demográfica do Brasil e Argentina, sendo que nesta o quantitativo de pessoas foi bastante mais elevado do que naquele.

Essas correntes migratórias tiveram várias conseqüências, tanto empíricas quanto ideológicas. Em ambos os países se estabeleceu uma correlação entre a questão racial e a imigração de massa. Teorias conservadoras como a do branqueamento e a da

superioridade da raça branca deram a tônica do debate entre os intelectuais da época. No Brasil autores como Manuel Bomfim, Alberto Torres e Oliveira Vianna se mostravam preocupados com os efeitos da miscigenação para o futuro do país.

Ademais, a questão dos subsídios para a vinda dos imigrantes no caso brasileiro gerou uma diferença qualitativa no perfil dos imigrantes. Muitas vezes os imigrantes tinham condições muito ruins no seu país de origem e escolhiam o Brasil pela falta de opção ou de alternativa. No caso da Argentina o país era o preferido dos imigrantes, pelas características já mencionadas, e aqueles que vinham estavam motivados por novas conquistas e desafios de crescimento econômico e ascensão social e não por um estímulo proveniente de subsídios.

Essas diferenças no plano qualitativo, somadas à questão da maior ou menor integração dos imigrantes na sociedade, tiveram reflexos importantíssimos para a determinação e consolidação do tecido social dos dois países. Sejam quais fossem as visões de políticos, autoridades e intelectuais acerca das correntes migratórias, contrárias ou a favor, era preciso enfrentar uma questão essencial: como promover a integração dessas pessoas?

No caso argentino essa integração aconteceu de forma mais sistêmica e com a ação mais orientada por parte do Estado. Este processo se deu por três grandes vias: o ensino público, o serviço militar obrigatório e a reforma política. Já no caso brasileiro ao que tudo indica o processo foi mais “espontâneo”, ou seja, não houveram iniciativas estatais de peso no sentido de integrar, de forma digna, a massa de imigrantes que desembarcaram em solo nacional. Segundo Fausto e Devoto os esforços de integração, no caso do Brasil, foram de discutível eficácia e um tanto quanto pulverizados.

De uma maneira mais geral, é possível dizer que as questões demográficas, influenciadas pelas intensas correntes migratórias, se constituíram como um dos principais fatores de composição das diferenças substanciais entre Brasil e Argentina nesse período de estruturação dos seus tecidos sociais. Isso quer dizer que as características demográficas tiveram importante papel na determinação das relações em diversas outras esferas sociais, sobretudo no plano político, o que será discutido a partir de agora.

A diferença de integração dos imigrantes nos casos brasileiro e argentino foi, se não o principal, pelo menos um dos aspectos de mais relevância no que diz respeito à determinação de algumas características dos traços de construção da sociabilidade nestes países. Se no Brasil as características do corpo social, acima de tudo das classes

mais baixas, era uma certa passividade em relação às questões políticas, na Argentina elas se organizavam em diferentes tipos de instituições e movimentos.

Esse fato se torna ainda mais interessante ao se observar as características dos movimentos contestatórios que ocorreram nestes dois países. No caso brasileiro os exemplos do cangaço e de Canudos demonstram os traços messiânicos e ainda pouco laicos das revoltas que eclodiam no campo. Já na Argentina os movimentos rurais se caracterizaram por maior violência e maior alcance.

Se no meio rural essa diferença podia ser observada, no meio urbano ela se acentuava. Os números de greves, as durações e os graus de organização das mesmas eram bem maiores na Argentina do que no Brasil. Isso quer dizer que o movimento operário argentino foi comparativamente mais forte e mais expressivo do que o brasileiro, o que, talvez, tivesse proporcionado mais adiante a composição de uma sociabilidade mais embatida no tocante às questões políticas e públicas.

A importância de se destacar aspectos da composição social de ambos países, principalmente derivados dos processos de imigração que ocorreram nesse período, se dá para demonstrar uma diferença substancial dos acontecimentos da época. Como já foi dito anteriormente, no Brasil, o fim do século XVIII e o início do século XIX, foi um período bastante homogêneo no plano político, com a conhecida “política dos governadores”, em que as oligarquias dos estados de maior expressão econômica (São Paulo e Minas Gerais) dominavam o âmbito do governo central. Já no caso Argentino os acontecimentos foram um pouco mais heterogêneos, o que permite cindir esse período histórico em dois momentos diferentes, com diferentes características.

Essa cisão se deu por vários motivos e foi o que determinou o período argentino considerado como “liberalismo democrático”. Em primeiro lugar a existência da União Cívica Radical, a UCR, que ganhava força política naquele momento, foi condição necessária para que a Argentina, ao contrário do Brasil, vivesse um liberalismo de fato mais democrático.

A agudização dos conflitos políticos e dos movimentos sociais e de trabalhadores levou as elites políticas a pensarem que um governo representativo seria uma razoável solução para os problemas nacionais. Segundo Scaltritti:

La ampliación de la participación política permitiría canalizar las demandas de los nuevos grupos sociales dentro del sistema y alejar con ello la posibilidad de una revuelta armada que pusiera em

peligro la continuidad del poder político y el control del aparato del Estado por los sectores dominantes” (SCALTRITTI, 2008, p. 88).

Para que esse processo de ampliação da participação política acontecesse, a aprovação de uma nova lei de reforma eleitoral foi primordial. A chamada Ley Sáenz Peña, sancionada em 1912, foi a principal resposta a essas novas preocupações dos dirigentes políticos argentinos. A citada lei estabeleceu o voto secreto e obrigatório para maiores de dezoito anos, ainda deixando de lado os estrangeiros e as mulheres. A lei era uma espécie de válvula de escape para neutralizar as correntes políticas mais radicais como o anarquismo e integrar a oposição democrata radical e os socialistas.

As primeiras eleições presidenciais que ocorreram sob o império desta nova lei tiveram como resultado a vitória dos radicais, inaugurando o período liberal-democrático que se prorrogou até 1930. Os governos radicais tiveram como presidentes Hipólito Yrigoyen, de 1916 a 1922, Marcelo Alvear, de 1922 a 1928, e o segundo governo de Yrigoyen, que durou de 1928 a 1930, ano em que houve o primeiro golpe de Estado no país.

Segundo Scaltritti o triunfo radical não significou a perda de influência dos setores dominantes que seguiram como os grandes detentores do poder econômico, da direção intelectual e de grande influência e capacidade de pressão sobre as decisões estatais. Ainda segundo a autora, a chegada dos radicais ao centro do poder pode ser considerada como uma espécie de “hegemonia compartilhada”, ou seja, uma situação em que as classes dominantes tradicionais cedem uma parcela do seu poder momentaneamente, mas perduram com sua dominância econômica, política e cultural.

Vale também destacar que com a chegada dos chamados “radicais” ao poder, houve uma declaração de princípios: a chamada “Causa contra o Regime”, a Reparação Histórica, a recuperação da ética e o respeito ao Federalismo. No conceito de "Causa contra o Regime", a "causa" era a causa radical, e seus ideais eram a honra do país, a pureza do sufrágio, a reorganização nacional, a democracia e o respeito à Constituição e às leis. O "regime" era o governo do Partido Autonomista Nacional (PAN), contra este regime chega a "causa" (a União Cívica Radical, UCR), sanando os danos cometidos pelos antecessores. A retórica radical propôs ideais difíceis de alcançar, realizando poucas ações concretas.

Finalizando a discussão sobre esse primeiro período, vale destacar que apesar das semelhanças econômicas entre Brasil e Argentina naquele momento, as diferenças no plano demográfico (e cultural) determinaram algumas características substanciais,

como foi o caso da maior heterogeneidade política argentina em face ao quase inabalável domínio das oligarquias brasileiras. No entanto, mesmo sabendo que na Argentina não houve somente um liberalismo conservador e oligárquico (pois os governos radicais podem ser considerados como liberais democráticos), o que se configurou neste primeiro momento histórico da formação política e social de ambos os países foi uma relação entre Estado e sociedade calcada em parâmetros bastante contraditórios e volúveis.

Nesse momento não parecia haver ainda uma razoável autonomia do corpo político e das burocracias nacionais, o que ocasionava uma grande congruência entre elites econômicas e elites políticas. Era um modelo bastante simbiótico, na medida em que Estado (e governo) beneficiavam as elites econômicas e estas se mantinham no topo do poder.

É possível concluir que neste momento, no tocante à relação Estado e sociedade houve uma razoável interferência do primeiro como instrumento estimulador e potencializador das capacidades agro-exportadoras destes países, o que o fazia um ator de grande relevância naquele contexto.

Se pelo lado econômico já se engendrava um Estado que após 1930 se tornaria cada dia mais o grande “empresário nacional”, no âmbito social, notadamente no caso brasileiro, a atuação do mesmo para integrar imigrantes, por exemplo, foi praticamente nula, o que não deixou de ter conseqüências para a formação de uma baixa densidade social nos anos seguintes. Serão discutidos a seguir os períodos a partir de 1930, no Brasil e na Argentina, para que seja possível entender a eclosão dos novos perfis estatais como promotores do desenvolvimento nacional.

1.3 – O pós-30 e os processos de industrialização brasileiro e argentino

Se até 1930 o Estado era um aliado de peso para as elites exportadoras nos dois países (considerando que o Estado, principalmente no caso brasileiro, era constituído em grande parte pelos próprios proprietários dos produtos exportados), se caracterizando principalmente pelo fornecimento do suporte necessário à inserção dos países no modelo de mercado internacional, a partir desta data algumas transformações significativas começam a entrar em curso.

Como destaca Romero, “a Primeira Guerra Mundial – muito mais do que a crise de 1930 – marcou o fim de uma etapa da economia argentina: a do crescimento

relativamente fácil, com rumos claros” (ROMERO, 2006, p.48). E continua: “A partir de 1914, o mundo tornou-se mais complexo, de condução mais delicada e de futuro relativamente incerto, a ponto de predominarem as dúvidas e o pessimismo, que apenas em alguns círculos se transformavam em desafio para a busca de novas soluções” (ROMERO, 2006, p.48). Segundo esse autor, a guerra trouxe à tona a vulnerabilidade da economia argentina cujas engrenagens eram as exportações, a entrada de capitais, de mão-de-obra e a expansão da fronteira agrícola.

No caso brasileiro, como destaca Lafer, “a Revolução de 1930 e o primeiro governo Vargas (1930-45) foram resultantes de fatores internos e externos que contribuíram para a queda da Primeira República e o desgaste de seus mecanismos de apoio político” (LAFER, 2002, p. 32). Segundo o autor, os fatores externos decorreram basicamente da crise de 1929 e da queda do preço do café brasileiro. Os esquemas tradicionais, segundo ele, não surtiram mais efeito em face da extensão da crise que se configurara. Já entre os fatores internos, Lafer considera um ponto essencial: o esgotamento da capacidade do antigo regime para absorver as classes médias através de empregos públicos⁷.

Essas profundas transformações ocorridas nos dois países engendraram um novo modelo de Estado, que passava de um papel mais limitado para um caráter de grande intervenção, sobretudo no campo econômico, se constituindo como o principal promotor do desenvolvimento econômico e industrial.

É importante destacar que as intervenções estatais, nos casos brasileiro e argentino, se deram em vários *locus* da sociedade, notadamente no plano econômico. É fato também que o conjunto de forças sociais, interesses das elites políticas e econômicas e diferentes segmentos organizados determinaram vários “graus” de intervenção estatal em diversos momentos. Isso quer dizer que não houve uma linearidade cega no processo de inflamento da estrutura estatal de ambos os países, na

⁷ Vale a pena destacar que a ênfase de Celso Lafer é na questão do planejamento governamental. O autor leva em conta as principais características da máquina administrativa brasileira ao longo da trajetória política do país até o governo de Juscelino Kubtschek. Essa ênfase muitas vezes recai numa abordagem que considera o entendimento de aspectos da administração pública brasileira como essenciais no processo de desenvolvimento do país e no delineamento de algumas características básicas, principalmente no tocante a aspectos políticos, econômicos e sociais. Lafer toma emprestado o conceito de *Estado cartorial* de Hélio Jaguaribe, considerando que esse tipo de Estado é um “compromisso pelo qual as elites dominantes, através da cooptação, colocaram a classe média na administração pública, que funcionava para outorgar legitimidade ao sistema.” (LAFER, 2002, p. 32). O Estado cartorial, para Lafer tinha uma função essencial: absorver uma classe média sem função econômica, mas com peso político e que precisava de emprego.

medida em que esses processos mesmo acontecendo em uma forma crescente ao longo do tempo tiveram momentos de alastramento, mas também de retrocesso.

No que tange à relação Estado-sociedade é imprescindível observar que nesse momento, principalmente a partir de 1930, o Estado assume um novo caráter de dinamizador da economia, e da indústria em particular, configurando-se como principal protagonista do fomento ao desenvolvimento industrial.

Para facilitar o entendimento do período que está sendo considerado neste tópico como “pós 30” é possível estabelecer alguns recortes históricos de suma importância para compreender as variações da figura estatal em relação à sociedade nos dois países. Esses intervalos históricos acabaram, de certa maneira, se constituindo como marcos nas grandes transformações políticas e sociais ocorridas.

No caso brasileiro do “pós 30” é possível dividir em alguns períodos essenciais: a “era Vargas”, que vai de 1930, da chamada “revolução de 30” até 1945; um segundo período de restabelecimento da democracia, que vai de 1945 a 1964; um terceiro período de ditadura militar que se inicia com o golpe de 1964 e vai até o ano de 1985, com a redemocratização do país. No segundo período, a partir de 1946, vale destacar o período de governo do ex-presidente Juscelino Kubtschek (1955-1960), época em que se estabeleceu o chamado “desenvolvimentismo” no Brasil, que será discutido mais a frente.

Já no percurso histórico-político argentino os períodos em destaque são: de 1930 (inaugurado com o golpe de estado de 6 de setembro deste mesmo ano) até 1943, chamado por vários autores de “década infame”, um segundo interregno, que vai de 1943 (período também iniciado por golpe de Estado) até 1955, e que pode ser denominado de “Projeto Peronista”. Após 1955, com a chamada “Revolução Libertadora” se estabelece um período de instabilidade política e de “desperonização” da sociedade argentina que se estende até 1966. Neste mesmo ano acontece um novo golpe de Estado (em 28 de junho), que inaugura um período de governos apoiados pelo exército até 1976. Novamente, em 1976, ocorreu mais um golpe militar, que inaugurou um período ditatorial que duraria até o retorno à democracia em 1983.

O que em uma primeira avaliação comparativa salta aos olhos é que os períodos brasileiros foram aparentemente mais homogêneos e menos instáveis (sem ignorar os conflitos ocorridos no Brasil) do que os argentinos. Mantém-se o exemplo do período pré-30, que também foi mais heterogêneo na Argentina do que no Brasil.

Mantendo semelhança ao modelo argentino pode-se considerar que o período posterior a 1930 teve no caso brasileiro, grande presença da figura estatal como promotor do desenvolvimento econômico. Lima Jr. destaca alguns momentos chave no período histórico e político brasileiro, principalmente em relação às bases do Estado administrativo e interventor.

Ele considera que:

ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista” (LIMA JR. 1998, p. 6).

Observa-se, no trecho supracitado, que nesta época foram lançadas as bases de um Estado que se configuraria como o grande indutor do crescimento e do desenvolvimento do país. Esse autor salienta ainda que a Revolução de 1930, que esteve simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como um de seus principais desdobramentos a criação de um Estado administrativo no Brasil.

O governo Vargas empregou mecanismos típicos da administração pública racional-legal, ao estilo weberiano, com estatutos normativos e órgãos normativos fiscalizadores. Vargas solidificou um modelo de Estado autoritário-burocrático com apoio militar e um tanto quanto centralizador e regulador. O liberalismo baseado no patrimonialismo pré 30 dava lugar a um Estado com uma estrutura administrativa mais racionalizada e mais profissionalizada. Nesse sentido a Revolução de 1930 também pode ser considerada como um marco na gênese da fundação de uma administração pública de fato no país.

É fato que a Revolução de 1930 se configurou como um marco no início da racionalização da administração pública no Brasil e além do mais (talvez o mais importante para o tema deste trabalho) no início da preocupação das autoridades e dos políticos sobre esse assunto. Não se deve desprezar os períodos históricos anteriores, mas vale considerar a chegada de Vargas ao poder como o pontapé inicial desse processo. Vale lembrar que o início de uma administração pública mais racionalizada e com princípios distintos dos do patrimonialismo até então presentes na Primeira República não imunizaram o Estado brasileiro das relações clientelistas, nem do próprio patrimonialismo, situação que permeia a administração pública até os dias atuais. Na

verdade são estruturas que acabam por conviver juntas, em meio a critérios de racionalidade mesclados, muitas vezes, com o apadrinhamento político e as trocas de favores.

Lima Jr., em sua divisão sobre os períodos históricos relacionados ao desenvolvimento da administração pública brasileira, avança na definição do ideário nacional-desenvolvimentista e na constituição do Estado como propulsor do desenvolvimento. Esse período foi inaugurado com a promulgação da Constituição de 1946, período que procedeu a democratização do regime do Estado Novo de Vargas (1937-1945). No que concerne à administração pública, ela não passou por modificações significativas, com exceção da tendência já estabelecida de criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta, como explica o autor.

Outra característica fundamental desse período em comparação com os precedentes foi a ascensão das massas no cenário político, as quais possuíam uma relação quase que direta com os políticos populistas⁸. Neste caso o presidente Vargas se destacou com a criação de leis trabalhistas, a defesa da unidade nacional e a expansão das estruturas do Estado.

A eleição de Juscelino Kubitschek no período de (1955-1960) e o seu posterior “Plano de Metas” se constituiriam como um magnífico exemplo do poder de planejamento do Estado brasileiro. A construção de Brasília e o famoso lema dos “50 anos em 5” valorizava o Estado como o grande empresário da nação, o que será discutido mais pormenorizadamente adiante.

O terceiro momento explicitado pelo texto de Lima Jr. é o governo militar no Brasil, que promoveu uma modernização autoritária do país e expandiu ainda mais o Estado que já vinha em crescimento. Um dos principais aspectos da reforma na administração pública nesse período foi a criação do Decreto-Lei nº 200, que indicou importantes princípios norteadores para a máquina pública do país. Esse Decreto, inicialmente com 215 artigos, foi posteriormente alterado por diversos outros dispositivos legais.

Segundo Fausto e Devoto o regime militar brasileiro teve como “ingrediente ideológico vital o crescimento econômico acelerado – que se alcançou, de fato, em

⁸ Sobre esse assunto, que não é tema central do artigo, vale a pena a leitura do texto clássico de Francisco Weffort (1981). Nesse texto Weffort explica o caráter contraditório dos políticos populistas e as características básicas daqueles que se apoiaram nesse “modelo” que buscava apoio e sustentação nas massas urbanas.

alguns períodos -, combinando-se com concessões limitadas à democracia representativa.” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 396). Sob a égide do autoritarismo militar o Brasil conseguiria lograr algum êxito na economia, período que ficou bastante conhecido como “milagre econômico”. Esse interstício, que se estendeu de 1969 a 1973, combinou um magnífico crescimento econômico com taxas de inflação relativamente baixas. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro atingiu seu pico em 1973, taxa esta que se beneficiava de uma inflação média anual de 19,4%.

No caso argentino, como já foi supracitado, a heterogeneidade dos períodos históricos, determinou uma maior variabilidade e maior complexidade de graus de intervenção estatal na sociedade⁹. Os anos que transcorreram entre 1930 e 1943 foram um ponto de inflexão na história do país, na medida em que houve uma restauração do regime oligárquico, que possuía o poder econômico e que desde 1916 estava suportando uma situação de “hegemonia compartilhada” com os radicais.

No plano econômico a década de 30 foi também um tempo de transição para uma crescente intervenção estatal e pela substituição gradual de um modelo agro-exportador por um regime de acumulação baseado na substituição de importações. Como consequência disto se constituíram novas frações burguesas e se expandiu notavelmente a classe trabalhadora do país.

Observa-se nesta fase grandes transformações na relação entre Estado e sociedade em comparação com o período anterior. Assim como no caso brasileiro se observou uma gradual “autonomização” do Estado, que mesmo ainda sofrendo forte influência das oligarquias, principalmente pela interdependência econômica de ambos, ganhava, paulatinamente, certa independência e autonomia política sobre os interesses mais imediatos dessas classes dominantes. Outro fato que merece destaque é a emergência do exército (e das forças armadas) como ator de grande relevância no cenário político¹⁰.

Essa década caracterizou também na Argentina a transição de um Estado liberal para um Estado interventor. É sabido que o Estado no pré-30 nunca deixou de intervir, principalmente em suas políticas de fomento à agroexportação, porém durante a

⁹ Este fato não implica dizer que no Brasil os acontecimentos foram livres de conflitos e contradições.

¹⁰ É fácil observar que as forças armadas tiveram na Argentina papel político considerável. Basta contabilizar os inúmeros golpes de Estado que ocorreram na história do país. Para se ter uma idéia a ordem institucional na Argentina foi rompida em 1930, 1943, 1955, 1962 e 1966. Nesses cenários as forças armadas tomaram quase sempre a iniciativa de voltar ao poder em momentos de instabilidade política destacando-se como elemento de peso nas insurreições anunciadas.

presidência do General José Félix Uriburu (1930-1932) e ainda mais durante a presidência do General Agustín P. Justo (1932-1938) o Estado ampliou consideravelmente seus âmbitos de atuação e também o seu aparato institucional. Essa tendência expansiva se fortaleceu ainda mais durante a gestão de Ramón Castillo (1940-1943), período que antecederia os famosos anos do general Perón (1943-1955).

Uriburu tentou equilibrar as finanças nacionais e cumprir com o pagamento de obrigações externas com políticas de diminuição de gastos públicos e aumento de impostos, dentre outras medidas. Nos períodos subseqüentes houve um aprofundamento da intervenção estatal, principalmente na economia, em que se promoveu uma redefinição do sistema de controle de câmbios, a criação de juntas reguladoras da produção, o desenvolvimento de um vasto plano de obras públicas, a criação do Banco Central e a reorganização de um sistema impositivo que visava ampliar a capacidade arrecadativa do Estado.

Com essa ampliação dos âmbitos de atuação e dos aparatos institucionais do Estado o mesmo começou a se fazer presente em múltiplos campos, como, por exemplo, com a limitação das importações, que visava fomentar a política de industrialização por substituição de importações e que modificava o modelo anterior voltado “para fora”, passando para um modelo “para dentro”. Nesse contexto a Argentina tinha uma economia cada dia mais industrializada. Enquanto o tradicional setor agrário seguia sendo a principal fonte de divisas, o centro mais dinâmico e mais novo de acumulação se transferia gradualmente para a produção de manufaturas.

Os períodos pós 30 seguiram caminhos políticos consideravelmente diferentes no Brasil e na Argentina. Enquanto Vargas seguia um caminho autoritário, cancelando as eleições diretas para presidente em 1937, na Argentina as eleições para sucessão de Justo ocorreram conforme o cronograma, mesmo sob práticas fraudulentas. Além do campo político, a relação do Estado com a sociedade em ambos os países, no tocante ao alcance de suas intervenções, era diferenciada. No caso argentino, apesar das tentativas democratizantes, o Estado se constituía como uma clara continuação do modelo liberal-oligárquico anterior. Já no Brasil aconteceria uma alteração bem mais significativa no sistema institucional.

Fausto e Devoto definem muito bem a considerável “autonomização” do Estado brasileiro naquele momento, bem maior que a da Argentina:

Se o Estado novo representava, sob certos aspectos, uma continuidade do período anterior, esta se dava sob dois signos complementares: a centralização do poder em prejuízo das oligarquias regionais e a construção de um Estado forte que era, ou aspirava a ser, burocrático e profissionalizado. Também nesse campo havia precedentes, como as disposições da Constituição de 1934 instituindo o concurso para acesso à função pública e a estabilidade dos funcionários, que teriam seqüência em 1938 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e com a elaboração de um estatuto do funcionalismo, no ano seguinte. (FAUSTO e DEVOTO, 2005, p. 260).

Ainda segundo esses autores, nesse período de quinze anos, de 1930 a 1945, o Estado brasileiro aumentou sua participação no Produto Interno Bruto – PIB e na realocação de recursos até níveis que se tornariam equivalentes aos da Argentina, pois o primeiro partira de um patamar bem inferior. A explicação para isso é que, além de uma ideologia mais estatista no caso brasileiro, as reformas e investimentos em infraestrutura que ocorreram neste período já haviam sido realizadas na Argentina, nos governos conservadores e até nos governos radicais.

No que tange à construção de estruturas burocráticas que tivessem como papel a intervenção no campo econômico, a Argentina já no pré 30 possuía boa vantagem sobre o Brasil. No entanto a expansão quantitativa da máquina burocrático-estatal argentina antes de 30, mesmo com o avanço quantitativo, não implicou um avanço qualitativo. O processo na Argentina se deu por contratação de profissionais por importação, porém não era baseada na composição de quadros que tratassem a administração pública a partir de requisitos tecnocráticos, como foi no caso brasileiro pós 30.

Em resumo, mesmo que no Brasil o processo de expansão e alastramento das estruturas burocráticas começasse um pouco atrasado, em comparação com a Argentina, o fato é que a experiência tupiniquim superaria logo em seguida essa defasagem, com a elevação de uma estrutura burocrática mais tecnocrata, coesa e derivada da ideologia do Estado autoritário que ganhava força. No caso da Argentina, embora existisse um limitado discurso tecnocrata e de repúdio à permeabilidade do técnico pelo político, a “classe política” ainda mantinha grande parte do controle das decisões, o que dificultava a existência de uma administração pública mais profissionalizada e imune aos interesses políticos.

Essa diferença apontada acima remete a uma problemática que tem grande importância para o tema principal deste trabalho. A grande questão é: qual é o nível adequado ou mesmo aceitável de interferência das decisões políticas sobre as decisões

técnicas? Essa é uma questão que fica em aberto, mas que subsume uma discussão primordial no campo de estudos de administração pública. Quais seriam os níveis adequados de permeabilidade entre o que se pode considerar político e o que se pode considerar técnico? Decisões estritamente econômicas, relacionadas por exemplo ao câmbio e a taxas de juros devem ser realmente isoladas da “contaminação” da política? Seria correto dizer que as decisões “políticas” poderiam ser prejudiciais ao que deveria ser estritamente técnico? O caso dos dois países vizinhos dá algumas sugestões de resposta.

Observa-se que no Brasil, naquele momento, devido à existência de mecanismos institucionais que garantiam maior autonomia aos considerados “técnicos” foi possível a construção de um Estado mais burocrático nos moldes weberianos. Isso quer dizer que no caso argentino, a blindagem criada pelo Estado foi menor, o que ainda demonstrava traços mais profundos da herança patrimonialista e oligárquica do período pré 30. Vale ressaltar que a existência destas estruturas no Brasil não impediu que as velhas relações patrimonialistas se perdurassem. O fato é que na Argentina esse fato foi, comparativamente, mais acentuado.

Além da diferença no tocante às estruturas burocráticas mais autônomas o Estado brasileiro também esteve à frente do Estado argentino no plano das mediações entre capital e trabalho. No Brasil, já em 1930, sob o Governo Provisório, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A criação do Ministério demonstrava a importância que a questão trabalhista ganharia nos próximos anos. Em 1931 foi criada uma primeira regulamentação que integraria os sindicatos na esfera do Estado, também foram criadas instituições como as Juntas de Conciliação e Julgamento, que tinham o intuito de dirimir questões trabalhistas.

Em 1936 foi criado o Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP), que organizaria o sistema previdenciário e passaria a funcionar de fato em 1938. Finalmente, em 1943 o Estado ganharia a supremacia sobre a questão trabalhista ao criar a famosa Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Segundo Fausto e Devoto:

...essa legislação consagrou a unicidade sindical, reforçou a verticalização da estrutura sindical tanto de empregados como de empregadores (confederações, federações e sindicatos), proibiu as greves e instituiu o salário mínimo (1940), já previsto na Constituição de 1934, mas nunca implementado. (2005, p. 265).

Enquanto no caso brasileiro o trabalhismo estava em ascensão no período de Vargas, na Argentina essa questão não obteve muito êxito, a não ser por alguns esforços isolados. Ao que tudo indica não passavam de esforços assistemáticos e fadados ao fracasso em face da hegemonia ideológica do *laissez-faire* que reinava naquele momento. Ainda segundo os autores, os governos argentinos não se arrogavam à representação dos trabalhadores, nem dispunham de nada semelhante ao discurso trabalhista de Vargas.

Um detalhe interessante é que o sindicalismo argentino, diferentemente do brasileiro, nasceu no seio da sociedade e à margem do Estado, mas isso não impediu que existissem lideranças sindicais predispostas a acordos e regulamentações feitas pela figura estatal. Fausto e Devoto resumem brilhantemente a situação brasileira naquele momento:

Independentemente da caracterização institucional que se dê ao Estado Novo, seu surgimento representa a consolidação no poder de um modelo autoritário e personalista, com pouca resistência da sociedade civil. Representa também, como assinalamos, um novo fortalecimento do poder central em prejuízo dos poderes estaduais, seja no plano político, seja no da saúde, da previdência social, da economia e até naquela eterna fonte de conflitos que era a questão tributária (as receitas estaduais foram sensivelmente reduzidas com a extinção dos impostos interestaduais). Aqui também os números do gasto público são eloqüentes: durante o Estado Novo, a União aumentará sua participação na despesa total a níveis próximos a 70%. (2005, p. 266).

Na Argentina, mesmo com uma menor profissionalização das estruturas burocráticas e comparativamente ao Brasil com uma menor intervenção do Estado nas relações trabalhistas, também houve um considerável avanço quantitativo e qualitativo da figura estatal como agente indutor do crescimento nacional. Segundo LUQUE y SCALTRITTI:

A modo de síntesis, podemos afirmar que, mientras avanzaba la década, el Estado fue ampliando sus ámbitos de actuación y su aparato institucional. La intervención del Estado comenzó a manifestarse claramente en múltiples campos, como por ejemplom en la limitación de las importaciones, la reasignación de recursos entere los distintos agentes económicos, la regulación de la producción primaria y del mercado de trabajo, el control y regulación de la emisión monetaria, de las finanzas y el crédito, el la apertura de mercados para las carnes así como en una mayor capacidad extractiva. (LUQUE y SCALTRITTI, 2008, p.130)

As modificações ocorridas nos anos que sucederam 1930 colocaram novos desafios para os dois países. Em ambos parece que a construção de uma democracia como solução de seus problemas não foi algo que se tornou realidade. No Brasil o autoritarismo de Vargas dava a tônica do expansionismo estatal, enquanto na Argentina, em um primeiro momento na fraude, e, após 1943, com a ocupação do poder pelo exército, se revelavam as dificuldades de se encontrar boas soluções políticas para os novos contextos sociais que surgiam pela complexificação e diversificação social surgida nos últimos anos.

Segundo Fausto e Devoto outra característica fundamental deste momento é que “ao contrário do que ocorria no Brasil, o poder estava se fragmentando, e não se concentrando. Isso também resultava da falta de legitimidade da restauração conservadora, presa ao ideário liberal oitocentista da constituição de 1853 e, ao mesmo tempo, apoiada na fraude eleitoral.” E logo mais a frente acrescentam a característica de um dos principais atores no cenário social daquele momento, o “Exército internamente dividido e sem projetos precisos, unidos apenas por aquilo que rejeitava”. (FAUSTO e DEVOTO, 2005, p.271).

Já a partir de 1945 começaram a haver algumas modificações no plano político dos dois países. No caso brasileiro, desde 1943, Getúlio Vargas começou a acenar para uma normalização da vida institucional no país. Nas eleições de 1945 o general Eurico Gaspar Dutra apareceria como herdeiro do regime varguista, enquanto o brigadeiro Eduardo Gomes representava os setores antigetulistas. Enquanto o primeiro se sustentava sob as bases da máquina estado-novista criada por Vargas, o segundo despertava entusiasmo nas classes médias. Nesse contexto Dutra logrou êxito nas eleições, cujo processo foi conduzido de forma neutra pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares.

Na Argentina, a pressão da opinião pública e dos Estados Unidos tornou-se quase insuportável para o regime militar. Nesse processo o governo teve de recuar em vários pontos, fato que ocorreu concomitante ao acúmulo de poder nas mãos de uma nova figura que surgia, o coronel Perón. Nesse sentido é possível dizer que a pressão sobre os setores militares somada à oposição democrática que existia no país determinou o prenúncio do fim da experiência autoritária iniciada em 1943.

Segundo Fausto e Devoto, no contexto de 1945 “se encerrava um ano decisivo para os dois países, ambos dominados por sérios conflitos políticos.” Acrescentam ainda que “a diferença é que o contexto brasileiro era de um conflito social comparativamente

mais brando e de menor polarização e mobilização política, enquanto o argentino era muito exacerbado, projetando sombras sobre a saída eleitoral”. (2005, p. 283).

Diante desse cenário político consideravelmente instável e conturbado as forças que lograram êxito podem ser consideradas as “situacionistas”, e que representavam, sob vários aspectos, traços de continuidade dos modelos anteriores. Dutra representou algumas continuidades em relação ao governo Vargas, porém não de forma tão substantiva. Um dos terrenos de continuidade foi o relacionado às organizações sindicais, em que foram mantidos quase todos os princípios organizativos do Estado Novo.

Na Argentina Perón era claramente a representação do continuísmo. O general Perón, com toda a sua astúcia política, atraiu para seu campo quadros dos setores militares nacionalistas que haviam colaborado com o regime militar e também da Igreja Católica. Entretanto a maior força agraciada pelo líder nesse momento foi a do voto dos trabalhadores urbanos, que ganhavam força no pleito eleitoral devido à crescente urbanização do país, o que dava à classe operária um peso maior que setores tradicionais como o funcionalismo e os profissionais liberais.

É possível dizer que a vitória de Perón foi percebida como uma ruptura com o passado liberal e como uma continuidade do regime militar. Nesse contexto o gabinete de Perón se caracterizava pelo estranhamento às elites políticas tradicionais, fechado para a oposição e restrito aos homens e forças que aderiram ao novo movimento. Era claro o foco do general em aumentar a coesão de suas próprias forças e expandí-las na sociedade, logicamente sob seu comando pessoal. Outro investimento sistemático no plano ideológico era de repudiar o sistema liberal-democrático pelo qual o próprio líder emergira.

No campo econômico, o governo Dutra demonstrou uma tendência a favorecer o setor rural em detrimento do industrial, o que na Argentina, se deu de forma inversa. Vargas lançou seus ataques contra esse modelo, que segundo ele voltava à antiga democracia liberal e também destruía a economia dirigida, em particular a indústria nacional. Ao contrário das orientações exportadoras e agrícolas de Dutra, as mudanças na Argentina, mesmo com uma tradição liberal mais arraigada, se davam no sentido de aumentar a intervenção estatal e implantar uma política de estímulo às indústrias.

Perón optou por uma expansão do mercado interno apoiada no incremento do salário real, que aumentou mais de 50% entre 1945 e 1948. Também foi aumentado o crédito para o setor industrial, com juros negativos baseado na transferência dos ganhos

do setor agropecuário, mediante o controle do comércio exterior. Em 1946 foi criado o Instituto Argentino de Promoción de Intercambio (IAPI), que buscava incentivar o comércio exterior e administrar as importações e exportações por meio de taxas de câmbio diferenciadas. Era o processo de subsídio para as importações do setor industrial.

Esse processo implantado por Perón ocorria na Argentina com o crescimento do aparelho estatal e com a conseqüente expansão dos gastos públicos. Entre 1945 e 1954 os gastos públicos aumentaram 60% no país. O gasto público no país, que em 1946 equivalia a cerca de 20% do PIB, passou a 35% em 1948. Esse aumento deveu-se também à falta de profissionalismo da tecnocracia estatal argentina, que em comparação com a brasileira era muito deficitária com relação à presença de intelectuais e técnicos de prestígio.

No segundo governo Vargas (1951-1954), se delineava no Brasil a continuidade da estratégia de aceleração do crescimento econômico por meio da forte presença estatal, principalmente com o fomento ao desenvolvimento industrial. Essas políticas estatais baseavam-se na substituição de importações, incentivos fiscais e de crédito, porém com uma diferença substancial do modelo peronista, não se atribuiu muita importância à expansão do consumo interno como ocorrera no caso argentino.

Com o retorno de Vargas ao poder o Estado brasileiro voltava ao centro da cena “pois tomava para si a tarefa de, por conta própria ou por meio de empresas mistas, completar a substituição de importações, produzindo os bens industriais básicos que permitissem reduzir a vulnerabilidade externa da economia.” (FAUSTO e DEVOTO, 2005, p. 318).

Celso Lafer corrobora a tese do retorno do Estado ao centro das decisões econômicas e acrescenta ainda sobre a questão administrativa no país ao dizer que “o controle do comércio externo brasileiro tornava-se cada vez mais indispensável, na medida em que intensificava o processo de substituição de importações. Essa produção interna de bens, ao provocar a diversificação da economia do país, gerava novas e crescentes necessidades administrativas.” (LAFER, 2002, p.73). Este autor, que trabalha mais detalhadamente a questão do planejamento estatal e das questões administrativas, argumenta que a diversificação interna da economia e a ampliação dos *locus* de intervenção do Estado brasileiro criaram a necessidade de uma máquina burocrática que conseguisse dar as respostas necessárias aos novos contextos sociais.

Para se ter uma idéia do nível de complexificação da máquina estatal brasileira o Presidente da República, naquele momento (meados da década de 1950), tinha controle de inúmeros órgãos e estruturas governamentais recém criadas. Lafer informa que além de 11 Ministérios e do Conselho de Segurança Nacional o chefe do executivo Federal também devia chefiar: Autarquias, como o CNPq, criado em 1951 para estimular e fomentar pesquisas científicas e tecnológicas; Órgãos independentes da administração direta, criados por lei, dentre eles se destacavam a Comissão Executiva do Plano do Carvão nacional, criada em 1933, o Conselho Nacional do Petróleo e a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia; Órgãos independentes, da administração direta, criados por decreto, como o Conselho Coordenador do Abastecimento, criado em 1954 para assegurar o fornecimento, o preço e o armazenamento adequado dos alimentos.

O presidente do Brasil também era incumbido da responsabilidade de alguns Órgãos Colegiados, que mesmo sendo presididos por ministros não pertenciam formalmente a nenhum Ministério e que, segundo Lafer, gravitavam na órbita da Presidência. Dentre eles se destacavam a Comissão de Desenvolvimento Industrial e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes. Por fim, ainda existiam entidades burocráticas diversas que também se encontravam sob os auspícios do chefe do Executivo, destacando-se as empresas públicas e as sociedades de economia mista como o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, a Petrobrás e o Instituto de Resseguros do Brasil.

No caso argentino a expansão estatal também se aprofundava durante o primeiro governo de Perón. O autor Aldo Ferrer explica que “as políticas expansionistas e redistributivistas do período 1946-1948 foram acompanhadas por uma série de reformas na legislação social e pela ampliação da área de controle do governo sobre o sistema econômico.” (FERRER, 2006, p.177). Ainda nessa estratégia do general-presidente de uma política redistributivista e ligada às bases trabalhadoras, tendo o Estado como o juiz, se expandiam também as estruturas estatais ligadas a esse campo. Foi criada na Argentina a justiça do trabalho e um regime de convênios trabalhistas por setor e um regime de associações profissionais que lançou as bases do sindicalismo.

No aspecto econômico foi criado o Instituto Argentino de Promoção de Intercâmbio (Iapi), que tinha como responsabilidade as exportações tradicionais e as importações essenciais. Também foi criado o Banco Industrial, foram nacionalizados os depósitos bancários e o controle nacional do sistema de seguros. Ferrer, ao tratar dos

mecanismos econômicos de Perón naquele momento defende que “as modificações da estrutura produtiva, o aumento do emprego na indústria e nos serviços, as migrações internas, e a urbanização e, sobretudo, as políticas sociais do peronismo contribuíram para a integração do tecido social e para estabelecer maior equidade na distribuição de renda. Portanto, fortaleceram, nesses aspectos, a densidade nacional.” (FERRER, 2006, p. 178).

Diante dos contextos de expansão estatal nesses dois países, contando com um grau de intervenção maior e em mais setores da sociedade, é possível vislumbrar alguns balanços. Um primeiro detalhe que salta aos olhos nesse período histórico, (desde o primeiro governo de Vargas, passando por Dutra, e no segundo governo Vargas, e os anos de Perón na Argentina) é que houve um desenvolvimento marcado pelo que os autores consideram como “*stop and go*”. Isso significa que ambos os países alternaram períodos de crescimento e períodos de crise, com políticas expansionistas e de ajuste, com o Estado se configurando como o principal agente dinamizador, organizador e estimulador do desenvolvimento econômico. Era o Estado que ditava as regras, cada vez mais, a partir daquele momento, notadamente nos rumos das economias nacionais.

No caso brasileiro as marchas e contramarchas ocorreram de maneira menos nítida do que na Argentina. Observa-se que na Argentina houve uma prioridade maior sobre o consumo do que no caso brasileiro. Enquanto no Brasil se priorizava o investimento, na Argentina se buscou elevar os salários e o poder de compra das classes trabalhadoras. No entanto a fórmula brasileira, no conjunto, acabou resultando em uma tendência de crescimento maior que do país vizinho. Em 1955 o PIB do Brasil era maior do que o argentino (US\$ 115 bilhões contra US\$ 99 bilhões). Se por um lado houve um maior crescimento da economia brasileira, por outro se observava que o nível de vida do cidadão argentino era bem mais elevado do que o brasileiro. Graças às políticas populistas de Perón, a desigualdade social caiu e os níveis de vida da população eram bem melhores do que os dos brasileiros.

A tendência de alargamento do poder do Estado nesse momento demonstrava um crescimento da máquina pública tanto em dimensões e tamanho quanto em graus de intervenção, ou seja, em campos de intervenção. Este fato, como explicam Fausto e Devoto, se evidenciava pelo conjunto de tarefas desempenhadas e nas tentativas de regulação e controle da vida social. Tudo, a partir de agora, provinha do Estado. No caso Argentino as atividades que o Estado tomou para si cresceram bem mais que no Brasil, e notadamente as indústrias.

No caso brasileiro o que se expandiu consideravelmente foi o “núcleo duro” da administração central. Para se ter uma idéia, em número de funcionários o Brasil passou de 132 mil (sem contabilizar os funcionários das autarquias) em 1943, para 180 mil em 1953. Na Argentina o número de 223 mil funcionários saltou para 280 mil na mesma década de 1950. O detalhe mais importante nesse caso é que o nível de profissionalismo e de qualidade dos quadros técnicos e administrativos brasileiros superava de longe o argentino. Enquanto os funcionários brasileiros contavam com instituições como o DASP e a Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas o peronismo buscou uma espécie de doutrinação ideológica que demonstrava muitas vezes contradições internas nas decisões sobre as orientações e políticas governamentais dos diversos órgãos do Estado.

O contexto dos términos dos governos de Perón e Vargas é brilhantemente explicado por Fausto e Devoto, assim como algumas de suas principais heranças:

Comparativamente, a queda dos dois regimes ocorreu de modo diverso, embora em ambos os cenários, o ator decisivo tenham sido as Forças Armadas. No Brasil, apesar do suicídio de Getúlio, a saída foi, *grosso modo*, mais negociada que cruenta, enquanto o desfecho na Argentina foi mais cruento que negociado. Isso refletia a diferente natureza da política nos dois países. No Brasil, existia uma longa tradição de compromissos entre as cúpulas do poder; a capacidade de mobilização popular era menor, tanto no campo situacionista como na oposição; as Forças Armadas estavam mais coesas, e a polarização que o getulismo suscitara na sociedade era menos profunda. Na Argentina, verificava-se exatamente o contrário: pouco nível de compromisso entre as elites políticas, uma sociedade mais conflituosa e polarizada, Forças Armadas muito mais fragmentadas e, ao mesmo tempo, com seus vários setores mais decididos a tomar o poder por conta própria. (FAUSTO e DEVOTO, 2005, p. 337 e 338.

A existência de uma sociedade mais fragmentada e mais conflituosa na Argentina do que no Brasil também determinou saídas e fins diferentes dos dois regimes expansionistas e com conseqüências marcantes para a relação entre Estado e sociedade que se estabeleceria nos anos posteriores. Sobre os desfechos Fausto e Devoto consideram que:

A saída brasileira, assim como em 1945 seria ambígua e preservaria boa parte dos quadros do getulismo e sua obra. A Argentina, ao contrário, seria drástica, prevalecendo nela o objetivo de “desperonizar” o país por completo. Na Argentina, as Forças Armadas ocupariam o poder em nome de uma revolução “libertadora”, enquanto no Brasil a solução seria mais institucional. Finalmente, a grande herança de Getúlio residiria no Estado por ele criado, enquanto

o legado de Perón seria não tanto o esforço do Estado, mas uma sociedade mais mobilizada e conflituosa. (2005, p. 338).

Os anos seguintes, apesar das instabilidades econômicas e políticas provenientes de algumas lacunas deixadas pelos modelos anteriores, desembocaram nos processos denominados “desenvolvimentismos”, que ocorreram tanto no Brasil quanto na Argentina. Esses modelos floresceram mesmo em um contexto de debilidade política e econômica, mas suscitando grandes expectativas e esperanças. Neste momento além do ator Forças Armadas ganhar força e se constituir um fator de perturbação da ordem democrática as profundas divisões sociais e ideológicas deram a tônica dos novos governos de Juscelino no Brasil e de Frondizi na Argentina.

1.3.1 – Os Desenvolvimentismos do Brasil e da Argentina

Comparativamente ao argentino, o desenvolvimentismo brasileiro teve um caráter mais pragmático e menos ideológico. Isso pode ser explicado tanto por alguns traços pessoais dos dois presidentes quanto pelos contextos sociais, políticos e históricos dos dois países. Enquanto Juscelino possuía boas experiências na carreira política, Frondizi fora apenas um líder parlamentar de destaque, sem nenhuma experiência de governo.

O discurso do desenvolvimentismo brasileiro era muito mais concreto e palpável (como a construção de Brasília) e bem menos confrontador do que o argentino. Essa diferença fundamental se deu talvez por um maior pragmatismo de Juscelino, que procurou não agitar muito as ideologias e promover um discurso unificador dos diversos setores políticos. A influência de pensadores provenientes da filosofia, da literatura e da política no caso argentino determinou um plano mais ideológico e dogmático do que o brasileiro.

No tangente à procura de “inimigos”, o desenvolvimentismo argentino identificava nas oligarquias latifundiárias o foco de atraso enquanto Juscelino Kubtschek jamais tocou neste ponto. Fausto e Devoto descrevem o início do governo do então presidente brasileiro:

O governo JK começou com grande ímpeto. Em primeiro lugar, estabeleceu um horizonte imaginário para a sociedade, um novo Brasil

cujo emblema seria a construção de uma nova capital: Brasília. Lançou também um Plano de Metas, ambicioso, mas de concepção simples, em cujo esboço haviam contribuído diversas mãos, tanto de técnicos moderados (“cosmopolitas”, segundo certa definição) quanto de nacionalistas, o que lhe dera a grande amplitude de objetivos, politicamente interessantes para diversos setores. Isso era rentável do ponto de vista político e compatível com a idéia de que era preciso atacar em todas as frentes ao mesmo tempo. Mas o núcleo central de seus objetivos residia no desenvolvimento econômico, do qual resultaria uma melhora no nível de vida da população. De certo modo, tratava-se de uma reformulação do modelo do último Getúlio, sem populismo. (FAUSTO e DEVOTO, 2005, p. 348).

Se no caso brasileiro o surgimento do desenvolvimentismo não era uma grande novidade e herdava ações do passado varguista, no caso argentino a situação econômica e política era bem diferente. Frondizi enfrentava a hostilidade de setores militares contrários à nomeação de alguns ministros, por considerá-los comunistas. No plano ideológico a semelhança se mantinha, a idéia era intervir em um conjunto de setores ao mesmo tempo, recorrendo para isso ao capital estrangeiro. Se comparado ao caso brasileiro, o desenvolvimentismo argentino era uma novidade bem maior, já que buscava combinar dois elementos básicos, um Estado forte e capital estrangeiro.

É observável que o plano de Frondizi foi menos coerente do que o de Kubtschek, porém focava os mesmos setores: estradas, eletricidade, petróleo, siderurgia, papel, celulose e automóveis. Outros setores mais específicos como a indústria petroquímica e o sistema de aeroportos também eram alentados pelo plano do presidente argentino.

No tocante ao consumo interno, na Argentina, novamente, esse fator ganhava mais destaque do que no caso brasileiro. As razões para isso eram muito mais sociais e políticas do que propriamente econômicas. Historicamente esse foi um dos pilares do governo e da ideologia peronista e no plano prático significava um incremento no consumo a partir do aumento dos salários (Frondizi aumentou os salários básicos em 60%) além do cumprimento de promessas feitas a Perón e aos peronistas, assim como um conseqüente aumento da sua popularidade. Frondizi também buscou regularizar pendências com empresas estrangeiras que estavam instaladas na Argentina sinalizando a boa vontade com o capital externo.

As políticas expansivas de Frondizi e de JK acabaram por gerar grandes déficits fiscais devido ao crescimento dos gastos estatais. As respostas dos dois presidentes foram um tanto quanto dessemelhantes. No caso brasileiro Juscelino só veio a esboçar um plano de estabilização depois de dois anos, enquanto Frondizi se demonstrou muito

mais paciente ao modelo de ortodoxia imposto pelos organismos de financiamento internacional, notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI). Fausto e Devoto destacam que “no Brasil, a resistência que ele gerou (plano de estabilização) e a vontade do presidente de não abrir mão do seu Plano de Metas fizeram com que o ajuste fosse, já de saída, mais brando, e depois simplesmente abandonado”. (2005, p.353).

A Argentina, ao contrário, radicalizou o plano de estabilização, mesmo com forte descontentamento social e um debate ideológico mais acalorado que no Brasil. Um exemplo da preocupação dos governos argentinos com a questão social, que sempre existiu em grau mais elevado do que nos casos brasileiros, está nos gastos sociais. No auge do desenvolvimentismo no Brasil, em 1958, o país consumia cerca de 28% do orçamento da União em gastos de defesa e apenas 11% no setor social. No caso argentino era bem diferente. Entre 1950 e 1958, na Argentina, se reduziu os gastos de defesa de 30% para 21%, e por outro lado o gasto social incrementara de 14% para 19%.

Esses números ilustram bem as tendências contrárias no tocante à integração e distribuição de renda nos dois países. Mesmo com uma maior obediência às recomendações do FMI, a Argentina conseguiu praticar uma maior integração social, o que pode ser explicado pela velha tradição de maior embate, maior inquietação e menor conformismo da sua sociedade em relação ao Estado.

Se com relação às políticas sociais a Argentina esteve praticamente sempre a frente do Brasil, no que tange ao profissionalismo dos técnicos da máquina pública, como já foi dito anteriormente, o que acontecia era justamente o inverso. No caso brasileiro uma das heranças virtuosas deixadas pelo período em que Getúlio Vargas esteve na presidência foi a existência de uma tecnocracia mais profissionalizada e mais poderosa que a argentina. No Brasil já existiam critérios de seleção do funcionalismo público pautados formalmente por critérios de mérito e cursos de formação para gestores públicos. Na Argentina o Instituto de Administración Pública (INAP) só seria criado mais à frente, em 1957.

Mesmo existindo na Argentina um alto grau de pessoas com formação universitária nos quadros administrativos, (praticamente 100%, contra 86% no Brasil) isso não refletia em grandes quantidades de economistas, por exemplo, mas sim grande parte de militares, advogados e jornalistas. Além disso, no governo de JK a estrutura da administração pública contava com mais continuidade tanto de técnicos quanto de instituições. O período de governo de JK teve como característica grande estabilidade

no que diz respeito a postos estratégicos das agências descentralizadas, ao contrário do país vizinho, que até mesmo em cargos de grande importância como no Banco Central e no Banco Industrial tiveram médias baixíssimas de permanência.

Na Argentina a composição de uma sociedade de tradição mais contestatória acarretava mais idas e voltas, processos mais complexos, ânimos mais arrefecidos, o que chegou a comprometer muitas vezes até mesmo a existência de estruturas burocráticas e de seu pessoal. Neste país a tradição liberal era mais arraigada na sociedade e de certa forma mais “ideológica” do que pragmática, como no Brasil, o que gerava grandes descontentamentos. Esses incômodos eram freqüentes entre os economistas da época e de uma camada social de grande relevância política: as Forças Armadas. Ademais, as políticas expansionistas e estatizantes eram, já há um bom tempo, sempre atreladas ao execrado peronismo, que desde a sua emergência promoveu grandes divisões no tecido social argentino.

Em resumo é possível dizer que o planejamento econômico do período desenvolvimentista no Brasil foi bastante simples, mais articulado e com respaldo de uma tecnocracia mais consolidada, enquanto no caso argentino foi de certa forma mais improvisado e sob bases técnicas menos preparadas e mais permeadas pelos interesses políticos.

Outra diferença substancial no tocante aos dois processos de elevado planejamento estatal foi o fato da coerência dos projetos de cada presidente. No caso brasileiro o Plano de Metas estava alinhado às propostas anunciadas por Juscelino em sua campanha. Já Frondizi praticava um modelo de políticas que era o oposto do que era até então defendido por ele próprio, um defensor do nacionalismo que “virava a casaca” ao apelar para a abertura aos investimentos internacionais. É claro que o custo político para Frondizi acabou sendo bem maior do que o brasileiro, já que o discurso do desenvolvimento era ideologicamente mais agressivo e, sendo assim, trazia à tona as suas contradições de uma maneira gritante.

Fausto e Devoto apontam para alguns fatores que explicam o fim da segunda experiência democrática brasileira de 1945 a 1964. Foram, segundo os autores, fatores externos e, sobretudo, internos, que precipitaram o fim deste período e o início do período autoritário. A influência dos Estados Unidos repudiando as iniciativas de nacionalização de suas empresas e o seu apoio secreto ao movimento militar se destacaram. Quanto aos fatores internos, de maior relevância, temos o desprezo pelo ideal democrático tradicional da direita do país, mas também encampado pela esquerda,

que não se empolgava muito com a idéia de uma democracia a despeito dos ideais de profunda reforma social ou até de uma revolução no país.

1.3.2 - Regimes militares: o início

No movimento de 31 de março de 1964 foi instaurado pela primeira vez um regime militar no Brasil, que chegou ao poder praticamente sem resistências. O golpe derrubou a ordem constitucional depondo o então presidente João Goulart e instituiu o Ato Institucional nº 1 que suspendeu direitos políticos de centenas de pessoas. Fausto e Devoto consideram que “processado a frio, sem resistência civil nem militar, o golpe representou uma trágica lição para os arautos do nacional-populismo e para os comunistas, que acreditavam na força de um dispositivo sindical desgarrado das bases e nas virtudes de um Exército democrático, expressão de uma indefinida ‘vontade popular’”. (FAUSTO E DEVOTO, 2005, p.383).

Na Argentina, em 1963, nas eleições convocadas pelos militares “legalistas” Arturo Illia se torna presidente e anula contratos firmados por Frondizi com companhias estrangeiras. Em 1965 com a atitude de Illia de forçar a saída do Comandante-Chefe do Exército Juan Carlos Onganía, há uma aceleração dos preparativos militares para um novo golpe contra a ordem institucional vigente. Em 1966 acontece o prenunciado golpe militar, liderado pelo Exército e com o apoio das classes médias e do sindicalismo peronista. O general Onganía assume a Presidência da República depois da chamada “Revolução Argentina”.

Os términos das experiências democráticas brasileira e argentina tiveram algumas diferenças. No caso brasileiro o processo aconteceu em meio a uma desordem econômica e a uma radicalização política. No país vizinho o contexto tanto econômico quanto político estava mais ameno. A investida militar argentina esteve ligada sobretudo a dois fatores: o papel dos militares, que uma vez se constituindo como um ator de peso no cenário social não quiseram mais sair de cena, sempre se constituindo como um foco de pressão aos chefes do Executivo nacional e também a questão do peronismo, que sempre vinha à tona no plano político e que provocava ao mesmo tempo amor e ódio.

Fausto e devoto fazem um balanço das iniciativas golpistas dos dois países no período de 1930 a 1966 ao dizer que:

Se observarmos em conjunto o período de 1930-1966, o primeiro fato a observar é que, em ambos os países, há um elemento de instabilidade inerente ao sistema institucional, ligado ao papel das Forças Armadas. A ordem institucional é rompida na Argentina em 1930, 1943, 1955, 1962 e 1966; no Brasil em 1930, 1937, 1945, 1954 e 1964. O panorama dessa instabilidade crônica é ainda mais nítido se a ele somarmos as intervenções fracassadas, ou seja, aquelas em que venceram os legalistas. Elas são tantas, especialmente na Argentina, que é praticamente impossível elencá-las. Recordemos apenas 1955 e 1961, no Brasil, e 1962 e 1963 na Argentina. Observemos também que o intervalo entre as rupturas vai-se encurtando, nos dois países, se incluirmos as duas malogradas tentativas de golpe, em 1955 e 1961. Por mais diferenças que se possam apontar entre as Forças Armadas argentinas e brasileiras, o fato é que as duas atuaram, por conta própria ou aliadas a outros setores, como um fator de desequilíbrio cada vez mais decisivo. (FAUSTO e DEVOTO, 2005, p.390).

Nota-se que na Argentina as disfunções do sistema político foram um tanto quanto maiores do que a brasileira. Isso se deve muitas vezes à falta de legitimidade de alguns presidentes que assumiram o governo do país. O maior radicalismo e a maior “independência” da sociedade argentina também são fatores que determinaram uma maior instabilidade política nesse período apresentado até aqui. As forças armadas foram o componente de vigília constante, mais na Argentina do que no Brasil, manifestando seus descontentamentos quase sempre pelo rompimento da estrutura institucional.

Se for possível resumir alguns aspectos importantes para além do campo político deve-se destacar que o Brasil, de uma maneira geral, consolidou um maior ritmo de desenvolvimento econômico do que a Argentina. Além das taxas mais elevadas, essas também foram mais sustentadas e com a preponderância da atuação estatal, notadamente na economia. Daí é possível tirar uma conclusão que é muito rica para a temática central desta tese: o Estado brasileiro, neste período, demonstrava ser mais moderno e mais eficaz do que o argentino, com uma tecnocracia e a construção de uma estrutura burocrática nos moldes weberianos.

Por outro lado o Estado brasileiro também foi mais excludente e mais autoritário do que o argentino, talvez pela histórica passividade da sociedade em relação à “máquina”, que muitas vezes viu as transformações bestializada e sem muito poder de luta. Isso não significa que não houveram lutas, resistências e contradições no caso brasileiro, mas o fato é que, comparativamente à Argentina, a sociedade brasileira freqüentemente se viu condicionada sob um poder descendente, com saídas negociadas entre as elites e com pouca ou limitada participação popular.

No caso argentino, o Estado não desempenhou tão brilhantemente esse papel eficaz nem orientador dos rumos do desenvolvimento. Sua burocracia estava muito mais sujeita às pressões e mudanças impostas pelas situações políticas, que em relação ao caso brasileiro sempre foi muito mais conflituosa e instável. O Estado brasileiro era mais forte e mais vigoroso do que no país vizinho e, a partir de 1930, se consolidou como hegemônico, tanto do ponto de vista prático quanto ideológico.

Para finalizar esta discussão vale destacar que mesmo nos períodos expansionistas e de consolidação dos Estados como grandes potencializadores do desenvolvimento nacional¹¹ houve uma substantiva diferença de fluxo de poder no Brasil e na Argentina. Se naquele país a figura do Leviatã hobbesiano ganhou musculatura e também um grande domínio sobre a chamada “sociedade civil”, neste, a sociedade civil impôs um jogo mais árduo, de fluxo de poder ascendente, o que pode ter gerado, a longo prazo, maiores rachaduras no tecido social do que no Brasil.

Indubitavelmente a discussão sobre este longo período histórico não se esgota aqui. Mas para o objetivo de apresentar de forma sucinta alguns dos principais acontecimentos políticos e contextos econômicos e sociais a tarefa se cumpriu. Entender o processo de desenvolvimento e consolidação do Estado argentino e brasileiro é condição necessária para se entender as futuras reformas administrativas de Carlos Menem e Fernando Henrique. A partir de esclarecidos alguns pontos do alargamento das bases estatais nesse interregno, passa-se à discussão dos novos contextos de autoritarismo nos dois países, assim como as suas aberturas democráticas e, comparativamente, os cenários que antecederam as reformas liberalizantes de Menem e FHC. Essa é a proposta do próximo tópico.

¹¹ Levando em conta a divisão estabelecida por este capítulo considera-se o pós-1930 como início da expansão dos Estados até meados de 1970/1980 na Argentina, e fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 no Brasil, quando as reformas liberais se iniciaram.

1.4 – Ditadura, autoritarismo e abertura democrática – o início do processo de mudança do perfil estatal no Brasil e na Argentina

Depois dos tópicos precedentes apresentarem, de forma resumida, algumas características da trajetória histórica, econômica e social do Brasil e da Argentina até meados da década de 1960, assim como as suas implicações para a relação entre Estado e sociedade, passa-se agora a discutir os processos históricos da ditadura¹², abertura democrática e o início das mudanças do perfil estatal nos dois países.

Primeiramente vale explicar que os processos de ditadura no Brasil e na Argentina não foram coincidentes com exatidão em suas cronologias e fizeram parte de uma onda de regimes militares que ascenderam ao poder em vários países da América Latina¹³. Também devem ser reservadas as diferenças e semelhanças em seus processos de maneira global. Para facilitar o entendimento destacam-se alguns marcos históricos nos casos brasileiro e argentino.

No Brasil tem-se o episódio de 31 de março/ 1º de abril de 1964, o golpe militar que depõe o então presidente João Goulart e assume o posto o general Humberto de Alencar Castelo Branco. Iniciam-se assim os governos militares no país, que com os seus Atos Institucionais (AIs) suspenderam direitos políticos, extinguíram partidos políticos e tornaram as eleições presidenciais indiretas. O período militar inaugurado em 1964 perdurou até 1985, ano que Tancredo Neves foi eleito presidente em eleições indiretas. Na ocasião, com a morte de Tancredo, o seu vice, José Sarney, assumiu o cargo no processo de retorno brasileiro à democratização.

Na Argentina, como já foi possível observar ao longo deste capítulo, esse período autoritário também foi mais heterogêneo e mais complexo. Em 1966, como já foi explicado no item anterior, houve o Golpe militar liderado pelo exército, que levou o general Onganía a assumir a presidência na chamada “Revolução Argentina”. Em 1970 o general Roberto Levingston substituiu Onganía, e logo em seguida, em 1971, é destituído pela Junta de Comandantes, oportunidade em que o general Lanusse assumiu

¹² Sobre as políticas de intervenção militar na América do Sul vale a pena a leitura do artigo de Barros (2009). O autor relativiza a importância do papel dos Estados Unidos e seu papel ativo na ascensão dos regimes militares. Barros trabalha com a idéia do “desemprego estrutural” das Forças Armadas e a autonomização do Estado, na tentativa de explicar a onda de governos militares na América do Sul.

¹³ Dentre os países que foram vítimas de regimes militares autoritários temos o caso do Chile (1973 a 1990), Uruguai (1973 a 1985), Paraguai (1954 a 1989) e Peru (1968 a 1980).

o poder. Em 1972, já enfraquecido, o regime militar liderado por Lanusse inicia uma abertura democrática negociada com Perón. Em 1973, após eleições livres, Héctor Cámpora assume a presidência, renunciando logo após, ocasião em que ocorreram novas eleições e finalmente Perón assumiu seu terceiro mandato.

Em 1975, com a morte de Perón, assume o governo a vice-presidente, sua esposa Maria Estela Martinez de Perón, a Isabelita Perón. Em meio à crise econômica, conflitos diversos e violência, um novo Golpe militar acontece, em 1976, e inicia-se na Argentina o chamado “Processo de Reorganização Nacional” que se corporifica na sangrenta ditadura iniciada pelo general Jorge Videla. Em 1981 assume o poder o general Viola, seguindo a ordem de sucessão da Junta Militar, que, neste mesmo ano, é deposto pelo general Galtieri, comandante-chefe do Exército.

Por fim, em 1982, com o insucesso argentino na Guerra das Malvinas, onde o país foi derrotado pelas forças armadas inglesas, há o colapso do regime militar diante de um contexto de grave crise econômica. O general Reynaldo Bignone é escolhido para conduzir a abertura democrática que se concretizou em 1983, com a vitória de Raúl Alfonsín, candidato radical que venceu o peronismo no contexto de eleições abertas e de retorno à democracia.

Depois de expostos alguns marcos cronológicos dos dois processos de ditadura e futura abertura democrática é imprescindível fazer alguns apontamentos comparativos sobre ambos os processos. Segundo Fausto e Devoto, a característica mais fundamental dos regimes militares brasileiro e argentino está ligada às novas relações estabelecidas entre Estado e sociedade. Segundo estes autores o que houve nesses anos foi um processo simultâneo de privatização dos Estados, com vistas aos grandes interesses dominantes e, ao mesmo tempo, um acentuado grau de autonomia estatal para a realização desses objetivos, principalmente no caso brasileiro, onde a maior fraqueza do tecido social colocou menos resistências às decisões unilaterais dos governos militares.

Ainda em uma perspectiva comparativa os autores supracitados ressaltam a maior homogeneidade do regime autoritário no Brasil. Isso pode ser observado mais facilmente pelo próprio fim do regime, que no caso brasileiro foi resultado de um longo processo político de abertura definida pelo general Geisel como “lento, gradual e seguro”. Na Argentina o fim do período militar se deu de forma abrupta, provocado principalmente pelo fracasso da Guerra das Malvinas, além de todas as crises econômicas que o país enfrentava.

Os governos militares argentinos, ao contrário dos brasileiros, tiveram alguns momentos de abertura democrática, mesmo que sempre sob a vigilância e a tutela das Forças Armadas. Com o início destes governos já em 1955, a partir da queda de Perón, seguiram, apesar de algumas interrupções, até a abertura em 1983. Os interregnos foram de 1958 a 1962, com a presidência do desenvolvimentista Frondizi, de 1963 a 1966, período da presidência de Artur Illia, e de 1973 até 1976, com as presidências de Cámpora, Perón e Isabel Perón.

Já no Brasil, a continuidade institucional foi bem maior do que a do país vizinho, mesmo que não isenta de alguns conflitos e problemas. O alto-comando do Exército e das Forças Armadas sempre teve papel decisivo nas escolhas dos candidatos à Presidência, porém os escolhidos tinham considerável autonomia e poder de decisão durante seus mandatos.

Ainda no caso brasileiro, não obstante as violências e atrocidades ocorridas, os militares criaram algumas regras que serviram como fator estabilizador das pressões políticas e sociais. Um bipartidarismo com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) atuando como partido da situação e de oposição consentida, respectivamente. Além disso, o funcionamento, mesmo que sob vigília, de instituições próprias à uma democracia liberal dava as vestes de uma democracia limitada e restrita, ou seja, uma espécie de democracia com ressalvas sobre possíveis ameaças subversivas à ordem pública.

Ao contrário do Brasil, na Argentina a representatividade política parlamentar foi praticamente inexistente nos governos militares. Além dessa diferença de atuação parlamentar, que no caso brasileiro não se restringia apenas a sacramentar os presidentes escolhidos, mas acabava de algum modo sendo palco de algumas vozes e descontentamentos, também há outra dessemelhança nos dois países: a questão da repressão.

Sobre este assunto Fausto e Devoto esclarecem:

Outro aspecto que marca diferenças entre os dois regimes é a maior abrangência da ação repressiva na Argentina, o que tem a ver com o amplo acirramento dos embates sociais, a amplitude das ações da guerrilha urbana e a maior fragilidade institucional do regime militar argentino. É possível sugerir ainda que o maior grau de intransigência das diferentes correntes políticas, sobretudo a partir do surgimento do peronismo, abriu caminho para um comportamento que levava à 'supressão do outro', a princípio no plano do discurso, escalando depois para o terreno da eliminação física. (FAUSTO e DEVOTO, 2005, p. 399)

Esse radicalismo nas perseguições foi uma marca bem mais visível na Argentina, principalmente durante o período do coronel Videla, tempo em que ocorreram os maiores atentados à vida humana em praticamente toda a história do país.

Já no campo econômico pode-se dizer que houve algumas diferenças entre os modelos implantados, ou mesmo, sobre os modelos econômicos que continuariam ou seriam modificados durante os governos militares. Partindo do raciocínio que tem orientado este capítulo, o qual busca trazer à tona a relação entre Estado e sociedade, ou seja, partindo de uma interpretação que busca observar a figura estatal em seu maior ou menor tamanho relativo às intervenções no plano econômico, político e social, é possível dizer que foi neste momento, que, na Argentina, houve uma guinada para o modelo neoliberal.

No Brasil, o Estado continuaria sendo o agente indutor do desenvolvimento econômico, de uma forma muito mais direta. Nesse sentido as empresas estatais brasileiras passaram a comandar os grandes investimentos dos insumos básicos e a absorver os recursos externos captados para este fim. Com o apoio e os incentivos, por exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), as estatais brasileiras assumiam a ponta da industrialização com investimentos gigantescos na infra-estrutura econômica e nos insumos básicos.

No que tange ao modelo econômico brasileiro houve certo continuísmo com o que era praticado nas décadas anteriores, mesmo que com algumas diferenças a plataforma era a mesma: o Estado como promotor do desenvolvimento nacional. O crescimento econômico brasileiro era perseguido a partir de uma crença na importância do Estado como agente imprescindível no processo. Nesse sentido as empresas estatais, que faziam parte da administração indireta no modelo institucional brasileiro, eram as principais responsáveis pelos níveis de ascensão da economia.

É possível dizer que no Brasil, no período dos governos militares, embora houvesse um grau elevado de autonomia da burocracia militar, o modelo de Estado como o grande dinamizador da economia não se alterou. Essa concepção prática de que o Estado era o centro irradiador do desenvolvimento econômico construída desde a revolução de 1930 por Vargas e pelos governos subsequentes ainda se manteve e foi pouco alterada. Mesmo com as poucas concessões à abertura democrática, a figura do Estado e notadamente das empresas estatais davam suporte ao desenvolvimento econômico do país.

Vale ainda destacar que esta situação só vai ser alterada, no caso brasileiro, durante o conturbado governo de Fernando Collor e consolidada durante o período de governo de Fernando Henrique Cardoso, oportunidade em que o mesmo propunha fazer ruir a Era Vargas, ou seja, mudar o papel do Estado frente à sociedade, assunto que será discutido mais pormenorizadamente nos capítulos seguintes.

Enquanto no Brasil os governos militares ainda mantiveram um modelo de desenvolvimento com suas bases no alargamento dos braços do Estado, na Argentina o processo de desmonte e desmantelamento do mesmo começava nessa época. Foi a partir do Golpe de 1976 que se começou a delinear as orientações que viriam a determinar as novas políticas econômicas e o definimento do Estado Argentino. As rachaduras do tecido social e os intentos de perseguição política tinham estreita relação com o modelo que se adotaria, como explicam Fausto e Devoto:

O golpe de março de 1976, que lançou a Argentina no período mais tenebroso da seqüência das ditaduras militares, teve como alvo principal a eliminação dos grupos armados – os Montoneros e o Exército revolucionário do Povo (ERP), em especial. Na área econômica, ocorreu o encontro entre as Forças Armadas e os setores mais duros do antiperonismo tradicional. A convicção de que o país se encaminhava para a desordem e para o abismo levou os militares a convergir com um programa econômico que lhes era oferecido, ainda que ideologicamente pudessem fazer-lhe restrições. Era necessário evitar, a todo custo, a tentação corporativista e estatista que corroera a Revolução Argentina, optando por um projeto de longo prazo que vislumbrava uma sociedade despolitizada, com um Estado menos poderoso. (FAUSTO e DEVOTO, 2005, p. 414).

Esse pensamento político-econômico que orientou o governo militar pós 1976 teve na adoção do modelo neoliberal a busca de se sanar as vicissitudes do modelo “estadocentrista” existente até então. Era uma resposta tanto no plano ideológico, quanto econômico e político à figura do Estado bem-feitor. Neste contexto destaca-se a figura do Ministro da Economia, Martinez de Hoz, que lançou o denominado Plano de Estabilização com o intuito de abrir a economia e transformar a sua estrutura eliminando os entraves ao “livre jogo do mercado”. Segundo Aldo Ferrer a estratégia se concentrou em três objetivos fundamentais: a abertura da economia, a redistribuição de renda e a reforma financeira, além de lançar mão de um instrumento importante, a política cambial.

O então Ministro Martinez com base nas cartilhas liberais atribuía as dificuldades da economia argentina a duas causas. A primeira era a distorção dos preços relativos internos, criada pelo processo anterior de substituição de importações. O segundo era o crescimento do Estado. Os objetivos de sua política econômica eram: a estabilidade de preços, o crescimento econômico e uma melhor distribuição de renda. Esses objetivos, diga-se de passagem, jamais foram alcançados. Pelo contrário, o fracasso do modelo implantado trouxe conseqüências gravíssimas ao país, como mostram as informações de Aldo Ferrer:

O tecido produtivo e social ficou gravemente prejudicado pela política econômica do processo, mas seu efeito mais profundo e permanente foi o aumento da dívida externa, que passou de 8 bilhões a 45 bilhões de dólares entre 1975 e 1983. O maior aumento correspondeu à dívida externa pública, que cresceu de 5 para 32 bilhões de dólares entre aqueles anos. Os indicadores de endividamento se multiplicaram. Em 1975 a dívida externa representava 2,5 vezes as exportações, e os juros pagos constituíam 14% delas. Em 1983 os valores eram 5,8 vezes e 64%, respectivamente. A essa altura, a Argentina era um dos países mais endividados do mundo. A crise argentina antecipou a da dívida externa da América Latina, deflagrada pelo anúncio do calote mexicano em agosto de 1982. (FERRER, 2006, p. 251)

Em linhas gerais as orientações econômicas alinhavadas principalmente a partir de 1976 não conseguiram os êxitos que se desejavam. Talvez o diagnóstico de que o modelo de substituição de importações estava se esgotando era correto. A necessidade da redefinição do papel do Estado em um contexto de globalização também era correta.

No entanto, as políticas implementadas de forma irresponsável, com uma drástica abertura da economia, que tinha o intuito de modernizar o aparelho produtivo nacional, tiveram efeitos perversos para um setor privado constituído em sua maioria por empresas de médio e pequeno porte. Fausto e Devoto (2005) argumentam que pela ineficiência da gestão, pelo atraso tecnológico e pela proteção e amparo sob o qual tinham se desenvolvido ao longo dos anos, esses setores empresariais não tinham condições de competir com os seus pares internacionais no contexto global.

Ainda no âmbito estatal também é fato que os militares argentinos não modernizaram a máquina pública, mas sim a deterioraram. Os níveis de atraso tecnológico eram candentes e o desmonte do aparelho de Estado do país trouxe conseqüências gravíssimas para toda a sociedade. Aldo Ferrer argumenta que esse

corroimento irrestrito do Estado provocou um colapso da densidade nacional e provocou as piores respostas possíveis às novas tendências da globalização.

Em uma análise comparativa e resumida do que foi apresentado sucintamente neste tópico cabem algumas considerações sobre a situação dos períodos militares nos dois países. Alguns aspectos são extremamente relevantes. O primeiro é que o processo se deu de forma mais heterogênea na Argentina do que no Brasil. Isso quer dizer que no Brasil a ditadura militar gozou de uma maior continuidade institucional, desde o seu início em 1964, até a abertura democrática em 1985. No país vizinho as ditaduras foram mais descontinuadas, porém percorreram um período maior, de 1955 com a queda de Perón, até 1983, com a abertura iniciada com o governo de Alfonsín.

Outro detalhe que deve ser grifado é o fato de que em ambos governos autoritários a existência da repressão e da violência foram recorrentes para calar as vozes contestatórias. Neste quesito os governantes argentinos superaram de longe os brasileiros. As ditaduras argentinas, principalmente no seu período mais cruento, a partir de 1976, praticaram verdadeiros extermínios, com requintes de crueldade e mecanismos horrendos de tortura como jamais vistos pelo seu povo.

No tangente à política a eliminação das oposições também foi um fato recorrente nos dois países. No caso argentino essa atitude foi mais drástica e profunda, enquanto no Brasil as vestes de uma democracia limitada abriam alguns espaços, por menores que fossem, a alguns diálogos. A sociedade argentina, tradicionalmente mais contestatória, sofreu rasgos maiores em seu tecido social.

No que mais interessa para a temática desta tese, com relação à envergadura dos Estados destes países nesses períodos ditatoriais é possível dizer que no Brasil a expansão continuou notadamente sobre as bases de uma economia impulsionada pela força das empresas estatais. A administração pública indireta ganhou força e foi a mola propulsora do desenvolvimento, principalmente por empresas de grande porte como a Eletrobrás e a Petrobrás.

Já na Argentina o que houve foi uma adoção pouco responsável à nova plataforma política que surgia na época, de redefinição dos Estados Nacionais ao processo de globalização. Nas palavras de Aldo Ferrer se resumem os principais acontecimentos no país a partir de 1976 e as suas conseqüências:

A proposta do golpe de Estado de 1976 era a erradicação da subversão, a solução da desordem econômica então imperante, o alinhamento do país com o Ocidente e o estabelecimento de um rumo para o desenvolvimento com base nos critérios racionais da economia de mercado e a abertura ao sistema internacional. Sete anos depois, a Argentina estava esmagada pelo desemprego e pela pobreza, por uma desordem econômica pior do que a que havia herdado, uma dívida externa asfixiante e as consequências da violação dos direitos humanos e da derrota na guerra das Malvinas. (FERRER, 2006, p. 252).

Na Argentina o processo de desmantelamento do Estado que já começara no período autoritário atingiria seu ápice a partir da presidência de Menem, a partir de 1989. No caso brasileiro a guinada ao neoliberalismo aconteceu também com a eleição de Fernando Collor, no mesmo ano, porém se intensificou nos futuros mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995.

Nos interregnos entre os fins dos governos militares de Brasil e Argentina e na retomada do modelo democrático, ambos os países tentavam se reorganizar política e economicamente. No Brasil a redemocratização, como já foi dito, foi lenta, gradual e pactuada, não ficando imune a todas as manifestações populares e descontentamentos como foi na grande movimentação popular intitulada “Diretas já”. O primeiro presidente do novo regime democrático era José Sarney que assumia a presidência do país com a tarefa de restaurar as instituições democráticas e eliminar os resquícios do autoritarismo.

Já na Argentina o marco da passagem para o regime democrático ocorreu em dezembro de 1983, quando Raúl Alfonsín, candidato da União Cívica Radical – UCR, derrotou em eleições abertas a figura do peronista Ítalo Luder, por maioria absoluta. O então presidente encarnava em seu discurso um reencontro com o progressismo e uma proposta que se aproximava da social-democracia. Porém os anos de Alfonsín se resumem em um êxito na transição política e um fracasso na transição econômica. A herança era péssima: altos índices de inflação, serviços públicos ineficientes, recessão, desemprego, dívida externa de 45 bilhões de dólares e outros vários desequilíbrios econômicos e sociais.

Fausto e Devoto (2005) fazem uma observação relevante sobre os períodos de retorno à democracia. Segundo eles, tanto na Argentina como no Brasil, houve uma mudança na concepção de alguns princípios básicos da vida social, na medida em que as crenças revolucionárias foram abandonadas e as críticas à democracia formal perderam consistência. Depois de provar o sabor amargo das veias autoritárias as sociedades

passaram a reconhecer a importância das eleições, a legitimidade dos mandatos dos eleitos, o respeito à liberdade de expressão, religião, sexualidade e opinião, dentre tantas outras. É claro que esses “valores democráticos” estavam em sua gênese e em meio ao temor de uma volta ao regime repressivo ganharam força na substituição das ideologias utópicas e revolucionárias.

Caminhando para o fim deste item e do capítulo apresenta-se um resumo dos períodos discutidos no quadro abaixo:

QUADRO 3
PERÍODOS HISTÓRICOS NA ARGENTINA E NO BRASIL

Períodos	ARGENTINA	BRASIL	Relação ESTADO X SOCIEDADE
1º Período Agro-exportador e gênese das indústrias	1880 a 1916 Unificação do país/República Oligárquica	1889 a 1930 Primeira República/República Velha/República das Oligarquias	Apesar de governos “liberais” o Estado era um forte agente potencializador das economias agro-exportadoras dos dois países
	1916 a 1930 Período dos Governos radicais	Política do Café-com-Leite	
2º Período Agropecuária, indústrias e diversificação da economia	1930 a 1943 A “década infame”	1930 a 1945 A Era Vargas	Período de maior presença do Estado na sociedade. Alargamento das bases estatais, protecionismo, substituição de importações e o Estado como o grande “empresário nacional”
	1943 a 1955 O Projeto Peronista	1945 a 1964 A República nova ou República de 46	
	1955 a 1976 Violência, instabilidade e conflito	1964 a 1985 A ditadura Militar	

3º Período Integração ao mercado global	1976 a 1983 Terrorismo de Estado e neoliberalismo	Da redemocratização em 1985 aos dois Governos de FHC (1995 a 2002)	Início do período das reformas neoliberais e da redefinição do papel do Estado frente à sociedade. Ideologia do Estado mínimo. Estado regulador e reformas nas Administrações Públicas
	Do retorno à democracia em 1983 ao Governo Menem (1989- 1999)		

Fonte: Elaboração própria

No quadro acima foram delimitados, e lembremos que toda delimitação cronológica é um pouco arbitrária, alguns dos principais marcos dos períodos apresentados e discutidos neste capítulo. O intuito foi o de entender quais os principais fatos históricos que tiveram consequências nos planos políticos, econômicos e sociais. As trajetórias políticas de Brasil e Argentina analisadas comparativamente reservaram boas revelações em suas similitudes e diferenças, o que deve contribuir para que se compreenda de forma mais rigorosa os processos de reforma de Estado e de reforma administrativa ocorridos nos governos de FHC e Carlos Menem.

Uma pequena reconstrução como a que foi feita auxiliará a compreender os porquês das reformas administrativas, quais foram suas heranças do passado e qual o nível de importância dessas heranças na construção de novos horizontes políticos baseados na essencial relação entre o Estado e a sociedade.

Na Argentina, o processo de mudança de Estado se iniciou primeiro, porém, ao que tudo indica, de forma mais radical do que no caso brasileiro. A semelhança está no fato de que dois governantes, Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso, que mesmo não sendo considerados como inauguradores desses processos de redefinição dos Estados em ambos os países, promoveram, cada qual a seu modo, o início da mudança da relação Estado X sociedade, processo que veio como resposta aos novos tempos de capitalismo global e de eliminação das barreiras econômicas entre os países do globo.

No próximo capítulo serão expostas algumas das bases teóricas que determinaram a construção do pensamento neoliberal. Serão referenciados os autores clássicos, precursores do liberalismo, em sua origem histórica, e os seus expoentes

contemporâneos, os autores considerados neoliberais, que de uma forma ou de outra forneceram sustentação teórica para as modificações das orientações políticas ocorridas a partir da década de 1970. O conhecimento da teoria ajudará a traçar os caminhos para o entendimento da idéia de reforma de Estado e de readequação da máquina pública aos novos modelos globais, temas que serão tratados no terceiro capítulo.

CAPÍTULO 2 – Liberalismo e neoliberalismo, a construção de uma teoria

No capítulo anterior foram discutidos diversos fatores históricos da formação social e política de Brasil e Argentina com o foco principal na relação entre Estado e sociedade. A partir do entendimento dos contextos que permitiram o surgimento dos governos considerados neoliberais faz-se necessário que sejam explicitados alguns aspectos dessa teoria que, mesmo com variadas interpretações, teve considerável influência no conjunto de políticas implementadas em ambos os países nos períodos de Menem e FHC. Nesse capítulo serão trabalhadas as teorias e os conceitos de alguns dos principais ideólogos do Estado mínimo. Essa empreitada será feita sem injustiças aos teóricos, que ao defenderem determinados padrões de intervenção (ou de não intervenção estatal) não poderiam levar em conta as variáveis políticas e históricas dos países que as adotaram.

2.1 - As raízes do pensamento liberal

É fato que o liberalismo se constitui uma corrente teórica de peso na história do pensamento filosófico-político mundial, desde a sua origem, nos pensadores clássicos, até a sua reconstrução nos limiares do século XX.

À primeira vista o neoliberalismo se constitui como um pensamento novo, ou melhor, uma nova forma do liberalismo clássico adaptado às realidades do mundo contemporâneo. Nesse contexto deve ser levada em conta a famosa “globalização”, seja esta das informações, da economia ou dos valores ocidentais; e de outros como o fracasso do socialismo real, a dominância do capitalismo norte-americano e a emergência dos mercados globais como grandes determinantes das economias dos países do globo.

O neoliberalismo cresceu e se desenvolveu a partir de acontecimentos, de modificações no modo de produção capitalista que se deram em âmbito global. Mas o que chama a atenção é a forma como ele de certa forma obteve total congruência com a linha de pensamento conservadora e defensora do substrato capitalista, que cada dia mais se constituiu como hegemônica e acabou por reger as políticas econômicas e sociais da maioria dos países.

Talvez se possa considerar como um dos principais pontos de partida do pensamento liberal clássico a publicação do livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, o qual afirma que o mundo seria mais racional, mais justo e mais eficiente quanto menos houvesse interferência do Estado na sociedade. A redução das suas atividades e a mínima intervenção em setores que devem ser geridos pelo mercado garantiria assim a produtividade e a competitividade nos diversos setores da sociedade.

O liberalismo clássico, fundamentado desde pensadores como Adam Smith, David Ricardo, Locke, passando por Kant, Mill, Tocqueville e o próprio Weber, baseia-se na ênfase no indivíduo como principal agente político. É o indivíduo o principal agente e não o Estado, sendo que este deve funcionar apenas como um árbitro para eventuais questões.

A partir desta máxima se desenvolve a concepção liberal do Estado, em que ele sirva como um elemento que garanta o livre progresso das capacidades de cada um. Ele tem o papel de garantir a plenitude da liberdade externa do indivíduo, e se torna legítimo na interferência em casos em que essa liberdade esteja sendo ameaçada.

Ainda no âmbito dos liberais clássicos, faz-se necessário a referência a um dos pilares deste pensamento, o filósofo inglês John Locke. Esse pensador, que se pautava pela defesa do direito à propriedade, direito esse anterior mesmo ao contrato social¹⁴, julgava que a propriedade já existia no estado de natureza, e sendo uma instituição anterior à sociedade não poderia ser violada de forma alguma pelo Estado, pois se constitui como um direito natural do indivíduo.

Locke acredita ainda que o contrato social acontece porque mesmo o estado de natureza sendo um estado relativamente pacífico não está isento de alguns inconvenientes. Dentre estes inconvenientes se destaca um, o da violação da propriedade, que na falta de uma lei estabelecida, de um juiz imparcial e de uma força coercitiva capaz de garantir a execução das sentenças pode dar espaço a um estado de guerra de todos contra todos. É, portanto, a inviolabilidade da propriedade e a busca de se estabelecer um juiz em comum entre os homens, que traz a necessidade da passagem ao estado civil ou político.

¹⁴ Como já é bem sabido Locke é um autor contratualista, que juntamente com Rousseau, Hobbes e Kant, dentre outros, acredita no surgimento da sociedade a partir de um contrato social. Sendo assim concebem, mesmo que de formas diferentes, pelo menos três estágios: o estado de natureza, o contrato social e o estado civil ou político. Os contratualistas acreditam que o surgimento da sociedade civil se deu a partir de um pacto social, que seria o início de um estado político organizado. É importante observar que cada autor contratualista busca conceituar esses estágios de forma diferente, na medida em que utilizam diversos argumentos que possam justificar a passagem de um estágio a outro.

A preservação da propriedade e a proteção dos indivíduos às invasões externas são os objetivos e os fundamentos da existência do Estado para Locke. O pensador considera ainda que não importa qual seja a forma de governo vigente, seja ela democracia, monarquia ou oligarquia, desde que ela tenha como finalidade principal a conservação da propriedade.

Outro fator a se destacar na filosofia política de Locke é o fato de que o poder legislativo deve ser o “grande poder” a ser respeitado e acatado. É no seio do parlamento, que segundo Locke se devem concentrar as principais decisões, e os demais poderes, executivo e federativo, devem ser subordinados ao primeiro. É claro que o enfrentamento histórico pelo qual Locke se deparava deve ser devidamente pesado para que se possa compreender melhor o fato de se dar tão elevada importância ao poder legislativo. É no calor das disputas entre o absolutismo e o liberalismo no século XVII, na Europa, é que se dava o embate político entre a coroa e o parlamento, e Locke era na ocasião um ferrenho defensor do parlamento como principal agente político.

É interessante se destacar que o liberal dessa época, diferentemente do neoliberal da contemporaneidade, era um progressista, na medida em que buscava romper com as amarras do absolutismo arcaico, e que deveria então dar lugar a uma nova forma de encarar a política baseada em preceitos liberais, com ênfase no indivíduo como fator principal na sociedade e não mais em um poder absoluto e ilimitado. Ao contrário do liberalismo do século de Locke, o pensamento neoliberal, que reconfigurou suas máximas a partir das novas “vestes” do capitalismo contemporâneo se constituiu como expressão ideológica de movimentos conservadores e neo-conservadores em todo o mundo.

Ainda considerando os ícones do pensamento liberal, como expoentes de uma nova ordem política, que surgia nos séculos de emergência do capitalismo, destacam-se ainda dois intelectuais importantes e que também fornecem ricos elementos para que se entenda a essência do pensamento liberal, gênese do neoliberalismo. São eles: Alexis de Tocqueville e Stuart Mill.

Primeiramente, algumas considerações sobre Stuart Mill, pensador que testemunhou mudanças fantásticas na economia e na política do seu país, a Inglaterra. Essas mudanças influenciaram de modo profundo o pensamento do autor, e estavam enraizadas na Revolução Industrial, mais precisamente na segunda metade do século XVIII. Mill não viveu os primeiros momentos dessa Revolução, entretanto foi

contemporâneo de seu apogeu, quando as ferrovias inglesas se estendiam por lugares até então não imaginados: era a consolidação do Império Britânico.

Nesse contexto ocorreram importantes mudanças econômicas, sociais e principalmente políticas. Dentre elas, pode-se destacar como alguns reflexos dessa afirmação da Inglaterra como nação hegemônica: o surgimento de uma classe operária (justamente a partir da emergência da produção industrial), de uma burguesia industrial e financeira e a universalização de uma economia em bases monetárias.

A partir desses fatores históricos Mill, um pensador liberal, se defrontava com duas questões principais: a primeira era a de se constituir um conjunto de instituições que fossem capazes de canalizar e dar voz à oposição, criando assim um sistema legítimo de contestação pública. A criação de mecanismos para absorver a competição pela distribuição e alocação de recursos da sociedade seria uma necessidade que se imporia à intelectualidade do tempo de Mill. Esses procedimentos, uma vez institucionalizados, seriam capazes de dar voz à oposição, canalizando a insatisfação e neutralizando fatores desagregadores, pois esses seriam alternativas de governo.

Já outra preocupação presente para Stuart Mill era a de que com o alargamento das bases sociais do sistema político, reflexo dos fatores históricos citados acima, se fazia necessário buscar meios que incorporassem esses setores da sociedade, que, a cada dia se tornavam mais amplos e necessitavam de voz no meio político, já que se constituíam como força econômica e social. A questão candente e que pairava sobre a mente das elites políticas e intelectuais da época era de como incorporar pacificamente, sem maiores rupturas, essa nova classe que batia nas portas do sistema político da época, na Inglaterra.

Esse é o pano de fundo que modela de certa forma a trajetória intelectual e da própria vida de Mill, que é apontado como um dos maiores expoentes do movimento liberal inglês do século XIX. A preocupação filosófica do então pensador liberal aflora logo na introdução do seu principal livro, *Sobre a liberdade*¹⁵, onde o autor afirma que:

O assunto deste ensaio não é a chamada liberdade do querer, tão infortunadamente oposta à doutrina mal denominada 'da necessidade filosófica'; e sim a liberdade civil ou social: a natureza e os limites do poder que a sociedade legitimamente exerça sobre o indivíduo. (MILL, 1991, p. 45)

¹⁵ MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991.

Ele continua com o raciocínio que segue a sua preocupação central de se fazer um esforço articulado para enquadrar e responder à demanda do movimento operário inglês. Suas palavras demonstram seu pensamento:

O que se fazia, agora, necessário era que os governantes se identificassem com o povo, era que o interesse e a vontade deles fossem o interesse e a vontade da própria nação. A nação não carecia se proteger contra a própria vontade. Não havia receio da tirania dela sobre si mesma. Fossem os governantes efetivamente responsáveis perante ela, prontamente removíveis por ela, e a nação poderia aceder em confiar-lhes um poder de que ela própria ditaria o uso a ser feito. O poder era o próprio poder da nação, concentrado, e numa forma conveniente ao seu exercício. Esse modo de pensar, ou melhor talvez – de sentir, tornou-se comum na última geração do liberalismo europeu, na seção continental do qual ainda aparentemente predomina (MILL, 1991, p. 47).

Essa tentativa de incorporação das massas operárias dava o tom do pensamento de Mill, em que procura fazer uma inversão de um tipo de pensamento descendente de poder para uma visão ascendente. Por isso é considerado por muitos um grande representante do pensamento liberal-democrático do século XIX. Ele começa a reconhecer que a participação política não deveria ser apenas um privilégio de poucos e que o Estado liberal deveria nutrir mecanismos para institucionalizar a participação política das classes trabalhadoras que surgiam como um novo ator na cena política.

Todavia não se pode dizer com tanta contundência que Stuart Mill é um democrata radical, ele critica veementemente uma tirania da maioria, sendo contra leis classistas e destacando duas medidas para que nenhum interesse seccional prevaleça sobre os outros. Em primeiro lugar defende a adoção de um sistema eleitoral proporcional, que possa garantir a representação das minorias.

Em segundo lugar considera o voto plural como um fator importante, na medida em que os votos devem ser contados com pesos diferentes. É justamente contra uma polarização entre interesses de patrões contra empregados que ele defendia uma segunda solução, um peso maior ao voto das elites culturais, como uma forma de contrabalançar os interesses conflitantes na sociedade. Essa espécie de balanceamento da posição feito pelas elites culturais seria importante, devido ao esclarecimento e ao maior despojamento de interesses econômicos diretos dessa parcela da população.

Por fim faz-se importante destacar um pouco da filosofia política de Mill, que está intrinsecamente ligada com sua concepção ética, conhecida como utilitarismo. Essa corrente de pensamento foi herdada por Mill de seu pai James Mill e do pensador Jeremy Bentham e está fundamentada na idéia de que o homem é por natureza um maximizador do prazer, da felicidade e um minimizador do sofrimento. A sociedade, a partir dessa concepção, é o agregado dessas consciências aut centradas e independentes, cada qual buscando maximizar os seus desejos e vontades. A quantidade de bem-estar para o utilitarismo é devidamente pesada numa subtração entre o prazer e o desprazer, sendo o resultado bruto, ou o “saldo” de felicidade, preponderantes nas decisões e ações dos indivíduos.

É a partir desses princípios básicos do utilitarismo que Mill raciocina, vendo no bem-estar assegurado, o critério último de avaliação de qualquer governo ou sociedade como um todo. Ele troca o conceito de felicidade, típico da filosofia moral do utilitarismo, pelo das capacidades humanas e a necessidade vital do desenvolvimento delas. O governo democrático é para Mill aquele que melhor permite o desenvolvimento dessas capacidades humanas. Daí a sua ênfase na diversidade e no conflito social como forças motrizes das reformas e das mudanças sociais. Em *Sobre a liberdade* Mill destaca:

Se, todavia, a perniciosa operação de suprimir o livre debate, quando as opiniões aceitas são verdadeiras, se restringisse a deixar os homens na ignorância dos fundamentos das suas opiniões, poder-se-ia pensar que, se isso é um dano intelectual, não o é moral, e não atinge o mérito das opiniões quanto à sua influência sobre o caráter. O fato, contudo, é que na ausência de debate, não apenas se esquecem os fundamentos das opiniões, mas ainda, muito freqüentemente, o próprio significado delas. (MILL, 1991, p. 81).

O cerne do argumento construído por Mill é simples, ele elogia a diversidade e o conflito social. É na a divergência de opinião e no confronto de idéias que se produz o desenvolvimento e o aprimoramento das sociedades humanas. É na administração do dissenso, numa espécie de pluralismo, que Mill busca pensar uma forma de Estado que venha justamente garantir o desenvolvimento das capacidades humanas e vai ao encontro de um modelo liberal que se desenhava na sua Inglaterra.

Se Mill deu uma grande contribuição para o pensamento liberal e democrático, com Tocqueville, seu contemporâneo, também não foi diferente. Esse pensador é considerado como um dos maiores nomes do liberalismo e em sua principal obra

*Democracia na América*¹⁶ ele desvenda muitos fatores importantes dessa concepção de Estado e de Governo. Essa principal obra do autor se divide basicamente em duas partes. O primeiro volume que se constitui basicamente num estudo etnográfico e histórico dos Estados Unidos, a nação que despontava como modelo liberal-democrático a ser admirado por outros países. No segundo volume ele busca fundamentar uma espécie de teoria geral da democracia discutindo os fundamentos de um Estado democrático.

A questão central para esse pensador liberal é basicamente a preocupação de como se fazer para que o desenvolvimento da igualdade não seja fator inibidor da liberdade, podendo isso vir a destruí-la. A igualdade humana é, para Tocqueville, quase uma providência, algo para o qual todas as nações do mundo caminhariam, cada qual a seu tempo e a seu modo. Diante disso o grande cuidado deve ser o de se garantir que o excesso de igualdade atingido pelos povos não seja um fator inibidor da liberdade.

A igualdade para esse pensador se identifica fortemente com a democracia, e é a partir do modelo americano estudado por Tocqueville que se fundamenta uma espécie de “tipo ideal” de democracia, observada historicamente a partir de seu estudo etnográfico. Ele busca destacar alguns fatores como a lei da herança e a religião como focos irradiadores das bases do pensamento democrático naquele país. Destaca também o peso das associações civis e da liberdade de imprensa nesse processo, entre outros. A igualdade é, portanto, algo irrefreável, uma espécie de caminho instintivo das sociedades humanas. Acrescenta ainda que a soberania do povo americano salta aos olhos como em nenhum outro país do mundo:

Na América, o princípio da soberania do povo não é estéril nem está escondido, como sucede em outras nações; é reconhecido pelos costumes e proclamado pelas leis; espalha-se livremente e chega sem impedimento às suas conseqüências mais remotas. Se existe país no mundo onde a doutrina da soberania do povo pode ser razoavelmente apreciada, onde ela pode ser estudada na sua aplicação aos negócios da sociedade, e onde seus perigos e suas vantagens podem ser julgados, esse país é com certeza a América.. (TOCQUEVILLE, 1969, p. 68).

Qual seria então a preocupação central de Tocqueville? Era a de se construir uma nova ciência política, na medida em que no novo tempo em que a humanidade se

¹⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**; edição condensada. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

encontrava, de alastramento da igualdade, que essa se desenhasse de uma forma liberal e não despótica. Isso quer dizer que, de acordo com o pensamento desse autor, o progresso da igualdade pode resultar, nem sempre, numa sociedade livre. Essa nova ciência política deveria garantir então a liberdade nesses novos tempos de igualdade.

Desse temor de que uma sociedade possa se tornar não-livre, pelo excesso de igualdade é que Tocqueville chama a atenção e critica o que chama de “Tiranía da maioria”, um fenômeno que, segundo ele, se afirma pelo plano da opinião social, onde a maioria acaba por impor sempre sua opinião sobre as minorias, e isso acaba por ter um reflexo no plano político. Daí pode-se falar que há uma relação entre a igualdade e a tirania da maioria, visto que o excesso da primeira gera a segunda, e a partir disso a liberdade se encontra ameaçada. Nesse contexto, de preponderância de uma maioria, uma visão minoritária acaba se tornando algo provocativo e de certa forma desconfortante em relação ao sentimento da maioria das pessoas. Para ele:

A maioria, portanto, naquele país, exerce uma autoridade real e prodigiosa, e um poder de opinião quase tão grande; não existem obstáculos que possam impedir, ou mesmo retardar, o seu progresso, de modo a fazê-lo atender às queixas daqueles que ela esmaga no seu caminho. (TOCQUEVILLE, 1969, P. 133).

Prossegue ainda dizendo que “tomada coletivamente, maioria é apenas um indivíduo cujas opiniões e, freqüentemente, interesses são opostos aos de outro indivíduo, intitulado minoria” (TOCQUEVILLE, 1969, P. 133) e com isso demonstra o perigo dessa possível dominância da maioria nos Estados Unidos:

...não digo que haja um uso freqüente de tirania na América, hoje em dia; mas afirmo que não existe uma barreira segura contra ela, e que as causas que podem moderar o governo naquele país, encontram-se nas circunstâncias e maneiras do país mais do que em suas leis. (TOCQUEVILLE, 1969, P. 135).

Para sanar essa supremacia da maioria existem, segundo Tocqueville, alguns mecanismos sociais e ideológicos que podem atuar para impedir o triunfo dessa espécie de tirania. Dentre eles se destacam alguns como a divisão dos poderes, a existência de dispositivos que impeçam que a maioria se estabeleça permanentemente no poder, a divisão entre esferas e níveis de governo, a liberdade de imprensa e tantos outros.

Segundo Tocqueville “... a maioria possui ao mesmo tempo um poder físico e moral, que atua tanto sobre a vontade como sobre as ações, e reprime não só todos os desafios mas todas as controvérsias”(1969, p.136). Todavia ele destaca que com alguns mecanismos minimizadores desse processo de ascensão dos interesses da maioria, se impede então o surgimento de uma sociedade de massas, que resultaria em uma tirania da maioria e também no surgimento de um Estado autoritário-despótico.

Tocqueville chama a atenção ainda que o excesso de individualismo engendrado pelo capitalismo, em que o cidadão se dedica cada mais aos seus afazeres particulares, abandonando assim cada dia mais o interesse pela coisa pública, não permita que o indivíduo se torne facilmente conduzido pelos poucos profissionais da política. Acrescenta ainda que esse desinteresse das pessoas pela atividade política acaba por possibilitar o estabelecimento de um Estado que aos poucos tomará para si todas as atividades. Esse Estado começará por decidir sozinho sobre praticamente todos os assuntos públicos e aos poucos se agigantará podendo intervir nas liberdades fundamentais dos cidadãos, ferindo a liberdade dos indivíduos.

Como remédio para que isso não aconteça, e isso Tocqueville pôde observar no seu estudo sobre os Estados Unidos, ele ressalta alguns fatores. Ele percebe que a existência de instituições que desenvolvam a descentralização administrativa ou que levem os cidadãos a se associarem para a defesa dos seus direitos obriga de alguma forma uma maior participação das pessoas na vida política da sua região. Igualmente, a permanência de uma Constituição e de leis que possam garantir a manutenção das liberdades fundamentais das pessoas também age no sentido da conservação da liberdade e da igualdade e a boa convivência das duas. A democracia não precisa e nem pode ser somente igualitária, ela tem que ser, por si só, mantenedora da liberdade dos indivíduos, esse é seu principal objetivo.

Por fim fica claro que para Tocqueville a liberdade humana nas nações é algo frágil e que seu preço é a eterna vigilância. Enquanto a igualdade se realizará quase que necessariamente na história, a liberdade deve ser protegida e guardada com muito cuidado já que pode ser ameaçada por diversos fatores. O maior exemplo de que o excesso de igualdade não possui congruência total com a liberdade, e essa sim deve ser garantida e preservada a todo custo, é o fato da experiência dos regimes socialistas, nos quais, sob o argumento da busca pela igualdade, o que aconteceu foi o cerceamento, na maioria das vezes, da própria liberdade.

Após a exposição de alguns dos principais autores e elementos constitutivos do pensamento liberal é importante que sejam feitas considerações sobre as bases do pensamento considerado como “neoliberalismo”. Esse ideário, que orientou muitas das políticas implementadas pelos presidentes que são foco desta tese, será analisado mais detalhadamente no próximo subitem.

2.2 - As raízes do pensamento neoliberal

É fato que o Neoliberalismo, como já diz seu prefixo “neo” é uma nova forma de liberalismo, uma releitura ou readequação dessa corrente política a alguma nova realidade histórica da sociedade humana. É uma ideologia, uma forma de se encarar o mundo social baseada em certas máximas, que, mesmo criticáveis, acabaram sendo orientadoras de ações políticas em diversos países do globo.

Já no início do século XX essa corrente começou a se corporificar tendo como um de seus “profetas” o austríaco Ludwig von Mises, que, em seu livro “As seis lições” (1998), já considerava que “a idéia de intervenção governamental como ‘solução’ para problemas econômicos dá margem, em todos os países, a circunstâncias no mínimo extremamente insatisfatórias e, com freqüência, caóticas.” (MISES, 1998, p.49).¹⁷

Esse pensador é ferrenho nas críticas ao intervencionismo estatal e acredita que esta “intromissão” do Estado deve se reduzir ao mínimo possível. Para Mises “o intervencionismo significa a não-restrição, por parte do governo, de sua atividade, em relação à preservação da ordem, ou – como se costumava dizer cem anos atrás – em relação à ‘produção da segurança’. O intervencionismo revela um governo desejoso de fazer mais. Desejoso de interferir nos fenômenos de mercado” (MISES, 1998, p. 37).

Mises traz importantes contribuições para o pensamento neoliberal, e como se pode observar a partir das suas idéias acima, é um defensor do Estado mínimo não-intervencionista. Um dos motes de sua crítica pode ser observado quando o autor detalha que o governo goza de condições diferentes de uma empresa, já que pode ir em frente com um déficit porque tem o poder de aumentar os impostos à população.

¹⁷ Para se conhecer melhor sobre esse autor segue-se uma pequena bibliografia encontrada no livro: “As seis lições”. Numa pequena introdução, na página VII, são revelados os seguintes dados: “Ludwig Von Mises é praticamente desconhecido no Brasil. E, no entanto, é um dos responsáveis pelo renascimento do pensamento liberal depois da Segunda Guerra Mundial. Nascido em 1881, em Lemberg, no então Império Austro-Húngaro, gradua-se em Direito e Economia na Universidade de Viena e assimila os ensinamentos da grande ‘Escola Austríaca’ de economia. Entre suas obras mais importantes encontram-se *The Theory of Money and Credit* (1912), *Human Action* (1949) e *Theory and History* (1957).”

Segundo ele se as pessoas se dispuserem a pagarem impostos mais elevados, levando assim adiante essa “empresa deficitária”, que não está sendo administrada com eficiência, ela poderá mesmo assim se manter em atividade.

Ele ressalta ainda, no mesmo livro, que a “chamada ‘experiência soviética’ mostra tão-somente que o padrão de vida na Rússia Soviética é incomparavelmente inferior ao padrão alcançado pelo país mundialmente reputado o paradigma do capitalismo: os Estados Unidos” (MISES, 1998, p. 33). Acrescenta também que esse país, berço do capitalismo, permite um maior desenvolvimento das tecnologias, dos inventos e das inovações, provenientes do empresariado que atua dia e noite buscando novidades para atrair o consumidor.

Fica claro que Mises foi um grande precursor do pensamento neoliberal, ditando já algumas estratégias e fazendo críticas consistentes ao modelo de planejamento estatal. Porém quem bebeu desta fonte e também é discípulo dessa escola austríaca, assumindo o papel de líder e patrono da causa foi Friedrich Von Hayek. Friedrich Von Hayek, ou simplesmente Hayek, é considerado o maior, ou um dos maiores precursores do pensamento neoliberal, com suas idéias apresentadas no seu famoso livro *O caminho da servidão*, de 1944, que se afamou como um dos manifestos inaugurais dessa corrente teórico e política, que passaria a dominar muitas vezes o modo de fazer política no final do século XX.

Hayek é considerado como o maior expoente do pensamento liberal contemporâneo, batizado por tantos, como já se sabe, de neoliberalismo. No seu livro “Caminho da servidão”, traz críticas ferrenhas ao modelo de planejamento estatal. Ele define o socialismo da seguinte forma: “socialismo equivale à abolição da iniciativa privada e da propriedade privada dos meios de produção, e à criação de um sistema de ‘economia planificada’ no qual o empresário que trabalha visando o lucro é substituído por um órgão central de planejamento” (HAYEK, 1990, p. 55).

Percebe-se que o seu alvo principal é o modelo socialista, tão em voga na sua época. Hayek advoga em rejeição das diretrizes desse sistema que segundo ele deve a sua popularidade em grande parte ao fato de que as pessoas tendem a tratar dos seus problemas ordinários da forma mais racional e planejada possível. Todavia Hayek chama a atenção para o fato de que os planejadores, mais precisamente no campo econômico e político, acabam por exigir um controle centralizado de toda a atividade econômica de acordo com um plano único. Dessa forma, esse “plano único” estabelecerá de maneira planejada a maneira como os recursos da sociedade sejam

dirigidos de forma mais consciente e previsível possível a fim de servir a objetivos determinados.

O autor destaca que não se deve confundir a oposição a essa espécie de pensamento contrário ao planejamento com uma atitude dogmática de *laissez-faire*. Segundo ele a doutrina liberal “é a favor do emprego mais efetivo das forças da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão” (MISES, 1998, p. 58). Dessa forma pode-se observar que a doutrina liberal, segundo Hayek, não nega, e até enfatiza, a existência de uma estrutura legal que seja cuidadosamente elaborada para garantir a plena concorrência no âmbito do mercado. Essa doutrina, em sua visão, tampouco deixa de reconhecer que no caso de não se darem as condições necessárias para a realização da plena concorrência possa se recorrer a métodos capazes de orientar a atividade econômica.

A concorrência é, nesse sentido, o método superior, pois é o único capaz de ajustar as atividades humanas entre si sem que haja uma intervenção coercitiva ou arbitrária por parte de alguma autoridade. Hayek salienta que “uma das principais justificativas da concorrência é que ela dispensa a necessidade de um ‘controle social consciente’ e oferece aos indivíduos a oportunidade de decidir se as perspectivas de determinada ocupação são suficientes para compensar as desvantagens e riscos que a acompanham” (MISES, 1998, p. 58).

Mesmo com uma certa “pureza” da não-interferência estatal nos diversos âmbitos da sociedade, o liberalismo desse autor admite alguns casos extremos, ou como se parece em primeira vista, não tão extremos assim. É que, apesar de o uso da concorrência como um princípio norteador da organização social, Hayek admite que as intromissões governamentais podem, em alguns casos, auxiliar consideravelmente o funcionamento e o dinamismo das atividades econômicas.

Ainda um pouco mais sobre a questão do patamar aceitável de interferência estatal na sociedade podem ser citadas as palavras do próprio autor:

Criar condições em que a concorrência seja tão eficiente quanto possível, complementar-lhe a ação quando ela não possa ser, fornecer os serviços que, nas palavras de Adam Smith, ‘embora ofereçam as maiores vantagens para a sociedade, são contudo de tal natureza que o lucro jamais compensaria os gastos de qualquer indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos’, são as tarefas que oferecem na verdade um campo vasto e indisputável para a atividade estatal. Em nenhum sistema racionalmente defensável seria possível o Estado ficar sem qualquer função. Um sistema eficaz de concorrência necessita, como

qualquer outro, de uma estrutura legal elaborada com inteligência e sempre aperfeiçoada. (HAYEK, 1990, p. 60).

É claro que mesmo com todas as ressalvas e explicações de alguns ramos de interferência estatal o grande mote do livro citado é a crítica ao modelo socialista. Hayek não descansa na sua tentativa de desconstrução de um modelo baseado no planejamento e na concentração de poder no aparelho estatal. Ele considera no “Caminho da Servidão” que “segundo as idéias dominantes, o problema já não está mais em saber qual a melhor maneira de utilizarmos as forças encontradas numa sociedade livre.” (HAYEK, 1990, p. 45). Acrescenta ainda que, no campo político de sua época, alvo em que ele mira suas críticas ferrenhas e irônicas, se decidiu “prescindir das forças que produziram resultados imprevistos e substituir o mecanismo anônimo e impessoal do mercado pela condução coletiva e ‘consciente’ de todas as forças em direção a objetivos deliberadamente escolhidos” (HAYEK, 1990, p. 45).

Hayek rejeitava o modelo socialista e/ou qualquer modelo que buscasse suprir em excesso as demandas da sociedade através do aparelho estatal. Este deveria cumprir apenas as mínimas tarefas relacionadas ao bom funcionamento do mercado competitivo, com suas leis que, em última instância, seriam o critério de justiça, de eficiência e de pleno funcionamento das sociedades. O pensamento neoliberal de Hayek, em que o autor redesenhara o liberalismo clássico, acabou por ditar a nova onda intelectual iniciada na década de 80 que propunha algumas reformas básicas nos aparelhos de Estado dos países capitalistas.

O autor afirma que “embora os socialistas já não tenham um plano preciso quanto ao caminho para atingir os seus objetivos, eles ainda almejam manipular a economia de modo que a distribuição de renda se processe em consonância com a sua concepção de justiça social” (HAYEK, 1983, p.311). Isso demonstra que o modelo de planejamento socialista busca uma espécie de “justiça social” baseada nos preceitos da previsão e no controle da economia e das outras demais instâncias sociais pelo aparelho estatal.

Segundo a sua visão, o modelo socialista pretendia promover uma reorganização completa da sociedade com base em princípios novos e considerando que os postulados do sistema existente eram apenas obstáculos a serem eliminados.

Enquanto para Hayek o modelo socialista tinha um significado preciso: “O objetivo comum de todos os movimentos socialistas era a estatização dos ‘meios de

produção, distribuição e intercâmbio’, de modo que toda a atividade econômica fosse dirigida de acordo com um plano global, para um ideal de justiça social” (HAYEK, 1983, p.308), o chamado Estado do bem-estar social ou Previdenciário, como é batizado por ele, não possui um objetivo ou status tão claro. A qualificação dada por ele ao Estado chamado previdenciário recai sobre qualquer Estado que assuma outras funções, além da manutenção da lei e da ordem.

Procedendo a argumentação, o teórico levanta o fato de que o Estado Previdenciário acaba por abranger um número muito maior de questões tidas como até certo ponto legítimas e irrepreensíveis. Porém, mesmo reconhecendo que o aparelho estatal pode ser uma agência de serviços, que em algumas instâncias não causaria prejuízos ou mesmo auxiliaria na execução de alguns fins desejáveis, Hayek considera que acabam por representar mesmo assim um poder coercitivo. Isso acontece porque na medida em que essas novas atividades previdenciárias surgem, são elas por si só ameaças à liberdade, pois a sua realização depende do fato do governo outorgar a si próprio “direitos exclusivos em certos campos de atividade” (HAYEK, 1983, p.314).

É perceptível, ao se aprofundar mais sobre os escritos de Hayek, o seu profundo incômodo com o Estado que se alastra e se sobrepõe ao individualismo. O coletivismo é rejeitado por ele e se constitui numa forma de supressão das individualidades e conseqüentemente das liberdades humanas. Há também a preocupação presente de se ter um governo que viabilize a liberdade econômica, o que fica claro no trecho seguinte:

...um governo que pouco se preocupa com questões econômicas mas que não cria as condições legais para a viabilidade de uma economia de mercado pode contribuir muito mais para anular as forças desta do que aquele que se preocupa mais ativamente com os problemas econômicos mas limita-se a ações que estimulam as forças espontâneas do mercado. (HAYEK, 1983, p.269)

A partir do trecho se pode entender que para esse pensador neoliberal não basta que o Estado seja somente mínimo, mas que seja um agente indutor e que garanta a liberdade econômica, como condição essencial de funcionamento da sociedade capitalista. É fato que alguns países atendem esse receituário de acordo com seus interesses, principalmente com o advento da globalização, como é o exemplo do protecionismo, prática recorrente em algumas superpotências capitalistas.

O liberalismo, ou o que se pode chamar de “neoliberalismo”, prega explícita e implicitamente o advento de um Estado redesenhado e readaptado para um novo

momento do capitalismo, em que as barreiras econômicas sejam menores assim como a construção de um mercado mundial global. É claro que não se pode cometer o erro de achar que essa nova onda político-ideológica, cristalizada no que termo “neoliberal”, não atinge de forma muito desigual os países do globo. Ela reflete ainda mais as desigualdades sociais derivadas do próprio sistema de acumulação capitalista.

Hayek, nos “Fundamentos da liberdade” de 1960, destaca que para o sistema legítimo de liberdade vigorar devem ser obedecidos alguns pontos limítrofes de interferência e atuação do Estado. A partir deste raciocínio ele descreve o âmbito das atividades legítimas do governo, que vão além do monopólio do poder coercitivo. Dentro dessas margens pequenas de atuação ele destaca que “a mais importante função desse gênero é a criação de um dispositivo para o estabelecimento de um sistema monetário confiável e eficiente”, prossegue ainda e destaca algumas “não menos importantes” como “o estabelecimento de pesos e medidas, a liberação de informações provenientes da agrimensura, do registro de terras, de estatística, etc.; e o custeio, se não de toda a estrutura educacional, pelo menos de uma forma de educação.” (HAYEK, 1983, p.270).

Ele considera ainda que esse tipo de atividade (educativa) deve ter o objetivo de criar uma estrutura que possa auxiliar os indivíduos a tomarem suas próprias decisões. Hayek ressalta que esse fator oferece “meios que os indivíduos podem usar para seus próprios fins” (HAYEK, 1983, p.271). É importante considerar que essa disponibilização de informações de forma isonômica assume para os pensadores liberais uma importância notável na medida em que contribuem para que o indivíduo possa desenvolver suas potencialidades na sociedade, sem a intromissão de qualquer outra força que possa suplantar seus objetivos, desde que esses, claro, não se choquem diretamente com as liberdades de outrem.

Algumas outras instâncias são também consideradas por Hayek como “serviços sanitários”, “manutenção de áreas verdes”, “preservar o sigilo em preparativos militares” e “estimular o avanço do conhecimento em certos campos” (HAYEK, 1983, p.271). Mesmo assim é feita a ressalva de que mesmo embora os governos possam estar de certa forma melhor preparados para assumir certas áreas, não quer dizer que lhes devem ser outorgadas tais funções de forma exclusiva. Além disso, também não se faz necessário que o governo assuma a administração direta dessas atividades, visto que tais funções podem ser mais bem executadas, na visão liberal, com melhores resultados,

apenas a partir do custeio público total ou parcial, mas da gestão feita por organismos independentes e por si competitivos.

Com toda certeza o pensamento e as obras de Hayek precisariam mais do que essas poucas linhas aqui escritas, no entanto, pelas limitações do presente trabalho faz-se necessário a apresentação de alguns outros autores, também relacionados com a “onda neoliberal”.

Antes de seguir os esforços para o próximo pensador identificado com o tema atual seria bom um destaque, resumido, de alguns pontos vitais da filosofia política hayekiana. O autor tem como principal preocupação a crítica ao modelo socialista, e não só socialista, mas qualquer outra forma de planejamento e interferência “exagerada” do Estado na sociedade. O seu pensamento é baseado no individualismo, rejeitando veemente o coletivismo, que para ele vai contra as liberdades individuais. O modelo de livre mercado é por si só o modelo ideal de funcionamento da sociedade humana. Desse modelo se pode dizer que derivam todos os outros ideais de justiça e todo o arcabouço valorativo necessário para o bom funcionamento da sociedade.

Não se pode perder de vista que Hayek faz algumas ressalvas, como foi demonstrado anteriormente, no que diz respeito a algumas áreas aceitáveis de atuação do Estado. Seriam as funções básicas e que não seriam foco de interesse do empresariado. Porém, mesmo aceitando alguns ramos de interferência estatal, que consistem em manutenções básicas da vida social, o seu mote principal recai sobre a necessidade de um modelo político oposto ao Estado Socialista e o Estado Previdenciário. Sendo assim o Estado mínimo é o agente mantenedor da ordem de livre mercado e concorrência, o famoso “guarda noturno”.

Se por um lado o neoliberalismo prega a inexistência de barreiras mercantis globais, por outro ele acaba por enfraquecer os países de economias mais vulneráveis, e a explicação para esse problema não é facilmente encontrada no seio da teoria neoliberal. O desenvolvimento das capacidades individuais é algo valioso para essa teoria e, notadamente, para Hayek.

Seguindo a discussão teórica, não se pode deixar de lado o pensamento de Milton Friedman. É considerado outro importante expoente do pensamento neoliberal. Friedman foi um economista norte-americano, cuja reputação fora conquistada principalmente frente ao Departamento de Economia da Universidade de Chicago. O autor publicou inúmeras obras sobre política e história econômica e foi ganhador do Prêmio Nobel de economia dois anos após Hayek, em 1976.

Sua principal obra chama-se “Capitalismo e liberdade”, publicada pela primeira vez nos Estados Unidos, no ano de 1962. Neste livro o autor prossegue a linha de pensamento de Hayek, aprofundando o argumento neoliberal a partir da crítica de qualquer modelo político baseado no planejamento estatal. No livro Friedman transparece a preocupação de como se ter um governo que não ameace a liberdade dos indivíduos. Ele se pergunta “o que devemos fazer para impedir que o governo, que criamos, se torne um Frankenstein e venha a destruir justamente a liberdade para cuja proteção estabelecemos?”(FRIEDMAN, 1977, p.15). Para responder essa questão ele apresenta dois grandes princípios, que se encontram na Constituição norte-americana, mas que são, na sua opinião, violados repetidamente na prática.

Friedman considera que o objetivo do governo deve ser limitado. Segundo ele:

Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover mercados competitivos. Além desta função principal o governo pode, algumas vezes, nos levar a fazer em conjunto o que seria mais difícil ou dispendioso fazer separadamente. Entretanto, qualquer ação do governo neste sentido representa um perigo. (FRIEDMAN, 1977, p.15).

Já o segundo princípio defendido pelo autor é o de que o poder do governo deve ser distribuído, e que se ele deve exercer o poder é melhor que isso se dê no âmbito local, se estabelecendo assim um maior controle por parte da comunidade. Friedman considera que “a preservação da liberdade é a principal razão para a limitação e descentralização do poder do governo” (FRIEDMAN, 1977, p.16). Com essa argumentação ele reafirma o caráter limitado do Estado, a partir dos preceitos neoliberais, e, aos moldes de Tocqueville, considera a liberdade humana como o maior bem a ser preservado. Essa jóia, a liberdade, deve ser preservada a qualquer custo, principalmente a partir do cuidado que se deve tomar com o crescimento excessivo dos tentáculos do aparelho estatal.

A organização econômica assume, na visão deste autor, um papel duplo em um modelo de sociedade livre. Ela é por si só uma parte constituinte da liberdade em sentido mais amplo, o que a faz ser um fim em si. É também um instrumento para o que ele considera como a liberdade política. Dessa forma a liberdade econômica, como preceito básico da sociedade humana, é um importante caminho a ser seguido para uma sociedade democrática e livre. Destarte ele destaca que “o capitalismo é uma condição

necessária para a liberdade política, mas, evidentemente, não é uma condição suficiente” (FRIEDMAN, 1977, p.19), ou seja, com isso se quer dizer que é plenamente possível que exista uma sociedade fundamentalmente capitalista e mesmo assim não livre.

Ademais, para Friedman, o modelo de “planejamento central” tem sucesso limitado e é incapaz de alcançar os objetivos estabelecidos. Ele considera que “este fracasso pode ser atribuído, pelo menos em certa medida, às implicações políticas do planejamento central e à inconveniência de seguir sua lógica até o fim – uma vez que fazer isso levaria a destruir direitos privados altamente valorizados.” (FRIEDMAN, 1977, p.20). A partir desse ponto há um apelo ético, e uma tentativa de se justificar as críticas recorrentes da “ética mercadológica” liberal. De acordo com essa referência teórica os problemas éticos ficam a cargo do próprio indivíduo, sendo ele o árbitro dos seus atos em uma sociedade livre.

Diante disso, segundo o autor “existem, portanto, dois conjuntos de valores que o liberal enfatizará – os valores que são relevantes para as relações inter pessoais, que constituem o contexto em que estabelece prioridade à liberdade; e os valores relevantes para o indivíduo no exercício de sua liberdade, que constituem o território da filosofia e da ética individual” (FRIEDMAN, 1977, p.21). Essa separação atribui ao indivíduo a responsabilidade pelos seus atos, sendo que o curso da liberdade de cada um é determinado por si próprio.

Sendo assim o pensador se refere à chamada cooperação voluntária dos indivíduos, que para Friedman é a maneira mais viável de se coordenar as atividades econômicas das pessoas. Ela é a alternativa ao modelo de coerção central, rejeitado pela teoria liberal, e se constitui num modelo de cooperação recíproca entre as pessoas, desde que seja uma transação bilateralmente organizada e voluntária, e, que o benefício seja recíproco entre as partes negociantes.

A partir disso, ele considera que a existência do livre mercado é algo essencial para o pleno funcionamento das sociedades e considera que a existência das instituições é imprescindível em algumas instâncias. Como requisito básico elas devem atuar com a manutenção da lei e da ordem e evitar a coerção física de um indivíduo por outro. Também deve agir para reforçar os contratos voluntariamente assumidos, dando assim a sustentabilidade necessária ao conceito de “privado”. Outra área de inserção das instituições estatais estaria relacionada ao monopólio, fator que, para Friedman, inibiria

a liberdade efetiva e retiraria dos indivíduos as alternativas possíveis em relação a quaisquer relações de troca.

A citação do parágrafo a seguir é bem elucidativa:

Enquanto a liberdade efetiva de troca for mantida, a característica central de organização de mercado da atividade econômica é a de impedir que uma pessoa interfira com a outra no que diz respeito à maior parte de suas atividades. O consumidor é protegido da coerção do vendedor devido à presença de outros com quem pode negociar. O vendedor é protegido da coerção do consumidor devido à existência de outros consumidores a quem pode vender. O empregado é protegido da coerção do empregador devido aos outros empregadores para quem pode trabalhar, e assim por diante. E o mercado faz isto, impessoalmente, e sem nenhuma autoridade centralizada. (FRIEDMAN, 1977, p.23).

É facilmente observável o caráter radicalmente liberal no trecho. O mercado, ou melhor, o livre mercado, funciona quase magicamente regulando as relações sociais de uma forma isonômica e perfeita. Segundo o argumento de Friedman o livre mercado é capaz por si próprio de auto-regular toda a dinâmica social a partir de sua capacidade intrínseca de impedir qualquer tipo de coerção aos indivíduos, em todas as instâncias possíveis.

Cabe aqui uma crítica a esse argumento liberal/neoliberal. Parece jocoso que esse funcionamento “ideal” das sociedades humanas aconteça como descrito por Friedman. É claro que esse excesso de liberdade pregada pela corrente liberal não é capaz por si só de estabelecer uma ordem tão perfeita de funcionamento das esferas política e conseqüentemente das demais esferas, que segundo ele, são interdependentes.

O economista Milton Friedman, contudo, ressalta que a existência desse mercado livre não elimina a necessidade de um governo, que se faz essencial para colocar “as regras do jogo” e interpretar e colocar em vigor as regras estabelecidas.

Como se pode observar, a atuação do Estado para ele deve ser extremamente limitada e recolhida, visto que o mercado se constitui por si só no principal fator de distribuição de justiça e felicidade. A ameaça constante da liberdade se constitui, segundo ele, na existência de um ditador, de uma oligarquia ou de uma maioria que concentre poder e que assim possa acabar com o equilíbrio estabelecido pelo livre mercado.

É fato que ele não prega a inexistência do Estado, mesmo porque o neoliberalismo não é um anarquismo, mas a sua atuação deve se restringir à garantia da liberdade econômica dos indivíduos e empresas, e ao cumprimento das normas

estabelecidas, que não devem de maneira nenhuma “invadir” o campo da livre negociação entre as pessoas e empresas. Suas críticas não poupam os Estados Unidos de sua época: “fica também óbvio que tal governo teria funções claramente limitadas e não se envolveria numa série de atividades, que estão sendo agora desenvolvidas pelos Governos Federal e Estadual nos Estados Unidos e pelos órgãos equivalentes em outros países do hemisfério ocidental” (FRIEDMAN, 1977, p.39).

O autor prossegue a argumentação tratando de algumas atividades que segundo os princípios por ele defendidos são injustificáveis e que ferem o âmago do liberalismo puro. Alguns deles são: “1. Programa de apoio à equivalência de preços para a agricultura. 2. Tarifas sobre importações e restrições às exportações, como as atuais cotas de importação de petróleo, cotas de açúcar, etc. 3. Controle governamental da produção...” (FRIEDMAN, 1977, p.39), dentre vários outros.

É curioso que seu ataque a algumas políticas implementadas pelo governo norte-americano não poupou críticas às intervenções exageradas nas relações econômicas do país. Observa-se também que a partir do ponto de vista defendido, por vezes nas entrelinhas e outras explicitamente, o surgimento de um mercado global sem barreiras sonhado por Friedman acabou se concretizando ainda mais, anos depois, com o processo de globalização.

O autor prossegue seu raciocínio demonstrando que, sob sua linha de pensamento, o sistema político usualmente implantado na sua época, baseado em princípios keynesianos, tinha no “emprego total” e no “crescimento econômico” as justificativas básicas para a dilatação dos braços governamentais, principalmente no tangente à economia. Acrescenta ainda que o argumento recorrente de sua época era o de que a economia de livre empresa, largada à própria sorte, produziria ciclos de altos e baixos, o que fazia necessário uma intervenção do governo para que se mantivessem as coisas em equilíbrio.

Esses argumentos são para Friedman completamente errôneos e casos como o da Grande Depressão de 1929 foram causados pela incompetência do governo e não pela instabilidade da economia livre de mercado. Ele considera que em sua época algo semelhante estaria acontecendo, visto que as medidas governamentais, segundo ele, se constituíam no maior entrave para o crescimento econômico dos Estados Unidos. Para Friedman:

Tarifas e outras restrições ao comércio internacional, taxaçoão pesada e uma estrutura de taxaçoão complexa e injusta, comissões reguladoras,

fixação governamental de salários e preços e mais um número enorme de outras medidas fornecem aos indivíduos um incentivo para o uso inconveniente e inadequado dos recursos e distorce o investimento das poupanças novas (FRIEDMAN, 1977, p.42).

Sendo assim, a intervenção excessiva do governo no âmbito econômico é o fator principal, segundo ele, da falta de crescimento do país. Logo na frente Friedman tece a consideração de que “na verdade, precisamos urgentemente, para a estabilidade e o crescimento econômico, de uma redução na intervenção do governo – e não de sua expansão” (FRIEDMAN, 1977, p.42).

O cerne do pensamento liberal e também neoliberal, que não passa de uma releitura dos princípios básicos expostos anteriormente pelos clássicos pensadores modernos, está cristalizado na obra de Friedman. Mesmo que se considere as nuances históricas e as variações das concepções, os princípios continuam os mesmos. A citação seguinte ilustra bem o que foi dito: “O liberal teme fundamentalmente a concentração de poder. Seu objetivo é o de preservar o grau máximo de liberdade para cada indivíduo em separado – compatível com a não interferência na liberdade de outro indivíduo” (FRIEDMAN, 1977, p.42).

Nessa citação fica claro a rejeição da corrente liberal contra o crescimento e a interferência do Estado nas relações humanas, e principalmente nas relações econômicas, centro de emancipação de todas as outras relações sociais do sistema capitalista. Se for verdade que um governo enxuto, dotado de mínimas funções é o melhor modelo para a concepção liberal, todas as crises político-financeiras dos países derivam, sob esta ótica, do grau excessivo de interferência governamental vigente nos países. Daí a necessidade das reformas que tornem o Estado apenas restrito às atividades que não interessam ao mercado, pois ele, não deve ser o grande agente indutor das relações e regulamentações econômicas, como se prega no socialismo e na social-democracia.

Friedman também se preocupa com a questão das finanças internacionais e os problemas de mercado. Nesse quesito ele considera a importância dos acordos monetários internacionais, baseados nas condições sobre as quais os indivíduos podem converter uma moeda pela outra. Esse problema está intimamente ligado à questão do controle do dinheiro destacada pelo autor neoliberal.

Não cabe aqui a descrição detalhada sobre a questão do controle monetário pregado por Friedman, mas vale dizer que ele é um defensor dos acordos internacionais de mercado com a eliminação das restrições ao livre comércio. Para ele “um sistema de

taxa de câmbio flutuante poderia portanto levar-nos diretamente e efetivamente em direção a um comércio completamente livre de mercadorias e serviços – barrando somente as interferências deliberadas que pudessem ser justificadas em termos estritamente políticos e militares; por exemplo, proibindo a venda de material estratégico aos países comunistas” (FRIEDMAN, 1977, p.67).

Além do câmbio flutuante Friedman faz outras recomendações ao longo do “Capitalismo e liberdade” no sentido de colocar o Estado no seu devido lugar. Dentre elas pode-se destacar o ajuste fiscal, uma espécie de planejamento dos investimentos governamentais, das taxas e impostos garantindo a estabilidade econômica ano a ano.

Outro destaque de Friedman é para o papel do governo na educação, garantindo um mínimo de informações para que as pessoas sigam seus objetivos na sociedade. Por último se pode considerar a discussão feita em torno da responsabilidade social do capital e do trabalho, que consiste em que “há uma e só uma responsabilidade social do capital – usar seus recursos e dedicar-se a atividades destinadas a aumentar seus lucros até onde permaneça dentro das regras do jogo, o que significa, participar de uma competição livre e aberta, sem enganos ou fraude” (FRIEDMAN, 1977, p.118). Essa é a ética do mercado.

A importância do livro “Capitalismo e liberdade” é muito grande e com toda certeza não foi possível esgotar aqui todas as questões debatidas por essa obra, marco do neoliberalismo. É claro que dentro das limitações momentâneas coube aqui levantar algumas discussões e alguns pontos cruciais no entendimento do pensamento de Milton Friedman, expoente da corrente neoliberal. O importante é observar que as suas concepções liberais encaixam perfeitamente na nova onda intelectual que se alastrou como receituário a ser executado por líderes mundiais. Essa orientação política se encaixou bem nos casos do Brasil e da Argentina, o que será discutido nos próximos capítulos.

Além de Hayek e Friedman, principais inspiradores do pensamento neoliberal, alguns outros podem ser referenciados, como é o caso de Robert Nozick. Sua principal obra “Anarquia, Estado e Utopia”, de 1974, foi um marcante enunciado de filosofia política baseado numa ética distributiva. Esse livro é um tratado teórico que incide sobre a função do Estado moderno, no qual se defende um modelo de justiça baseado em um novo conceito de Estado mínimo.

Por último serão tecidas algumas considerações sobre outro autor, James Buchanan, importante expoente dessa corrente político-ideológica. James M. Buchanan

Jr. nasceu em Murfreesboro, Tennessee, no dia 3 de outubro de 1919. Esteve vinculado durante a maior parte de sua vida acadêmica a George Mason University, na Virginia, onde foi diretor do *Center for the Study of Public Choice*. Recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1986.

Para que se entenda um pouco a emergência da teoria de Buchanan, que de certa forma reflete o ressurgimento do liberalismo, a partir das experiências de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, é necessário que se examine e se compreenda os resquícios das décadas de 50 e, principalmente, 60 e 70 do século XX. Isso será feito resumidamente nos próximos parágrafos.

Alguns elementos precisam ser considerados ao se falar do contexto histórico desse período. Alguns fatos foram muito expressivos para que as muitas idéias, teorias e políticas econômicas até então predominantes no mundo intelectual e político começassem a perder a sua hegemonia.

Um fator que pode se destacar é o excepcional desenvolvimento dos meios de comunicação e da informática, que, tornaram as informações de uma forma geral - e as econômicas em particular - muito mais acessíveis ao público, e em uma incrível velocidade. Como consequência da popularização da informação milhares de pessoas passaram a entender melhor os acontecimentos globais e a reagir com muito mais rapidez às variações dos indicadores econômicos. Com a informática foi possível a elaboração de modelos de análise mais complexos, o que justifica, a proliferação dos modelos econômicos fundamentados em métodos cada vez mais sofisticados de análise quantitativa.

Outro elemento importante foi a crescente intervenção governamental nas decisões econômicas, fazendo do Estado o principal agente indutor do desenvolvimento econômico, mesmo em economias não estritamente socialistas. De toda forma, tais acontecimentos derivam da aplicação generalizada de políticas econômicas inspiradas nas idéias de Keynes. A disseminação desse tipo de políticas “chefiadas” pelo poder estatal e voltadas para a política do pleno emprego e o controle da economia tornou comum o uso da expressão "consenso keynesiano", que se sustentava na ampliação das atividades e na extensão das fronteiras econômicas do Estado.

Por último pode ser elencado um terceiro fator de caráter ideológico. Se o mundo vivia em uma tensão ocasionada pela disputa entre os blocos socialista e capitalista, esse clima fazia com que a ideologia se constituísse um fator de grande

importância tanto sobre os teóricos da economia, como sobre os responsáveis pela formulação das políticas econômicas.

James Buchanan entendeu bem esse contexto mundial, e tratou do que foi chamado de “teoria da escolha pública” ou a “public choice”. Com a intensa matematização nas análises econômicas de sua época, ele chamou a atenção para o que considerava essencial numa análise teórica, que era o fato de buscar a compreensão das motivações que pudessem explicar as decisões dos agentes econômicos.

Uma outra preocupação de Buchanan dizia respeito à acentuada politização das decisões econômicas, conseqüência direta da herança keynesiana. O autor considerava que a transferência das decisões econômicas para o âmbito da política poderia em inúmeros casos atingir a racionalidade necessitada pelo bom funcionamento da sociedade. Ele destaca que o político e o economista se encontram em pólos invertidos, na medida em que o segundo procura a racionalidade e a eficiência e o primeiro muitas das vezes acaba por seguir caminhos não tão “economicamente racionais” no processo de conquista do voto.

É bastante usual, neste sentido, que alguns atores do campo político façam inúmeras promessas, que na maioria das vezes atinjam o plano da economia diretamente, mas que mesmo assim não estão de acordo com a racionalidade necessária para o funcionamento da economia de livre mercado.

Dessa forma é natural que a partir da leitura histórica feita por Buchanan ele defenda que o político, como um ser humano comum e movido por intenções muitas vezes pessoais e eleitoreiras, se afaste das decisões econômicas. Estas devem ficar a rigor, a cargo dos economistas. Devem ser impostos rígidos limites aos componentes da camada política no que tange à interferência na economia. Esses limites devem ser votados pelos representantes democraticamente eleitos e necessariamente devem ser inseridos nas Constituições dos países. Por esse motivo a teoria da escolha pública de Buchanan pode ser também nomeada de “teoria constitucionalista.”

James Buchanan, como se vê, preocupou em desenvolver uma teoria aproximando o direito, a política e a economia. Partindo de alguns pressupostos ele procurou chamar a atenção para os abusos e para a falta de responsabilidade dos gestores de política econômica que exageravam na fixação das taxas de juros e no endividamento excessivo, tanto interno como externo. Buchanan era adepto de políticas que fossem mais austeras possíveis, inclusive com a sinalização de que o equilíbrio fiscal era algo necessariamente importante para o desenvolvimento dos países.

Salta aos olhos a relação da temática abordada por Buchanan com a experiência brasileira e argentina, e é certo que ele também foi um dos grandes inspiradores das políticas econômicas implantadas em vários países do globo.

Além dos autores apresentados neste item existem inúmeros outros pensadores que contribuíram, de uma forma ou de outra, para a construção dessa corrente teórica neoliberal, e que, historicamente se identificaram com o individualismo e rejeitaram qualquer forma de organização política baseada no coletivismo.

É fato que esse tema não se esgota aqui, pelo contrário, talvez esse capítulo desperte no leitor uma impressão de que ainda há muito a se estudar sobre o tema. O objetivo global, e que se dispõe a auxiliar no entendimento do tema central é por hora, atendido. O que se procurou foi demonstrar, mesmo que resumidamente, um pouco do pensamento de alguns expoentes liberais e neoliberais. O intuito é que a compreensão desse capítulo possa auxiliar a entender os fatores que serão discutidos no capítulo seguinte, em que a questão mais específica das reformas dos Estados virá à tona.

Capítulo 3 – A reforma dos Estados Nacionais

A reforma dos Estados ganhou grande importância principalmente a partir das décadas de 80 e 90, mesmo que tivesse sua gênese já nos anos 70¹⁸. Esse tema se tornou ponto chave de discussões entre intelectuais e políticos de várias partes do globo. Embora muito fosse debatido sobre o assunto, não havia um consenso. Pelo contrário, as respostas para os novos ajustes estruturais dos Estados Nacionais navegavam entre críticas avassaladoras e discursos defensores das reais necessidades de adequação à nova economia globalizada.

Em última ordem o debate mais amplo sempre recai sobre a oposição ideológica entre defensores de “mais Estado” e defensores de “menos Estado”. A reforma dos Estados nacionais surgiu então como uma questão central na discussão política e dividiu não somente departamentos das universidades, mas também partidos políticos e orientações de governantes nas implementações de suas plataformas de governo.

A longínqua oposição entre os defensores do Estado mínimo e do Estado com “braços musculosos” parecia ter ganhado novo *round* a partir das décadas supracitadas. Foram vários os fatores históricos que corroboraram para a ascensão de um pensamento considerado “neoconservador” e identificado por muitos pelo nome de neoliberal. Dentre esses acontecimentos citamos alguns explicitados pelo Plano Diretor da Reforma de Estado elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado no Brasil em 1995:

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra. (BRASIL, 1995, p.10)

¹⁸ Informações sobre as reformas administrativas ocorridas no Brasil, nos Estados Unidos e na União Européia podem ser encontradas no artigo de Matias-Pereira (2008). Neste texto o autor trabalha sob uma perspectiva comparativa as reformas administrativas destes países, assim como discute brilhantemente o contexto de ascensão das idéias reformistas neoliberais, principalmente a partir da década de 80.

Essa crise, como foi dito acima, decorreu de uma sobrecarga sofrida pelos Estados que não conseguiam mais responder às demandas crescentes, impulsionadas após a Primeira Guerra Mundial e pela Grande Depressão de 1929. Esses acontecimentos históricos, dentre tantos outros, marcaram o aumento das expectativas sobre o que aconteceria a partir da crise do Estado chamado “previdenciário” e, até então, considerado como principal agente indutor do crescimento dos países.

Se até a crise de 1929 o liberalismo reinou quase absoluto, o período posterior permitiu um inflamento sem precedentes nas estruturas dos Estados na maioria dos países capitalistas. O Estado passou a ser o grande agente indutor do crescimento e do desenvolvimento dos países. Diante do fracasso das leis invisíveis do mercado que culminou na crise de 1929 o Estado reforçou seu papel e sua presença na sociedade, sobretudo como ente regulador e indutor no campo econômico. Tudo provinha e emanava do Estado, as políticas de pleno emprego, a assistência social, o protecionismo e as demais normas e regulamentações que determinavam as regras do jogo econômico.

Esse processo de alteração dos níveis de intervenção estatal pode ser observado a partir do que foi discutido no primeiro capítulo desta tese, oportunidade em que se apresentou os alcances e limites dos Estados brasileiro e argentino em relação à sua sociedade civil. Foi possível observar que os processos de reforma dos Estados nacionais, assim como as reformas da administração pública destes dois países (que serão devidamente explicadas no próximo capítulo) estão intimamente ligadas a toda história das suas formações políticas, econômicas e sociais.

Isso implica dizer que os arranjos políticos que determinaram em grande parte as reformas de Estado destes países foram consequência de todo um complexo processo de desenvolvimento das instituições e da relação destas com o tecido social. É importante levar em consideração que os países em desenvolvimento como Brasil e Argentina, inseridos em um contexto de globalização mundial das economias, também sofrem as consequências, em um curto espaço de tempo, de eventuais crises ou transformações que ocorram nos países desenvolvidos. Os possíveis altos e baixos das economias dos países centrais refletem quase que instantaneamente nos países periféricos.

Diante de uma possível alternância histórica entre momentos de “mais Estado” e de “menos Estado”, não só em países de capitalismo periférico¹⁹, como é o caso da

¹⁹ Como foi observado, por exemplo, nos casos brasileiro e argentino, já discutidos no primeiro capítulo, ocasião em que foram apresentados períodos históricos de existência de um Estado mais forte e mais

temática do presente trabalho, mas também em países considerados desenvolvidos, surgiram várias interpretações acerca da viabilidade, importância, grau de expansão e até juízos de valor sobre as diversas concepções de tamanho e alcance da máquina estatal.

Em muitos momentos a discussão normativa deu a tônica das correntes ideológicas que se alastraram em todo o globo, trazendo consigo um conjunto de valores que preconizavam reformas ditas “essenciais” aos Estados nacionais dos diversos países capitalistas, notadamente os periféricos. Vários instrumentos de imposição destes pacotes foram utilizados, para além de um receituário propriamente recomendado. Sob a capa dos organismos de financiamento e de crédito internacionais os países de capitalismo central, principalmente os Estados Unidos, conseguiram, com maior ou menor êxito, fazer cumprir suas recomendações no tocante ao desenho institucional do aparelho estatal dos países periféricos que serviam aos seus interesses imperialistas.

A grande questão é: até que ponto as recomendações feitas pelos organismos internacionais (que por trás subsumem os interesses das grandes potências capitalistas como os Estados Unidos) são reais necessidades dos Estados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e até que ponto elas fazem parte de uma estratégia imperialista dos países de capitalismo central? Talvez não exista uma resposta exata para esta pergunta, porém ela coloca grandes desafios para se pensar a reforma dos Estados.

Indo ainda um pouco mais além, poder-se-ia elaborar diversas outras perguntas como: nos casos brasileiro e argentino, qual seria o limítrofe entre uma real necessidade de remodelagem dos Estados para adequação ao novo mercado global e uma abertura indiscriminada e irresponsável dos seus mercados, entrega dos patrimônios públicos à iniciativa privada e tantas outras reformas de cunho duvidoso? Até que ponto, por exemplo, existe uma melhor gestão de determinados serviços pela iniciativa privada do que esta feita sob a égide da administração pública?

As questões não acabam por aí. Na concepção de uma administração pública voltada para resultados mais quantificáveis qual é o limite de isolamento entre as questões técnicas e as questões políticas? Ou seja, até que ponto as decisões econômicas de um Banco Central devem ser isoladas no chamado “insulamento burocrático” das decisões políticas? Qual o nível de permeabilidade aceitável entre o que é técnico e o que é político?

presente, principalmente no tocante à economia, e períodos de um Estado ausente, pouco interventor na

Muito bem, essas perguntas não serão taxativamente respondidas aqui, porém elas dão ensejo à discussão que será feita ao longo deste capítulo. A pergunta central, feita acima, norteará o desenvolvimento deste capítulo que será subdividido em algumas partes. Serão estabelecidas duas grandes “frentes” para se responder aquela pergunta. Vale uma pequena introdução sobre essas duas tentativas de resposta, que, como todas teorias possuem limitações, porém fornecem argumentos e informações que auxiliam no processo de se situar na discussão acerca da reforma de Estado.

A primeira das respostas, e o conjunto de intelectuais que a defende, será chamada aqui de perspectiva “tecnicista” ou “restrita”, mas também podem ser utilizadas outras variações como reforma “não-expandida” ou “limitada”. Sobre essa perspectiva destaca-se a abordagem da reforma de Estado como fruto de uma necessidade real que os países enfrentavam principalmente após o esgotamento do modelo de *welfare state* vigente até meados das décadas de 70 e 80.

A abordagem tecnicista leva em conta basicamente uma análise das situações contábeis dos Estados e aponta para as impossibilidades de adequação dos países em desenvolvimento ao novo mundo global a partir dos desenhos institucionais que cresceram e se desenvolveram principalmente após a década de 1930. Nesse sentido é possível dizer que essa gama de defensores da reforma estatal dos anos 90 buscou argumentos e soluções baseadas em um modelo de Estado enxuto e eficiente, muitas vezes recorrendo ao exemplo da “perfeição” do modelo mercadológico e a sua melhor capacidade gestão.

O nome utilizado aqui, de abordagem “tecnicista” ou “restrita” se justifica pelo fato de que essa corrente considera o Estado de maneira mais isolada das outras dimensões do conjunto da sociedade. É um pensamento técnico e mais preocupado com acerto de contas públicas, reformas para melhoria da gestão, resultados, indicadores e por vezes deixa de lado uma abordagem mais expandida e extensa, não levando em conta a relação entre o Estado e a sociedade, e as variantes histórico-culturais, focando mais especificamente questões técnicas e contábeis.

Os principais autores estandartes deste viés de reforma considerada como restrita são Bresser Pereira, que lançou a defesa de seu modelo estatal em um livro chamado “Reforma de Estado e Administração Pública Gerencial”, em conjunto com outros intelectuais de renome como Adam Przeworski, Donald Kettl, William Glade e o

próprio intelectual e ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Para facilitar o trabalho serão destacados os principais pontos defendidos por Bresser Pereira, no livro supracitado e em outros textos, considerando o mesmo como o principal expoente deste modelo reformista e eventualmente citando outros autores que corroboram com seus argumentos.

Se por um lado é possível agrupar defensores de reformas mais restritas voltadas ao núcleo da instituição estatal, por outro se encontra os opositores ou mesmo discordantes deste modelo. É o segundo grupo de intelectuais que produzem o ideário de uma abordagem que será considerada nesta tese como “expandida”, “irrestrita” ou “ampliada”, o que desembocaria em sinônimos como reforma de “bases largas” ou reforma que vai para além do núcleo de Estado. Todas as variantes de nome devem levar ao mesmo significado: o de que a reforma de Estado e a reforma administrativa, foco desta pesquisa, devem ir muito além do que o ajuste contábil e a melhoria da gestão dos serviços públicos.

Esta segunda corrente de intelectuais é crítica ao modelo de reforma que seja restrito às instituições políticas estatais sem levar em conta o contexto social dos países em desenvolvimento. É uma concepção mais contestatória, mais inconformada e crítica ao modelo restrito de Bresser. As realidades sociais são mais valorizadas e levadas em conta num contexto mais amplo, sob todos os aspectos, do que as variáveis técnicas e de gestão. É claro que não há uma desqualificação total nem irresponsável da perspectiva técnica e contábil, mas a abordagem expandida se preocupa com a interação entre as ações governamentais no sentido de modificar o tamanho do Estado e, além disso, os seus reflexos sociais.

Desta forma a avaliação expandida critica o modelo restrito tratando o mesmo como fruto de interesses imperialistas e nomeando esta fera como “neoliberalismo”. Deve-se tomar cuidado para não cometer o erro de “jogar fora a criança junto com a água do banho” considerando que toda iniciativa de reforma de Estado seja fruto de uma força oculta e metafísica proveniente dos interesses do grande capital. Essa é uma explicação superficial e já pode ser desqualificada logo de começo. Todavia as críticas que a abordagem irrestrita faz ao modelo concebido como neoliberal devem ser muitas vezes consideradas.

Sendo assim é possível traçar uma linha imaginária com dois extremos. Em uma ponta estariam as concepções de Estado ultra-mínimas, os chamados neoliberais, que de uma maneira bem clara defendem uma retirada substancial do Estado e uma gestão

pública que respeite de maneira irrestrita às leis mercadológicas. No lado oposto estariam as orientações mais “estatizantes” que consideram o Estado como o maior e talvez o único agente indutor do desenvolvimento dos países. No intermédio desta linha imaginária se localizariam as duas concepções que serão discutidas à frente. Mais próximo dos “estatizantes” estariam os pensadores do segundo bloco, mais perto dos ultra-liberais estariam os intelectuais do primeiro bloco.

Alguns dos autores que concebem as reformas de maneira expandida e são mais aguerridos a partir de uma ótica marxista são Ricardo Antunes, Boito Jr.; e outros de total relevância para esta perspectiva como é o caso de Eli Diniz e Ha-Joon Chang, que serão citados ao longo das explicações que virão à frente.

Antes de avançar no desenvolvimento das principais idéias destacadas acima pode se fazer um pequeno quadro demonstrativo sobre as duas abordagens:

QUADRO 4
DUAS ABORDAGENS SOBRE REFORMA DE ESTADO

Concepção de Reforma de Estado	“Restrita” ou “Tecnista”	“Ampliada” ou “Expandida”
Principais autores	Bresser Pereira, FHC e outros	Eli Diniz, Chang, Ricardo Antunes e outros
Foco de análise	Principalmente as questões restritas ao Estado: gestão, contas públicas, resultados e etc	Foco no papel social das reformas do Estado e seus reflexos de forma mais abrangente
Tamanho do Estado	Aproxima-se das concepções de Estado mínimo	Aproxima-se de concepções de um Estado forte e propulsor do desenvolvimento

Concepção de Estado	Mercadológica	“Estadocêntrica”
Teoria de Estado	Teoria liberal e a sua releitura contemporânea (neoliberal)	Vai desde o extremo socialista ao modelo de welfare state e keynesiano

Fonte: Elaboração própria.

A partir do quadro resumo apresentado acima se passa a apontar os principais pontos das duas concepções de reforma de Estado. A primeira a ser discutida será a restrita ou tecnicista.

3.1 - A abordagem tecnicista ou restrita: a reforma de Estado no centro das agendas governamentais

A abordagem tecnicista ou restrita será discutida neste tópico baseada principalmente no pensamento do ex-Ministro brasileiro Bresser Pereira, destacando seus delineamentos de um Estado (no caso brasileiro) que deveria ser reformado a partir dos anos 90. Uma primeira questão a ser considerada é a de que a concepção estatal de Bresser e dos ideólogos que simpatizam com essa linha de pensamento está calcada muito mais numa visão “mercadológica” e muito menos “estadocêntrica”. Isso quer dizer que as diretrizes acatadas pelos governantes adeptos desta corrente foram voltadas para uma reforma de Estado que visava instaurar na administração pública elementos empresariais.

Desta maneira a reforma estatal defendida por Bresser é considerada restrita ou tecnicista por estar preocupada acima de tudo com os ajustes no sentido de modificar sua orientação, que anteriormente se pautava pela definição de um Estado de grande estatura, para um desenho mais enxuto e mais pró-mercado. Não se deve incorrer numa leitura injusta desta abordagem tecnicista e simplesmente ignorar que havia minimamente uma preocupação com as questões sociais. A questão é que o foco principal das reformas recomendadas abrange as instituições da máquina estatal e os ajustes levam em conta muito mais uma análise empírica de acerto contábil dos Estados

subdesenvolvidos do que propriamente o seu papel como agente promotor de justiça social ou de motor do desenvolvimento social atrelado ao econômico.

Retomando a pergunta do início do capítulo: até que ponto as recomendações feitas pelos organismos internacionais são reais necessidades dos Estados subdesenvolvidos e até que ponto fazem parte de uma estratégia imperialista dos países de capitalismo central? A resposta mais adequada no presente tópico de discussão se pauta pela orientação de que os ajustes estruturais e as modificações dos Estados Nacionais dos países subdesenvolvidos são resultados de uma real necessidade de readequação destes países ao novo momento de globalização das economias diante do esgotamento do modelo de Estado keynesiano que perdurou até meados das décadas de 70 e 80.

De fato a preocupação de Bresser faz parte de um debate inconcluso que segundo ele recai sobre qual o papel que o Estado deve exercer no mundo contemporâneo e qual o grau de intervenção que ele deve ter no campo econômico. Nesse contexto deve ser levado em conta o novo panorama mundial inaugurado pelo processo de globalização das economias que forçaram, segundo ele, uma redefinição das estruturas de Estado que já não correspondiam às novas exigências do modelo de capitalismo transnacional.

O autor ressalta o panorama de crise dos Estados nacionais e suas causas: “tornou-se cada vez mais claro que a causa básica da grande crise dos anos 80... foi o Estado: uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração do Estado”. Acrescenta ainda, rejeitando o rótulo de neoliberal, que “se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico subjacente à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas reconstruí-lo, reformá-lo.” (PEREIRA, 2005, p. 23).

Bresser também traz a tona o fato de que as reformas estruturais dos Estados iniciadas nos anos 80 aconteceram em dois momentos. No primeiro momento, segundo o autor, as reformas promovidas foram aquelas que devolveriam a saúde e a autonomia financeira dos Estados, estas seriam notadamente o ajuste fiscal e a privatização. São as chamadas reformas de “primeira ordem”, ou seja, são as primeiras transformações do pacote de reformas que os Estados nacionais dos países deveriam sofrer para se adequar ao novo modelo global. Já em seqüência o segundo conjunto de reformas estruturais deveria ser o da reforma administrativa, que é o foco do estudo de Bresser e também as

demais transformações necessárias como as desregulamentações, as aberturas comerciais e flexibilizações no campo do trabalho.

O ex-Ministro ao rejeitar o conceito neoliberal considera que o Estado deve se reduzir, mas não ao extremo desejado por tal modelo. Trata-se de resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar satisfatoriamente as políticas públicas. É importante se destacar um fator importante, o Estado enxuto de Bresser não é sinônimo de um Estado ausente, pelo contrário, o Estado regulador pretendido por ele não deve prover diretamente uma considerável gama de serviços, porém deve ser a garantia de que estes sejam oferecidos levando em conta o interesse público.

Bresser destaca que o bom uso dos recursos é o que importa, e por isso considera que:

...os recursos econômicos e políticos são por definição escassos, mas é possível superar parcialmente essa limitação com seu uso eficiente pelo estado, quando não se pode contar com o mercado, isto é, quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude. (PEREIRA, 2005, p. 24).

O autor acrescenta ainda que a função de uma administração pública eficiente é justamente a de reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação das demandas sociais.

Para se entender o modelo de Estado e de administração pública que Bresser constrói faz-se necessário uma pequena digressão sobre os modelos de administração pública preexistentes (patrimonialista, burocrática e gerencial) e que foram em escala evolutiva²⁰ entrando e saindo de cena e dando lugar a novos modelos adaptados a novas realidades.

Os casos do Brasil e da Argentina podem ser observados como exemplos da evolução destes modelos de administração pública apresentados por Bresser. Vale destacar que características dos modelos anteriores quase sempre resistem às transformações promovidas pelos novos modelos. Com isso passam a existir modelos novos que se encontram obrigatoriamente forçados a conviver com estruturas do passado. Isto será bastante visível nos casos brasileiro e argentino.

²⁰ Para Bresser os modelos de administração pública que existiram antes do almejado gerencialismo foram se transformando ao longo do tempo. Isso pode ser medido principalmente em critérios de racionalidade e logo após sob critérios de resultados. Sendo assim, o primeiro modelo patrimonialista já não atendia mais as necessidades da sociedade e foi paulatinamente substituído pelo modelo burocrático, que ao longo do tempo também se mostrou insuficiente dando lugar ao gerencial.

3.1.1 – A administração pública patrimonialista

A administração pública patrimonialista possui uma característica fundamental: a permeabilidade entre o público e o privado. Como assim? Se fosse criada uma linha evolutiva entre os modelos de administração pública, e mesmo sobre uma concepção de Estado que leve em conta a *res publica*, a administração pública patrimonialista com certeza seria a menos desenvolvida e racional, ou a que menos levaria em conta o que é de fato “público”.

Neste caso há uma confusão e uma interpenetração entre o patrimônio público e o patrimônio privado (como o próprio nome “patrimonialismo” diz). Na verdade o que existe é praticamente uma apropriação do que é público pelo governante, que utiliza o bem público como se fosse uma extensão de sua propriedade. Vale a pena recorrer à maestria de Weber para descrever os traços da relação dos funcionários patrimoniais:

A posição global do funcionário patrimonial é, portanto, em oposição à burocracia, produto de sua relação puramente pessoal de submissão ao senhor, e sua posição diante dos súditos nada mais é que o lado exterior desta relação. Mesmo ali onde o funcionário político não é pessoalmente um dependente da corte, o senhor exige sua obediência ilimitada no cargo. Pois a fidelidade ao cargo do funcionário patrimonial não é uma fidelidade objetiva do servidor perante tarefas objetivas, cuja extensão e conteúdo estão delimitados por determinadas regras, mas sim, uma fidelidade de criado que se refere de forma rigorosamente pessoal ao senhor e constitui uma parte integrante de seu dever de princípio universal de piedade e fidelidade. (WEBER, 1999, p. 254)

Além destas características acima a administração pública baseada em valores patrimonialistas está bastante vulnerável ao nepotismo e a corrupção, já que os princípios que a norteiam são subjetivos e pessoais, não públicos e racionais. Bresser ressalta ainda que este modelo definiu as monarquias absolutistas que entendiam o Estado como propriedade do rei e de seus agregados. Para corroborar com este argumento as palavras dele são esclarecedoras:

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a interpermeabilidade dos patrimônios público e privado. “Patrimonialismo” significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. (PEREIRA, 2005, p.26).

Acrescenta ainda que esse modelo de administração iria historicamente se tornar incompatível com as novas estruturas dos Estados capitalistas que emergiram a partir do século XIX, com o surgimento das democracias e das sociedades industrializadas. Desta maneira é possível dizer que a administração patrimonialista foi um primeiro modelo que daria gênese às novas estruturas que seriam criadas ao longo dos séculos seguintes. Entretanto é o mais superficial e menos racional dos modelos, já que é erguido sob critérios baseados em privilégios, tradição, parentesco e outros bem distantes da meritocracia do modelo burocrático que será explicado logo em seguida.

Outro fator relevante é que mesmo com o surgimento e desenvolvimento de novas estruturas administrativas baseadas em critérios racionalizados, como é o caso da administração pública burocrática e a gerencial que serão discutidas à frente, alguns elementos do patrimonialismo tendem a perdurar. Isso quer dizer que ao analisar as formas que se constituíram posteriormente à administração pública patrimonialista vê-se que se mantiveram várias características de apadrinhamentos, trocas de favores, barganhas e outras tantas formas de apropriação do que é público por alguns grupos das elites políticas.

Seria bem ilustrativo o caso brasileiro em que a administração pública se encontra recheada dos chamados “cargos comissionados” que funcionam como uma espécie de “butim” a ser dividido por aqueles que foram exitosos nas eleições. Os “cargos comissionados” ou “cargos de confiança” são aqueles de livre nomeação e exoneração por parte do político eleito o qual possui grandes margens para a contratação sem concurso público de servidores temporários que muitas vezes não possuem as qualidades requeridas para executar os serviços públicos. Essa rotina bem recorrente nos três âmbitos de governo (Federal, Estadual e Municipal) serve na maioria das vezes como cabides de empregos para pessoas despreparadas e agregados dos grupos políticos que venceram os pleitos.

Esta e tantas outras características que podem ser encontradas em tempos atuais, em tempos que se discute uma administração pública voltada para melhoria da gestão e resultados, ainda corroem a qualidade da administração pública de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Depois de apresentar algumas características fundamentais do patrimonialismo passa-se a discutir o modelo de administração pública burocrático no próximo tópico.

3.1.2 – A administração pública burocrática

Na análise da evolução histórico-cronológica dos modelos de administração pública explicitados por Bresser chega-se à administração pública chamada de burocrática. Esta se caracteriza por uma racionalização dos processos administrativos e uma profissionalização dos processos e dos quadros do funcionalismo. A administração pública burocrática reflete a ascendência do capitalismo e o amadurecimento das instituições públicas democráticas que se consolidaram principalmente a partir do século XIX.

Esse modelo é de certa maneira uma resposta à permeabilidade que existia na administração pública patrimonialista, cuja característica básica era o pouco ou nenhum limite entre o público e o privado. Bresser, ainda sobre este assunto explica que:

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking*. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. (PEREIRA, 2005, p.26).

A burocracia no sentido de uma administração pública baseada em critérios racionais e legais possui suas raízes no pensamento de Weber, o qual considera este tipo de dominação (racional-legal) como a principal função do Estado Moderno. Sobre a concepção weberiana de Estado as próprias palavras do autor são elucidativas:

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apóia a dominação. (WEBER, 1999, p.526)

Weber considera que as justificações internas, ou seja, os fundamentos da legitimidade de uma dominação recaem sobre três princípios. O primeiro deles é a dominação baseada na tradição. O segundo é a dominação carismática. E, finalmente, a dominação em virtude da legalidade e na crença em estatutos legais, que se baseia nas competências objetivas fundamentadas em regras racionalmente elaboradas.

Estes são os princípios básicos de uma administração pública burocrática, critérios de racionalidade, legalidade, normas, formalidade e outras maneiras objetivas de garantir a forma de poder dos Estados. Weber traz importante definição sobre a conceituação de Estado moderno:

Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se ele próprio, em seu lugar, representado por seus dirigentes supremos. (WEBER, 1999, p.529)

É na formação dos Estados modernos e capitalistas que a burocracia ganhou autonomia e foi o grande diferencial das estruturas administrativas até então vigentes. O critério passava a ser racional e objetivo e não mais baseado em carisma, dogmas ou parentescos. Essa formação de um corpo burocrático impunha uma profissionalização dos quadros administrativos e a seleção dos mesmos deveria passar paulatinamente a se basear em critérios meritocráticos e de aptidão para executar as tarefas típicas do Estado.

Pode-se dizer que no modelo burocrático o poder emana das normas, das regras, dos procedimentos. Para que isso aconteça esse tipo de administração precisa possuir alguns traços fundamentais. Dentre eles se destacam a **formalização** que consiste na utilização de maneiras escritas e formalizadas de comunicação e nos procedimentos com o intuito de garantir a proteção de alterações arbitrárias e também garantir os registros das tramitações de assuntos relevantes para a administração pública.

Outras características da administração burocrática são: a **divisão do trabalho**, uma especificação das atividades de cada funcionário público; a **hierarquização**, ou seja, a composição de uma pirâmide organizacional em que existem funções de chefia e outras subalternas; a **impessoalidade**, que nada mais é do que uma forma de trabalho do servidor público que garanta que sua substituição não trará nenhum prejuízo ao sistema

como um todo, de modo que não haja uma apropriação pessoal do cargo ocupado e nem tratamento especial para qualquer possível beneficiário.

Avançando na lista tem-se a **competência técnica e a meritocracia**, que consiste na escolha dos funcionários a partir de critérios que levem em conta o mérito e as capacidades para execução das tarefas as quais foram destinados, havendo critérios de seleção e de avaliação objetivos; **separação entre propriedade e administração**, fato este que impede que os burocratas sejam “donos” da *res publica*, mas sim funcionários que servem ao Estado; a **profissionalização dos funcionários**, que busca a capacitação e a reciclagem constante do funcionalismo público e por fim a **previsibilidade do funcionamento**, ou seja, a partir de critérios formais e objetivos pode se obter um controle sobre o funcionamento da máquina pública, mesmo este não sendo pleno.

As características supracitadas ainda poderiam ser acrescidas de tantas outras, porém elas já dão uma idéia de como é o funcionamento ideal de uma administração burocrática. Retomando o eixo de pensamento de Bresser esse modelo burocrático, que surgiu como uma evolução ao modelo patrimonialista, também possui suas deficiências. O autor destaca que a administração burocrática não mais se encaixava nas novas necessidades que surgiram com um Estado reconfigurado, notadamente a partir do século XX.

Isto significa dizer que o autor aponta para as deficiências da administração burocrática e ressalta que a superioridade da autoridade racional-legal sobre a patrimonialista foi um progresso. Entretanto esta já não possuía mais congruência com as novas estruturas que emergiram na contemporaneidade. Ele considera que no século XVIII, a administração pública burocrática fazia sentido pois servia a um Estado liberal, pequeno e dedicado basicamente à defesa dos direitos de propriedade. Era, segundo Bresser, “um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema judiciário e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo, e de um ministro das Finanças para arrecadar impostos” (PEREIRA, 2005, p. 26),

O autor acrescenta que quando a estratégia burocrática não fazia mais sentido, uma vez que o Estado de Bem-Estar Social que se configurou posteriormente tinha alargado e muito as suas bases e criado novas demandas, o que aconteceu foi um inchaço da máquina pública sem precedentes. Segundo Abrucio, o momento em que este modelo de *Welfare State* se mostrou aparentemente esgotado foi em meados dos

anos 1970, quando os Estados entraram em crises em suas três dimensões: econômica, social e administrativa. O autor acrescenta ainda que estas três dimensões estão intimamente interligadas, como explica no trecho abaixo:

A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, por exemplo. O *Welfare State* correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem-Estar social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRUCIO, 2005, p. 175).

Além das funções básicas exercidas pelo Estado liberal dos séculos anteriores foram acrescentadas tantas outras como: prover a educação pública, a saúde pública, a cultura, a seguridade social, os incentivos à ciência e tecnologia, investimentos em infra-estrutura e proteção ao meio ambiente. Criou-se também a necessidade de mecanismos mais eficientes de cobranças e recolhimento de impostos, já que a carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) aumentara substancialmente.

Podem ser apontadas algumas das críticas recorrentes ao modelo burocrático. Deve-se levar em conta que elas servem em vários momentos para justificar a busca de um novo paradigma na administração pública. Podem ser elencadas algumas das “disfunções” causadas pelo excesso de burocracia como: a internalização rígida das normas, o excesso de formalismo e papéis, a resistência a mudanças, a despersonalização dos relacionamentos entre as pessoas, a categorização das decisões, o recurso da autoridade como justificação de determinadas ações e tantas outras.

A administração pública burocrática acabou se tornando sinônimo do que cotidianamente no senso comum se chama de “burocracia” ou do “excesso de burocracia” ou do “custo Brasil”. Na verdade a existência da burocracia, tecnicamente falando, é a própria condição de existência de um Estado racional e que funciona sobre bases legais, ou seja, a burocracia é a alma da máquina estatal que foi erguida ao longo dos processos históricos de consolidação dos Estados nacionais modernos. Todavia, no sentido mais rasteiro a burocracia é o excesso de formalismo, exigências, regras estúpidas que impedem que a administração pública seja eficiente.

Neste sentido a burocracia acabou se tornando um fim em si mesmo. Ela se tornou em muitos casos auto-referenciada, impedindo inovações e adaptações às novas demandas sociais. As regulamentações excessivas, o apego demorado às formalidades e outras tantas disfunções contribuíram para que o objetivo principal da administração pública fosse desviado, deixando de ter o foco no interesse público e passando a criar uma estrutura que se preocupava com a sua própria manutenção e sobrevivência.

Todas essas deficiências explicitadas aqui de forma resumida justificaram, segundo Bresser, a necessidade da redefinição do papel do Estado frente ao novo contexto mundial de globalização. O novo modelo será explicado adiante, e foi denominado pelo ex-Ministro de gerencial. Seguem algumas considerações sobre o mesmo.

3.1.3 – A administração pública gerencial

O terceiro modelo de administração pública na escala histórica descrita por Bresser é o chamado “gerencial”. Ele difere bastante dos dois anteriores e seria uma espécie de progresso ou avanço dos seus antecessores. No primeiro tipo já descrito, o patrimonialista, a característica essencial é a permeabilidade entre o público e o privado, o que gera distorções graves como o nepotismo e critérios de organização baseados na subjetividade.

Já na administração pública burocrática há um progresso com relação ao patrimonialismo. O modelo weberiano foi a resposta objetiva ao surgimento dos Estados Nacionais e às suas novas demandas. A existência de uma administração baseada em critérios de dominação racional-legal e de procedimentos objetivos atendeu às exigências da época assim como foi importante para fundar um corpo burocrático profissionalizado e meritocrático. Como já foi dito anteriormente, com a expansão dos Estados e com a sua conseqüente atuação em diversas outras esferas da sociedade os princípios da administração burocrática começaram a caducar e demonstraram sinais de esgotamento e de ineficiência.

Bresser considera que o esgotamento ou mesmo a falta de respostas às novas demandas do mundo globalizado forçaram nos últimos anos à redefinição do papel do Estado, do seu grau de interferência na sociedade, principalmente no campo econômico.

Essa redefinição do aparelho de Estado como um todo também forçou a emergência de um novo modelo de administração pública, o modelo chamado por ele como gerencial. Ele define algumas de suas características básicas:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (PEREIRA, 2005, p. 28)

Ele acrescenta ainda que a administração gerencial surge como um modo de enfrentar a crise fiscal pela qual os Estados estavam passando. Era uma estratégia para reduzir os custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado, depois do processo de inflamento que ele sofreu nas últimas décadas.

O ex-Ministro no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 conceitua o modelo pós-burocrático a ser implantado no Brasil:

Administração Pública Gerencial – Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados ao modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995, p. 16)

A partir destas características do gerencialismo Bresser se defende das críticas de que é uma estratégia neoliberal. Segundo ele a administração pública gerencial é frequentemente identificada com o neoliberalismo porque as técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam os programas de ajustes estruturais que visam enfrentar as crises fiscais dos Estados. Por este motivo a administração gerencial, mesmo possuindo uma plataforma administrativa claramente identificada com a lógica empresarial, não deve ser vista, segundo o autor, como uma reforma neoliberal.

A administração pública gerencial segundo consta no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 “constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios” (BRASIL, 1995, p. 16). E logo adiante acrescenta uma das diferenças mais significativas dos dois modelos ao dizer que “a diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental”. (BRASIL, 1995, p. 16).

Apesar dos alicerces na administração pública burocrática, a inspiração vem da gestão empresarial. Segundo o Plano Diretor feito por Bresser e sua equipe enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente da compra de seus produtos e impostos, a receita do Estado é proveniente dos impostos. Outra diferença é com relação aos mecanismos de controle. Se na empresa é o mercado que dita as regras e as aprovações ou punições, no tangente à administração pública é a sociedade quem faz este controle.

Outro destaque é para o fato de que nas empresas o objetivo é o lucro e a maximização dos interesses dos donos ou acionistas. Já no caso da administração gerencial o único interesse deve ser a satisfação pública. Dessa relevância do interesse público surge uma outra diferença entre o modelo burocrático e a proposta gerencialista. Bresser considera que o entendimento sobre o significado de interesse público no paradigma burocrático acaba sofrendo uma distorção, ou seja, a burocracia estatal passa a enxergar o interesse público como o interesse do próprio Estado, ou mais, do seu próprio interesse, tornando-se, como já foi dito, em uma estrutura que acaba por se preocupar com a sua própria manutenção e sobrevivência.

Nesse contexto Bresser considera no Plano Diretor que “ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado” (BRASIL, 1995, p. 17). Ainda no mesmo parágrafo há uma contraposição deste efeito colateral encontrado na burocracia e eliminado no gerencialismo ao dizer que “a administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado” (BRASIL, 1995, p. 17).

Outros traços fundamentais do modelo gerencial são apresentados no Plano Diretor. Um deles é o fato de que a administração pública gerencial vê o cidadão como

contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. O bom resultado é aquele que conseguiu atender as necessidades do cidadão-cliente, ao contrário da prioridade até então dada aos processos administrativos, como era no caso do burocrático.

Além da satisfação dos usuários dos serviços públicos, o paradigma gerencial deve ser fundamentado nos princípios da confiança e na descentralização das decisões. Para que isso aconteça é necessário que existam formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Esse perfil é o oposto da visão da burocracia tradicional, a qual acabava atuando de forma engessada e se baseando na ideologia do formalismo e do rigor técnico dos procedimentos.

Existem diversos outros aspectos a serem considerados sobre a administração pública batizada por Bresser e pelos autores desta concepção limitada, como gerencial. As explicações mais aprofundadas e detalhadas sobre o novo paradigma da administração pública almejado por intelectuais como Bresser e FHC serão apresentadas no próximo capítulo, oportunidade em que serão discutidas mais especificamente as reformas administrativas ocorridas no Brasil e na Argentina.

Por ora o que vale são alguns apontamentos finais sobre a abordagem limitada ou restrita das reformas de Estado antes de passar a discutir a próxima resposta à pergunta inicial do capítulo. Retomando um pouco a discussão inicial é possível dizer que os três modelos de administração pública apresentados por Bresser, em sua escala evolutiva, são os padrões que historicamente se configuraram na maioria dos países capitalistas ocidentais e determinaram as características mais marcantes da dinâmica da relação entre Estado e sociedade nestes países. Sendo assim o gerencialismo seria uma resposta aos novos desafios impostos pela globalização ao mesmo tempo que traria em seu bojo toda a justificação teórica da nova face que os Estados deveriam adquirir na contemporaneidade.

Desta nova concepção estatal é que surgem, segundo Bresser, as críticas de que o novo Estado preconizado por ele e por outros intelectuais de renome foi erroneamente chamado de neoliberal. Para ele o neoliberalismo visa um Estado ultra-mínimo, uma diminuição drástica de sua atuação na sociedade, enquanto a sua proposta é a redefinição do Estado, a partir de critérios mais mercadológicos e menos estadocêntricos, e a implantação de uma gestão pública mais eficiente e eficaz.

A partir de tudo que foi exposto é fácil observar que mesmo na teoria, com a reforma gerencial se constituindo como um argumento bastante empolgante, na prática

não se apresenta exatamente tão perfeito. Nas discussões do próximo capítulo, ao se comparar as reformas ocorridas no Brasil e na Argentina durante a década de 90 serão devidamente analisados os alcances e limites dessa redefinição das administrações públicas destes países. Porém, já neste tópico é possível fazer algumas ilações a respeito deste receituário defendido por Bresser e seus companheiros.

A primeira delas diz respeito ao seu próprio caráter limitado ou restrito. Talvez essa seja a grande crítica. As modificações pelas quais Bresser se atentou acabaram levando mais em conta uma questão de acerto contábil e da própria estrutura da máquina pública, sem levar em conta todas as variáveis sociais, econômicas e políticas dos países em questão. Talvez nos dias atuais, determinadas políticas econômicas de responsabilidade fiscal sejam consenso entre os governantes e não mais discussões de cunho ideológico.

Atualmente a discussão sobre o Estado se atualizou e chegou a algumas “verdades” consensuais. Porém a grande crítica é o excesso de desprezo ou no mínimo de negligência para com as grandes questões sociais de países em desenvolvimento como Brasil e Argentina. Talvez seja essa a grande crítica dos adeptos do modelo expandido aos formuladores do modelo restrito. Não adianta pensar na reforma das instituições estatais levando em conta somente seus ajustes estruturais, como máquina pública, mas sim pensando em seu papel na redistribuição de renda e na busca da justiça social.

Fica claro que se não forem levados em conta esses fatores sociais, falar em reforma de Estado pode acabar se tornando uma utopia bem longe de ser realizável. No artigo de Kettl (2005) o caráter estruturalista das reformas da administração pública que geralmente acontecem é percebido pela plataforma de ajustes recomendados: limitação das dimensões do setor público, privatização, comercialização ou corporatização de órgãos públicos, descentralização para governos subnacionais, desconcentração no governo central, uso de mecanismo típicos de mercado, novas atribuições aos órgãos da administração central e outras iniciativas de reestruturação ou racionalização.

Ainda focado num viés de reformas basicamente institucionais, no mesmo livro de Bresser, William Glade apresenta as recomendações do Banco Mundial no tocante ao “enxugamento” do Estado e na melhoria da gestão pública:

Reformas do serviço público, introdução de melhorias na contabilidade pública e nos sistemas de controle fiscal,

desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de gerenciamento financeiro e de informações, reformas na administração da lei, mecanismos de auditoria, avaliação de desempenho nas saídas (outputs) e não apenas nas entradas (inputs), sistemas variados de treinamento e gerenciamento para lidar com a característica evasiva da burocracia, introdução de maior vigilância do executivo pelo Legislativo, descentralização das funções para governos estaduais e locais a fim de combater o hábito do centralismo administrativo, introdução da competição no setor público para intensificar o *accountability* etc, - tudo isso visa a construir a capacidade institucional e demonstrar o reconhecimento pelo Banco (Mundial) de que, afinal, a reestruturação envolve não só a mudança dos contornos da economia, mas também uma reconfiguração do sistema administrativo.(GLADE, 2005, p. 132).

O atendimento às recomendações do Banco Mundial e de outros organismos de crédito internacional como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) era pressuposto essencial para a aquisição de empréstimos por parte dos países em dificuldades financeiras. Na maioria das vezes eram formas bastante explícitas de recomendar o modelo institucional que mais se adequava, seguindo as orientações dos países de capitalismo central, ao novo capitalismo global.

Além de se considerar o relevante peso das recomendações internacionais, que a rigor não são isentas de interesses políticos nem tampouco econômicos, também vale apontar sucintamente outra limitação clara do modelo restrito de abordagem das reformas.

Ao descrever e caracterizar os três modelos de administração pública, patrimonialista, burocrática e gerencial, Bresser, mesmo reconhecendo que as estruturas possam perdurar e existir concomitantemente, acaba negligenciando um pouco as dificuldades que esse fato pode trazer para a existência do modelo mais racional e atualizado, o gerencial. Em poucas palavras isso que dizer que muitas das transformações pretendidas na estrutura das instituições estatais dos países em desenvolvimento podem ser simplesmente inócuas. Uma leitura negligenciada e limitada da realidade, dentre tantos outros aspectos que podem ser levados em conta, com um certo distanciamento da questão social, pode gerar mecanismos de reformas que não dêem efetivamente os resultados esperados no plano teórico.

Estas e outras questões serão examinadas mais cuidadosamente no desenrolar do presente trabalho. O importante, para finalizar a parte da exposição sobre a abordagem restrita ou limitada, é observar que, este modelo, mesmo que teoricamente bem

construído, se configura na realidade com grandes diferenças do “tipo ideal” esperado. Isto ocorre por várias razões. Por questões internas, como alguns dilemas que surgem pelos próprios mecanismos intrínsecos às reformas pretendidas, como por exemplo, o conflito entre ajuste fiscal e melhoria da eficiência, argumento que será desenvolvido posteriormente. Seja por uma falta de sensibilidade da articulação entre Estado e sociedade, sendo esta relação pouco levada em conta nos ajustes meramente estruturais e contábeis do aparelho de Estado, a possibilidade de aplicação na realidade acabou se demonstrando bem aquém do esperado.

A partir destas considerações segue-se a discussão deste capítulo, agora sobre a abordagem considerada aqui como expandida ou ilimitada.

3.2 - A abordagem expandida ou ilimitada: os países desenvolvidos “chutaram a escada” dos mais pobres?

A abordagem expandida se localiza praticamente do lado oposto da limitada. Partindo da pergunta inicial, sobre as reformas como reais necessidades dos Estados ou fruto da recomendação (impositiva muitas vezes) dos países do capitalismo central, a resposta seria, sem dúvida, a segunda opção. Mesmo admitindo a necessidade real de uma nova readequação dos Estados nacionais dos países subdesenvolvidos à nova lógica mercadológica contemporânea, essa “frente” de autores da abordagem expandida não admitiria qualquer possibilidade de sucesso das reformas apenas a partir de ajustes estruturais sem que estes levassem em conta toda a esfera societal e sua relação com a figura do Estado.

Para desenvolver a argumentação que vai de encontro à concepção mercadológica de Bresser, este tópico contará com contribuições de vários acadêmicos. Inicia-se com Wanderley Guilherme dos Santos, que considera muitas vezes, uma retórica, a apologia do gigantismo estatal brasileiro:

O Estado que nos cerca, portanto, não configura caso especial de um Estado-providencia, ou provedor, a dispensar favores, magnânimo, sem discriminação de classes, segmentos ou regiões. Justo o contrário,

ele é pequeno precisamente porque, em parte, ele opera segundo uma lógica privada e oligarquizante para benefício de poucos. Por isso, no Brasil, a provisão de bens realmente públicos, aqueles bens classicamente liberais — educação, saúde, lei e ordem — é deficitária e deficiente. Daí, também o descrédito associado à capacidade operacional do Estado. (SANTOS, 1993, p 105).

O mesmo autor acrescenta ainda que é nesta percepção do Estado como anão, e um “anão socialmente preconceituoso” que habita o “escandaloso fenômeno da sonegação do conflito”. Por esse e outros motivos que as respostas oferecidas ao suposto inchamento e inflamento do Estado, herdado dos tempos de desenvolvimentismo, dadas pela perspectiva limitada não bastam, são insuficientes ou mesmo em desacordo com a realidade de países latino americanos, como é o caso do Brasil e da Argentina.

Neste sentido a grande questão não é diagnosticar um Estado que sofre pela hipertrofia ou mesmo pela sua fraqueza, porém fazer uma leitura da sua situação real, em que sob determinados aspectos se articula com a sociedade mostrando força e sob outros, fraqueza. Talvez seja essa a grande chave de entendimento da temática referenciada às reformas de Estado, avançar de uma visão dualista e monolítica, de Estado forte *versus* Estado fraco, para uma percepção mais realística da complexidade das relações existentes entre essas duas esferas que se interpenetram mutuamente.

Como já foi dito acima a concepção ilimitada expande a visão das reformas, não restringindo as mesmas a questões econômicas, contábeis e meramente institucionais. Este argumento é desenvolvido com competência por Eli Diniz ao afirmar que:

...parece-me relevante abordar a reforma do Estado em conexão com o aperfeiçoamento do estado de Direito, aspecto geralmente negligenciado nas análises correntes sobre crise e reforma do estado, já que tais análises tendem a privilegiar os componentes econômicos e sobretudo financeiros da referida crise. Em outros termos, cabe pensar a reforma do Estado em estreita associação com os temas da governabilidade democrática e do aperfeiçoamento institucional do país, em contraposição aos fatores de natureza puramente contábil, ligados à redução de despesas e à ampliação de receitas. Para tanto, impõe-se o abandono de enfoques **restritos, unilaterais e reducionistas**, em nome de uma abordagem ampla e de uma perspectiva multidimensional, focalizando os vários aspectos envolvidos numa análise mais profunda da reforma do Estado. Essa visão implica desde logo enfatizar o aspecto constitucional do Estado – o império da lei -, princípio segundo o qual ninguém, inclusive aqueles que governam, deve estar acima da lei. Implica ainda considerar a questão da relação entre os poderes, o papel dos partidos políticos, a existência de fontes alternativas de informação e as formas

de articulação estado-sociedade. Ademais, a reforma administrativa passa a ser vista como um dos itens de uma agenda mais abrangente de reforma, que compreende, além de questões técnicas e financeiras, a dimensão propriamente política da reforma do estado. (DINIZ, 2004, p. 41, grifos nossos).

A citação acima traz a tona a necessidade de expansão da discussão da agenda das reformas de Estado nos países que a promoveram, notadamente os países da América Latina e no caso específico de Brasil e Argentina, focos de análise deste trabalho. A grande idéia é que a abordagem tecnicista ou limitada, segundo Diniz e outros autores, acaba por negligenciar muitos aspectos da interatividade entre as relações do Estado e da sociedade.

No contexto da construção de um novo universo democrático, que estava em fase de afirmação e consolidação a partir dos anos 90, é que se pensou o conteúdo das reformas, muitas vezes isolada das questões sociais e políticas em âmbito mais geral. Pode-se dizer que as propostas dos tecnicistas careciam de mais congruência com a diversidade dos interesses sociais dos países em desenvolvimento como foi no caso brasileiro e argentino.

Ainda nessa problemática cabe destacar o porquê da referência no título deste subitem ao fato de que os países ricos de certa maneira “chutaram a escada” dos países em desenvolvimento. Tomou-se emprestado esta expressão do livro de Chang (2004). Nesta obra o autor aponta claramente para o premeditado rol de recomendações feitas aos países em desenvolvimento pelos já desenvolvidos que destoam dos caminhos que eles próprios trilharam para chegar onde estão. Por isso a bem construída expressão acima.

Segundo Chang uma indagação pertinente é sobre até que ponto os países desenvolvidos não estão procurando esconder o “segredo de seu sucesso”. Em seu livro ele reúne vários elementos de informação histórica que contradizem a visão considerada por ele como “ortodoxa da história do capitalismo” e oferece um diagnóstico resumido das reais instituições e políticas utilizadas pelos países que se desenvolveram.

Segundo o autor a grande pergunta a ser respondida pelo livro é: como os países ricos enriqueceram de fato? Ou seja, ele constrói no livro toda uma argumentação que tende a contradizer o modelo institucional que os países ricos pregam aos mais pobres. Neste sentido eles recomendam uma coisa quando fizeram outra, ou seja, é algo parecido com a expressão popular: faça o que digo, mas não faça o que eu faço.

A resposta sucinta de Chang é que os países não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento. Segundo ele os países desenvolvidos recorreram frequentemente (e ainda recorrem a algumas delas) às políticas comerciais e industriais que eles consideram atualmente como “ruins”, como a proteção à sua indústria nascente e os subsídios à importação. Acrescenta ainda que antes de se tornarem completamente desenvolvidos (antes do século XIX e início do século XX) esses países possuíam poucas das instituições consideradas “básicas” aos países em desenvolvimento na atualidade.

A partir desta afirmação Chang chega a uma pergunta fundamental: “as nações desenvolvidas não estarão se valendo do pretexto de recomendar políticas e instituições ‘boas’ unicamente para dificultar o acesso dos países em desenvolvimento às políticas e instituições que elas implementaram no passado a fim de alcançar o desenvolvimento econômico?”(CHANG, 2004, p. 14). A resposta tende a ser positiva. Vale analisar alguns dos argumentos apresentados pelo autor nos capítulos do livro.

Ele apresenta primeiramente, sob uma perspectiva histórica, as políticas industriais, comerciais e tecnológicas, que ele abrevia como ICT, implementadas pelos países desenvolvidos em contraposição às recomendadas aos países em desenvolvimento. Políticas de estímulo para o desenvolvimento das indústrias nacionais e políticas protecionistas foram, segundo as informações trazidas pelo autor, recorrentes nas fases de consolidação das economias dos países atualmente considerados como desenvolvidos.

Nesse jogo de “faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço” observa-se um exemplo bem ilustrativo com relação ao protecionismo norte-americano em relação aos produtos brasileiros demonstrado no quadro a seguir:

QUADRO 5

BARREIRAS IMPOSTAS AOS PRODUTOS BRASILEIROS NOS ESTADOS UNIDOS:

Produto	Barreira	Comentários
Suco de laranja	Tarifa	<ul style="list-style-type: none"> Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente a 63%
Álcool etílico	Subsídios	<ul style="list-style-type: none"> Excise Duty de 50% Produtores domésticos não pagam Excise Duty
Açúcar	Quota tarifária	<ul style="list-style-type: none"> Tarifas extraquota entre 140 e 170% <i>ad valorem</i>
Fumo	Apoio aos produtores domésticos	<ul style="list-style-type: none"> 75% do fumo utilizado na fabricação de cigarros norte-americanos deve ser produzido localmente Tarifa intraquota equivalente a até 108,2% <i>ad valorem</i>. Tarifa extraquota de até 350% Programas de ajuda emergencial aos agricultores norte-americanos: US\$ 129 milhões
Carne bovina	Falta de acordo sanitário	<ul style="list-style-type: none"> Não há equivalência de processos de verificação sanitária Não existe reconhecimento mútuo de áreas livres ou de baixa incidência de doenças
Têxteis	Quotas, tarifas altas e outras medidas	<ul style="list-style-type: none"> Tarifas <i>ad valorem</i> de 38% Subsídios à produção local correspondem a 150% dos preços internacionais
Metais e ferro-ligas	Medidas antidumping, direitos compensatórios e salvaguardas	<ul style="list-style-type: none"> Sobretaxas variam de 6 a 142%

Fonte: BRASIL, 2002, p.308-309.

Na União Européia, o cenário não é diferente. Produtos de grande importância e de grande capacidade de concorrência pelo Brasil como a carne bovina, o fumo e o açúcar são vítimas do protecionismo estatal. Isto é verificado a partir das informações do Quadro 6 logo abaixo:

QUADRO 6

BARREIRAS IMPOSTAS AOS PRODUTOS BRASILEIROS: UNIÃO EUROPEIA

Carne Bovina	Medidas sanitárias e fitossanitárias; tarifas altas; quotas tarifárias; subsídios; ajuda interna; OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente a 114,52% • Subsídio às exportações consolidado na OMC em 2000: € 1.259,2 milhão • Ajuda interna da OCM em 2000: € 4.733 milhões
Frango	Tarifas altas; quotas tarifárias; subsídios; ajuda interna; OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente a 46,25% • Subsídio às exportações consolidado na OMC em 2000: € 1.259,2 milhão • Ajuda interna do OCM para suínos, ovos e aves em 2000: € 236 milhões
Açúcar	Quota tarifária; subsídios; isenções concedidas a terceiros países; ajuda interna; OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa <i>ad valorem</i> equivalente a 66,39% • Subsídio às exportações consolidado na OMC em 2000: € 497 milhões • Ajuda interna da OCM em 2000: € 1,873 milhão
Fumo	Tarifas; ajuda interna; OCM*	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifas variam de 3 a 32% • Ajuda interna da OCM em 2000: € 978 milhões.
No Japão		
Açúcar	Escalada tarifária	<ul style="list-style-type: none"> • As alíquotas <i>ad valorem</i> variam de 118,03 a 344,72%
Frutas tropicais	Medidas sanitárias e fitossanitárias	<ul style="list-style-type: none"> • Proibição de importação sob alegação de incidência de mosca da fruta mediterrânea, mariposa Codling e outras pragas
Calçados	Tarifas altas	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa: 37,5% ou 4.425 ienes/par (o que for maior). Essas taxas cairão para 30% ou 4.300 ienes/par em 2002
Couro bovino	Quota tarifária	<ul style="list-style-type: none"> • Importações intraquota sujeitas a tarifas entre 6,8 e 9%, e extraquota de 30%
Soja	Escalada tarifária	<ul style="list-style-type: none"> • Tarifa para soja em grão é de 0% e para óleo de soja 20,7 ienes/kg

Fonte: *Barreiras às Exportações Brasileiras (Secex, 2001)*; *Tarifa Européia (EU/OMC – Lista Consolidada)*; (*) OCM – Organizações Comuns de Mercado (políticas setoriais específicas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, mesmo fundo que financia a PAC – Política Agrícola Comum)

Fonte: BRASIL, 2002, p.308-309

Chang se debruça nos capítulos seguintes sobre a comparação entre as instituições que são ou deveriam ser decisivas para o crescimento econômico dos países. Dentre elas, segundo ele:

...encontram-se a democracia, a burocracia, o judiciário, os direitos de propriedade (particularmente os de propriedade intelectual), as instituições de governança empresarial (responsabilidade limitada, Lei de Falência, exigências de auditoria/*disclosure*, Lei da Concorrência), as instituições sociais e trabalhistas (leis do trabalho infantil, instituições de regulamentação da jornada e das condições de trabalho adulto). (CHANG, 2004, p.24).

Ainda sob uma perspectiva histórica Chang considera que as instituições não devem ser simplesmente “transplantadas”. Isso pode oferecer sérios riscos aos países em desenvolvimento. Seria uma grande negligência adotar uma simples imposição de padrões institucionais comuns a países em situações diferentes. Ele ressalta ainda que

esses países podem e devem aprender com as experiências dos desenvolvidos sem ter que pagar a conta de constituir instituições novas.

O autor salienta ainda que uma das poucas vantagens de se ter um crescimento retardatário é justamente pela possibilidade de aprender com as experiências históricas que ocasionaram o desenvolvimento dos países centrais. Ademais, a importância disto é que ao se tratar de instituições, uma vez estas consolidadas, se tornam muito mais difícil posteriores correções.

Já no fim do livro ele retoma a questão central, e que mais interessa à discussão deste capítulo, se realmente os países desenvolvidos estão tentando “chutar a escada” pela qual atingiram o topo, impedindo as nações em desenvolvimento de adotarem as mesmas políticas e instituições que eles próprios adotaram. A resposta, adiantada anteriormente é positiva e leva à argumentação de que a “política ortodoxa” recomendada pelos países de capitalismo central faz o possível para dar este “chute na escada” dos menos desenvolvidos.

O fomento à indústria nascente foi um exemplo, segundo ele, da chave do desenvolvimento da maioria das nações. Em um dos subtítulos do livro: “A raposa transformada em guardião do galinheiro: as políticas mudam com o desenvolvimento”, Chang traz o caso da Grã-Bretanha. que, no século XIX, segundo ele “irritou muitos países, principalmente a Alemanha e os Estados Unidos, que consideravam sua pregação das virtudes do livre-comércio uma hipocrisia, visto que no século XVIII, a Inglaterra, mais do que qualquer outra nação, recorreu à medidas de proteção à indústria nascente.” (CHANG, 2004, p. 114).

O autor considera que além da tentativa premeditada dos países já desenvolvidos de se esconder os caminhos para o desenvolvimento no que tange às políticas a serem implementadas, o mesmo foi feito em relação às instituições recomendadas. Chang considera que “nem todas as instituições de ‘padrão global’ são proveitosas ou necessárias para a totalidade dos países em desenvolvimento” (CHANG, 2004, p.27). Acrescenta ainda que talvez não haja tanta necessidade assim de algumas outras instituições e que as conseqüências da adoção das mesmas pode até ser nefasta.

Esse fato se daria porque a implantação e a manutenção de determinadas instituições políticas exigem altos recursos de implantação e manutenção e também a qualificação dos recursos humanos. Ainda se coloca uma outra questão essencial, o fato de que a introdução destas instituições “avançadas” em países ainda despreparados para recebê-las não implica em um funcionamento adequado das mesmas, levando em conta

todas as variáveis de cada país. Chang resume a conclusão de seu argumento no parágrafo a seguir:

A partir desta perspectiva, também se pode dizer que o preponderante discurso do desenvolvimento com base no *upgrading* institucional traz em seu bojo um elemento da atitude de “chutar a escada” à medida que muitas instituições impostas aos países em desenvolvimento, além de custosas, são irrelevantes ou mesmo prejudiciais, tendo em vista o estágio em que eles se encontram. (CHANMG, 2004, p.27).

Ele destaca ainda que o pacote de “boas políticas” atualmente recomendadas aos países em desenvolvimento, que enfatizam o livre-comércio e outras políticas de *laissez-faire*, conflitam radicalmente com as experiências históricas apresentadas ao longo de seu estudo. A partir desta linha argumentativa ele conclui que os países desenvolvidos, e todo o *establishment* internacional de políticas de desenvolvimento controlado por eles, recomendam políticas que os beneficiam, entretanto não fazem o mesmo com os países em desenvolvimento.

Os períodos em que a maioria dos países em desenvolvimento passaram pelas reformas políticas consideradas “boas” pelos desenvolvidos não resultaram nos crescimentos almejados. Segundo Chang o resultado foi uma grande decepção. Ele critica o pacote de recomendações neoliberais de forma veemente ao dizer que:

O fato patente é que as “reformas políticas” neoliberais se mostraram incapazes de cumprir sua grande promessa: o crescimento econômico. Quando da sua implementação, garantiram-nos que, embora essas “reformas” talvez aumentassem a desigualdade a curto e, possivelmente, também a longo prazo, elas gerariam um crescimento mais rápido e, enfim, alçariam a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós-guerra. Os dados das últimas duas décadas mostram que só a parte negativa dessa previsão se confirmou. A desigualdade de renda aumentou tal como se previu, mas a prometida aceleração do crescimento não se verificou. Aliás, em comparação com o período 1960-1980, no qual predominaram as políticas “ruins”, o crescimento se desacelerou acentuadamente nas últimas duas décadas, sobretudo nos países em desenvolvimento. (CHANG, 2004, p. 212).

Na perspectiva de Chang, como foi citado acima, o pacote neoliberal não foi capaz de trazer bons frutos aos países em desenvolvimento. Além disso, foram recomendações premeditadas que visavam, segundo ele, impedir o crescimento econômico dos países em crescimento utilizando-se das mesmas políticas e instituições usadas em um passado recente pelos países de capitalismo central. Com esses

apontamentos acerca das reformas ocorridas nos países em desenvolvimento é que este autor fornece subsídios importantes para a valorização de reformas não limitadas como as consideradas por ele como “neoliberais”.

O argumento central trabalhado por Chang encontra ressonância em outros autores, que também colocam em dúvida a real efetividade das reformas de Estado baseadas nas recomendações “duvidosas” feitas pelos países desenvolvidos. Mesmo sem uma abordagem focada no grau da relação estabelecida entre as reformas de Estado (particularmente a reforma administrativa) e sua relação com a sociedade, Flávio Rezende (1996) elabora uma argumentação de grande proveito para corroborar com a crítica às reformas limitadas.

As pesquisas de Rezende se debruçam em grande parte nas causas dos fracassos das reformas administrativas ocorridas nos países que passaram pelos processos de reformas mais amplas dos seus Estados nacionais. Ele estuda principalmente o caso brasileiro e aponta para as limitações e contradições internas inerentes aos próprios processos de reformas administrativas ocorridos na década de 90.

Embora sua argumentação mais específica sobre as reformas administrativas deva ser trabalhada mais detalhadamente no próximo capítulo e nas conclusões da tese, vale adiantar questões fundamentais trabalhadas pelo autor em seu artigo intitulado “Os Leviatãs estão fora de lugar”²¹, que ajudam a clarificar o argumento central deste capítulo.

Neste pequeno texto Rezende traz uma tese bastante reveladora e que se soma ao argumento que Chang desenvolve em seu livro. Ele defende a idéia de que em um contexto de recomendações dos países desenvolvidos feitas ao longo das últimas décadas para que os Estados dos países de terceiro mundo se minimalizem, ou seja, tornem seus Estados mais minúsculos e menos hipertrofiados, o que acontece de fato é que eles próprios (os países dominantes) se tornaram mais conservadores e mais estatistas.

Isto quer dizer que os movimentos estão acontecendo de maneira invertida já que os países que recomendam políticas baseadas na ortodoxia liberal de redução das funções estatais estão fazendo justamente o que não recomendam. Enquanto isso os países em desenvolvimento, que deveriam se utilizar das políticas de fomento ao

²¹ REZENDE, Flávio da Cunha. **Os Leviatãs estão fora de lugar**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Vol 39, nº 2, 1996, pp. 195 a 211.

crescimento econômico calcadas no apoio das instituições estatais acabaram diminuindo o seu suporte neste sentido. É a grande confirmação do “chute na escada” praticado pelos países ricos, que mesmo pregando a obediência às regras econômicas “consensuais”, baseadas nas cartilhas neoliberais, não demonstraram, na prática, muito apreço às mesmas.

Para testar a hipótese o autor utiliza-se de gráficos que apontam para as tendências de gastos públicos de algumas nações nas últimas décadas. Foram selecionados países desenvolvidos (Estados Unidos, Inglaterra e França) e em desenvolvimento (Brasil, México, Índia e Coréia). Além disso, foram divididas as naturezas dos gastos públicos dos mesmos.

São três os blocos principais de natureza dos gastos considerados por Rezende: **gastos mínimos**, que correspondem a atividades de defesa, segurança e manutenção da ordem pública; **gastos sociais** que representam as despesas com saúde, educação, previdência e assistência social; e por fim os **gastos econômicos** que vão desde o fomento ou intervenção direta dos governos em atividades agrícolas, de mineração, transporte, comércio e infra-estrutura.

A partir dos gráficos apresentados Rezende verifica que a minimalização estava ocorrendo com bastante intensidade nos países em desenvolvimento, como o caso do Brasil, do México e da Índia. Segundo ele “esta tendência se explicita a partir de um progressivo declínio do envolvimento governamental em atividades econômicas e um simultâneo crescimento dos gastos governamentais em funções consideradas mínimas. Porém, um interessante processo vem ocorrendo: a manutenção dos níveis de gastos em funções sociais.” (REZENDE, 1996, p. 203).

A manutenção dos gastos sociais pelos países em desenvolvimento enfraquece um pouco a hipótese central do autor. Porém, ao comparar os dados com os dos países desenvolvidos ele verifica que estes apresentam uma minimalização lenta se comparada à dos países em desenvolvimento. Isso significa que tais governos não aderiram de forma contundente às suas próprias idéias de minimalização, apresentando um perfil conservador.

Na argumentação apresentada por Rezende, os países desenvolvidos, contrariamente ao que difundem por sua retórica antigoverno, gastam consideravelmente em funções não mínimas e não diminuem seus gastos em funções

econômicas²². Além disso, eles continuam a interferir de modo significativo em suas economias e a praticar políticas de bem estar. Isso fica claro quando o autor apresenta gráficos que mostram que o envolvimento dos governos destes países em funções econômicas, ao contrário do que a ortodoxia liberal prega, não declinou e por isto mesmo ele considera que os “Leviatãs estão fora de lugar”. Essa e outras constatações aparecem na conclusão do artigo:

Como demonstrado, os Leviatãs estão no lugar errado. De todo modo, vimos que os governos estão mudando em termos de suas funções, e as grandes transformações ocorrem exatamente em países em desenvolvimento. Os governos “centrais”, mesmo os mais liberais como os Estados Unidos e a Inglaterra, não têm governos mínimos. Eles continuam, apesar de apregoarem a economia de mercado para corrigir os excessos da atividade governamental, a manter ou até a elevar seus gastos com atividades econômicas e sociais (de welfare). Nos países onde supostamente se encontrariam os Leviatãs, ao menos em termos de natureza e intensidade do gasto proporcional, se observa um movimento que vai na direção da retórica liberal: a minimalização. Contrariamente, os países desenvolvidos experimentam um padrão altamente conservador em sua alocação de recursos, e, ao contrário das expectativas vêm praticando uma antiminimalização. A compreensão deste fenômeno...é útil para mostrar que o argumento do Estado mínimo, utilizado para influenciar reformas de políticas públicas nos países em desenvolvimento, pode estar encaminhando o processo de uma forma totalmente equivocada. (REZENDE, 1996, p. 208).

Diante das constatações de Rezende é possível dizer que os argumentos apresentados em seu artigo possuem grande semelhança àqueles apresentados por Chang. Ambos destacam o fato de que há uma inversão nos caminhos trilhados pelos Estados dos países de primeiro mundo e os em desenvolvimento, principalmente no tocante às novas faces que estes têm ganhado a partir dos inícios das reformas liberalizantes apregoadas a partir da década de 70. Neste sentido a resposta à pergunta inicial do capítulo fica ainda mais clara para os defensores da abordagem estendida. As recomendações para minimalização dos Estados, tomando emprestado um termo utilizado por Rezende, não passam de maneiras premeditadas de “chutar a escada” dos países em desenvolvimento.

Isto quer dizer que as tendências “universais” de enxugamento e de diminuição das atividades estatais, e, notadamente do consenso de que a “intromissão é pouco

²² Quando os países gastam recursos públicos em funções econômicas estão praticando o intervencionismo, interferindo no campo econômico em detrimento da mão invisível do mercado.

saudável” nas questões mercadológicas, não passam de estratégias dos países desenvolvidos para ocultar os caminhos que eles mesmos seguiram rumo ao desenvolvimento econômico.

Além dessa constatação da abordagem ilimitada sobre a inversão dos “leviatãs” pode-se dizer que as reformas de Estado e mais especificamente as reformas administrativas ocorridas nos casos brasileiro e argentino se inseriram neste contexto e por isto não alcançaram os êxitos desejados. Os limites e alcances destas reformas em ambos os países será discutido no próximo capítulo, mas vale lembrar por agora que as reformas iniciadas na década de 80 e aprofundadas na de 90 no Brasil e na Argentina tiveram como pano de fundo essa adesão mais ou menos irresponsável a um modelo que, pelas bases nas quais foi formulado, tenderia ao fracasso.

Eli Diniz destaca que “estatismo, nacionalismo e intervencionismo, agora percebidos como manifestações de uma fase ultrapassada, seriam estigmatizados, enquanto o pólo moderno viria a ser representado pela trilogia mercado, livre iniciativa e internacionalismo” (DINIZ, 2004, p.59). Ela afirma ainda o quanto pode ser prejudicial essa dicotomia criada entre Estado e mercado como forças opostas e “inimigas”, o que acaba ameaçando a integridade do Estado e a coerência das políticas governamentais.

A autora avança ainda mais no argumento de que enfraquecer o Estado não é nem de longe a solução para os problemas de nenhum país. Referindo-se a um relatório do Banco Mundial de 1997 ela destaca ainda que o Estado se situa como ator central das transformações do mundo contemporâneo, inclusive como agente indutor do fortalecimento das economias. Diniz considera também que cabe avançar na redefinição do papel do Estado para torná-lo mais afinado com as exigências de administrar estratégias de retomada do desenvolvimento em uma ordem mundial globalizada. Para tanto, pensar essa readequação passa por romper com polaridades do tipo Estado x mercado e criar um ambiente de articulação mútua entre essas duas instâncias, num jogo de soma e não de subtração.

Já caminhando para o fim deste tópico vale lembrar que são inúmeros os intelectuais que podem se encaixar no modelo que concebe as reformas de Estado ocorridas nos anos 90 em países subdesenvolvidos como Brasil e Argentina como reformas limitadas e neoliberais. Alguns podem ser considerados mais radicais que outros. Os mais radicais classificariam as reformas brasileiras e argentinas como simplesmente resultado das imposições feitas pelos países dominantes a partir do

consenso de Washington, o que acaba não acrescentando muito aos objetivos almejados pelo presente trabalho. É uma relação causal muito pobre e não leva em conta as nuances e complexidades das realidades sociais, políticas e econômicas em análise.

Outros poderiam admitir a importância de se redefinir o Estado para adequá-lo aos novos tempos de globalização, porém de forma responsável e com ações conjugadas com todas as forças da sociedade civil. Não seriam políticas de enfraquecimento do Estado, mas de uma redefinição inteligente do seu papel perante novos cenários que se impuseram e se impõem rapidamente. Não trata de definhá-lo, mas de reconstruí-lo e resgatar sua capacidade de potencializar o desenvolvimento dos países. Esta sim parece ser uma abordagem bem mais palatável.

Partindo desta concepção, será apresentado no tópico a seguir, de forma resumida, as principais “frentes” das reformas de Estado priorizadas por Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso. Após a compreensão de alguns eixos principais das reformas do Estado ocorridas nos dois países se abrirá caminhos para a discussão final do quarto e último capítulo, o qual analisará pormenorizadamente todos os aspectos das reformas administrativas, uma das reformas centrais no processo de redefinição dos Estados nacionais do Brasil e da Argentina nos anos 90.

3.3 – As reformas de Estado: um panorama geral

Depois de examinar alguns dos principais aspectos conceituais e teóricos das reformas de Estado assim como alguns dos intelectuais que a discutem vale ressaltar as principais “recomendações” feitas pelo “Consenso de Washington”. Segundo as informações do texto de Fernandes e Schmidt o “Consenso de Washington foi resumido por Williamson em dez dimensões, para lembrar: (1) – disciplina fiscal; (2) – reorientação dos gastos públicos; (3) – reforma tributária; (4) liberalização financeira, (5) taxas de câmbio unificadas; (6) – taxas de câmbio competitivas; (7) – liberalização do comércio; (8) - abertura para financiamento externo; (9) – privatização; (10) desregulamentação.” (FERNANDES e SCHMIDT, 2007, p.17).

A partir deste conjunto de recomendações consideradas por muitos críticos como o “pacote neoliberal” de reformas, se deu a tônica das redefinições a serem alcançadas pelos vários países subdesenvolvidos que estavam em situações econômicas

complicadas, como foi no caso do Chile, do Brasil e da Argentina. Detalhe interessante é o fato de que pode ser estabelecida uma diferenciação entre o que foi de fato recomendado e o que foi de fato executado, como explica Setti:

Para definir bem essa questão vale lembrar a diferenciação apresentada por Décio Saes (2001), que distingue o **projeto político neoliberal**, de um lado, e a **estratégia neoliberal**, de outro. Desta forma, o projeto neoliberal é o fator inspirador de quase todos os governantes capitalistas atuais, mas a estratégia neoliberal é aquela que se adota diante de variantes históricas, sociais, políticas e econômicas. A estratégia tem, freqüentemente, que levar em conta as diversas resistências, contestações que chegam a alterar o curso de ação das políticas desejadas pelos governantes adeptos de tal pensamento. (SETTI, 2006, p.67 e 68).

Levando em conta a diferença entre o que é “preciso” e o que é “possível” o fato é que as reformas ocorridas não conseguiram as linearidades pretendidas. Como foi dito acima encontraram resistências, muitas vezes de setores das elites econômicas, na medida em que as reformas liberalizantes, muitas vezes, acabavam esbarrando nos interesses dessas frações burguesas.

A partir desta constatação é possível dizer que nos casos brasileiro e argentino, comparativamente, as reformas dos Estados tiveram algumas “frentes” principais de ataque à sua hipertrofia. Apresenta-se a seguir um quadro resumo que destaca alguns dos principais *locus* das reformas de Estado ocorridas durante os governos de Menem e FHC:

QUADRO 7:

REFORMAS ESTRUTURAIS NO BRASIL E ARGENTINA

BRASIL	LIMITAÇÕES DAS DIMENSÕES DO SETOR PÚBLICO	REFORMA ADMINISTRATIVA
		PRIVATIZAÇÃO
		ABERTURA COMERCIAL
		AJUSTE FISCAL
		DESREGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO
ARGENTINA		REFORMA ADMINISTRATIVA
		PRIVATIZAÇÃO
		DESCENTRALIZAÇÃO
		REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
		LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO
	DESREGULAMENTAÇÃO E LIBERALIZAÇÃO DE PREÇOS	

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que nos dois países as reformas planejadas são bastante semelhantes. A raiz das reformas é a mesma, ou seja, são redefinições do papel do Estado a partir de recomendações liberalizantes em busca do minimalismo estatal.

No caso da reforma administrativa, foco de discussão a ser desenvolvido comparativamente no capítulo seguinte, se apresenta como uma das reformas de maior envergadura que foram praticadas na década de 90 nos períodos de FHC e Menem. A reforma administrativa, como será visto em páginas posteriores, foi o processo de melhoria da gestão pública dos dois países. Com essa reforma se pretendeu criar mecanismos que melhorassem o atendimento ao público, economizasse recursos,

unificasse procedimentos e outras ações voltadas para o incremento da *performance* administrativa nos dois países.

A reforma da administração pública, centro das atenções do presente trabalho, será analisada e compreendida como um dos elementos na plataforma geral de reformas de Estado, e, com fortes vínculos, durante todo o processo, com as outras ações reformistas tais como: abertura comercial, desregulamentação, reforma da previdência e descentralização. A política de privatizações, que em ambos países acaba fazendo parte de uma modificação na gestão pública, pois transfere a execução de serviços até então feitos pela máquina pública, para a iniciativa privada, ilustra bem estas vinculações.

Em resumo, o objetivo é compreender a reforma da administração pública e para isso serão utilizadas referências às demais políticas reformistas citadas acima. Com estas ressalvas e essa apresentação rápida, passa-se ao quarto e último capítulo, onde serão discutidos os principais aspectos das reformas na gestão pública do Brasil e da Argentina na década de 1990.

Capítulo 4 – Reforma de Estado e reforma administrativa no Brasil e na Argentina

A partir das discussões feitas nos capítulos precedentes se torna possível apresentar comparativamente as principais características das reformas administrativas ocorridas no Brasil e na Argentina. Como já foi falado anteriormente, este assunto deve ser estudado levando em conta os contextos de reforma de Estado, já que as reformas administrativas fazem parte, (como foi apresentado no quadro do fim do capítulo 3) de um conjunto de reformas de maior porte ocorridas nestes dois países.

Esse cuidado deve existir pelo fato de que alguns fatores de relevância a serem pesados no conjunto das reformas liberalizantes iniciadas a partir dos anos 90, no Brasil e na Argentina, podem ser considerados elementos da reforma de Estado, como um todo, mas também parte da reforma nos mecanismos de gestão pública destes países. Todos esses processos serão discutidos ao longo deste capítulo.

4.1 - Os períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) e de Carlos Menem (1989-1999) e a modificação do perfil estatal no Brasil e na Argentina

4.1.1 – Antecedentes: heranças de tempos difíceis

É inegável a importância dos períodos de governo de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na Argentina e no Brasil, respectivamente. Esta importância se dá principalmente pelo fato de que os períodos em que ambos estiveram frente ao Executivo dos seus países podem ser considerados como grandes marcos nas transformações dos Estados nacionais. Foi a partir dos governos FHC e Menem que se iniciaram as reformas de Estado liberalizantes iniciadas em meados da década de 90 e que resultaram nos processos de reformas na administração pública investigados por esta tese.

A chegada de ambos os políticos à presidência possui algumas semelhanças e diferenças. Vale uma pequena digressão sobre os anos que antecedem esses acontecimentos. Na Argentina a presidência anterior estava nas mãos de Raúl Ricardo Alfonsín, que inaugurou o retorno do regime democrático argentino em 10 de dezembro

de 1983. Alfonsín derrotou o candidato peronista Ítalo Luder por maioria absoluta de votos. Esta era a primeira vez que um candidato radical vencia os peronistas em eleições livres. O então presidente eleito encampava em seus discursos um reencontro com o progressismo e bastante próximo ao ideal social-democrata.

No entanto apenas o voluntarismo não bastou. O cenário econômico e social argentino no momento era complicado, os sindicatos peronistas mantinham sua força e seu caráter combativo, além do fato de que o peronismo ainda se constituía como uma força política que detinha grande controle do Senado, mesmo sem possuir maioria absoluta, mas devido a seu peso nas províncias do interior. A herança recebida atravancava a reconstrução da economia do país sob um regime político democrático.

Fausto e Devoto descrevem muito bem essa situação aparentemente contraditória:

...as sombras da economia e, especialmente, de uma inflação que já chegava aos 100% anuais complicavam o cotidiano dos argentinos, que viviam uma existência contraditória: serviços públicos ineficientes – como no caso do Brasil, por exemplo, era impossível obter uma linha telefônica –, mas muito baratos; economia nada competitiva, que, entretanto, não apresentava um sério problema de emprego; salários baixos, mas vários serviços sociais e educativos, sobretudo destinados às classes médias das áreas urbanas do Litoral. A mobilidade social era algo cada vez mais distante, mas não o maior acesso à educação, que, porém, significava cada vez menos em termos de oportunidades de trabalho. (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p. 462).

A partir deste cenário complexo em todos os campos político, econômico e social que se passaram os anos de Alfonsín no governo argentino. Ainda segundo Fausto e Devoto, este era um governo sem muita competência, porém substancialmente correto do ponto de vista da ética pública. As transformações econômicas e políticas não alcançaram nem de longe os resultados esperados, no entanto a abertura da possibilidade de um retorno à decência em um cenário democrático já era algo a ser considerado. Os mesmo autores supracitados ressaltam que se pode resumir os anos de Alfonsín na presidência como exitosos no que diz respeito à transição política porém fracassados no processo de transição econômica.

Foi neste contexto conturbado e com o fracasso do plano econômico elaborado na tentativa de reduzir a inflação, o Plano Austral²³, que Alfonsín foi liquidado prematuramente passando a presidência da nação antecipadamente a Carlos Saúl Menem, em julho de 1989. Era a volta do peronismo ao poder nas eleições presidenciais de maio deste mesmo ano. Carlos Menem daria cabo radicalmente às reformas liberalizantes iniciadas de maneira irresponsável pelos militares em 1976. Aldo Ferrer destaca muito bem o que aconteceu no período anterior ao governo de Alfonsín, antes do retorno argentino à democracia:

Em março de 1976 foi derrubado o governo constitucional. O regime *de facto* dedicou-se a exterminar a subversão e as expressões de dissidência. Por sua vez, no terreno econômico, dispôs-se a arrasar tecido social e produtivo construído na etapa anterior e substituí-lo por uma nova organização alinhada com a abertura da economia, a hegemonia de mercado e a visão fundamentalista da globalização. Tratava-se de um objetivo inédito porque nunca antes as Forças Armadas haviam sustentado, por tanto tempo e até as últimas conseqüências, uma política sectária e agressiva contra os interesses da nação e da maioria dos seus habitantes. (FERRER, 2006, p. 246).

A partir do desmonte desregrado provocado pelos militares, que ultrajava os interesses nacionais, e o fracasso das tentativas de Alfonsín de conter a inflação, Menem assumia o governo do país com grandes desafios. A primeira contradição salta aos olhos muito facilmente. Um governante peronista²⁴, corrente política que tradicionalmente valorizava o papel do Estado como agente indutor e promotor do crescimento e desenvolvimento nacional, acabou se tornando o estandarte das reformas neoliberais no país. Onde está a contradição? Ora, se o peronismo historicamente recorreu à figura do Estado (assistencialismo, apoio aos sindicatos) para se manter em pé, a partir do período Menem a coisa se deu inversamente. Menem acelerou de uma forma jamais vista o

²³ Para mais detalhes sobre o Plano Austral, de 1985, recomenda-se a leitura de Aldo Ferrer (2006), indicado na bibliografia desta tese. Este autor traz pormenorizadamente as ações deste plano econômico que veio a fracassar algum tempo depois, em meados de 1987. Dentre algumas dessas ações houve a implantação do *austral*, uma nova moeda que equivalia a mil pesos. Também se elevou os salários, proventos de aposentadoria, pensões e tarifas públicas.

²⁴ Carlos Menem era do Partido Justicialista, o PJ, também conhecido como Partido Peronista. É o maior partido político do país e foi criado pelo General Juan Domingos Perón, cujo nome batizou essa corrente política. Informações sobre Perón e sua influência no processo histórico-político da Argentina estão no capítulo 1 desta tese.

pacote de reformas liberalizantes, alinhando a Argentina com os interesses das grandes potências capitalistas hegemônicas.

O que mais tarde ficaria conhecido como Consenso de Washington teve na Argentina uma valiosa “sala de experimentos”, na medida em que os técnicos dos organismos de financiamento e crédito internacionais tiveram influência direta na elaboração das políticas reformistas. Dentre as políticas econômicas implementadas (que serão discutidas ao longo deste capítulo) se destacaram a abertura da economia, a privatização das empresas públicas, desregulamentação dos mercados e das atividades financeiras.

Os períodos cronológicos de governo de Menem e Fernando Henrique não foram exatamente coincidentes. Menem governou a Argentina desde 8 de julho de 1989 até 10 de dezembro de 1999 e Fernando Henrique foi eleito em 1994, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assumindo a presidência do país em 1º de janeiro de 1995, permanecendo no cargo até 31 de dezembro de 2002. Ambos os presidentes foram reeleitos uma vez, Menem em 1995 e FHC em 1998.

Mesmo com essa pequena diferença temporal os governos dos dois presidentes reservam semelhanças importantes. A primeira delas é que mesmo sendo possível considerar os seus períodos frente aos executivos nacionais como marcos históricos das transformações estatais ocorridas, principalmente a partir da década de 90, essas transformações já tinham sido iniciadas, mesmo que irresponsavelmente, e em cenários conturbados, anteriormente.

No caso argentino, como já foi dito, a adoção do pacote considerado neoliberal se deu já a partir de 1976, no período denominado “Processo de Reorganização Nacional”, em que os militares assumiram uma postura claramente voltada para a valorização da hegemonia de mercado e uma visão fundamentalista da globalização. Alfonsín, no período de transição política para o regime democrático, não logrou êxito econômico, no entanto conseguiu abrir caminho para o retorno de uma situação política calcada em valores minimamente éticos, o que já era um avanço enorme diante das atrocidades ocorridas nos períodos anteriores de autoritarismo e ditadura militar.

Fernando Henrique Cardoso encontrou também um cenário de considerável consolidação da democracia. O início do regime democrático já completava praticamente dez anos (o golpe militar que deu início a ditadura aconteceu no dia 31 de março de 1964, perdurando até a eleição de Tancredo Neves, em 1985). Os períodos anteriores a FHC também foram marcados por tentativas fracassadas de promover o

desenvolvimento econômico e social, e também pelo início irresponsável das reformas liberalizantes. O governo de José Sarney (1985 a 1990), que assumiu devido à morte de Tancredo Neves, além de refletir as frustrações pela morte do titular, também foi marcado por tentativas fracassadas de controle da inflação. Exemplo disto foi o “Plano Cruzado”. Este plano, segundo Fausto e Devoto, continha os ingredientes típicos da terapêutica heterodoxo-inercialista: congelamento de preços e da taxa de câmbio, dentre outras medidas; e planos inócuos (Plano Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão) que tentaram melhorar a situação econômica do país sem êxito.

Herdando uma inflação de mais de 2500% ao ano Fernando Collor foi eleito o 32º presidente do país nas eleições de 1989, vencendo ninguém menos que o sindicalista Luis Inácio Lula da Silva, (candidato pelo Partido dos Trabalhadores – PT) no segundo turno das eleições. O jovem presidente eleito construía sua imagem como a de um guardião da moralidade. Ele e sua equipe utilizavam expressões de efeito como a de “caçador de marajás”, aproveitando sua imagem jovial e a esperança que o povo depositara nele nas eleições de 1989.

O governo de Fernando Collor foi marcado pela impetuosidade das suas ações, que acabaram aprofundando as fissuras do tecido econômico e social do país. O novo plano econômico, denominado “Plano Collor” promoveu a abertura comercial do país e iniciou um programa nacional de desestatização. Era o início das reformas neoliberais no país, mas de uma forma bastante contraditória e impopular. O cenário de fracasso das tentativas de conter a inflação, somado à impopularidade pela extinção e exoneração de mais de 920 mil funcionários públicos abria caminho para o fracasso do então presidente Fernando Collor.

Diante de denúncias de corrupção envolvendo o tesoureiro de Collor, o senhor Paulo César Farias, que ficou conhecido pela imprensa como PC Farias, foi aberto o processo de impeachment de seu mandato, que culminou com a sua renúncia em 02 de outubro de 1992. As denúncias foram feitas pelo seu irmão, Pedro Collor de Mello, e publicadas pela revista *Veja* em uma edição de 25 de maio de 1992. O processo de luta pelo impeachment do então presidente Collor contou com movimentos populares de estudantes e da sociedade civil, que ficaram conhecidos como os “caras pintadas”. A sociedade brasileira começava a sentir a sua força ao ver a renúncia de Collor diante das denúncias de corrupção. Ele ficou inelegível por oito anos, retornando à política e conquistando um mandato de Senador por seu estado natal, Alagoas, nas eleições de 2006, assumindo o cargo em 2007.

Com a queda de Collor assumiu o governo seu vice, Itamar Augusto Cautiero Franco, o Itamar Franco, político que construiu sua carreira como Senador pelo estado de Minas Gerais. Itamar assumiu interinamente o governo em 02 de outubro de 2002 e se tornou presidente formalmente em 29 de dezembro de 1992. Em um contexto de crise política e econômica, com índices de inflação ainda altíssimos, Itamar Franco, após algumas trocas de ministros, convidou o renomado sociólogo Fernando Henrique Cardoso para assumir a pasta da economia.

Dentre as ações mais significativas do governo Itamar sem dúvida o “Plano Real” foi a que ganhou maior destaque. Com a liderança política e intelectual do então Ministro FHC o plano foi lançado em 1994, logrando êxito no combate à escalada da inflação que vinha crescendo exorbitadamente nos últimos anos. Com o sucesso do plano e a popularidade em alta, Fernando Henrique foi eleito presidente do país nas eleições de 1994, assumindo a presidência em 1 de janeiro de 1995.

Reservadas as diferenças cronológicas dos períodos de governo de Menem e FHC é possível encontrar importantes semelhanças nos processos de ascensão destes presidentes e da criação de suas agendas governamentais calcadas em projetos de reformas dos Estados nacionais dos seus países. Relembrando um pouco o que foi discutido no primeiro capítulo pode-se dizer que ambos os países tiveram um momento histórico de existência de um Estado liberal (até 1930), em sentido bastante puro, com um Estado em formação e com pouca capacidade de gerir diretamente as inúmeras demandas da sociedade. O papel principal do Estado era de estimular e potencializar o caráter agro-exportador, base das economias daqueles países àquela época.

A partir do ano de 1930, tanto Brasil quanto Argentina, cada um com suas peculiaridades históricas, caminharam no sentido do inflamento das suas estruturas estatais. No caso brasileiro a figura do presidente Getúlio Vargas, dentre outros, foi essencial para a construção de um Estado que ansiava se tornar burocrático aos moldes weberianos. Na Argentina, o general Perón se encarregou de trazer para o Estado a responsabilidade das questões trabalhistas e de assistência social. Comparativamente, como já foi explicado no primeiro capítulo, o Estado brasileiro conseguiu se aproximar mais aos moldes de uma administração pública burocrática, mesmo ficando atrás, na maioria das vezes, no quesito desenvolvimento social e até mesmo cultural.

As semelhanças não param por aí. Ambos os países se depararam, principalmente a partir dos anos 80, com graves crises financeiras. Índices de inflação altíssimos, Estado inchado e incapaz de atender às crescentes demandas sociais

provenientes do aumento da população, da urbanização e da complexificação dos tecidos sociais dos seus países.

Somado a isso os processos de globalização econômica forçavam uma readequação dos seus Estados nacionais ao novo contexto de competitividade internacional, de abertura das economias e da hegemonia dos mercados financeiros de capitais. Eram esses enormes desafios que os governos que antecederam Menem e FHC não conseguiram enfrentar com êxito e que agora se impunham de maneira inexorável aos presidentes dos países de maior envergadura econômica da América do Sul.

4.1.2 – O projeto de reforma dos Estados nacionais no centro das agendas governamentais

É fácil observar que a questão da reforma de Estado ganhou destaque na agenda política destes dois presidentes. No entanto a forma como cada um encarou essa necessidade, de certa forma imposta pelo novo contexto internacional, sobretudo econômico, foi dessemelhante. Enquanto Menem praticou um alinhamento quase instantâneo com a grande potência capitalista, os Estados Unidos, a postura de Fernando Henrique foi mais cuidadosa e de certa maneira mais temerosa quanto à influência deste país no processo de reforma de Estado brasileiro.

A rigor, talvez o rótulo de governo neoliberal sirva mais para o presidente argentino, já que a adesão a esse novo modelo econômico sugerido pelos países ricos se deu praticamente de forma irrestrita e logrou aparentemente muito mais avanços no sentido do desmonte do Estado, do que no caso brasileiro²⁵. Fernando Henrique defendia uma reforma de Estado e uma readequação do mesmo aos novos moldes do capitalismo mundial e da globalização. No entanto, o político rejeitava veementemente o rótulo de neoliberal²⁶.

²⁵ Os graus de avanço e a comparação entre qual país foi mais fiel ao modelo neoliberal será feita ao longo deste capítulo.

²⁶ Em entrevista a Mário Soares (CARDOSO e SOARES, 1998), Fernando Henrique chega a brincar sobre o fato de o chamarem de neoliberal. Segundo ele o que se intentou foi a mudança do Estado para adequá-lo ao novo mundo contemporâneo e não uma reforma neoliberal ortodoxa. Embora FHC possa ser considerado como um marco no início das reformas liberalizantes no Brasil e suas políticas o aproximarem muitas vezes da famosa “cartilha” neoliberal, ele mesmo não concorda com a idéia de que seu governo foi neoliberal.

Menem era um político pragmático e a adesão ao modelo neoliberal contou com o valoroso apoio dos Estados Unidos. A conversão de um político peronista a um modelo de Estado liberal, mesmo aparentemente contraditória foi utilizada com habilidade, pelo então presidente. Seguindo os ensinamentos do Príncipe de Maquiavel Menem afirmava que se Perón estivesse vivo também faria a mudança de rumos que ele estava disposto a empreender. Justificava assim, com êxito, a sua guinada neoliberal.

Para empreender as reformas de Estado, que agora estavam no centro das agendas destes governantes, havia um diagnóstico aparentemente comum: a percepção de um novo quadro da economia mundial inserida na lógica da globalização, que forçaria os países emergentes como Brasil e Argentina a adotar novas políticas econômicas. O protecionismo estatal e as políticas de *welfare state* (que provavelmente nunca ocorreram de fato no Brasil e na Argentina), já não serviam mais ao novo contexto mundial. O nacionalismo exacerbado, tendo o Estado como o grande empresário da nação, foi o fator que levou ao inchaço excessivo das suas estruturas e trouxe também indesejáveis conseqüências (inflação alta, baixa qualidade dos serviços públicos prestados) provenientes destas políticas agora ultrapassadas.

As modificações na estrutura dos Estados Nacionais dos dois países estavam intrinsecamente ligadas às alterações nas formas da gestão pública. Como foi discutida no capítulo anterior, a reforma de Estado e a sua passagem de burocrático a gerencialista implicava na necessidade de avanços nos procedimentos e na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos pelo Estado. Este era um grande desafio já que se fosse feito um exame detalhado sobre a situação das administrações públicas brasileiras e argentinas se encontraria uma administração pública burocrática não consolidada e com inúmeros traços e resquícios do modelo patrimonialista. Isso aumentava ainda mais as dificuldades.

A grande questão era: como assemelhar a gestão pública destes países ao padrão da lógica de resultado se esta não se encontra ainda nem consolidada no modelo burocrático weberiano? Talvez o fato de não haver uma consolidação do modelo burocrático não impeça a implantação de um modelo gerencial. Na teoria parece uma boa resposta, na prática, ao que tudo indica, os resquícios do patrimonialismo contribuíram fortemente para atravancar os avanços almejados.

A redefinição do papel do Estado, tanto no Brasil quanto na Argentina, buscava mudar seu caráter de provedor direto dos serviços para regulador destes serviços. A idéia principal é que o Estado não precisa prover diretamente determinados serviços,

que em muitos casos podem ser geridos com muito mais eficiência pela iniciativa privada. Porém a fiscalização do Estado, em sua função reguladora, é essencial para resguardar o interesse público. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, de 2005, afirma que:

“a reforma de Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento social e econômico pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (BRASIL, 1995, p.12)

Ainda no tocante à inoperância do Estado que foi resultado do seu crescimento exacerbado o Plano afirma que:

Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. (BRASIL, 1995, p.12)

Diante desse diagnóstico a reforma de Estado abarca várias frentes de atuação. Primeiramente sobre a saúde financeira dos Estados. Para sanar este problema deveria haver um ajuste fiscal que pudesse devolver a capacidade do mesmo de planejar e executar as políticas públicas. Em segundo lugar a liberalização ou abertura comercial promoveria o abandono das estratégias protecionistas e de substituição de importações. As privatizações refletiam a necessidade da transferência da gestão de vários serviços que passaram a ser ofertados a partir da lógica competitiva do mercado. Elas explicitam a incapacidade do Estado de oferecer diretamente tais serviços. Por fim, um programa de “publicização”, talvez um dos fatores mais inovadores da reforma, que foi a transferência para setores públicos não estatais da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo mecanismos de controle e financiamento por parte do Estado e da sociedade civil organizada.

As propostas eram ousadas e para que pudessem ser levadas a cabo necessitaram de amplas negociações por ambos os presidentes. Neste processo, a relação entre o executivo, historicamente o poder mais robusto, com o legislativo deu, muitas vezes, a

tônica dos acontecimentos. As barganhas para as aprovações das legislações que sustentaram o arcabouço jurídico das reformas brasileira e argentina, assim como as limitações impostas pelo jogo político, tiveram forte influência nos graus de avanço, retrocesso e também nas resistências encontradas para efetuar as transformações pretendidas.

Do ponto de vista político é possível dizer que Menem e FHC tiveram, nessa relação com o legislativo, diferentes bases construídas. No caso do presidente argentino, pelo fato de ter assumido a presidência às pressas e ainda mesmo antes da posse dos novos membros do legislativo em 1989, encontrou por alguns meses uma maioria de radicais na Câmara dos Deputados. A partir de dezembro de 1989, com a posse dos novos congressistas ele contou com uma bancada majoritariamente justicialista, o que de certa forma facilitou o seu trabalho. Todavia não se pode afirmar nem de longe que o Congresso argentino fosse um simples “carimbo” das ações implementadas pelo Executivo.

Habilmente Menem se utilizou do cenário caótico para justificar uma pressão argumentativa que recaía sobre a necessidade urgente de conter a escalada inflacionária assim como as outras mudanças necessárias, (diga-se, reformas neoliberais) para estancar a crise. O êxito a curto prazo corroborava com os argumentos do presidente que se aproveitava disto para levar a frente o projeto de reforma estatal.

Já no caso brasileiro, FHC teve que se esforçar aparentemente um pouco mais para aprovar as mudanças que o processo de reforma do Estado exigia. O presidente brasileiro contou com o apoio do Congresso que se cristalizou graças ao grande número de alianças, muitas vezes criadas pela própria habilidade pessoal, de negociação e convencimento do ex-presidente. Ele iniciou seu governo com a credibilidade herdada do sucesso do Plano Real além da legitimidade de uma vitória nas eleições no primeiro turno.

Mesmo com o apoio do Legislativo, conseguido com bastante esforço, não foi fácil a aprovação dos dispositivos legais necessários para promover a pretendida reforma do Estado. Isso se deu porque alterar a Constituição de 1988, por Emendas Constitucionais, não era uma empreitada nada fácil. O processo legislativo brasileiro exige a aprovação em dois turnos de votação nas duas casas, Senado e Câmara, além de uma ampla maioria de votos dos congressistas. Essa rigidez no processo acabou gerando

um desgaste político para Fernando Henrique que precisou exercitar sua habilidade de negociação frente à cultura de barganhas existente no Congresso brasileiro²⁷.

Para se ter uma idéia dos panoramas político encontrados nos legislativos de ambos os países vale a pena apresentar os quadros elaborados por Coutinho, no primeiro caso abaixo temos o cenário da Câmara dos Deputados da Argentina:

QUADRO 8
PRESIDENTES E DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NA CÂMARA DE DEPUTADOS PELOS DOIS MAIORES PARTIDOS NA ARGENTINA, 1983-1998.

Presidentes	Período	Partidos Justicialista (P.J.)	Partido Radical (U.C.R.)	Total de cadeiras
Alfonsín	1983 – 1985	111 (43,7%)	129 (50,8%)	254
	U.C.R. 1985 – 1987	103 (40,6%)	130 (51,2%)	254
Menem	1987 – 1989	109 (42,9%)	117 (46,1%)	254
	1989 – 1991	112 (44,5%)	90 (35,5%)	254
	P.J. 1991 – 1993	117 (46,0%)	84 (33,0%)	257*
	1993 – 1995	128 (49,8%)	83 (32,5%)	257
	1995 – 1997	131 (50,9%)	68 (26,5%)	257
	1997 – 1998	119 (46,3%)	106 (41,2%)**	257

Fonte: COUTINHO, 2000, p.7

*O aumento no número total de cadeiras ocorreu devido a criação da nova província: Tierra del Fuego.

** Essas cadeiras correspondem à ALIANZA (UCR + FREPASO).

Adaptado de Rubio e Goretti (1998) e Jones (1997).

No Senado argentino a situação era a seguinte:

QUADRO 9
PRESIDENTES E DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS NO SENADO PELOS DOIS MAIORES PARTIDOS NA ARGENTINA, 1983-1998.

Presidentes	Período	Partidos justicialista (P.J.)	Partido Radical (U.C.R.)	Total de cadeiras
Alfonsín	1983 – 1986	21 (45,6%)	18 (39,1%)	46
	U.C.R. 1986 – 1989	21 (45,6%)	18 (39,1%)	46
Menem	1989 – 1992	26 (57,0%)	14 (30,5%)	46
	P.J. 1992 – 1995	30 (62,5%)	11 (23,0%)	48*
	1995 – 1998	37 (51,4%)	20 (27,7%)**	72**

Fonte: COUTINHO, 2000, p.8.

²⁷ Muito se discute no Brasil sobre reforma política e a relação entre o Executivo e o Legislativo no país. Os parlamentares acabam muitas vezes “trocando” seus votos para aprovação de importantes projetos por privilégios e cargos comissionados, o que gera distorções graves no sistema político, além do seu mau funcionamento. São importantes discussões e devem ser levadas em conta em qualquer processo de aprovação de novas legislações no país.

* O aumento no número total de cadeiras ocorreu devido a criação da nova província: Tierra del Fuego.
 ** A reforma constitucional de 1994 aumentou o número de cadeiras por distrito para três.
 *** Essas cadeiras correspondem à ALIANZA (UCR + FREPASO).
 Adaptado de Rubio e Goretti (1998b) e Jones (1997).

Vale a pena uma leitura cuidadosa dos quadros. Verifica-se, no quadro 8, que Alfonsín, presidente da Argentina anterior a Menem, possuía a maioria na Câmara dos Deputados. Seu partido, a União Cívica Radical (UCR) deteve ao longo de toda sua trajetória frente ao executivo do país uma razoável maioria. Observa-se que o cenário nas legislaturas a partir de 1983 apresentava porcentagens consideráveis de superioridade numérica ao principal partido de oposição naquele momento, o Partido Justicialista (PJ) de Menem.

Do total de 254 cadeiras a UCR obteve 129 cadeiras, de 1983 a 1985, o que equivalia a 50,8% dos assentos daquela casa legislativa. Nos anos seguintes a mesma lógica se repetiu: 130 cadeiras do ano de 1985 a 1987, representando 51,2% do total de assentos, e 117 cadeiras, de 1987 a 1989, representando uma maioria de 46,1% contra 109 cadeiras do PJ, ou 42,9%. No Senado, como explica o quadro 9, Alfonsín não obteve maioria, porém sob uma diferença pequena.

Se Alfonsín conseguiu a maioria apenas na Câmara dos Deputados, Menem logrou este êxito nas duas casas. Como se pode verificar nos quadros 8 e 9 o Partido Justicialista, do então presidente Menem, só não obteve a maioria do Congresso nos meses finais do ano de 1989, quando assumiu às pressas o governo frente a crise dos últimos anos do governo de Alfonsín, porém logo após a posse dos novos eleitos, em dezembro de 1989, ele obteve razoável margem de supremacia nas duas casas legislativas.

Semelhantemente ao caso argentino, Fernando Henrique também conseguiu uma boa maioria no Congresso Nacional. Obteve êxito, nas duas casas, como se pode verificar no quadro abaixo:

QUADRO 10

COALIZÕES PARTIDÁRIAS NOS GOVERNOS BRASILEIROS E REPRESENTAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL (1985-1997)

Governos	Partidos da Coalizão (n)	% Câmara dos Deputados	% Senado	% Congresso Nacional
Sarney 1989	PMDB-PFL (2)	53,4	58,6	54,0
Collor 1990	PRN-PFL-PDS (3)	28,7	22,5	27,9

Itamar	1991	PRN-PFL-PDS- PTB-PL (5)	43,6	35,8	42,5
	1992	PMDB-PFL- PSDB-PTB-PSB (5)	55,4	75,2	58,0
	1993	PMDB-PFL- PSDB-PP (4)	52,5	70,4	55,0
FHC	1994	PMDB-PFL- PSDB-PP (4)	52,5	70,4	55,0
	1995	PSDB-PFL- PTB-PMDB (4)	56,4	69,2	58,0
	1996	PSDB-PFL- PMDB-PPB (4)	77,0	85,0	78,0
	1997	PSDB-PFL- PMDB-PPB (4)	78,0	86,0	79,0

Fonte: COUTINHO, 2000, p.8. Baseado em informações de Meneguello, 1998

Como se pode observar no quadro 10 o caso brasileiro mantém devida semelhança ao argentino no sentido de que havia sim uma maioria parlamentar a favor do então presidente. No caso argentino a supremacia nesta casa se deu mais diretamente por um só partido, no caso de Menem, o seu Partido Justicialista. Já no parlamento do Brasil, a conquista do apoio dos Deputados e Senadores acontecia sempre a partir das coalizões e alianças ocorridas entre os principais partidos políticos, bases de sustentação dos governos. Essa prática ainda permanece no caso brasileiro, pelas próprias regras do sistema político e eleitoral e pela presença de uma estrutura pluripartidarista, que acaba gerando um escuso jogo de negociata entre o Executivo e os membros do Congresso Nacional.

Essas disfunções existentes no sistema político dos dois países, e, no caso brasileiro o maior engessamento existente para alterar a legislação, fez com que surgissem alguns “atalhos” utilizados pelos presidentes para que os mesmos pudessem governar e implantar suas reformas. O que acontecia, de certa forma, era uma verdadeira inversão de funções, na medida em que o poder executivo brasileiro e o argentino invadiam o espaço do legislativo, assumindo a função de criar as normatividades necessárias para as reformas, além do seu papel já constitucionalmente determinado de centralizar a execução das políticas públicas.

Se por um lado a morosidade do legislativo, somada a uma cultura política cheia de vicissitudes herdadas de um patrimonialismo ainda insistente em deixar seus resquícios atrapalhava os planos do executivo, por outro, existiam mecanismos que facilmente foram utilizados no sentido de sobrepujar o legislativo. Era um descompasso,

que feria nas suas práticas recorrentes a estrutura da divisão de poderes construída sobre os preceitos de Montesquieu e sacramentadas pelas Constituições Federais da maioria dos países capitalistas e democráticos.

É bastante claro o fato de que nos casos das reformas brasileira e argentina o ator principal foi o poder executivo. Isso se deu, sobretudo, pelo esforço que este poder empreendeu no sentido de passar por cima, muitas vezes, das atribuições originais do legislativo. Este, mesmo sendo coadjuvante no processo, não entregou de bandeja ao executivo as aprovações dos seus projetos de lei. Este fato exigia muita habilidade política pelos chefes dos executivos, já que muitas vezes o diálogo tomava as vestes de jogo de troca de favores e interesses.

O que aconteceu de fato foi que o executivo assumiu o poder de legislar, e se utilizou largamente deste dispositivo, aproveitando algumas brechas de suas Constituições, que davam para ele essas prerrogativas. No caso da Argentina os instrumentos utilizados por Menem foram os famosos “Decretos de Urgência e Necessidade”. Para se ter uma idéia o quão eram comuns esses decretos vale observar o quadro abaixo, que resume o número utilizado por Alfonsín e Carlos Menem:

QUADRO 11

DECRETOS DE URGÊNCIA E NECESSIDADE POR ANO E POR GOVERNO NA ARGENTINA

Presidentes	Ano	Número total de decretos
Raúl Alfonsín (UCR)	1983	0
	1984	1
	1985	1
	1986	2
	1987	3
	1988	2
	1989	1
	Total	10
Carlos Menem (PJ)	1989	30
	1990	63
	1991	85
	1992	69
	1993	62
Carlos Menem (Segundo Mandado)	1994	35
	1995	37
	1996	36
	1997	37
	Total	454
	Total Geral	464

Fonte: Coutinho, 200, p 18, adaptado de Rubio e Goretti (1998) e Jones (1997).

É de saltar aos olhos a enorme quantidade de medidas desta natureza editadas por Carlos Menem. Se Alfonsín totalizou nada mais do que dez decretos, Menem, em seus dois mandatos o fez por 454 vezes. Na Argentina, segundo Oliveira (2006), o poder do presidente da República em relação a esses decretos de urgência é imenso. A autora acrescenta ainda que pelo fato de não existirem restrições ao uso desses decretos, a concentração de poder pelo executivo se aproxima do máximo. Ela construiu uma tabela comparativa entre esses “graus” de concentração de poder a partir da existência ou não dos limites ao uso de dispositivos desta ordem. Ela trabalhou comparativamente com os exemplos de Argentina, Brasil e Uruguai, vide tabela a seguir:

TABELA 1

LIMITES AO USO DOS DECRETOS DE NECESSIDADE E URGÊNCIA

Indicadores		Ponto	Argentina	Brasil	Uruguai
Poder de Decreto	Não há	1,0			1,0
	Restrita ao econômico	0,5			
	Com restrições	0,25	0,25	0,25	
	Sem restrições	0			
Prazo para perda de eficácia da medida	Não há decreto	1,0			1,0
	Há prazo	0,5		0,5	
	Não há limite	0	0		
Controle sobre constitucionalidade do decreto	Não há decreto	1,0			1,0
	Há controle	0,5		0,5	
	Não há controle	0	0		
Média			0,08	0,42	1,0

Fonte: Elaborada com base em Alcántara Sáez, García Montero e Sánches López (2005a); Colomer e Negretto (2003); Constitución de la República Oriental del Uruguay; Constituição da República Federal do Brasil; Constitución de la Nación Argentina; Constitución Política de la República de Chile; Constitución Política de Colombia e Constitución Política del Perú.

Fonte: Oliveira, 2006, p.332.

Como se pode observar na tabela acima a Argentina, comparativamente ao Brasil concentra muito mais poder nas mãos do poder executivo. A pontuação da Argentina em relação aos limites do uso dos Decretos de Urgência é mínima. O contraste ainda maior se dá quando levado em conta o caso do Uruguai, país que limita ao máximo esses dispositivos legislatórios por parte de seus chefes do executivo. Para

elaborar a tabela acima a autora consultou também as Constituições do Chile, Colômbia e Peru, países que também possuem em suas legislações a possibilidade da criação de decretos desta natureza.

No caso argentino Menem teve menos resistência do legislativo e mais poder de execução das medidas necessárias para a reforma de Estado. No caso brasileiro as dificuldades eram mais acentuadas, o que forçou Fernando Henrique a lançar mão de dispositivos semelhantes aos utilizados pelo presidente argentino. No Brasil o similar aos “Decretos de Urgência e Necessidade” são as chamadas Medidas Provisórias (MPs).

As MPs são dispositivos que podem ser utilizados pelo chefe do executivo nacional brasileiro, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 62 afirma:

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. (BRASIL, 2010, p.17)

Para se ter uma idéia da sobrepujança do executivo ao legislativo nos anos posteriores à promulgação da Carta Magna de 1988 é notável o aumento paulatino da edição de Medidas Provisórias a cada presidente que assumia o cargo. Isto pode ser observado claramente a partir dos números apresentados na tabela abaixo:

Tabela 2
MEDIDAS PROVISÓRIAS POR ANO E POR GOVERNO NO BRASIL^(*)

Governo	Ano	Editadas	Originais	Reeditadas	Aprovadas	Rejeitadas
Sarney	1988	25	25	-	19	1
	1989	103	88	15	79	6
	1990	19	12	7	10	2
		147	125	22	108	9
Collor	1990	143	76	67	57	7
	1991	11	9	2	9	1
	1992	3	3	0	2	2
		157	88	69	68	10
Franco	1992	7	4	3	5	-
	1993	96	47	49	18	-
	1994	405	91	314	48	-
		508	142	366	71	0
	1995	437	32	405	19	-

Cardoso	1996	632	33	599	26	-
	1997	748	37	711	38	-
	1998	154	5	149	6	-
		1971	107	1864	89	0
Total		2783	462	2321	336	19

Fonte: Coutinho, 2000, p.18 e reproduzida de Amorim Neto e Tafner, 1998.

* A diferença observada entre o total de MPs e o total de Aprovadas mais Rejeitadas deve-se a dois fatores: (1) o grande número de medidas não votadas pelo Congresso e; (2) ao total de MPs retiradas por iniciativa do Executivo.

A tabela acima resume bem o cenário brasileiro na relação entre os poderes. A edição das MPs foi recorrente desde o início dos governos posteriores à Constituição de 1988. Mesmo com maiores limitações do que no caso argentino os dispositivos que delegam ao executivo a capacidade de legislar foram essenciais na implementação das políticas de praticamente todos presidentes a partir de 1988. Muito se diz que as MPs são resquícios de autoritarismo, visto que dão poder excessivo aos presidentes e tolhem as capacidades do legislativo. Um exemplo disso é o famoso “trancamento de pauta” que as MPs provocam no Congresso Nacional, até a sua devida apreciação pela casa em caráter de urgência.

Como já é sabido os processos de reforma de Estado sofreram grandes influências desta relação entre poderes. A criação de uma nova legislação que permitisse as modificações necessárias no rol dos Estados nacionais dependia em muitos casos do jogo político e, por vezes, impunha resistências e alterações no curso dos acontecimentos. Visto isso, no próximo tópico se discutirá um assunto de grande importância para a compreensão das reformas ocorridas: as novas leis aprovadas e os atores institucionais que geriram as reformas dos Estados brasileiros e argentinos.

4.1.3 – Os marcos Legais e os atores institucionais: regulamentar para desregulamentar

Neste tópico será tratada uma questão essencial: os aparatos legais e normativos que foram determinantes no processo de reforma de Estado e da administração pública do Brasil e da Argentina. Sendo assim serão apresentadas de forma sintética as principais leis, decretos, normas e regulamentações criadas no sentido de modificar o papel dos seus Estados assim como enxugar a máquina administrativa pública destes

dois países. Além disso, será destacado o papel dos principais atores institucionais que tinham como responsabilidade levar essas reformas adiante.

No caso brasileiro a reforma de Estado estava no topo da agenda governamental e para que se pudesse levá-la a cabo foi criada uma nova burocracia com o intuito de desburocratizar a administração pública do país. Foi criado nada menos que um novo Ministério, o Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado, o MARE. Ele foi criado a partir da extinta Secretaria da Administração Federal, que era vinculada à Presidência da República e representou, segundo os objetivos do governo FHC, um significativo avanço e desafio aos segmentos da burocracia estatal preocupados com a perda de qualidade técnica do processo decisório e com a inoperância e mau funcionamento da máquina administrativa brasileira.

O MARE deveria atuar como um Ministério criativo, atuante e com a importante missão de promover a tão pretendida reestruturação do Estado. Para que isso acontecesse foram tomadas algumas decisões importantes. Dentre elas é possível destacar a previsão de uma Secretaria da Reforma do Estado, para atuar na formulação e na implementação de projetos e, principalmente aqueles voltados para a dimensão institucional e de gestão direcionados para o conjunto da administração pública.

Outra iniciativa de peso esteve ligada à questão do recrutamento de quadros, cujo perfil deveria ser de alto nível, assim como o resgate da carreira do “Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental”, cargo conhecido popularmente como de “Gestor”, com a carreira vinculada ao MARE. Outras ações no sentido de dinamizar o trabalho foram a introdução do planejamento interno de objetivos e metas e de um sistema de acompanhamento de projetos prioritários do Ministério e a criação de uma assessoria de informações institucionais.

O MARE foi responsável pelo primeiro diagnóstico da considerada pelo então Ministro titular da pasta Luiz Carlos Bresser Pereira, a crise da administração pública no Brasil. Os esforços da equipe do Ministério resultaram em uma primeira (e talvez a mais importante) sistematização sobre a situação da administração pública no país, que se apresentou em um documento chamado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Este plano foi o primeiro e mais denso diagnóstico da situação brasileira e foi ele que delineou as principais estratégias, projetos e medidas a serem executadas em todo o aparelho de Estado.

Dentre os aspectos apresentados pelo Plano Diretor o aparato legal e normativo divide espaço com diagnósticos da estrutura organizacional da administração federal,

com as políticas de recursos humanos e questões sobre o próprio processo de gestão. A partir do texto Brasil (1998) é definida a importância do Plano Diretor como:

O documento de política de governo para a administração pública federal e define diretrizes de longo prazo para a reforma. A implementação da reforma combina diretrizes, normas e medidas de alcance geral, negociadas e aprovadas em instância interministerial, com a conquista de adesões, por parte de órgãos e entidades interessados na adoção de novos formatos institucionais e modelos gerenciais propostos. (BRASIL, 1998, p. 15).

Outro ator de grande importância no processo de reforma de Estado brasileira foi a Câmara da Reforma do Estado que se constituiu como um conselho interministerial e o Comitê Executivo da Reforma de Estado que se reunia em paralelo às atividades da Câmara para prévia preparação técnica dos temas. Foi com o trabalho dessas equipes compostas por técnicos e políticos que se deu à tônica da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil.

Com a existência de um Ministério que tinha como objetivo principal operar política e ideologicamente a questão da reforma de Estado e promover as necessárias modificações na gestão pública, que para Bresser deveria vir ao encontro do que ele chamava de gerencialismo, o projeto estava lançado. Somado tudo isso à liderança do então ministro Bresser e a suas boas relações com Fernando Henrique o sucesso parecia inevitável.

O MARE, essa base mentora das reformas trabalhou de forma árdua para criar dispositivos legais no sentido de alcançar os objetivos de transformar a administração pública brasileira. Para isso a sua produção de novas legislações, alterações nas já existentes, elaboração de projetos e programas foi o seu grande instrumento de atuação. A partir disto vale a pena apontar resumidamente algumas modificações encampadas pelo MARE ao longo do governo Fernando Henrique, que serão apresentadas de forma detalhada nos próximos tópicos e que aqui se apresentam de forma resumida.

Dentre essas ações destacam-se a revisão da legislação ordinária e em particular a Lei nº 8112/90 do Regime Jurídico Único dos trabalhadores da administração federal e a desregulamentação que atua basicamente em duas vertentes. A primeira tenta remover os obstáculos e constrangimentos legais que afetam autarquias e fundações como parte do processo de construção das bases legais dos novos modelos de Agências Executivas. Em segundo lugar a desregulamentação tentou promover a simplificação e a atualização de normas nas áreas de recursos humanos, serviços gerais, informática e modernização,

além da simplificação normativa dos procedimentos de compras públicas que são regulamentados pela Lei 8666/93.

Além da revisão na legislação ordinária se promoveram revisões de alguns dispositivos constitucionais. Foram encaminhadas ao Congresso Nacional duas Propostas de Emenda à Constituição, as famosas PECs. Duas eram relativas à administração pública (PECs 173 e 174) e outra relativa à reforma da previdência social (PEC 33), que trata também da aposentadoria do servidor público. A PEC 173 foi objeto de texto substitutivo na Câmara dos Deputados e aprovada no Congresso Nacional e promulgada como a Emenda Constitucional nº 19, em 4 de junho de 1998. Muitos dos pontos relevantes da PEC 174 acabaram sendo incorporados à PEC 173, sendo que a PEC 174 teve sua tramitação paralisada. No caso da PEC 33, a mesma recebeu dois textos substitutivos na Câmara e um terceiro no Senado e foi promulgada como a Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

São vários os temas revisados pelas PECs aprovadas por FHC. No caso da PEC 173, que se materializou na Emenda Constitucional nº 19 e que tinha como objetivo promover mudanças Constitucionais na Administração Pública destacam-se várias modificações no texto original de 1988. Alguns temas (que serão desenvolvidos à frente) sobre os quais essas modificações incidiram são: revisão das regras de estabilidade do Servidor, controle dos gastos e equilíbrio das contas públicas, novos limites e critérios para a fixação das remunerações, flexibilização do regime de admissão dos Servidores, profissionalização da função Pública, desenvolvimento da gestão, transparência e controle social e ampliação da autonomia de gestão da administração indireta.

No que diz respeito à Emenda Constitucional nº 20, que tratava sobre a Previdência Social do Servidor público as principais medidas se deram em torno de restrições à aposentadoria precoce, aproximação entre os regimes do Servidor público e do trabalhador comum e a revisão dos privilégios e distorções existentes. Além dessas iniciativas de maior envergadura o MARE fez ainda vários levantamentos e análises de Instruções Normativas com o intuito de revogar atos em desuso ou obsoletos para a Administração Pública Federal.

No caso argentino também houve várias iniciativas de redução do Estado baseadas em substantivas alterações legais. Em agosto de 1989, um mês após a posse do presidente Menen foram aprovadas a *Ley de la Reforma del Estado*, Lei 23.696 (ANEXO 1) e a *Ley de Emergência Econômica*, Lei 23.697 (ANEXO 2). Elas

constituíram as bases para as reformas do Estado Nacional e suas políticas econômicas. Os objetivos principais destas leis eram desregulamentar a economia, privatizar as empresas estatais, reformas a administração pública e transferir serviços sociais para as províncias.

Para entender a importância dessas leis no processo de reforma de Estado argentino vale a pena tecer algumas considerações sobre cada uma delas. A *Ley de la Reforma del Estado* tinha como objetivo central a reestruturação global do aparato estatal argentino, priorizando a configuração do Estado como apenas garantidor das funções essenciais e indelegáveis como a justiça, a segurança interna, a defesa exterior, as relações exteriores e a administração. O Estado deveria também atender com o auxílio da iniciativa privada a seguridade social, a educação e a saúde.

Pode-se dizer que essa lei se constituiu como o marco normativo básico elaborado pelo governo que abriria espaço para se condicionar o acesso e a compra pelo setor privado dos bens e serviços até então oferecidos pelo Estado. No Capítulo II, por exemplo, intitulado “*De las privatizaciones y participación del capital privado*” estavam estabelecidos os procedimentos para a privatização total ou parcial de empresas, sociedades e demais instâncias produtivas cujas propriedades pertenciam total ou parcialmente ao Estado Nacional, incluindo até as empresas emissoras de rádio e canais de televisão.

Já a Lei 23.967, a *Ley de Emergência Económica*, estabeleceu as diretrizes para a superação da crise fiscal do Estado argentino. Ao longo dos seus trinta capítulos ela ditava uma série de reformas com o intuito de sanar as contas públicas, utilizando o poder de polícia estatal “*con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece.*” (Capítulo I, Artigo I, *Ley de Emergência Económica*).

A reforma de Estado de Menem também contou com outros instrumentos legais importantes como foi o caso da *Ley de Convertibilidad*, de 1991, que limitava a emissão de moeda nacional à disponibilidade de divisas do Banco central e convertia o valor de um peso a um dólar norte-americano. Outras normas de relevância foram criadas, como o caso do Decreto 2284 de 31 de outubro de 1991, que propunha a eliminação de regulamentações em vários setores da economia do país. Não menos importantes foram as Leis 24.049 e 24.061 e o Decreto 964/92 que transferiram os serviços de saúde, educação e assistência social às províncias.

Enquanto no Brasil o MARE era o grande responsável pela gestão da reforma de Estado e da reforma administrativa no caso argentino foi criado um Comitê com os mesmos objetivos, o *Comitê Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa* – CECRA. Ele trabalhava em consonância com grupos de trabalho dependentes do *Ministério da Economía*, da *Secretaria de la Función Pública*, *Secretaria Legal y Técnica* e especialistas do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Depois de alguns anos de reformas vale o destaque para a Lei 24.626, que iria estabelecer os objetivos e delineamentos que pautariam a denominada segunda Reforma de Estado. Essa lei tinha como principal objetivo reorganizar e melhorar a estrutura administrativa do país. Isso se daria com a melhoria dos serviços públicos prestados, pautando-se por modificações, quando necessárias, na estrutura organizacional do Estado. No Artigo 8 da referida lei criaram-se dispositivos que davam ao Poder Executivo Nacional atribuições como a de centralizar, fundir, transferir para as províncias ou mesmo suprimir, no todo ou em partes organismos descentralizados criados por lei.

A Lei 24.626, somada a outros Decretos e normas também teve papel imprescindível na composição de um novo desenho da estrutura administrativa argentina, o que será discutido nos próximos tópicos. O que vale deixar claro ao fim deste último ponto de debate é que tanto no Brasil quanto na Argentina, para se alcançar o objetivo de reconstruir seus Estados, foi necessário regulamentar, e muito, para permitir a emergência de um novo modelo mais enxuto. Por esse motivo é que se tornam bem curiosos fatos como o da constituição de burocracias para desburocratizar e da criação de regras para que se pudesse desregulamentar.

A partir desse panorama geral das legislações utilizadas para dar sustentação às reformas de Estado e à reforma administrativa passa-se nos próximos tópicos a discutir detalhadamente a execução dessas políticas. Isso será de forma detalhada e levará em conta toda essa base legal descrita resumidamente acima.

4.2 – Do projeto à execução: a implantação da reforma de Estado no Brasil e na Argentina e a busca de um novo modelo de administração pública

Neste tópico serão apresentadas de forma detalhada e comparativa as principais reestruturações dos Estados brasileiro e argentino, com foco principal no processo de modificação do aparato administrativo destes países. Por diversas vezes se retornará às leis apresentadas no tópico anterior, tentando articular as mesmas com as transformações ocorridas no plano prático.

Como já foi apresentado ao longo da tese, a reforma de Estado se constituiu como um elemento central nos programas de governo de Fernando Henrique e Menem. No caso Argentino é possível considerar três eixos fundamentais que orientaram as políticas de execução das ações de redefinição das estruturas estatais. Os três eixos eram: a privatização das empresas públicas produtoras de bens e serviços, modificações profundas na relação entre o papel que o Estado assumia frente à sociedade e uma desregulamentação dos mercados e da economia em geral.

Na reforma brasileira as prioridades se assemelhavam muito às do país vizinho. No texto de Bresser Pereira (2007) são apontadas quatro componentes ou processos básicos pelos quais as reformas de Estado dos anos 90 deveriam obrigatoriamente passar, levando, segundo o autor, ao Estado Social-Liberal do século vinte-e-um. São elas:

(a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional. (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente, (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de

interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (PEREIRA, 1997, p.19).

Como se pode observar no texto acima, Bresser Pereira aponta praticamente para os mesmo caminhos delineados para a Argentina. A mudança do caráter estatal de promotor direto dos bens e serviços, como acontecera a partir dos anos 1930 agora não conseguia mais responder às demandas do século XXI. Era a transformação de um Estado até então promotor do desenvolvimento como agente direto para um Estado promotor do desenvolvimento em seu caráter regulador. Era substituir a ação direta na sociedade, notadamente na economia, para uma figura de potencializador do desenvolvimento. O Estado se reduziria e passaria a gestão e execução de serviços não-exclusivos para a iniciativa privada, que por princípio, segundo reza a cartilha liberal, tendem a ser mais eficientes e gerar resultados mais satisfatórios.

Para se realizar tal proeza as privatizações foram um instrumento utilizado largamente por Menem e FHC. Tanto o Brasil quanto a Argentina, a partir da década de 90, passaram por amplos programas de privatizações de suas empresas públicas. Isto gerou, na maioria das vezes, grandes descontentamentos por parte da sociedade civil, com críticas ferrenhas ao que no senso comum se chamava de venda do patrimônio público ou mesmo privatização do Estado. O fato é que a questão da privatização não é tão simples assim. Uma visão monolítica não ajuda muito a entender o processo, que será explicado no tópico a seguir.

4.2.1 – Os processos de privatizações como parte da mudança da máquina pública

Inseridos no projeto de maior envergadura de reforma estatal, Brasil e Argentina promoveram as suas privatizações. Não era uma tarefa fácil já que eram medidas impopulares e de grande impacto político. No caso argentino ao que tudo indica a percepção da sociedade civil sobre as privatizações era parecida com as estatizações acontecidas cerca de quarenta anos atrás. A venda das empresas públicas tinha como objetivo estancar a crise pela qual o país enfrentava assim como atacar o problema da inflação crescente. As privatizações também deveriam melhorar a ineficiência dos serviços ofertados e a falta de produtividade.

Segundo Zeller (1997) os choques inflacionários de 1989 e 1990 marcaram a necessidade de que em alguns setores fossem feitos ajustes estruturais. Neste contexto o objetivo geral das privatizações era melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados devolvendo à economia argentina a competitividade necessária para a inserção do país no mercado mundial.

O mesmo autor acrescenta ainda que podem ser identificadas etapas distintas entre privatizações, política de estabilidade e política de reformas estruturais. Em resumo, em uma primeira etapa (1989-90) as privatizações serviram para cancelar a dívida pública externa e acertar uma negociação com os bancos credores (Plano Brady²⁸).

Em uma segunda etapa (1991) a entrada de ativos públicos financiou um plano de estabilização que em uma terceira etapa, gozando de estabilidade as autoridades ganharam autonomia financeira para atender alguns objetivos diferentes daqueles puramente macroeconômicos.

O processo de privatização abarcou uma gama enorme de setores como demonstra o quadro abaixo:

QUADRO 12
PRINCIPAIS SETORES PRIVATIZADOS NA ARGENTINA NA DÉCADA DE 1990

SETORES PRIVATIZADOS
Canais de televisão
Empresas petroquímicas
Ferrovias
Telecomunicações
Aviação
Petróleo
Rodovias
Siderurgia

²⁸ O Plano Brady foi um plano econômico que buscou reestruturar as dívidas externas de alguns países, dentre eles Brasil, Argentina, Bulgária, Costa Rica, República Dominicana, México, Equador, Marrocos e outros. O nome “Plano Brady” foi dado a partir do nome do então Secretário do Tesouro norte-americano Nicholas F. Brady.

Eletricidade
Serviços de água e esgoto
Gás e exploração do subsolo
Bancos
Hidroelétricas

Fonte: ZELLER, 1997, p. 14

Nessa esparsa gama de setores privatizados pelo governo argentino mais de sessenta empresas foram privatizadas, dissolvidas, descentralizadas ou transferidas para a gestão privada por meio de concessões. A lista destas empresas, que vão desde bancos estatais a indústrias petroquímicas, segue abaixo:

QUADRO 13
LISTA DE EMPRESAS PRIVATIZADAS NA ARGENTINA

Administración General de Puertos AGP	Privatizada
Aerolíneas Argentinas S.E.	Privatizada
Aeropuertos	Concesionados
Agua y Energía Eléctrica S.E. / Sector Eléctrico	Privatizada
Area Material Córdoba Aviones	Privatizada
Argentina Televisora Color S.E. LS 82 tv Canal 7 (A.T.C.)	Disuelta
Astillero Ministro Manuel Domecq García - DOMEQC	Disuelta
Astilleros y Fábricas Navales AFNE S.A.	Provincializado
Banco Hipotecario Nacional	Privatizado
Banco Nacional de Desarrollo BANADE	Disuelto
Caja Nacional de Ahorro y Seguro	Privatizada
Canal 11, Dicon Difusión S.A. LS 84 tv	Privatizada
Canal 13, Río de la Plata S.A. LS 85 tv	Privatizada
Carboquímica Argentina Sociedad Anónima Mixta	Privatizada
Carolina S.A. Minera	Disuelta
Compañía Azucarera las Palmas S.A.I.C.A.P.U.	Disuelta
Conarsud S.A. Asesoría y Consultoría	Disuelta
Consultara S.A. Consultara de la Armada	Disuelta
Corporación Argentina de Productores (CAP)	Disuelta
Empresa Desarrollos Especiales S.A. EDESA	Disuelta
Empresa Líneas Marítimas Argentinas ELMA	Privatizada
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos ENCOTEL	Disuelta

Empresa Nacional de Telecomunicaciones - ENTEL	Privatizada
Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas S.A. ENACE	Disuelta
Establecimientos Altos Hornos Zapla	Privatizada
Fábrica Militar de Acido Sulfúrico	Privatizada
Fábrica Militar de Tolueno Sintético	Privatizada
Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA	Privatizada
Fábrica Militar General San Martín	Privatizada
Fábrica Militar Pilar	Privatizada
Fábrica Militar San Francisco	Privatizada
Ferrocarril Belgrano S.A.	Concesionado
Ferrocarriles Argentinos S.A.	Concesionado
Ferrocarriles Metropolitanos S.A.	Concesionado
Flota Fluvial del Estado Argentino S.A.	Disuelto
Fondo Nacional de la Marina Mercante	Disuelto
Forja Argentina S.A.	Disuelto
Gas del Estado S.E.	Privatizada
Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. - HIDRONOR / Sector Eléctrico	Privatizada
Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. Minera HIPASAM	Privatizado
Hipódromo Argentino	Concesionado
Induclor Sociedad Anónima Mixta	Privatizada
Indupa S.A.	Privatizada
Instituto Nacional de Reaseguros S.E. INDER	Disuelto
Interbaires S.A.	Privatizado
Intercargo S.A.	Privatizado
Junta Nacional de Carnes	Disuelta
Junta Nacional de Granos	Privatizada
LR3 Radio Belgrano	Concesionada
LR5 Radio Excélsior	Concesionada
LV3 Radio Córdoba	Concesionada
Llao Llao Holding	Privatizado
Monómetros Vinílicos	Privatizado
Obras Sanitarias de la Nación - OSN	Concesionada
Petropol	Privatizada
Petroquímica Bahía Blanca S.A	Privatizada
Petroquímica General Mosconi S.A.I. y C.	Privatizada
Petroquímica Río Tercero	Privatizada
Polisur Sociedad Mixta	Privatizado
Redes de Acceso a grandes ciudades	Concesionadas
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires - SEGBA / Sector Eléctrico	Privatizada
Sociedad Mixta Siderurgia Argentina SOMISA	Privatizada
Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. TANDANOR	Privatizados
Tanque Argentino Mediano S.E. TAMSE	Disuelto

Tecnología Aeroespacial S.A. TEA	Disuelta
Yacimientos Carboníferos Fiscales - Y.C.F.	Concesionadas
Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.E. - Y.P.F.	Privatizada

Fonte: Tabela montada a partir de informações do Ministério de economia e Finanças Públicas da Argentina, disponíveis no site <<http://mepriv.mecon.gov.ar/>>, acessado em dezembro de 2010.

Como se pode observar o programa de Menem foi bastante radical, transferindo para a iniciativa privada boa parte das empresas públicas do país. O discurso das privatizações era bastante convincente e a primeira vista encantador. Elas eram um instrumento importante para a execução das reformas, já que ajudavam a recuperar a saúde econômica do Estado, desfazer-se de empresas deficitárias e ainda melhorar a gestão e conseqüentemente a qualidade dos serviços ofertados. Somando-se a isso resolve o problema da incapacidade estatal de investimentos em áreas que não são de sua atuação exclusiva. Porém o patrimônio público era limitado e esse ciclo aparentemente virtuoso teria conseqüências graves para o país em um futuro próximo.

No caso brasileiro a situação se assemelhou à do país vizinho no tocante ao avanço das privatizações, porém não encontrou tanto apoio popular. O próprio presidente FHC confessou certo melindre sobre o assunto em uma de suas entrevistas:

No início, eu próprio tinha resistência à idéia das privatizações. Eu me recordo que na campanha eleitoral e o tempo todo nos meus primeiros anos na presidência me perguntavam da privatização da Vale. E eu estava convencido que era lobby. Não passava pela minha cabeça a privatização da Vale. Quem em algum momento conversou comigo sobre isso foi o Serra, que era favorável à privatização da empresa. O Clóvis Carvalho também era e falou comigo. Não foram os únicos, mas, entre os mais próximos foram eles somente, de que eu me lembre. (SORJ e FAUSTO, 2010, p. 51 e 52)

Fernando Henrique afirma na mesma entrevista que nunca foi por princípio privatista nem estatista. Segundo ele o fato de privatizar ou não determinada empresa pública depende muito da situação de cada uma delas. Com relação a Petrobrás, por exemplo, FHC destaca o seu papel estratégico como braço do Estado. No caso do Banco do Brasil a mesma coisa. Por outro lado argumenta bastante racionalmente sobre o que se tornaram as empresas públicas no Brasil nos anos posteriores ao fim da ditadura militar. O diagnóstico segundo as palavras do próprio presidente é bastante realista e até assustador:

As empresas públicas eram um butim, aquilo ali não tinha nada a ver com o povo. Tinha a ver com interesses particularistas de partidos e de pessoas. Eram estatais no sentido abstrato porque concretamente elas eram objeto do jogo de interesses privados, de grupos, embora sob a forma estatal. Mas o controle não era realmente do Estado. No regime militar, o jogo se dava no círculo restrito das burocracias e dos grandes grupos empresariais, mas havia certa racionalidade, questionável, mas havia. No retorno à democracia, o vírus do clientelismo e da corrupção tornou-se mais vigoroso e se espalhou. (SORJ e FAUSTO, 2010, p. 53)

Em alguns casos como o da Vale do Rio Doce FHC ressalta o sucesso da privatização. A empresa, segundo ele, tinha valor de mercado de oito bilhões e quatrocentos milhões de reais na época que foi vendida e atualmente possui um valor de cento e quarenta bilhões de dólares. Ele destaca ainda que ela hoje se encontra capitalizada e paga mais ao Tesouro em tributos do que jamais pagou em dividendos quando era estatal.

Outro caso de sucesso lembrado pelo presidente foi o das telecomunicações. Devido à incapacidade do Estado de novos investimentos, sobretudo em um contexto de globalização que se sustenta no desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação, a privatização permitiu um avanço deste setor no Brasil jamais visto.

O balanço das privatizações brasileiras, com suas respectivas arrecadações e transferências de dívidas, se resume no quadro abaixo:

QUADRO 14
O BALANÇO DAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS – 1991 A 2002

<i>O balanço das privatizações</i>				
Resultados anuais por programa, de 1991 a 2002, em milhões de dólares				
Ano	Programa Nacional de Desestatização (PND)	Estadual	Telecomunicações	Resultado total
1991	1.988	-	-	1.988
1992	3.383	-	-	3.383
1993	4.188	-	-	4.188
1994	2.315	-	-	2.315
1991-1994	11.874	-	-	11.874
1995	1.628	-	-	1.628
1996	4.749	1.770	-	6.519
1997	7.824	15.116	4.734	27.674
1998	2.737	10.857	23.948	37.542
1999	133	3.886	421	4.440
2000	7.670	3.070	-	10.740
2001	1.089	-	1.815	2.940
2002	1.975	-	-	1.975
1995-2002	27.805	34.699	30.918	93.422
Total	39.679	34.699	30.918	105.296

Fonte: BNDES; inclui dívidas transferidas; dados de 2002: até 27/4

Verifica-se no quadro acima que o processo de privatização via Programa Nacional de Desestatização (PND) fora iniciado durante o conturbado governo de Fernando Collor (1990-1992), porém, teve substancial avanço durante a era FHC. O PND foi instituído pela Lei 8031/90 e foi resultado da conversão da Medida Provisória de nº 155/90. Os seus objetivos fundamentais estão destacados em seu Artigo 1º, incisos I ao VI:

- I – reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- II – contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- III – permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;-
- IV – contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V – permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI – contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa. (Lei 8031/90).

Se até 1992 o PND arrecadou pouco mais de 4 bilhões de reais, no períodos dos dois mandatos de Fernando Henrique esse valor atingiu marcas bem maiores, com privatizações não só via este Programa, mas também com vendas de empresas estatais estaduais e a grande venda das empresas de telecomunicações, cujas informações se resumem no quadro abaixo:

QUADRO 15

VENDAS DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL DE 1991 A 2002

US\$ milhões

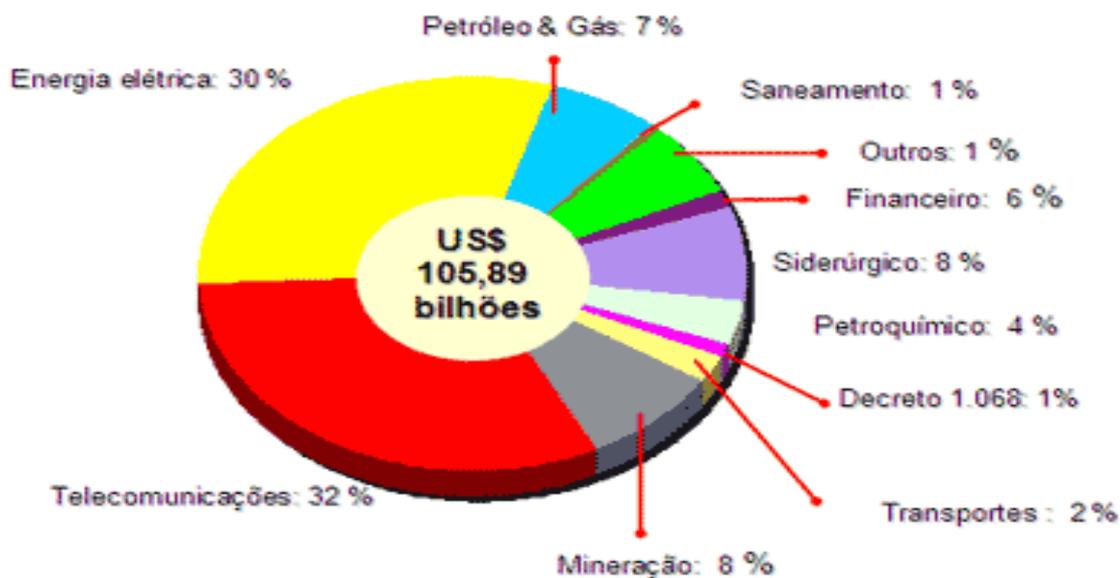
Empresa	Resultado dos Leilões	Dívidas Transferidas	Resultado Geral
1. Empresas Federais:	19.237	2.125	21.362
-Telefonia fixa e serviços de longa distância	11.970	2.125	14.095
-Telefonia celular - Banda A	6.974	-	6.974
-Oferta Empregados	293	-	293
2. Concessões:	9.813	-	9.813
-Telefonia Celular Banda B	7.613	-	7.613
-Telefonia Celular - Banda D	1.334	-	1.334
-Telefonia Celular - Banda D (sobras)	18	-	18
-Telefonia Celular - Banda E	482	-	482
-Telefonia Celular - Banda E (sobras)	238	-	238
-Empresas Espelho	128	-	128
Total	29.050	2.125	31.175

Fonte: www.bndes.gov.br

Segundo dados atualizados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), até 25/06/2009, o total das privatizações brasileiras atingiu 105,89 bilhões de dólares. Ainda segundo informações do Banco elas se subdividiram em porcentagem no setores demonstrados pela figura abaixo:

GRÁFICO 2

PARTICIPAÇÃO SETORIAL NAS PRIVATIZAÇÕES BRASILEIRAS



Fonte: www.bndes.gov.br

Como salta aos olhos, o setor de telecomunicações, com 32% de participação setorial, acompanhado do setor de energia elétrica, com 30%, foram os setores mais significativos no processo de privatização de empresas públicas do Brasil. Essas transferências de gestão ocorridas tanto no Brasil quanto na Argentina significaram um considerável aporte de recursos que deram suporte aos ajustes estruturais feitos ao longo da década de 90.

É claro que os processos de privatizações não se deram de maneira tranqüila e sem contestações. Existem vários autores que levantam dúvidas sobre a transparência das vendas das estatais assim como questionam os valores de venda. Outra questão importante, principalmente no caso argentino, foi a corrupção e o beneficiamento de alguns grupos, que lucraram muito com o desmonte do parque produtivo argentino. Para se aprofundar na questão das privatizações brasileira e argentina, com foco no setor elétrico, vale a leitura de Farias (2009).

Já com relação às controversas influências da corrupção nos processos de privatização da Argentina vale a pena aprofundar o tema no texto de Romero (2006). No capítulo nove, intitulado “A grande transformação 1989-1999”, o autor apresenta informações sobre a corrupção durante o governo de Menem. Ele argumenta que estas

práticas não foram exclusividade apenas do processo de privatização, se constituindo um fenômeno presente em várias instâncias de governo. Ainda sobre a corrupção na Argentina a leitura de Gambina (2001) também é de grande valia.

Semelhante ao caso anterior, em uma perspectiva crítica ao modelo de privatizações adotado por FHC vale a pena consultar o livro de Biondi (2001). Neste, o autor apresenta alguns argumentos bastante contestatórios e reticentes às privatizações ocorridas no Brasil durante os dois mandatos do então presidente.

Como exemplo de provável corrupção nas privatizações vale lembrar o caso das empresas de telecomunicações, que tiveram vários indícios de irregularidades e de favorecimento ao consórcio liderado pelo grupo Opportunity, de Daniel Dantas. Segundo informações do jornal *Folha de São Paulo* (em reportagem publicada no seu site no dia 29/07/2008), essas irregularidades provavelmente ocorreram no leilão da Tele Norte Leste, uma das empresas nas quais a Telebrás foi desmembrada, que se tornou a Brasil Telecom.

Em resumo o que se pode verificar foram os avanços durante a década de 1990 nos processos de vendas dos patrimônios públicos, de suas empresas, por venda direta ou concessões, quebra dos monopólios (como foi o caso brasileiro). Tudo isso indo ao encontro dos ajustes estruturais de reforma de Estado pretendidos pelos dois presidentes latino-americanos.

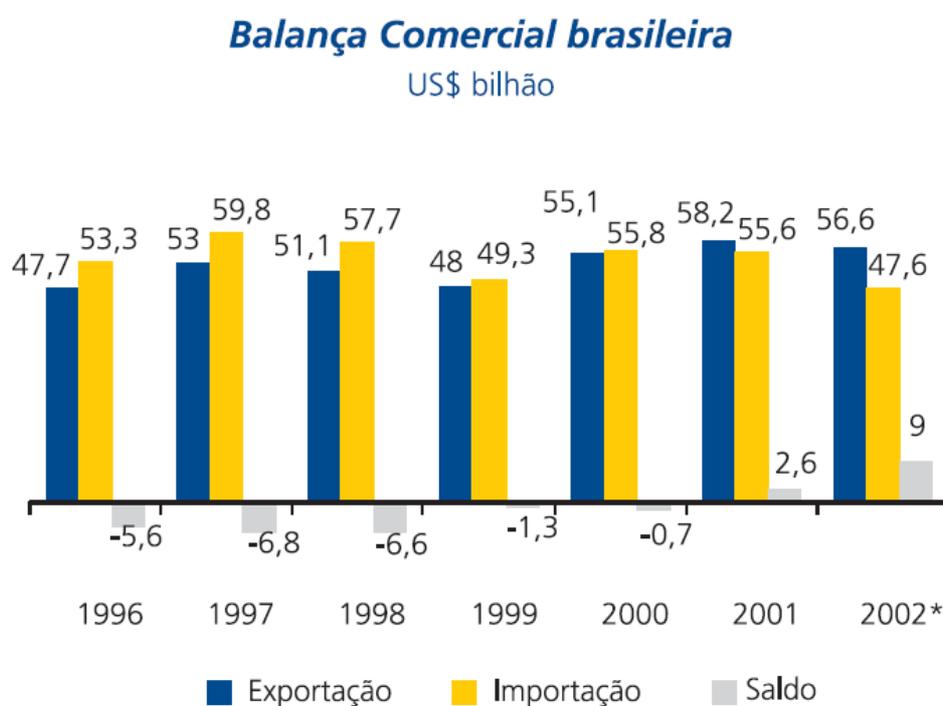
Encerradas as discussões sobre as privatizações segue-se agora para a apresentação das principais transformações na melhoria da gestão pública brasileira e argentina. São vários os aspectos a serem comparados no tópico seguinte.

4.3 – As outras reformas da “primeira geração” e a abertura do caminho para a reforma administrativa

Somente depois de levadas a cabo as chamadas reformas de “primeira geração”, ou seja, àquele primeiro conjunto de reformas que tinha como objetivo devolver a saúde fiscal do Estado, reduzir seu déficit, diminuir a inflação, renegociar as dívidas e permitir que ele conseguisse voltar a ser um agente ativo no seio da sociedade, passaram-se então a pensar na melhoria da gestão da máquina pública, buscando a eficiência da administração pública.

As reformas da primeira geração, além do já discutido processo de privatização das empresas estatais, aconteceram tanto no Brasil quanto na Argentina. Dentre elas destacam-se a abertura comercial e financeira, a política de desregulamentação. A primeira buscou eliminar os resquícios de protecionismo existentes nos períodos anteriores assim como abrir os países para a entrada de investimentos e capitais estrangeiros, permitir a entrada em níveis jamais vistos de produtos importados no país. No caso brasileiro, por exemplo, o comércio com outros países foi destaque durante os anos FHC, como demonstra o gráfico abaixo:

GRÁFICO 3
BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (1996 A 2002)



Fonte: Secex/MDIC; * Estimativa

Como se pode observar o comércio exterior brasileiro foi potencializado durante o período FHC e, apesar de em um primeiro momento a balança comercial operar em déficits, percebe-se que a partir do ano de 2001 o saldo passou a ser positivo. Isto demonstra a tendência que o país seguia de exportar mais produtos do que importar, o que era bastante saudável para a economia nacional. Isso fez parte da política de intercâmbio comercial brasileira que buscava eliminar os entraves ao comércio com os demais países do globo.

Se no caso brasileiro o gráfico aponta uma tendência de consolidação do saldo positivo da balança comercial, na Argentina isso aconteceu de maneira inversa. Os dois países se assemelharam no tangente à abertura das suas fronteiras comerciais, porém, no tocante ao saldo, o que aconteceu na Argentina foi um resultado bastante insatisfatório, do ponto de vista dos resultados e da sustentabilidade esperada. Isso pode ser visto na tabela exposta logo abaixo:

TABELA 3
SÉRIE HISTÓRICA DE IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES ARGENTINAS
DE 1988 A 2000

*Em milhões de dólares

Ano	Importações	Exportações	Saldo
1988	9.134.812	5.321.565	3.813.247
1989	9.579.271	4.203.194	5.376.077
1990	12.352.532	4.076.665	8.275.867
1991	11.977.785	8.275.271	3.702.514
1992	12.234.949	14.871.754	-2.636.805
1993	13.117.758	16.783.513	-3.665.755
1994	15.839.213	21.590.255	-5.751.042
1995	20.963.108	20.121.682	841.426
1996	23.810.717	23.761.809	48.908
1997	26.430.855	30.450.184	-4.019.329
1998	26.433.698	31.377.360	-4.943.662
1999	23.308.635	25.508.157	-2.199.522
2000	26.341.029	25.280.485	1.060.544

Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Como se pode observar na tabela nos anos anteriores à chegada de Menem na presidência assim como no início de seu governo a balança comercial argentina possuía um razoável superávit. A partir de 1992 com as reformas implantadas e a abertura indiscriminada da economia, o saldo começou a operar negativamente, fato que persistiu praticamente durante toda a década de 90.

Os dados acima, tanto do Brasil quanto da Argentina mostram as novas tendências destes países de aberturas de suas economias ao mercado mundial, abandonando as diretrizes econômicas anteriores de fechamento econômico e das conhecidas práticas de substituição de importações, recorrentes até esse início das reformas liberalizantes dos anos 90.

Além da abertura comercial outra reforma considerada da primeira geração no contexto das reformas de Estado iniciadas em alguns países da América Latina e em especial no Brasil e na Argentina foi a política desreguladora. Na Argentina esse processo ocorreu de forma mais radical, e teve como objetivo acima de tudo limitar a interferência estatal no âmbito do mercado.

As políticas de desregulação argentinas estavam voltadas para a eliminação do regime de controle de preços, a supressão de regulações específicas para ingresso de investimentos estrangeiros, a liberalização do mercado de câmbios e de fluxos internacionais de divisas e a desregulação do mercado de petróleo entre outras. A sanção do Decreto 2284 de 31 de outubro de 1991, que consta no ANEXO 3 desta tese, foi o marco Legal de todas as desregulações ocorridas. São quatro campos essenciais atingidos pelo decreto: mercado interior de bens e serviços, comércio internacional, entes reguladores e organização estatal e por último a reforma fiscal.

Enquanto na Argentina a desregulação se deu em variados campos no Brasil ela não foi tão ampla assim. Houve, no país, um amplo programa de desregulamentação no âmbito da administração pública, o que equivaleria no caso argentino ao campo da organização estatal, e que visava simplificar e sistematizar o aparato de leis e normas que afetavam a gestão na administração pública federal. Neste processo, chefiado pelo MARE, se priorizou a análise do conjunto de normas nas áreas de recursos humanos, serviços gerais, organização administrativa e tecnologia da informação.

Além disso, tanto no Brasil quanto na Argentina houve tentativas de alterações, no sentido de desregulamentar, as legislações trabalhistas. Esse assunto é tema para outras discussões, porém para maior esclarecimento do tema sobre o caso brasileiro recomenda-se o texto de Galvão (2003) e Cardoso (2003), sobre a Argentina o texto de Zeller (1999).

O que basta destacar neste tópico é que essas reformas de primeira geração abriram caminho para a considerada grande reforma de segunda geração. As primeiras tinham como objetivo rever e readequar o tamanho do Estado e o seu nível de intervenção na sociedade a partir da sua crise fiscal herdada das décadas anteriores (anos 1970 e 1980 em que o modelo de Estado robusto começava a mostrar suas limitações). As políticas de privatizações, de abertura comercial e desregulações em vários setores da sociedade civil foram os instrumentos utilizados largamente por Menem e FHC.

No segundo momento, com a segunda fase das reformas, devem-se incluir todas aquelas ações e instrumentos que vão ao encontro da melhoria da gestão da *res publica*. Neste sentido os mecanismos implantados, neste segundo momento, são de incremento da gestão, melhoria da relação custo/benefício na aplicação dos recursos públicos, implantação de mecanismos de controle e transparência nos procedimentos, assim como a melhoria em toda a complexidade da máquina estatal em suas estruturas, processos, tecnologias e valores. Diante disso passa-se agora a focalizar a discussão das reformas administrativas promovidas por FHC no Brasil e Menem na Argentina.

4.4 – A reforma administrativa

Depois de bastante discutidos os contextos históricos de ascensão das reformas liberalizantes, assim como todas as transformações estatais consideradas de primeira geração, passa-se agora a apresentar de forma mais específica as principais políticas implementadas no sentido de melhorar a performance da administração pública do Brasil e da Argentina.

Em primeiro lugar a semelhança se encontra no fato de que as reformas pretendidas pelos presidentes desses dois países assim como suas equipes técnicas tinham como objetivo a modernização da máquina pública. Era a implantação do modelo de administração pública gerencial, já discutido e apresentado no capítulo 3. A partir disso o grande desafio era melhorar a qualidade dos serviços públicos em um contexto de ajuste fiscal, ou seja, a missão era de promover um incremento no desempenho da máquina estatal com uma estrutura mais leve e mais adequada aos novos tempos.

A maioria das ações foi voltada para os recursos humanos, ou seja, àquelas pessoas que fazem a máquina pública funcionar, e também para a implantação de recursos tecnológicos para que se evitassem desperdícios de tempo e de recursos. Também se buscou criar mecanismos de controle e de transparência, elementos essenciais em tempos de governos democráticos.

Para facilitar o entendimento serão apresentados primeiramente os principais aspectos da reforma administrativa brasileira e no tópico subsequente os elementos da reforma argentina. Por fim um tópico apresentando as semelhanças e diferenças destes processos.

4.4.1 – O caso brasileiro

O caso brasileiro, possuía algumas diretrizes básicas para orientar essas reformas, que estão sintetizadas no texto Brasil (1998):

Descentralização de atividades para entes federados ou para o setor público não-estatal e desconcentração, mediante ampliação da autonomia dos órgãos da administração pública; separação entre a formulação e a execução das políticas públicas; controle gerencial sobre as unidades descentralizadas, por meio da pactuação de resultados e de condições e meios para atingí-los, mediante contrato de gestão e mecanismos que viabilizem o controle social, por meio de conselhos de usuários e mecanismos de consulta ao cidadão; estabelecimento de parcerias com a sociedade organizada para a gestão de serviços de interesse coletivo; avaliação de desempenho individual e institucional, com base em indicadores sistemáticos; utilização do planejamento estratégico integrado ao processo de gestão, com a permanente fixação de objetivos e metas, em todos os níveis; flexibilização das regras da burocracia, com a remoção de normas desnecessárias e a simplificação de rotinas e procedimentos; novas políticas de pessoal, compreendendo especialmente: regras de promoção baseadas no desempenho; melhorias seletivas de remuneração; ênfase no desenvolvimento de habilidades gerenciais e na motivação do pessoal. (BRASIL, 1998, p.17)

Partindo destas diretrizes, o Plano Diretor da Reforma de Estado de 1995 considera quatro funções do setor público, que segundo o mesmo, devem ser identificáveis nos Estados contemporâneos, classificadas abaixo pelo texto de Brasil (1998):

1. o núcleo estratégico é o setor onde se realiza a definição e a avaliação das políticas públicas; do ponto de vista da organização administrativa, compreende, no Poder Executivo Federal, a segmentos dos órgãos da administração direta que integram a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios.
2. o setor de atividades exclusivas de Estado compreende as atividades em que o poder de Estado é exercido, tais como regulação, fiscalização, arrecadação, polícia, etc.; a este setor pertencem muitas das entidades situadas na administração indireta, em geral instituídas na forma de autarquias ou de fundações públicas;
3. o setor de serviços não-exclusivos ou competitivos abrange aquelas atividades que o Estado realiza ou subsidia porque são de alta relevância para o bem estar da sociedade; na administração pública, estão também organizadas geralmente como autarquias ou fundações públicas, no âmbito da administração indireta.
4. o setor de produção de bens e serviços para o mercado consiste na atividade produtiva realizada direta ou indiretamente pelo Estado, por intermédio das empresas públicas ou de economia mista, que operam em setores de serviços públicos ou em setores considerados estratégicos. (BRASIL, 1998, p.17 e 18)

Levando em conta esses quatro campos ou setores e suas características fundamentais é que foram propostas duas mudanças fundamentais: a primeira deveria ser dada pela reorganização do aparelho do Estado mediante a privatização e a “publicização”(que será explicada logo adiante) de atividades que deviam ter sua forma de propriedade redefinida; a segunda seria a assimilação do modelo de gestão pública gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou de atividades de fomento e fiscalização, mediante novas formas de articulação entre a administração direta e a indireta.

Estas mudanças tinham como proposta modificar as estruturas básicas do Estado brasileiro assim como as formas de gestão, e tinha como foco principal, em cada setor, alcançar os objetivos apresentados abaixo:

1. Fortalecer o núcleo estratégico: neste setor poderão ser mantidas e mesmo fortalecidas as características básicas da administração burocrática, visando o resgate da sua capacidade formuladora, reguladora e avaliadora, em relação às políticas públicas, além da incorporação de novos instrumentos - a exemplo dos contratos de gestão - para o aprimoramento do controle e da avaliação sobre as entidades da administração indireta.
2. Revitalizar as autarquias e fundações, na forma de Agências: no setor de atividades exclusivas de Estado, deverão ser introduzidas as Agências como novo modelo institucional, na forma de Agências Executivas e Agências Reguladoras, que revitalizarão as autarquias e fundações, resgatando a sua autonomia administrativa e assimilando novos instrumentos e mecanismos de gestão voltados para a assimilação em profundidade da administração gerencial, por meio da introdução da avaliação de desempenho, do controle por resultados, da focalização da satisfação do usuário e do controle de custos.
3. Publicizar as atividades não-exclusivas de Estado: no setor de atividades não-exclusivas de Estado, deverão ser disseminadas as Organizações Sociais, como forma de propriedade pública não-estatal, onde a sociedade, mediante conselhos, administra serviços cuja relevância social não recomenda a sua privatização estrita e torna indispensável o aporte de recursos orçamentários e de bens e equipamentos pelo Estado. A publicização pressupõe a extinção de órgãos ou entidades estatais e subsequente absorção de suas atividades por Organizações Sociais. O modelo de gestão destas instituições deverá compreender a adoção, na sua plenitude, da administração gerencial.
4. Privatizar a produção de bens e serviços para o mercado: em relação a este setor, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado, com base no pressuposto de que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente, cabendo ao Estado um papel regulador e transferidor de recursos, e não de execução. (BRASIL, 1998, p. 18 e 19).

Vê-se que os objetivos fundamentais configuram uma nova maneira de articulação entre Estado e sociedade. Na verdade o objetivo é o de diminuir a estrutura da máquina estatal permitindo que ele se torne um parceiro da sociedade e da iniciativa privada. Neste sentido, o Estado não seria mais o promotor direto, mas teria funções de potencializador com suas funções básicas de regulação e de parceria com a sociedade civil. Com isso, a idéia é que a administração pública e os serviços oferecidos à população se tornassem mais eficientes e eficazes, porém não ignorando as suas funções de promotor da justiça social e da distribuição de renda, o que, por princípio, não é função do mercado.

Sob esta ótica, o que se buscou com essa nova configuração estatal foi a redução do Estado como promotor direto de vários serviços. Por outro lado, foi dada ênfase na sua função de regulação e coordenação, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical para as esferas estaduais e municipais das prestações de serviços e de infra-estrutura. Esse novo formato ansiado pela equipe do MARE se resumia na figura abaixo:

QUADRO 16

MODELOS INSTITUCIONAIS, FORMAS DE PROPRIEDADE E DE ADMINISTRAÇÃO

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		Instituições
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos Ministérios	●				●	Secretarias Formuladoras de Pol. Públicas
	SERVIÇOS EXCLUSIVOS Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Executivas e Reguladoras
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→ Privatização		●		●	Empresas Privadas

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995).

A partir dessa nova concepção de Estado foram perseguidas as transformações necessárias pela equipe do MARE. Dentre as ações mais importantes a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, já citada em tópico anterior, se destacou. Essa Emenda introduziu inúmeras alterações ao texto constitucional na busca da melhoria dos processos de gestão. As principais mudanças aprovadas com a Emenda vão desde revisões nas regras de estabilidade dos servidores públicos, como a implantação de mecanismos para o desenvolvimento da gestão da transparência e do controle social. Um quadro com as principais modificações instauradas pela citada Emenda se encontra no Anexo 4.

Outro âmbito de atuação da reforma, com objetivo de melhorar a saúde financeira do Estado foi a aprovação da PEC nº 33, a Emenda da Previdência Social, que procurou corrigir algumas distorções e eliminar alguns privilégios. Segundo informações de Brasil “as principais mudanças compreendem a revisão de regras de acesso aos benefícios, visando a contenção da retirada precoce do assegurado da atividade produtiva, mediante introdução da exigência de idades mínimas para acesso às aposentadorias voluntárias” (BRASIL, 1998, a p. 32). Essa e outras modificações estão resumidas no Anexo 5.

No tocante ao fortalecimento do núcleo estratégico foram tomadas várias medidas no sentido de ampliar e resgatar a atuação do Estado como regulador de mercados e como fomentador dos serviços de interesse coletivo. O recrutamento de servidores para as chamadas “carreiras de Estado” foi retomado, assim como se promoveu uma reorganização destas carreiras. Houve um reposicionamento das remunerações destes servidores com a instituição de inúmeras gratificações atreladas aos seus desempenhos.

Outro componente indissociável à reforma do aparelho de Estado foi a instauração de uma Política Nacional de Capacitação dos Servidores Públicos Federais, regulamentada pelo Decreto nº 2.794, de outubro de 1998. Com a implantação desta política se deverá assegurar ao servidor pelo menos uma oportunidade de capacitação ao ano, como cursos, seminários e congressos. Além disso o servidor passou a contar com a Licença-capacitação, que permite, a cada cinco anos, sua liberação do trabalho para freqüentar cursos, de até 176 horas, em tempo integral.

A Lei nº 9.632/98, em vigor desde a edição da Medida Provisória nº 1.524 de 11 de outubro de 1996, promoveu a extinção de cargos obsoletos e/ou adequados à execução indireta, mediante a terceirização. Até 1998 tinham sido extintos 28.451 cargos e transpostos para o quadro de extinção outros 72.930 cargos. Além disto o MARE desenvolveu estudos para a racionalização da estrutura de cargos, com vistas ao reagrupamento e a aglutinação de competências, com objetivo de reduzir as 1500 denominações até então existentes para aproximadamente 100 cargos.

Com relação à racionalização e terceirização dos serviços se permitiu que a administração pudesse direcionar claramente as suas áreas de atuação, executando com exclusividade aquelas funções de sua competência. Para que isso acontecesse o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, regulamentou a execução indireta de atividades na administração pública nas seguintes áreas:

- atividades de natureza acessória, instrumental ou complementar em relação à área de competência do órgão ou entidade;
- atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. (BRASIL, 1998, p.46)

Além disso, o mesmo decreto estipula outras normas com vistas a assegurar a economicidade dos contratos e com objetivo de preservar os recursos públicos de preços incompatíveis com a realidade do mercado, como se pode observar abaixo:

- não poderá ser contratada a prestação de serviços que permita a subordinação direta dos empregados da contratada ao órgão ou entidade contratante;
- ficam proibidas as cláusulas de reajuste automático dos valores dos contratos; no caso de alteração dos preços de mercado em contratos de execução contínua de serviços, estes deverão ser repactuados, observado interregno mínimo de um ano;
- os editais de licitação deverão sempre fixar preços máximos, com base em valores de mercado, evitando a manipulação das licitações pelos disputantes, para elevar os preços;
- a contratação de serviços deverá estar baseada na mensuração do serviço por unidade de medida específica, permitindo a mensuração do serviço efetivamente realizado. (BRASIL, 1998, p. 46 e 47).

Além do processo de terceirização e da implantação de todos estes mecanismos para proteger os recursos públicos de práticas de corrupção e sobrevalorização de preços também foram revisados vários dispositivos da Lei 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico Único dos servidores Federais. As mudanças abrangeram múltiplos aspectos da

gestão de pessoal assim como nos direitos e vantagens dos servidores. Também foram aprovadas, por legislação complementar à Lei 8.112/90, diversas outras medidas voltadas para a área de pessoal. As principais mudanças instauradas na Lei 8.112/90 e pela legislação complementar a ela estão resumidas nos quadros do Anexo 6.

Outro passo importante no sentido da agilização dos processos de gestão pública e melhoria de custos foi a revisão da Lei de Licitações, a Lei 8.666 de 1993 que regulamenta as compras e as contratações na administração pública. Essa revisão se deu pela criação de um anteprojeto de lei que foi colocado em discussão com as diversas partes envolvidas nos processos de compras. Outra ação realizada foi o estabelecimento de novos limites para a dispensa de licitação, atualizando os valores e simplificando e agilizando os processos de compra pela administração pública. Esses novos limites foram introduzidos por meio de MP, que posteriormente se converteu na Lei nº 9.468/98.

A desregulamentação de regras e normas no seio da administração pública, já adiantada em tópico anterior, também foi uma prática recorrente da equipe do MARE. Esse trabalho, até 1998, tinha resultado na revogação de 121 Instruções Normativas e 29 Portarias. Esse trabalho de revisão e simplificação de normas resultou na chamada “norma das normas” que se substanciou a partir da Instrução Normativa (IN) nº1, de 21 de maio de 1998, editada pelo MARE. Essa IN estabeleceu a distinção entre atos normativos e ordinatórios, com o objetivo de clarificar e permitir o ordenamento, a hierarquização e a sistematização dos atos cuja tipificação até então era confusa.

Para o setor de atividades exclusivas do Estado o modelo institucional a ser adotado era o das Agências Executivas, que tiveram seu início, através de projetos-piloto. A Medida Provisória nº 1.549-28, de 14 de março de 1997, convertida na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 regulamentou a qualificação das autarquias e fundações da administração federal como Agências executivas. Segundo explicações da própria equipe de governo:

A implantação do modelo pressupõe a revisão de dispositivos legais e normativos que representem um obstáculo à agilidade e eficiência gerencial das Agências. Não se trata da pura e simples remoção de controles, mas da substituição de mecanismos formais, muitas vezes custosos e ineficazes, por controles baseados em resultados efetivamente alcançados, acordados em contratos de gestão. (BRASIL, 1998, p. 65)

As principais flexibilizações para as Agências Executivas se encontram resumidas no quadro apresentado no Anexo 7 desta tese. Se por um lado as Agências Executivas eram o modelo institucional para o setor das atividades exclusivas do Estado, as Organizações Sociais (OS) eram o modelo institucional a ser utilizado para as suas atividades não-exclusivas.

Para que essa transição fosse possível, foi prevista uma nova legislação que definia os critérios e requisitos para a classificação de entidades não-estatais como Organizações Sociais. A Medida Provisória nº 1.591, de 1997, convertida na Lei nº 9.637, de 1998, estabeleceu o marco legal do início da implantação das Organizações Sociais. As áreas de atuação das mesmas deveriam ser: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação e proteção do meio ambiente, cultura e saúde.

A implantação do projeto das Organizações Sociais se traduz no que por várias vezes já se foi dito nesta tese, a chamada “publicização”, que nada mais é do que a passagem da oferta de alguns serviços para o “público não-estatal”. Isso quer dizer que o Estado não é mais o promotor direto de tais atividades, porém financia e fiscaliza entidades devidamente habilitadas para tal fim. O objetivo é diminuir o tamanho da máquina estatal e concomitantemente suprir as demandas da sociedade com maior agilidade e eficiência.

As principais mudanças pretendidas com a gestão dos serviços pelas Organizações Sociais se resumem no quadro abaixo:

QUADRO 17

MUDANÇAS ESPERADAS NA GESTÃO DE SERVIÇO PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Autarquias e Fundações Públicas	Organizações Sociais
Servidores admitidos sob o Regime Jurídico Único	Empregados contratados sob o regime celetista
Recursos fiscais na forma de orçamento detalhado	Recursos fiscais na forma de transferências em dotações globais, além de captação de recursos próprios
Submissão a normas uniformes de licitação e contratação	Normas específicas de licitação e contratação
Fiscalização e controle sobre procedimentos administrativos	Ênfase nos controles sobre resultados alcançados, mediante contrato de gestão

Fonte: Copiado integralmente de BRASIL, 1998, p. 69.

Depois das principais mudanças legais e institucionais faz-se necessário apresentar as principais ações promovidas para a melhoria da gestão pública no país. A primeira delas foi a criação do programa de Reestruturação e Qualidade nos Ministérios. Este programa teve como objetivo implementar medidas voltadas para a revisão de estruturas e competências dos Ministérios e também das Secretarias da Presidência da República, ficando aberto também a órgãos e entidades que tivessem interesse em participar.

O Programa tinha como diretrizes básicas a redução de custos da máquina administrativa, a racionalização das estruturas organizacionais, o fortalecimento das funções de formulação, supervisão e avaliação de políticas públicas, a ampliação da autonomia da gestão das autarquias e outras entidades responsáveis pela execução de atividades exclusivas de Estado, a descentralização da execução das atividades não-exclusivas de Estado, por intermédio da implantação das Organizações Sociais e a liberação da União da prestação direta de serviços que não representassem competência exclusiva da esfera federal.

Outro programa de melhoria de gestão implantado foi o “Programa de Qualidade e Participação” que visava orientar e coordenar a implantação de ações voltadas para a qualidade na administração pública. Ele era direcionado para a melhoria da gestão e para a disseminação das metodologias e técnicas de qualidade na administração pública. Um quadro resumo com as adesões a este programa se encontra no Anexo 8.

Além dos programas acima, as ações de melhoria de gestão ainda contaram com o processo de racionalização das Unidades Descentralizadas, que tinha como propósito racionalizar despesas, evitar duplicações de atividades e melhorar as rotinas e os serviços. Também houve a estruturação de uma Programação Anual de Concursos, que fixava diretrizes para a renovação progressiva e planejada dos quadros da administração pública, compatibilizando, é claro, com a necessidade rigorosa de restrição ao aumento de despesas.

Outra medida importante para o aprimoramento da gestão pública foi o revigoramento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que àquela época se encontrava vinculada ao MARE e atuou como importante instrumento de auxílio às políticas e projetos da reforma do aparelho de Estado. Além disso, a ENAP cumpriu papel essencial no projeto de capacitação dos servidores.

Além do revigoramento da ENAP, o MARE estabeleceu cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), criando o “Programa de Modernização do Poder Executivo Federal” que aproximou este organismo ao processo de implantação da reforma no Brasil. O BID destinou recursos com o objetivo de fortalecer os projetos em andamento no MARE e em outros órgãos e entidades da administração federal.

Somando-se a todo esse aparato de medidas para a melhoria da gestão, a reforma administrativa brasileira também atuou no sentido de diminuir os custos da máquina pública, tomando medidas que visavam economizar e racionalizar os gastos, colaborando com o ajuste fiscal do Estado. Nesse sentido foram tomadas medidas de contenção para os reajustes dos servidores federais gerando economias estimadas em mais de quatro bilhões de reais por ano.

Além da não concessão e protelamento de ajustes salariais foi aumentado o controle sobre a folha de pagamentos. Incluíram-se, por exemplo, as instituições de ensino superior e as empresas estatais no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), com o intuito de combater irregularidades, abrangendo todo o pessoal civil da administração federal.

Ainda, com o objetivo de racionalizar os recursos foram realizadas várias auditorias na folha de pagamento, para detectar irregularidades como a acumulação ilegal de cargos e pagamentos indevidos. As economias geradas por estas auditorias superaram os cem mil reais por mês. Outras medidas também geraram mais economia como o “Recadastramento de Aposentados e Pensionistas” (economia de R\$ 72 milhões anuais), o “Programa de Desligamento Voluntário” (economia estimada de R\$ 13,7 milhões por mês) e a revisão das disposições da Lei 8.112/90, já discutidas anteriormente (economia de R\$ 691 milhões até 1997).

Por último, vale destacar as mudanças na administração pública brasileira no setor da tecnologia e informação. A utilização de ferramentas de informática foi bastante utilizada com o intuito de dar agilidade e transparência à gestão pública. A disponibilização de dados sobre a administração pública na internet, assim como a convergência dos sistemas de pessoal, de administração financeira, orçamento e serviços gerais permitiu inúmeros benefícios, para a melhoria da gestão e do acesso a informações sobre a administração pública.

Como foi visto ao longo deste tópico no Brasil houve um amplo processo de modernização da gestão pública, operado em várias frentes de atuação e baseado em

princípios da administração pública gerencial. Na Argentina, também se buscou a implementação desses novos moldes de gestão pública federal, o que será apresentado mais detalhadamente no item a seguir.

4.4.2 – O caso argentino

Na Argentina a reforma administrativa também se deu inserida em um processo mais amplo de reforma estatal. Com isso, as melhorias na gestão pública pretendidas deveriam estar atreladas às demais políticas reformistas, principalmente ao ajuste fiscal. Sob esta perspectiva é possível dividir a reforma de Estado e a reforma administrativa em dois momentos. No primeiro, que vai do ano de 1989 a 1994, considerado a primeira reforma de Estado, e a continuação, a segunda etapa de reforma, que aconteceu a partir de 1996.

A primeira parte das reformas teve como legislação “guarda-chuva” duas leis de maior envergadura, aprovadas logo no início do governo de Menem. As já citadas: Lei da Reforma de Estado (Lei 23.696, que consta no Anexo 1) e a Lei de Emergência Econômica, Lei 23.697, que consta no Anexo 2) foram, portanto, a base Legal para a profunda transformação nas estruturas do Estado argentino. Os objetivos centrais destas leis eram de desregular a economia, privatizar as empresas estatais, reformar a administração pública e transferir a prestação de serviços sociais para as províncias.

No período de 1989 a 1994, as principais transformações foram no sentido de sanar as contas públicas, resolver o problema da inflação e diminuir o tamanho do Estado. Com isso seria possível preparar o terreno para as melhorias na gestão pública, nos processos de atendimento ao cidadão, assim como os processos de arrecadação de impostos.

É possível dizer que a implantação de novas políticas de melhoria do desempenho, voltadas especificamente para as áreas de gestão, se deram em maior grau a partir de 1996, com a segunda reforma de Estado. No entanto, as bases já foram lançadas desde o início do processo de reestruturação estatal global, iniciado em 1989. Os objetivos da reforma administrativa, já neste momento inicial de mudanças, eram de desenvolver uma gestão eficiente e moderna, fundada na simplificação de normas e procedimentos, assim como a incorporação de novas tecnologias de gestão administrativa.

Neste processo de transformação do perfil estatal argentino se postulava a necessidade de incrementar a eficiência nas áreas de arrecadação fiscal e administração dos gastos. A remoção de normas e regulações que atrapalhavam o livre desenvolvimento das atividades pelo mercado era algo essencial neste contexto. As referidas leis davam ao Poder Executivo Nacional (PEN) as prerrogativas necessárias para modificar profundamente o papel do Estado frente à sociedade argentina.

Na implantação do modelo de Estado regulador, em contraposição ao modelo antigo de Estado provedor²⁹, foi necessário a criação de algumas entidades reguladoras, à medida que as privatizações aconteciam. Algumas dessas entidades foram criadas por leis e outras por decretos do Executivo.

Dentre elas se destacam a *Comisión Nacional de Telecomunicaciones* e a *Comisión Nacional de Correos y Telégrafos*, o *Ente Regulador de Energia Eléctrica* (ENRE), o *Ente Nacional de Gas* (ENARGAS), o *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios* (ETOSS), a *Comisión Nacional de Transporta Ferroviario* e a *Comisión Nacional del Transporte Automotor*. Em 1996 foi criada a *Comisión Nacional de Comunicaciones* (CNC), fruto da fusão de duas comissões distintas até então existentes.

Ainda objetivando a melhoria da gestão nesta primeira fase das reformas houve na Argentina um profundo processo de descentralização no sentido de transferir para as províncias a responsabilidade da execução dos serviços de saúde, educação e assistência social. Este processo se deu pelas Leis 24.049 e 24.061 e pelo Decreto 964/92 e foi acompanhado da reforma no regime de co-participação de impostos entre as províncias e o governo central (Decreto 1602/92 e Lei 24.130/92).

Nos períodos anteriores ao governo Menem as administrações provinciais eram relativamente reduzidas e a gestão estatal nesse nível se limitava a arrecadação de alguns impostos sob sua jurisdição e a manutenção de cadastros. A execução de obras públicas e a prestação de serviços sociais tinham um alcance bem limitado. Oszlak (2003) ressalta que o papel dos governos municipais era ainda mais limitado, atuando em poucas áreas devido ao seu parco orçamento.

Ainda segundo este autor, a partir dos anos 90 a situação se modificou drasticamente. As políticas de descentralização adotadas pelo governo nessa época deram um novo impulso ao processo de transferência de responsabilidades funcionais

²⁹ A questão do perfil de Estado regulador em contraposição ao Estado provedor tem bastante a ver com a temática da tese. O primeiro modelo deveria substituir o segundo. Sendo assim o caráter do Estado argentino deveria ser apenas de regular a economia e não ser o grande empresário da nação.

para as províncias. A transferência total dos serviços de saúde e educação, em primeiro lugar, e depois a descentralização parcial dos serviços de ação social e outros, implicaram simultaneamente a redução do aparato estatal nacional e a correspondente expansão das administrações provinciais e, até certo ponto, as municipais.

No caso da descentralização da educação, o Poder Executivo Nacional transferiu às províncias os serviços que até então eram administrados de forma direta pelo *Ministerio de Cultura y Educación* e pelo *Consejo Nacional de Educación Técnica*. Os requisitos específicos para as transferências se estabeleceram mediante convênios celebrados entre o Poder Executivo Nacional e cada uma das jurisdições. No tocante aos recursos humanos o pessoal docente, técnico, administrativo e de serviços gerais foi incorporado às administrações provinciais e municipais. Transferiram-se também os bens móveis e imóveis correspondentes.

Além da educação, a saúde também sofreu iniciativas de descentralização. O objetivo do processo de transferência dos hospitais era, segundo o governo, de redefinir o papel dos governos nacional e dos provinciais na medida em que aprofundava o federalismo do país. O Decreto nº 1269/92 normatizou as políticas substantivas da área da saúde. Elas deviam se pautar por critérios de eficácia e eficiência, a qualidade dos serviços e a federalização e descentralização do sistema de atendimento. O *Ministerio de Salud y Acción Social* deveria manter a administração dos serviços hospitalares considerados essenciais por terem em sua responsabilidade o desenvolvimento de programas sanitários relevantes e de alcance nacional.

No plano prático, e como consequência imediata das tendências descentralizadoras os governos provinciais encontraram dificuldades para administrar esse novo aparato institucional muito mais denso e extenso. Isso resultou dentre vários problemas, em altos graus de ineficiência no cumprimento dos programas de governo.

No tocante à responsabilidade da gestão das reformas, no primeiro período, as modificações na gestão pública foram articuladas pelo *Comité Ejecutivo de Contralor de La Reforma Administrativa* (CECRA). Este comitê executivo trabalhava em conjunto com o Ministério da Economia, a *Secretaría de La Función Pública*, a *Secretaría Legal y Técnica* e técnicos do Banco Mundial.

O comitê, atendendo às prerrogativas dadas pela Lei da Reforma de Estado, modificou a estrutura piramidal da Administração Pública Nacional (APN) reduzindo o

número de Secretarias, Subsecretarias e Direções em vários ministérios. Porém, a partir do Plano de Convertibilidade³⁰ este modelo organizacional sofreu novas alterações.

Além da estruturação de modificações que alterassem significativamente o rol do Estado perante a sociedade, e destas influenciarem o aprimoramento da gestão no país, foi tomada uma medida que pode ser considerada a mais importante desta primeira fase de reformas: a aprovação da *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, a Lei 24.156 de 1992 (Anexo 9).

A referida lei tinha por objetivo reformular qualitativamente o sistema orçamentário e o controle da gestão de toda APN. A reforma da administração financeira e dos recursos abarcou o âmbito do setor público não financeiro, a administração central e a descentralizada assim como as empresas e sociedades não financeiras do Estado. Ela compreendeu os sistemas orçamentários, de Crédito Público, de Tesouraria, de Contabilidade e de Contratações e Administração de Bens.

Os sistemas envolvidos são apresentados por Zeller:

a) el **Sistema de Presupuesto** a cargo de la **Oficina Nacional de Presupuesto**. Se implanta el sistema de presupuesto por programas que permite establecer la relación insumo-producto y busca asignar racionalmente los recursos públicos, asegurar la transparencia de la gestión gubernamental, permitir el control de las cuentas públicas y la evaluación de la eficacia del gasto y administrar las finanzas del Estado en un marco de equilibrio permanente. b) El **Sistema de Crédito Público** a cargo de la **Oficina Nacional de Crédito Público** tiene la misión de administrar el endeudamiento a fin de financiar inversiones reproductivas, atender casos de necesidad nacional y reestructurar pasivos. Se procura evitar el endeudamiento para financiar gastos de funcionamiento. Se busca tener un pasivo estructurado de tal manera que permita programar y ejecutar la atención del servicio. c) El **Sistema de Tesorería** a cargo de la **Tesorería General de la Nación**. Tiene la responsabilidad de administrar la política de caja del Sector Público Nacional. Interviene en el proceso de ejecución del Presupuesto, en la aprobación y supervisión de los presupuestos y su ejecución en los organismos descentralizados, coordina el Presupuesto con el programa monetario del Banco Central, administra la cuenta única o el sistema de fondo unificado del Gobierno y fija los criterios que deben aplicar las tesorerías públicas. d) El **Sistema de Contabilidad** a cargo de la **Contaduría General de la Nación**. El sistema se desarrolla mediante la combinación de aspectos tradicionales de la disciplina contable junto a herramientas provenientes del desarrollo de la informática. De esta combinación se obtiene la utilización de instrumentos de manejo

³⁰ A Lei da Convertibilidade, Lei 25.445/2001, foi uma tentativa de estancar o processo de escalada da inflação no país. A lei equiparou o valor do peso argentino ao dólar americano e limitou a emissão de moeda de acordo com a disponibilidade de divisas do Banco Central.

de grandes volúmenes de información (base de datos) con tecnología relacional aplicados a las cuentas contables que forman el catálogo de cuentas integrado (diccionario de la base de datos). (ZELLER, 1997, p.32).

O propósito destas reformas foi o de melhorar a eficiência na administração das finanças públicas e torná-las mais transparentes para os cidadãos. Com a implantação dos sistemas citados acima se objetivou melhorar as formas de gestão, que sob matizes diversos deveria funcionar com economia, eficiência e eficácia. Outro destaque é para o fato de que com a implantação destes sistemas supracitados ajudaria as tomadas de decisões pelo fato de centralizar e disponibilizar rapidamente as informações necessárias.

Algumas modificações que podem ser destacadas com a implantação dos sistemas são: formulação do orçamento por programas, determinando metas e produtos e o estabelecimento de uma “Conta Única” que permitiu o controle dos gastos orçamentários pela Secretaria da Fazenda.

Além da Lei 24.156 implantar os sistemas de informações e de administração financeira, também provocou câmbios nos sistemas de controle do setor público, notadamente na questão dos gastos. Com este objetivo se criou um sistema de controle interno e um sistema de controle externo do conjunto da APN, com concepções modernas de controle do gasto público.

Para o controle interno foi criada a *Sindicatura General de La Nación* (SIGEN), que além da função básica de fiscalização também tinha o papel de avaliar os organismos centralizados e descentralizados da APN. A SIGEN se constituiu como um órgão autônomo e ligado à Presidência da Nação e tinha também a função de determinar e normatizar os trabalhos das Unidades de Auditoria Interna de cada órgão ou ente estatal.

Além do estabelecimento de melhorias no controle dos gastos públicos se criou um sistema nacional de investimento público. Este sistema, normatizado pela Lei 23.354 se refere à criação de uma espécie de banco de projetos de investimento público, com o objetivo de melhorar a eficiência e eficácia na execução dos mesmos, assim como uma melhor capacidade de negociação com os organismos de financiamento para eventuais empréstimos.

No plano informático a Secretaria da Fazenda desenhou um plano estratégico, que buscou implementar melhorias na gestão contando com informações consolidadas,

rápidas e confiáveis, assim também como a integração dos sistemas administrativos. O sistema de contratações também sofreu modificações. Enquanto as políticas, os aspectos normativos, o controle e a avaliação das contratações de bens e serviços deveria ficar a cargo do poder central, as ações concretas foram descentralizadas. Com isto se pretendeu agilizar estes processos, melhorar a qualidade dos serviços e reduzir custos.

Outra política implementada já nesta primeira fase da reforma administrativa argentina foi a melhoria da administração dos imóveis públicos. Se criou o *Sistema de Administración de Bienes del Estado* que, segundo Zeller, “está constituido por el conjunto de principios, normas, organismos, recursos y procedimientos que se aplican para las altas y bajas al patrimonio del Estado, de bienes que es menester ingresar, registrar, conservar, mantener, proteger y eventualmente reasignar.” (ZELLER, 1997, p.35). A Secretaria da Fazenda, com a implantação deste sistema, obrigou cada jurisdição a fazer um inventário dos seus bens permanentes assim como as devidas atualizações nos dados sobre conservação e ocupação, dentre outras medidas.

Soma-se às transformações já ditas uma de grande importância, a modificação na estrutura tributária do país. Essa modernização é bem explicada nas palavras de Zeller:

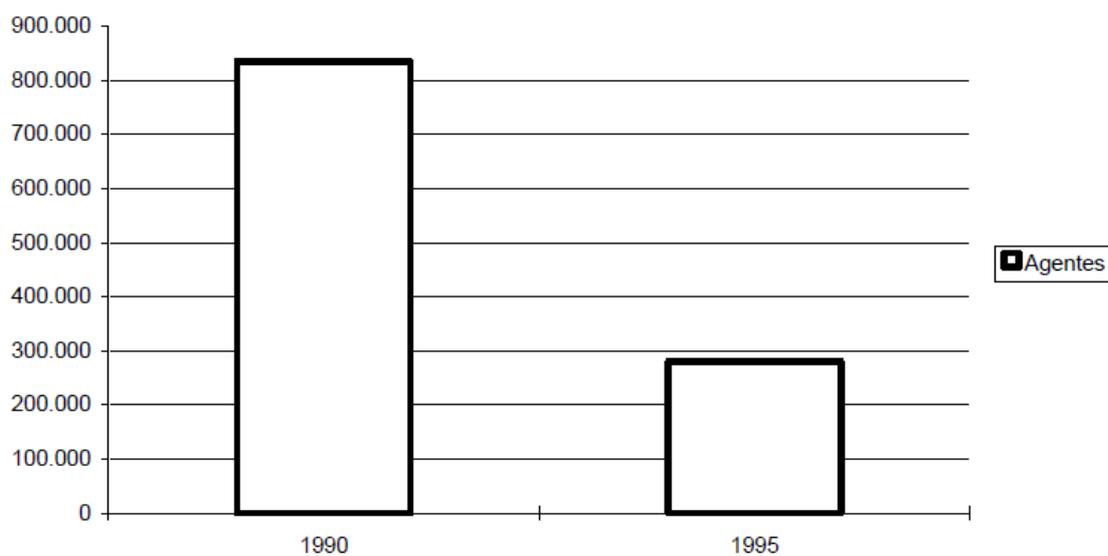
La modernización de la administración tributaria se basó en dos estrategias: La simplificación del sistema impositivo, mediante la eliminación de numerosos tributos distorsivos de la actividad económica y el aumento de la base contributiva mediante la lucha contra la evasión. El sistema se basa en cinco impuestos que generan el 97 % de la recaudación. Ellos son Ganancias, IVA, Derechos de Importación, Objetos Suntuarios y sobre la nómina salarial. Se busca controlar la evasión mediante La sanción de la Ley Penal Tributaria, la modernización de la DGI mediante la incorporación de equipamiento informático de última generación y la capacitación y adiestramiento de los recursos humanos. (ZELLER, 1997, p.35)

Como se pode observar nas palavras de Zeller, além da simplificação tributária houve também uma intensificação no controle de sonegação fiscal, o que tenderia a melhorar a arrecadação de recursos, além de punir mais severamente àqueles que tentassem burlar o pagamento de tributos. Tudo isso contou também com a melhoria nas tecnologias de informática, que contribuiu enormemente neste processo.

Outro setor de grande importância que sofreu transformações foi o de recursos humanos. Primeiramente, o que aconteceu foi uma grande redução nos quadros de funcionários públicos com as privatizações de empresas públicas e a fusão e dissolução de órgãos governamentais. No plano da administração central foi estimulado o

enxugamento de quadros por programas de aposentadoria voluntária e por tempo de serviço. Parte do pessoal foi colocada em situação de disponibilidade. As reduções neste período foram bastante drásticas, como demonstra o quadro apresentado por Zeller (1997):

QUADRO 18
PERSONAL EM LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
1990-1995



Fuentes: Anuario INDEC 1994 y Presupuesto 1995

Fonte: Zeller (1997)

Vê-se que as políticas implementadas reduziram mais da metade do número de funcionários públicos argentinos. De um número de mais de 800 mil funcionários do governo central restaram menos de 300 mil em 1995. Além das reduções do tamanho do quadro houve uma intensificação na profissionalização dos servidores e a criação de carreiras compatíveis com o novo modelo de Estado tentado. Para que isso acontecesse foi criado o *Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa*, o SINAPA.

As principais características do SINAPA são descritas por Zeller:

El SINAPA creó una nueva modalidad de carrera administrativa que pretende profesionalizar el empleo público. Abarca seis niveles verticales que categorizan a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, las que constituyen la denominada carrera vertical. Cada nivel tiene una apertura de grados, que conforma lo que se denomina carrera horizontal. La Carrera vertical implica requisitos mínimos de

educación formal, capacitación, edad, etc.. El desarrollo de la carrera horizontal supone, por parte del agente, el cumplimiento de requisitos establecidos en el subsistema de evaluación de desempeño y de requisitos mínimos de capacitación. (ZELLER, 1997, p. 36).

O SINAPA compreendia três agrupamentos de funções: geral, técnico-científica e especializada. Além do sistema central foram criados o subsistema de avaliação de desempenho, que administra a avaliação anual dos agentes e o subsistema de capacitação, que tem como objetivo potencializar as capacidades dos agentes públicos. Também se criou um terceiro subsistema, o de seleção, que estabelecia os requisitos para ingresso e ascensão nas carreiras públicas.

Outra mudança relevante foi a criação dos denominados “cargos críticos” que compreendem os postos dos Diretores das unidades organizacionais das diversas jurisdições da Administração Pública Nacional. Essa modificação foi muito importante porque retirou do âmbito político a designação desses quadros, fazendo com que houvesse independência e continuidade no trabalho dos mesmos, também vinculados a um sistema de avaliação de desempenho.

Com relação ao balanço e controle, foi baixado o Decreto 928 de agosto de 1996, que estabeleceu que os organismos centrais que concentram as atividades de arrecadação e prestação de serviços deveriam realizar balanços anuais de sua gestão assim como audiências públicas e criar oficinas especiais para prevenir e investigar fraudes e corrupção. Estas medidas impulsionadas pelo decreto atingiram importantes instituições como a *Dirección General Impositiva* (DGI), a *Aduana*, a *Administración Nacional de La Seguridad Social* (ANSeS), o *Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*, a *Administración Nacional del Seguro de Salud* (ANSSal) e o *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas* (COINCET).

Mesmo com todas essas medidas promovidas na primeira fase das reformas argentinas as dificuldades para manter as contas públicas fora do vermelho ainda persistiam. O governo argentino ainda procurava a todo custo manter o superávit primário exigido pelos organismos de crédito internacional como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BIRD).

Neste contexto que se iniciou a segunda etapa da reforma. Ela tinha como objetivo aprofundar as políticas de modernização e reforma administrativa iniciadas a partir do governo de Carlos Menem. Essa segunda reforma incidiu sobre diversos níveis

do aparato estatal como a APN, o sistema de seguridade social, as províncias e os municípios.

O marco legal principal para as mudanças da gestão pública foi a Lei 24.629 de 1996, que em seu capítulo II (Ver Anexo 10) estabelece os objetivos e delineamentos que pautaram a segunda reforma de Estado da Argentina. A referida lei dá poder ao Poder Executivo Nacional para realizar as modificações necessárias para a melhoria da gestão pública no país, podendo lançar mão de suas atribuições descritas no artigo 8:

ARTICULO 8º - Para el cumplimiento de los objetivos contenidos en los artículos anteriores y en las condiciones y por el término que establece la presente ley, en el marco del artículo 76 de la Constitución Nacional, delégase en el Poder Ejecutivo nacional:

1. Centralizar, fusionar, transferir a las provincias, previo acuerdo, reorganizar o suprimir, parcialmente, organismos descentralizados creados por ley.
2. Disponer la supresión total de organismos descentralizados creados por ley sólo cuando se asegure el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado que pudiesen estar atendidas por dichos organismos y no impliquen la eliminación de funciones o roles que tengan directa incidencia en el desarrollo regional o comunitario.
3. Disponer la supresión de recursos propios de la administración central a su cargo o con afectaciones específicas establecidas por ley, salvo aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social.
4. Proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, sin que esto implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines. Para generar más empleos se dará preferencia en las mismas a las pequeñas y medianas empresas y a los microemprendimientos. Otorgará mayor preferencia a aquellas integradas por personal que se acoja a programas de retiro voluntario.

A reforma continuava a cargo do PEN e visava, como se observa pelas atribuições do mesmo, aprofundar e radicalizar as mudanças já iniciadas. Para o cumprimento da Lei 24.629 foi criado por decreto (Decreto nº 558/96, ver Anexo 11) no âmbito da *Jefatura de Gabinete de Ministros a Unidad de Reforma y Modernización del Estado* (URME), que ficou a cargo do Chefe do Gabinete de Ministros.

No artigo 8, do Decreto nº 558/96, se definem as atribuições da URME:

Art. 8° — La UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO tendrá las siguientes funciones:

1. Diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del Programa de Reforma y elaborar el Programa de Modernización del Estado.
2. Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar las acciones relativas a la reforma y modernización del Estado que se desarrollen en todos los Ministerios, Secretarías de la PRESIDENCIA DE LA NACION y Organismos centralizados o descentralizados de la Administración Pública Nacional.
3. Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar los Programas de Fortalecimiento Institucional en ejecución o a ejecutarse, cualquiera fuera su forma de financiamiento y procurando su alineamiento con, el programa de reforma.
4. Recabar la información que considere necesaria a efectos de cumplimentar sus funciones, la que deberá ser suministrada obligatoriamente por los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada.
5. Informar, cada TREINTA (30) días a partir del dictado del presente, al PODER EJECUTIVO NACIONAL, a través del señor Jefe de Gabinete de Ministros, acerca del desarrollo del programa de reforma y los desvíos que se observen en su cumplimiento.
6. Colaborar con las Provincias en sus procesos de Reforma y Modernización del Estado coordinando las acciones de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional. (Decreto 558/96, Anexo 11)

As transformações com a atuação da URME continuaram e atingiram praticamente todas as instâncias de maior importância do Estado argentino. As reformas exigiam planos de fusões, de diminuição de quadros, privatizações, modernização de processos, descentralizações, melhoria das estruturas organizacionais e outras medidas em praticamente todos os ministérios assim como no âmbito da Presidência da Nação e da Chefia de Gabinete de ministros.

É fato que outras medidas de menor escala não foram citadas aqui e também vale a pena lembrar que os projetos de reformas dificilmente podem se dar como completos, visto que são processuais e geralmente muito lentos. Sendo assim passa-se ao último tópico deste capítulo, onde serão discutidas algumas proximidades e diferenças entre o processo argentino e o brasileiro de reforma administrativa. Vencida esta etapa serão apontadas algumas conclusões gerais do trabalho.

4.4.3 – Semelhanças e dessemelhanças

Para iniciar este tópico vale tomar emprestada a idéia de Spink (2005). No texto deste autor há uma afirmação que vem ao encontro do esforço dedicado ao longo de toda esta tese, o da comparação. Segundo Spink, todo estudo de administração pública é, quase por definição, comparativo. Ele acrescenta ainda que “para que possamos pensar sobre como se estrutura um fenômeno – por exemplo, governo e administração pública no país A –, é necessário desenvolver algum mecanismo que o diferencie de outro fenômeno semelhante.” (SPINK, 2005, p.144).

Desta feita, o que interessa aqui é salientar alguns dos principais aspectos comparáveis das reformas brasileiras e argentinas³¹, mais especificamente no tocante à reforma administrativa. Este exercício permite apontar algumas similitudes e/ou diferenças entre os processos pelos quais estes países passaram, assim como algumas relações que determinaram o cenário político e a relação entre Estado e sociedade.

Spink também considera que para que seja possível entender comparativamente os processos de reforma devem ser levados em conta pelo menos três aspectos ou dimensões. Essas definições de Spink ajudarão a clarificar a exposição comparativa de Brasil e Argentina e seguem abaixo.

A primeira dimensão de análise diz respeito à “história pública da reforma administrativa de cada país”, ou seja, às tentativas oficiais de se reformar a gestão pública, registradas nos anais da história. Já uma segunda dimensão a ser considerada segundo o autor, é a que leva em conta os contextos político, social e econômico das reformas. Esta dimensão avalia as variáveis que influenciam, facilitando ou dificultando o curso inicial pretendido pelos agentes propulsores das transformações no caráter estatal. Por último, e nem por isso menos importante, a terceira dimensão trata das estratégias utilizadas para a execução do projeto reformista, os mecanismos e as técnicas de intervenção.

Para analisar as reformas de Estado e as reformas administrativas de Brasil e Argentina as duas últimas dimensões explicitadas por Spink são de grande valia. Em uma primeira análise, o que salta aos olhos e ao examinar tal fenômeno nos dois países são as suas semelhanças. Países latino-americanos de razoável expressão mundial e

³¹ Maiores informações sobre aspectos macroeconômicos do Brasil e da Argentina, assim como a discussão acerca da governabilidade nestes dos países podem ser encontradas no texto de Matias-Pereira (2004).

grande expressão regional que sofreram processos de reforma dos seus Estados nacionais em épocas bastante próximas. Tanto Argentina quanto Brasil iniciaram as reformas estruturais e de maior envergadura ao longo da década de 1990, tendo como o marco político principal os períodos de governo de FHC e de Menem.

As reformas liberalizantes nos dois países estavam inseridas em um contexto mundial de globalização das economias, o que os forçou a adequarem seus aparatos estatais às novas realidades do mercado mundial. Neste sentido há uma semelhança enorme no “pacote” das reformas a serem executadas, porém nos resultados alcançadas é que existem algumas importantes diferenças, que serão tratadas logo à frente.

Retomando a segunda dimensão descrita por Spink, a das variáveis econômicas, políticas e sociais de cada país, a semelhança é grande. Como foi devidamente explicado e apresentado no primeiro capítulo desta tese, tanto Brasil como Argentina se encontravam em situações de dificuldades financeiras, derivadas do crescimento exacerbado do Estado nas décadas anteriores. Como já se sabe o modelo de Estado como indutor do crescimento, com estratégias de substituição de importações e protecionismo, resultou em conseqüências graves que passaram a mostrar os sinais do esgotamento deste modelo já a partir das décadas de 70 e 80.

No Brasil esse modelo conseguiu sobreviver ainda por um período maior e os resultados foram mais satisfatórios do que o argentino. Nos anos 70, com o governo militar, o Brasil viveu seu “milagre econômico”, atingindo níveis consideráveis de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). No tangente à economia essas diferenças acabaram se exacerbando posteriormente. O Brasil conseguiu estruturar, nos anos seguintes, uma economia mais sólida, uma balança comercial que conseguiu se equilibrar, além de ter sofrido um processo de privatizações menos radical do que o do país vizinho.

O inchaço das estruturas do Estado tinha gerado disfunções gravíssimas e com efeitos cruéis sobre as populações destes países. A incapacidade do Estado de atender as demandas cada dia maiores e mais complexas da sociedade derivada do seu crescimento desregrado demonstrava o seu descompasso com as necessidades da sociedade civil, o que gerava, dentre outras coisas, a sensação de que o Estado estava em oposição à sociedade e não em prol da mesma.

O resultado deste crescimento exacerbado, somado a outras variáveis locais, como a corrupção e os déficits de desenvolvimento social herdado das décadas da formação da nação geraram várias indesejáveis semelhanças entre as realidades destes

países na década de 80. A inflação alta, a incapacidade de investimento pelo Estado, o endividamento interno e externo, o desemprego, a inoperância da gestão pública, a corrupção em diversas instâncias estatais, dentre vários outros fatores, eram realidades tanto no Brasil quanto na Argentina.

Diante deste contexto histórico e das influências e pressões externas de países de capitalismo central, como os Estados Unidos, é que as reformas foram levadas a cabo. O pacote reformista, resumido pelo Consenso de Washington, determinava as diretrizes que deveriam guiar as modificações dos Estados Nacionais. Sobre a influência dos organismos de crédito internacionais, como FMI, Banco Mundial e BID, é possível dizer que no caso argentino esse fato se deu de forma bem mais contundente. O pacote de reformas liberalizantes foi seguido muito mais a risca por Menem do que por FHC.

Ainda sobre as pressões internacionais, o argumento de Gondim (2009) é relevante. Em estudo comparativo sobre as privatizações ocorridas no Brasil e na Argentina, a autora argumenta que o consenso entre as elites políticas, econômicas, burocráticas, intelectuais e demais setores relevantes das sociedades brasileiras e argentinas foi essencial para a implementação das reformas estruturais levadas a cabo durante a década de 90.

É claro que deve ser levado em conta o fato de que esses organismos internacionais eram o instrumento dos países dominantes economicamente de impôr seus interesses, na maioria das vezes imperialistas, sobre os países em crise. No caso da Argentina, os técnicos estrangeiros tiveram grande influência nas medidas tomadas, e isto pode ser observado facilmente pelo caráter mais drástico das reformas na Argentina do que no Brasil. É possível dizer que no Brasil, mesmo sofrendo pressões internacionais, as reformas liberalizantes encontraram mais resistências e também foram efetuadas de maneira mais responsável.

Com relação aos contextos, embora parecidos, como já foi dito anteriormente, os reflexos das reformas foram um pouco diferentes. No caso brasileiro, a transformação do Estado foi mais gradual e mais atrelada às variáveis contextuais locais. Isso quer dizer que o pacote de reformas neoliberais original foi seguido mais a risca por Menem do que por FHC. Embora muito se critique FHC como um neoliberal, a sua proposta estava muito mais ligada a uma construção de um Estado forte e regulador do que propriamente um esfacelamento da máquina pública. No caso argentino as reformas foram mais profundas e não se levou em conta alguns aspectos que tiveram graves

reflexos no futuro. A mostra disto foi a crise enfrentada pelo país em 2001 e o desenvolvimento econômico inferior ao do Brasil nos períodos posteriores.

Se no plano histórico e político a comparação entre os processos de reforma de Estado possui grandes semelhanças, no âmbito das estratégias e mecanismos de intervenção acontece o mesmo. Salvas as diferenças específicas e o fato de que no geral as políticas de reforma foram mais profundas na Argentina do que no Brasil, as diretrizes básicas guardavam bastante semelhança.

Primeiramente, com relação as já explicadas reformas de primeira geração e de segunda geração pode-se dizer que na Argentina esse marco foi mais visível. Com a aprovação das leis de reforma de Estado e de Emergência Econômica Menem conseguiu avançar substancialmente na redução do aparato estatal. Já, em um segundo momento deu ênfase na melhoria da gestão pública do Poder Executivo Nacional, com melhoria inclusive na arrecadação de tributos.

No caso brasileiro, além das reformas terem sido executadas em menor grau elas foram também mais graduais e concomitantes. O MARE era um ministério com pouca força e por estar institucionalmente equiparado aos outros ministérios encontrou muita dificuldade de dar cabo às transformações pretendidas. As políticas de arrocho fiscal acabaram prevalecendo sobre as de melhoria da gestão pública.

Mesmo assim, as diretrizes se assemelharam bastante. No tocante à administração pública, a idéia era passar de um modelo ultrapassado, o modelo burocrático, para o modelo gerencial, defendido por Bresser. Tanto Argentina quanto Brasil queriam alcançar este modelo. As políticas de melhoria de desempenho com um Estado menor e mais ágil eram o grande desafio a ser alcançado.

Com este objetivo os dois países lançaram mão de políticas de privatização, passando a gestão de determinadas áreas para a iniciativa privada, com intuito de melhorar os serviços e garantir a competitividade. Isso retiraria o Estado da execução de funções que não são próprias a ele, mas que deveriam ser fiscalizadas para o bem público. Neste processo é que tanto Argentina quanto Brasil criaram as Agências Reguladoras. Elas são nada mais do que os “braços” do Estado na fiscalização das atividades transferidas aos mercados e que são de interesse público. Essas agências foram criadas ao mesmo tempo em que se privatizavam serviços como exploração de petróleo, de energia elétrica e outros que passariam a ficar a cargo da iniciativa privada.

Além das privatizações e das agências reguladoras as melhorias de gestão para gerar economicidade e racionalizar os processos administrativos foi algo em comum aos

dois países. Tanto Brasil quanto Argentina trabalharam no sentido de melhorar a gestão pública implantando sistemas de informática, que facilitaram a disponibilização e a circulação das informações assim como aumentaram a transparência dos gastos públicos.

Além da “informatização”, outra política em comum entre os países foi a revisão dos dispositivos legais que regulavam os quadros de funcionalismo público e também os mecanismos de compra por parte do Estado. As flexibilizações na contratação e a revisão de alguns dispositivos deveriam se somar às iniciativas de fiscalização com vistas à economicidade dos recursos públicos. O grande desafio era com que o Estado pudesse diminuir gastos apenas com atividades “meio” e apresentar melhores e mais satisfatórios resultados à sociedade civil.

Finalmente é possível dizer que no caso brasileiro, apesar de consideráveis avanços, a reforma acabou se perdendo com a incorporação do MARE ao Ministério do Planejamento. As falas do então ministro Bresser parecem um pouco desgostosas com o fato do ajuste fiscal ter sobrepujado os planos de melhoria de gestão. Ainda assim ele considera que muito se avançou.

Na Argentina, as reformas foram mais drásticas e as políticas implementadas não tiveram o êxito esperado. As intermináveis crises enfrentadas pelo país demonstraram a incapacidade estatal do país. O exemplo da descentralização da saúde e da educação para as províncias demonstra que a mudança do desenho institucional não serviu para a melhoria dos serviços, já que as províncias não conseguiram provê-los com a qualidade desejada.

Conclusões

Após uma longa caminhada de discussões a respeito das reformas de Estado e das reformas administrativas ocorridas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil e de Carlos Menem na Argentina, faz-se necessário apontar algumas conclusões mais gerais.

Para orientar o estudo foram feitas algumas perguntas básicas: a primeira que buscava saber quais foram os mecanismos (internos e/ou externos) que influenciaram e/ou contribuíram significativamente para os avanços e retrocessos das reformas administrativas no seio das reformas de Estado liberalizantes implementadas nas décadas de 80 e 90 na América Latina. A segunda questionava quais foram os desdobramentos e reflexos das reformas administrativas ocorridas no Brasil e na Argentina para a sua inserção na nova economia global.

Além dessas duas questões somava-se outra, que versava sobre os reais motivos das reformas, ou seja, a dúvida era se as reformas brasileiras e argentinas eram reais necessidades dos seus Estados Nacionais ou imposições imperialistas dos países capitalistas de maior economia. Até que ponto as reformas flutuavam do campo das imposições ou para o da necessidade? Essas questões deram o pano de fundo para a construção de todo o texto da tese.

A partir destas perguntas básicas se deu a estrutura argumentativa da tese, que, a cada capítulo tentou responder alguma pergunta importante. Esta empreitada começou no primeiro capítulo, onde o grande desafio foi o de elaborar uma reconstrução histórica comparativa entre Brasil e Argentina e a forma como se deram e se alteraram, ao longo do tempo, a relação entre o Estado e a sociedade nestes países.

A discussão do primeiro capítulo forneceu importante arcabouço de informações que deram sustentação à discussão central sobre as reformas de Estado e as reformas administrativas. A proposta foi a de comparar as trajetórias políticas, econômicas e sociais destes dois países, ao longo do século XX, para entender quais as variações das formas de interação entre o Estado e a sociedade civil. Com isto foi possível observar que tanto Brasil quanto Argentina tiveram, ao longo da sua formação histórica, momentos de menos Estado e de mais Estado. O que isto quer dizer?

Quer dizer que entender a trajetória histórico-política destes países foi essencial para observar que houve uma incrível semelhança nas alternâncias de padrões de intervenção estatal existentes em ambos os países.

A progressão gradual de um Estado liberal, até 1930, de base econômica agrário-exportadora, para um Estado forte e indutor do crescimento nacional, a partir desta mesma data, foi característica comum aos dois países. O crescimento exacerbado do aparelho de Estado, a partir de 30, o modelo de substituição de importações e o “Estado empresário” deram a tônica do inchaço desmedido do número de instituições abarcadas pelo poder estatal. Esse crescimento resultou, tanto no Brasil quanto na Argentina, nos contextos de crise econômica e a necessidade de reformas pró-mercado executadas, com maior ou menor êxito, por Menem e FHC.

Dada a importante conclusão de que as semelhanças entre as travessias brasileira e argentina, pelo século XX, influenciaram e determinaram o início das reformas dos anos 90 examinadas nesta tese, cabe aqui uma reflexão importante. A de que é preciso levar em conta o contexto sócio-político ao analisar as mudanças institucionais de cada país. Para melhor entender como se deram as transformações do aparato estatal e quais os jogos políticos que as influenciaram é essencial que se entenda os contextos anteriores que determinaram, com mais ou menos força, o curso das reformas implementadas.

O primeiro capítulo teve, neste sentido, a função de fornecer elementos para esse entendimento. Ademais, o fato dos dois países estudados ao longo da tese possuírem trajetórias semelhantes, ajuda a concluir que, mesmo com características semelhantes, os reflexos das reformas para o futuro poderiam ser bastante diferentes, de acordo com os cursos de ação e da profundidade das reformas adotadas. Outro fator importante a ser levado em conta é o fato de que as políticas reformistas dos anos 90 no Brasil e na Argentina estão ligadas a um movimento mundial de afirmação dos novos mercados globais, o que exigia respostas por parte dos países em desenvolvimento, como era o caso dos dois em questão. Isto quer dizer que além das variantes históricas internas, as influências de fatores externos aos países também determinaram as necessidades de reforma dos Estados Nacionais.

No caso brasileiro, o governo de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, teve uma blindagem um pouco mais resistente às influências externas, mesmo tendo suas ações guiadas a partir do entendimento destes contextos mundiais. Isso quer dizer que a influência dos organismos de crédito internacional não encontrou

terreno tão fértil no Brasil para plantar suas ideologias neoliberais como foi no caso argentino. Na Argentina, ao contrário, nem se pode falar em blindagem. Na verdade o que ocorreu foi uma intervenção, sem praticamente nenhum disfarce, de técnicos destes organismos de financiamento internacional, e dos Estados Unidos, nas ações de reforma de Estado argentinas. A mostra disso é que o CECRA, comitê responsável pela implantação das reformas de primeira geração no país, tinha a presença maciça de técnicos estrangeiros, principalmente norte-americanos.

Depois de apresentado por comparação o desenvolvimento da relação entre Estado e sociedade no primeiro capítulo passou-se a explicação, de forma mais complexa, da verdadeira origem das idéias liberais e neoliberais, suporte ideológico das reformas implementadas no Brasil e na Argentina. O estudo das raízes do pensamento liberal, desde o surgimento em autores clássicos, como Locke, ajudou a entender a discussão recorrente sobre o tamanho e o papel do Estado. A base de pensamento teórico-conceitual sob a qual se ergueu o pacote de reformas recomendadas pelos países capitalistas centrais foi proveniente de autores como Friedman e Hayek, papas do chamado “pensamento neoliberal”.

Ao apresentar os argumentos destes e de outros pensadores, críticos à intervenção estatal, deve-se isentá-los dos ônus dos maus usos ou mesmo dos usos “políticos” de seus pensamentos. Isso quer dizer que não se pode atribuir a eles o fato de suas teorias ganharem muitas vezes um ranço ideológico e imperialista. O fato é que o termo neoliberalismo, na prática, acabou muitas vezes se tornando sinônimo de palavras de ordem e protesto para militâncias de esquerda, críticas ao capitalismo. Essa visão parca limita o entendimento de uma teoria, que mesmo ocasionalmente utilizada ao bel prazer dos interesses de países capitalistas, tem toda uma lógica própria, muitas vezes mais racional e mais congruente às novas realidades do que algumas teorias que se autodenominam transformadoras.

A partir do entendimento das bases teóricas sob as quais se construíram as principais diretrizes que pautaram as recomendações do Consenso de Washington, pode-se concluir que existem variadas maneiras de se utilizar um arcabouço teórico no sentido de transformar, na maioria dos casos, as instituições políticas. O segundo capítulo fornece importantes recursos para se pensar a questão de que a teoria, de maneira dialética, influencia a realidade e, ao mesmo tempo, também é transformada por ela.

Compreender o que significa o pensamento liberal, e a sua releitura contemporânea, o neoliberalismo, é uma parte importante no entendimento da pesquisa como um todo. Isso se dá porque essa teoria e seus principais expoentes forneceram sustentação conceitual para entender um modelo de Estado reduzido e pró-mercado, além de uma crítica ferrenha à excessiva intervenção estatal. Desta feita uma questão fundamental deve ser destacada, a diferenciação entre o Estado mínimo, propugnado pelos ditos “neoliberais” e o Estado ineficiente, incapaz de responder às mínimas demandas exigidas pela sociedade civil.

Esta distinção deve ser muito clara devido ao fato de que a proposta de reformas de Estado liberalizantes indica para a existência de um Estado mínimo e não de um Estado ausente, o que para muitos críticos, acaba, muitas vezes erradamente, se tornando praticamente um sinônimo. Um Estado mínimo deve garantir as funções básicas para o pleno funcionamento da sociedade. O Estado, neste sentido, não precisa ser o grande empresário da nação, nem deve interferir nas questões econômicas, estas devem ficar a cargo do mercado. A intervenção estatal para os neoliberais deve ser bastante limitada.

No entanto, dizer que a intervenção do Estado deva ser circunscrita a setores essenciais não é o mesmo que dizer que o Estado não deva funcionar, ou, no limite, não deva existir. Ora, o teórico liberal nunca deixou de admitir a importância e a necessidade do Estado, mesmo que sendo restrita apenas a áreas que não interessam ao mercado. Isto é bem diferente do definhamento do Estado ocorrido de forma bastante irresponsável, como foi no caso da Argentina.

No caso das pretensões de se migrar para um Estado regulador e não mais promotor direto do desenvolvimento, como foi devidamente discutido no capítulo 3, os processos acabaram se misturando com um desmonte desregrado do Estado, isto bastante visível no caso argentino. O caso das privatizações argentinas, por exemplo, a despeito das suspeitas de corrupção, também possuía outro ladro maléfico. Não era um modelo sustentável, os entes criados para regular não conseguiam acompanhar as necessidades da maioria da população e a consequência foi o malogro da tão desejada melhoria dos serviços.

Este raciocínio já se articula com as idéias trabalhadas no terceiro capítulo. Neste foi discutida uma questão essencial para a tese: a existência de gradações diferenciadas entre os modelos de implementação das reformas. Isso quer dizer que existem modelos de reformas considerados mais ou menos liberais.

O capítulo tratou essencialmente dessas variantes que se localizam, ao que tudo indica, entre dois panoramas diametralmente opostos. De um lado a concepção neoliberal radical, que leva ao extremo a redução das estruturas estatais, dando ênfase exacerbada à visão mercadológica. Por outro uma visão mais cautelosa, que leva em conta as especificidades histórico-políticas do país e entrelaça a idéia da reforma com a integralidade do conjunto Estado e sociedade, os encarando como complementares, não como estruturas estanques.

A visão mais mercadológica e, portanto, mais neoliberal, serve como plataforma de sustentação para as imposições feitas aos países em crise, como foi no caso brasileiro e argentino, geralmente via organismos internacionais de crédito. Já a concepção expandida (idéia trabalhada ao longo do terceiro capítulo) leva em conta a interação Estado e sociedade, mas, além disso, se reveste de uma preocupação ética, na medida em que considera o Estado como agente de desenvolvimento econômico e social, assim como possuidor de um caráter redistributivo e estandarte da justiça social. A primeira versão é mais técnica e por princípio mais imperialista, a segunda diz respeito às resistências e condicionalidades impostas aos pacotes de reformas que tentaram se impôr aos países em desenvolvimento.

Das observações acima se chega a uma das conclusões mais importantes desta pesquisa. Em resposta à pergunta inicial, sobre as condicionalidades das reformas e os seus desdobramentos futuros, e a partir de tudo que foi apresentado, se pode dizer que quanto maior foi a fidelidade ao “pacote liberal original”, que orientou as reformas implantadas, piores foram as conseqüências para o futuro. Isto que dizer que no caso argentino a aceitação do pacote de reformas mais radicais e profundas no seio do Estado, resultou em piores condições econômicas, e por conseqüência sociais e políticas.

Essa ilação pode ser feita pelo fato de que ao longo do trabalho e com as informações apresentadas e discutidas fica visível que as estratégias reformistas acontecidas na Argentina, além de menos democráticas, foram também irresponsáveis e levaram pouco em conta as necessidades econômicas, sociais e políticas do país. No Brasil, mesmo com a influência deste ideário, as ações governamentais foram menos “neoliberais”, o que não trouxe conseqüências tão graves quanto no caso argentino.

É fato que historicamente o Brasil nunca alcançou o grau de desenvolvimento cultural e social argentino. Essa supremacia transpareceu ao longo de todo estudo comparativo das formações das duas nações, sobretudo no século XX. Porém, mesmo

com avançado grau de desigualdade social e concentração de renda, o Brasil conseguiu se sair melhor deste processo de reforma estrutural dos aparatos estatais ocorrida na década de 90, já que foi mais resistente às pressões internacionais e mais cuidadoso na implantação das reformas. O Estado regulador, em sua plenitude, ainda não existe a rigor nem no Brasil nem na Argentina, porém, no primeiro, o modelo adotado foi mais adequado às variantes locais, diferente do país vizinho.

Ainda tomando como exemplo a Argentina é claramente observável que as políticas reformistas foram implantadas bem mais rigorosamente fiéis ao pacote recomendado pelos organismos internacionais. A plataforma reformista seguiu à risca as pretensões dos países de capitalismo centrais promovendo um desmonte estatal, que, em um primeiro momento conseguiu espantar provisoriamente os males que afetavam a economia do país. Entretanto a conta ia ser paga logo depois, fato demonstrado pelas inúmeras crises pelas quais o país iria enfrentar nos anos que procederam o período de governo de Menem.

Além disso, com o capítulo 3 foi possível concluir que o caso argentino esteve bem perto do radicalismo reformista neoliberal, ou seja, a modificação da estrutura do Estado, principalmente do governo central argentino, seguiu a risca o modelo que estava em voga naquele momento. O Estado mínimo neoliberal argentino se confundiu, muitas vezes, com o Estado inoperante e ineficiente, já que o enxugamento, muitas vezes, foi sinônimo apenas de acerto de contas públicas e não de melhoria de desempenho dos serviços públicos.

No caso brasileiro, a idéia de se criar um Estado regulador, não neoliberal ao seu extremo, também não foi exatamente exitosa. O grau de avanço das reformas não foi tão elevado quanto o argentino, porém, o fato de ter sido levado em conta as peculiaridades locais, assim como o entendimento de que a reforma do Estado deveria ser pensada em sua interação com a sociedade, trouxe resultados melhores do que os do país vizinho.

O terceiro capítulo também forneceu outra conclusão importante. Na progressão histórica dos modelos de administração pública apresentada por Bresser (patrimonial, burocrática e gerencial) os casos brasileiros e argentinos podem ser grandes exemplos de modelos híbridos. O que isto significa e o que isto ajuda a entender?

Ora, é fácil perceber que em ambos os países o modelo a ser alcançado era o de uma administração pública gerencial, com ênfase em resultados e *performance* adequados às novas realidades. Porém o que de fato aconteceu foi a coexistência dos três modelos de administração pública. Explicando melhor, tanto no Brasil quanto na

Argentina existem concomitantemente características dos modelos patrimonialistas, burocrático e gerencial. Na verdade os resquícios do patrimonialismo, principalmente, atravancam muito o alcance do gerencialismo. O modelo burocrático nem sequer foi consolidado e já se tornara ultrapassado e inadequado, porém parece ser o modelo ainda vigente.

Essa coexistência dos três modelos ajuda a concluir que as etapas de progresso histórico dos modelos de administração pública existentes nestes países nem sequer foram consolidadas. Ao se estudar as trajetórias destes países verifica-se que os mesmos pouco avançaram no quesito administração pública, como algo profissionalizado e interativo com a sociedade. Na verdade a sensação que se dá ao observar o desenrolar histórico sob este aspecto é a de distanciamento e de isolamento entre o Estado e a sociedade, visto que aquele parece muitas vezes não representar os interesses deste.

Como já foi dito, o insucesso na construção de um modelo gerencial esbarra em traços fortes, ainda persistentes, na estrutura de Estado destes países. Se o patrimonialismo é a confusão entre o público e o privado, no Brasil e na Argentina as práticas de corrupção e de tomada da coisa pública como algo particular são recorrentes. O patrimonialismo está em toda parte: no jogo eleitoral, com práticas de coronelismo, troca de favores, de cargos, excesso de cargos comissionados, cargos estratégicos preenchidos por indicações políticas e não por competência técnica, dentre tantas outras como a corrupção e a incapacidade de aplicar os poucos recursos que existem para investimento.

A burocracia, no imaginário comum, se tornou sinônimo da lentidão e da ineficiência do Estado para com suas demandas. O excesso de procedimentos e o enorme gasto de energia, tempo e recursos com as atividades meio, e poucos resultados objetivos, desestimula os cidadãos a crerem na figura do Estado como um ente a serviço da cidadania.

O modelo burocrático, originalmente, deveria se constituir como o exemplo da racionalidade da gestão pública e a blindagem desta às influências patrimonialistas. Na verdade, no sentido técnico, a existência da burocracia é algo indispensável para o funcionamento da máquina estatal. Infelizmente, a inexistência histórica de uma burocracia que cumprisse razoavelmente seu papel, tanto no Brasil quanto na Argentina, fez com que ela se traduzisse, na prática, em excesso de procedimentos, de gastos e de tempo, tudo isso somado às poucas respostas dadas às demandas.

A questão é: como chegar a um modelo de gestão pública gerencial, o modelo moderno e adaptado aos novos momentos vividos na contemporaneidade? Visto desta maneira e sabendo das limitações históricas dos países em questão, esse modelo parece bastante longínquo de ser alcançado e muito mais retórico do que propriamente real. Como se alcançar o modelo gerencial se ainda prevalecem estruturas arcaicas na administração pública? Tão arcaicas que ainda refletem toda a fragilidade do modelo político e institucional vigente, e, não conseguem, autonomamente, criar condições para se desvencilhar destes vícios que atravancam a possibilidade de emergência de um verdadeiro modelo de administração pública, com resultados transparentes, claros e efetivos.

Mesmo com estas limitações, não se podem ignorar os resultados obtidos. É claro que esta confluência de “estilos” de administração pública não é característica exclusiva do Brasil e da Argentina. Porém o subdesenvolvimento nas demais instâncias da sociedade pareceu colocar em evidência ainda mais as incapacidades dos seus Estados Nacionais.

O quarto e último capítulo apresentou alguns dos principais aspectos das reformas de Estado dos dois países, focando principalmente as mudanças acontecidas no âmbito da melhoria da gestão pública. Neste processo uma conclusão salta aos olhos, o fato de que no Brasil e na Argentina as duas reformas não avançaram o quanto deveriam. Isto se remete aos argumentos trabalhados por Rezende no seu livro “Por que falham as reformas administrativas” (2004). Nesta obra Rezende dá o exemplo do Brasil, que serve também para a Argentina, da incompletude das reformas administrativas iniciadas e intentadas.

Os argumentos de Rezende ajudam a entender o problema. Ele ressalta que há uma espécie de contradição interna intrínseca aos próprios projetos de reforma administrativa. O primeiro problema reside no fato de que as reformas procuram melhorar a performance do Estado gastando menos. Daí aparece a primeira complicação. Como melhorar o desempenho do Estado com menos recursos? O simples enxugamento de quadros tornaria isto viável? Parece que não. A implantação de novos mecanismos de gestão, com bases em novas tecnologias de informática e processos mais ágeis e com maior controle necessita de investimentos.

Esta necessidade remete a um outro problema. Do ponto de vista prático as políticas de reforma de Estado como um todo deram ênfase no ajuste fiscal, ou seja, na tentativa de economizar recursos públicos. Para que se implantassem sistemas de

melhoria de arrecadação e cobrança de tributos, por exemplo, eram necessários investimentos maciços, o que muitas vezes ia de encontro aos interesses de outros órgãos gestores da reforma, que viam esses incrementos de gestão como contrários às políticas de contenção de gastos.

Era esta contradição entre melhoria da eficiência e a busca de ajuste de contas, inclusive pelas próprias pressões internacionais, que condicionavam os resultados neste campo (econômico) aos empréstimos de recursos internacionais e suas renovações. No caso brasileiro isto ficou muito claro, visto que os Ministérios da Fazenda e do Planejamento muitas vezes sobrepujaram as intenções do MARE, tudo isto em prol do objetivo maior de economizar.

O próprio Ministro Bresser se mostrou desgostoso com os rumos que as coisas tomaram em determinados momentos:

O Ministro do Planejamento fica de tal forma concentrado no orçamento que acaba deixando as reformas estruturais e a melhoria da gestão pública em segundo plano. Para agir nesta área, não é preciso muito poder; o que é necessário para o ministro é ter uma orientação correta, ser respeitado pelos seus pares e pela alta administração pública, e contar com o respeito e o apoio do presidente. Eu contei com tudo isso, e por isso pude dar os primeiros passos em uma reforma que ainda precisa caminhar muito para ser julgada completa. (D’Incao e Martins, 2010, p.210).

As palavras de Bresser confirmam o fato de que a sensação é de incompletude, e que falta muito a avançar nas reformas. No caso brasileiro, em contraste ao argentino, as dificuldades encontradas para a reforma ainda foram maiores por uma questão fundamental. O Ministério da Administração e Reforma do Estado, o MARE, se encontrava no mesmo nível hierárquico dos outros ministérios, o que o impossibilitava de tomar ações enérgicas e que englobassem toda a estrutura da máquina estatal brasileira.

Havia ainda mais um agravante, o fato de que mesmo com apoio do presidente, outros interesses de ministérios considerados mais importantes, como o da economia e do planejamento, acabavam prevalecendo, sempre sob o argumento de que os ajustes fiscais viriam em primeiro lugar. Isso fez com que o MARE acabasse se tornando um ministério que criava apenas recomendações, nada com a força necessária para as transformações efetivas. A maior prova disso é que o Plano Diretor da Reforma do

Estado, de 1995 era apenas um documento, que não era tão imperativo como as diversas leis e decretos criados pelo presidente argentino.

Ao que tudo indica, na Argentina as transformações foram mais profundas também pelo fato de que as ações transformativas vinham de cima para baixo, mostrando sua protuberância do ponto de vista político, já que nem a sociedade civil nem tampouco o poder legislativo conseguiram colocar barreiras intransponíveis para a execução dos pacotes de reformas. A hegemonia do poder executivo foi maior do que no caso brasileiro. Se o MARE muitas vezes não passou de um berço de emanção das idéias sobre a reforma na gestão pública, conseguindo bons avanços diante das dificuldades, os comitês criados no período Menem tinham prerrogativas maiores e com menos opositores que no caso brasileiro.

Pode-se concluir então que Argentina e Brasil lograram êxito em algumas áreas. A transferência para o setor privado de atividades de produção de bens e serviços cuja distribuição passou a se realizar através dos mecanismos de mercado foi uma delas. Foram lançadas as bases, mesmo que incompletas, da emergência de um Estado regulador, e não mais promotor do desenvolvimento. As privatizações tiveram alguns pontos positivos, como a melhoria de alguns serviços, como foi o caso da telefonia no Brasil. Em outros quesitos não avançou muito, algumas tarifas subiram exacerbadamente e os serviços não melhoraram como era esperado.

Outro ponto crucial do ponto de vista do organograma da administração pública nacional argentina foi a descentralização da maioria dos serviços públicos para as províncias. O que aparentemente reduziria o papel do poder central acabou apresentando resultados bastante insatisfatórios. As províncias, ao receberem essas incumbências não obtiveram em contrapartida o montante de recursos e o apoio necessário para se adaptar à essa nova realidade. Quem perdeu mais uma vez foi a sociedade. Isto demonstra muitas vezes que as reformas estavam muito mais alinhadas com as imposições e condições internacionais do que propriamente com um compromisso de melhoria da vida das pessoas.

No Brasil as políticas de descentralização foram mais brandas e levaram em conta os desafios federativos de um país continental que deveria conseguir alcançar a capilaridade da população na execução de seus serviços e atividades básicas. Abrucio (2005) resume alguns dos principais avanços da descentralização levada a cabo por Fernando Henrique Cardoso:

Em resumo, o governo FHC usou principalmente sete mecanismos de ação na ordem federativa: 1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes; 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef³²; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional. (ABRUCIO, 2005, p. 54).

Vê-se que também no quesito descentralização a Argentina foi mais inconseqüente que o Brasil. As influências internacionais sempre tiveram um peso enorme na execução destas políticas. Os argumentos de Bonelli (2004) corroboram esta afirmação. Segundo este autor existiam três “pernas” que davam sustentação ao projeto de Menem. A primeira delas era o fato de que Menem aplicava “sem anestesia” a receita do Fundo Monetário Internacional, logrando assim forte apoio dos centros financeiros internacionais, o que ajudou a sua permanência no poder por praticamente uma década.

A segunda “perna” era que as auditorias do FMI aprovavam a evolução econômica sem levar em conta alguns outros índices básicos como o déficit crescente da balança de pagamentos e constante e forte aumento da dívida. O terceiro elo de sustentação de Menem era o fato de que o modelo implantado não só satisfazia os interesses dele e do Fundo, mas também os interesses que o Fundo representava. Bancos, agentes do mercado financeiro e empresas transnacionais utilizaram o esquema para multiplicar sua riqueza.

De todas essas conclusões parciais se pode chegar a algumas mais gerais. Dentro da temática de reforma de Estado, os casos trabalhados nesta tese podem ser considerados bastante emblemáticos. Isto se dá na medida em que tanto Brasil quanto

³² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Argentina foram espécies de laboratórios para as reformas calcadas no ideário neoliberal vigente principalmente a partir das décadas de 70 e 80.

A discussão incessante entre os defensores de mais e de menos Estado somente colherá bons frutos se levar em conta a diferença fundamental que existe entre um Estado reduzido e Estado inoperante, ou Estado enxuto e Estado “doente” pela corrupção. A concepção à esquerda acredita que o Estado serve exclusivamente para reproduzir as estruturas de dominação capitalistas. O que pode acontecer no limite são concessões. Há também a crença de que isso se repete no plano mundial, global. O fato é que essas relações são tão complexas que uma concepção simplória como esta perde em alcance explicativo.

O estudo dos processos reformistas apresentados nesta tese sugeriram que são tantas variáveis a serem consideradas, conseqüências de panoramas históricos, habilidade pessoal do presidente, resistências e contradições provenientes da sociedade e tantos outros fatores para se tentar determinar os reais avanços e alcances das reformas pretendidas. Neste sentido, a tese conseguiu avançar ao delinear de forma comparativa como cada país enfrentou o novo desafio de integrar o novo mercado mundial destes países.

O ajuste de contas muitas vezes ignora questões como a miséria, o desemprego, a fome, a falta de moradia e as questões ambientais. As reformas circunscritas ao âmbito institucional não satisfazem as reais necessidades de melhoria dos serviços ofertados pelo Estado. A tese procurou apresentar de maneira sustentada todo aparato teórico e como esse mesmo aparato foi aplicado na realidade, com a intenção de somar esforços para se entender melhor a temática da reforma de Estado e da reforma administrativa.

Finalmente a sensação de dever cumprido não deixa de lado a sensação de ter deixado algo de lado. O campo de conhecimento é tão vasto que por vezes se tem a impressão que pouco se avançou. A verdade é que muito ainda tem a ser investigado. Do ponto de vista das reformas de Estado o foco foi a reforma administrativa. É claro que não foi possível discutir sobre ela sem levar em conta todo o conjunto de transformações na estrutura do Estado. Sendo assim as discussões sobre as privatizações, as desregulamentações, as descentralizações, as reformas das previdências sociais, as transações de crédito internacionais, os detalhes das políticas de abertura comercial, as questões tributárias e tantas outras podem e devem ser examinadas cuidadosamente. O que foi feito aqui contribuiu no quesito gestão pública, mas este esforço pode ser feito também nas demais áreas citadas.

Outro desafio que fica como provocação para estudos futuros é o de avaliar os períodos posteriores aos governos Menem e Fernando Henrique. Saber se o presidente eleito no Brasil em 2002, Luis Inácio Lula da Silva, e, na Argentina, Fernando de La Rúa, e logo após Nestor Kirchner, em 2003, prosseguiram ou estancaram os processos de reforma de Estado intensificados na década de 90. Saber quais foram as conseqüências destas profundas transformações sofridas pelos países nos anos seguintes, os avanços e retrocessos na melhoria da gestão pública e qual o patamar de inserção destes países no mercado mundial é algo bastante instigante. Porém são questões que deverão ser resolvidas em ocasiões futuras.

Referências bibliográficas

ABRIX, Glauco. **Da Liberalização Cega dos Anos 90 à construção estratégica do desenvolvimento**. Revista de sociologia, usp-SP, 14(1): 1-17, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, GARCÍA MONTERO, Mercedes e SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco (compiladores). (2005a), **El Poder Legislativo en América Latina a través de sus Normas**. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

ALCAZAR, Juan Alberto Huaylupo; JOSE, San. **Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado**. Source: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 61, No. 4 (Oct. - Dec., 1999), pp. 55-72. Published by: Universidad Nacional Autónoma de México. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3541191>.

ALVES, Gustavo Biasoli. **Discurso e reforma do estado no governo Collor**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado, 8 de Março de 2004.

AMANN, Edmund; BAER, Werner. **Neoliberalism and Its Consequences in Brazil**. Source: Journal of Latin American Studies, Vol. 34, No. 4 (Nov., 2002), pp. 945-959. Published by: Cambridge University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3875728>.

AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo (1999). **Presidencialismo Brasileiro: Delegação, Coordenação e Conflito**. Texto apresentado em seminário internacional realizado na Universidade do México.

ANSOLABEHERE, Karina. **Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales en Argentina (Provinces, Institutions and Uncertainty: The Course of the Decentralization of Social Policies in Argentina)**. Source: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 65, No. 3 (Jul. - Sep., 2003), pp. 629-662. Published by: Universidad Nacional Autónoma de México. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3541427>.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2002.

ANATEL. **Lei N° 9.472, de 16 de julho de 1997**. (sobre as telecomunicações).

ANEEL. **LEI n° 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** (sobre energia)

ANP-CNPE. **Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997.** (sobre energia).

ARGENTINA. **Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad.** Dirección de Investigaciones: Instituto Nacional de la Administración Pública; Subsecretaría de Gestión y Empleo Público; Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Octubre 2008.

ARGENTINA. **Argentina: Reforma de políticas e instituciones a favor de la eficiencia y la equidad del gasto público.** Unidad de Gestión para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Unidad de Gestión Económica y Reducción de la Pobreza. Región de América Latina y el Caribe; 10 de Septiembre de 2003.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina.** Disponible em <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>

ARGENTINA. **Ley de Reforma del Estado (Ley 23696).** Disponible em www.infoleg.gob.ar

ARGENTINA. **Ley de Emergência Economica (Ley 23697).** Disponible em www.infoleg.gob.ar

ARRIGHI, Giovanni. **Globalização e desenvolvimento desigual.** Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol. 1, N° 1, Ago-Dez (2007).

BALARDIN, Rafael. **As relações Brasil-Argentina: aproximação, cooperação e integração na transição do regime militar para a democracia e o neoliberalismo.** Porto Alegre, novembro de 2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v.45, n. 2, dez. 2002. Disponible em <http://www.scielo.br>

BARKEY, Karen; PARIKH, Sunita. **Comparative Perspectives on The State.** Source: Annual Review of Sociology, Vol. 17 (1991), pp. 523-549. Published by: Annual Reviews. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2083353>

BARROS, Alexandre de S. C. **Intervenção militar e abertura política na América do Sul.** Rev. Militares e Política, n° 4, jan-jun 2009. pp. 42-50.

BECCARIA, Luis ; HOPENHAYN, Martín . **El Panorama social de América Latina.** División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL., Santiago-Chile, marzo de 2009.

BENEDETTI, Paolo. **Aspectos institucionales de la administración publica. Implicancias para la Argentina.** 22 Julio de 1999.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (coord.). **Investimento e reformas no Brasil: Indústria e infra-estrutura nos anos 1990**. Brasília: Ipea/Cepal. Escritório no Brasil, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.); MUSSI, Carlos (Org.). **Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas Brasileiros**. IPEA/Escritório da CEPAL no Brasil.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**. Edição especial. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

BLUTMAN, Gustavo E.; ESTÉVEZ, Alejandro M. **El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes?** file:///C:/SciELO/serial/rvg/v9n25/body/art_04.htm, Página 1 a 25.

BOITO JR., Armando. **Estado e burguesia no capitalismo neoliberal**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 28, p. 57-73, jun. 2007.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. 2ªed. São Paulo: Xamã, 1999.

BONDAR, Mariela; LEMOS, Leany Barreiro; SZKLARZ, Eduardo. **Las reformas promercado en Brasil: El tratamiento legislativo del fin de los monopolios estatales en el gobierno de Cardoso**. Source: Desarrollo Económico, Vol. 47, No. 185 (Apr. - Jun., 2007), pp. 73-94. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/30037135>.

BONELLI, Regis. **Estado e Economia: Estado e Crescimento Econômico no Brasil**. Ipea/Cepal. Escritório no Brasil, LC/BRS/R.201 Abril de 2009.

BONELLI, Marcelo. **Um país em dívida**. Buenos Aires: Planeta, Grupo Planeta, 2004.

BOUZAS, Roberto. **¿Mas alla de la estabilizacion y la reforma? Un ensayo sobre la economia argentina a comienzos de los 90**. Source: Desarrollo Económico, Vol. 33, No. 129 (Apr. - Jun., 1993), pp. 3-28. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467337>.

BOZZO, Maria Cristina; LOPEZ, Beatriz Hebe. **Crónica de un fracaso anunciado. La segunda reforma del estado en Argentina**. Convergencia: mayo-agosto, año 6, número 19. universidad Autónoma del Estado de México/ Facultad de Ciencias políticas y Administración Pública. Toluca-México, 1999.

BRASIL. **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública**. Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002.294 p.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil de 1988**. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal: Brasília, 2010. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> .

BRASIL. Lei de Privatização nº 8.031 de 12 de abril de 1990. Disponível em <www.jusbrasil.com.br>, acessado em 30 de outubro de 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Estado de Comunicação do Governo (Secom). **Brasil 1994 – 2002: a era do Real**. Brasília: Secom, 2002.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 2005.

BRASIL. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998**. Brasília: MARE, 1998. (Cadernos MARE da reforma de Estado; c. 15).

BRESSAN, Silvio. Reforma administrativa. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** Pesquisa e Planejamento Econômico, 21 (1), abril 1991: 3-23.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PACHECO, Regina Silvia. **A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento**. Revista eletrônica sobre a reforma do estado - RERE. Nº3, set/out./nov. de 2005 -Salvador-Bahia-Brasil.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do estado e a constituição brasileira**.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova - Revista de Cultura Política, nº.45, 1998: 49-95.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v.1).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública 34(4), julho, 2000: 55-72.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1937**. Zaar Editores, Rio de Janeiro, 1968.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Exposition of Motives for the Administrative Constitutional Amendment**. Brasília, 11 de agosto de 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o segundo consenso de Washington.** In Ana Célia Castro, org. Desenvolvimento Em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I, V.2. Rio de Janeiro: MAUAD/BNDES, 2002: 359-398.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **La Reconstrucion Del Estado En America Latina.** Revista de la CEPAL, edição especial 50 anos, outubro 1998: 105-110.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **La reforma del Estado de los anos noventa. Logica y mecanismos de control.** Source: Desarrollo Económico, Vol. 38, No. 150 (Jul. - Sep., 1998), pp. 517-550. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL:<http://www.jstor.org/stable/3467348>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O governo Collor e a modernidade em tempos incertos.** Novos estudos N° 29 - março de 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os primeiro passos da reforma gerencial do Estado de 1995.** In: D'INCAO, Maria Ângela e MARTINS, Hermínio. (orgs.) Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os tempos heróicos de Collor e Zélia: As aventuras da modernidade da ortodoxia.** São Paulo: Nobel, 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; DALL'ACQUA, Fernando. **Populismo econômico versus Keynes: a reinterpretação do déficit público na América Latina.**

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, 50(4), 1999: 5-30.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter K. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma interpretação da América latina: a crise do Estado.** Novos Estudos CEBRAP 37, Novembro 1993: 37-57.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.** Origin: Paper presented to the Congress of the International Political Science Association- IPSA, Seul, August 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Um novo Estado para a América Latina.** Novos Estudos CEBRAP 50, março 1998: 91-98.

BROWN, Glen Biglaiser and David S. **The Determinants of Economic Liberalization in Latin America**. Source: Political Research Quarterly, Vol. 58, No. 4 (Dec., 2005), pp. 671-680. Published by: Sage Publications, Inc. on behalf of the University of Utah; Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3595652>.

CALVERT; Peter. **Privatisation in Argentina**. Source: Bulletin of Latin American Research, Vol. 15, No. 2 (1996), pp. 145-156. Published by: Blackwell Publishing on behalf of Society for Latin American Studies.
Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3339503>.

CAMARGO, José Márcio; NÉRI, Marcelo. **Structural reforms, macroeconomic fluctuations and income distribution in Brazil**. Série reformas econômicas, Ipea, Economic Department PUC/Rio, LC/L.1275. November de 1999.

CAMPBELL, T. **Innovations and Risk Taking: The Engine of Reform in Local Government of Latin America and Caribbean**. Washington D.C.: World Bank, dezembro 1996.

CAMERON, John D. Review: **The World Bank and the New Institutional Economics: Contradictions and Implications for Development Policy in Latin America**. Reviewed work(s): Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter by Shahid Javed Burki ; Guillermo E. Perry Source: Latin American Perspectives, Vol. 31, No. 4, Globalization and Labor Flexibility: The Latin American Case(s) (Jul., 2004), pp. 97-103. Published by: Sage Publications, Inc.
Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3184953>

CANAK, William L. **The Peripheral State Debate: State Capitalist and Bureaucratic-Authoritarian Regimes in Latin America**. The Latin American Studies Association: Latin American Research Review, vol. 19, No. 1 (1984), pp 3- 36.

CARDOSO, Adalberto M. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A democracia no centro da agenda**. Disponível em www.ifhc.org.br.

CARDOSO, Fernando Henrique e SOARES, Mário. **O mundo em português: um diálogo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. La cuestion del Estado en Brasil. **Revista Mexicana de Sociología**, Vol. 37, No. 3 (Jul. - Sep., 1975), pp. 603-630.

CARVALHO, José Murilo de. *Fundamentos da política e da sociedade brasileiras*. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad- Adenauer-Stiftung; Fundação Unesp Ed., 2004.

CHANG, Ha Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo, Editora UNESP, 2004.

CHEIBUB, Zairo B. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas.** RBCS, Vol. 15, N° 43 , p.115-146, junho/2000.

CHISARI, Omar; RODRÍGUEZ, Martín. **Algunos determinantes de la inversión en sectores de infraestructura en la Argentina.** Serie reformas económicas, Noviembre de 1998.

CHONG, Alberto. Review: [untitled]. Reviewed work(s): **After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America by Pedro-Pablo Kuczynski ; John Williamson.** Source: Journal of Economic Literature, Vol. 43, No. 1 (Mar., 2005), pp. 184-185. Published by: American Economic Association. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4129346>.

CODATO, Adriano. A formação do campo político profissional no Brasil: uma hipótese a partir do caso de São Paulo. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 30, Junho 2008 .

COLLINS, John; PALERMO, Vicente. **Moderate Populism: A Political Approach to Argentina's 1991 Convertibility Plan.** Source: Latin American Perspectives, Vol. 25, No. 4, Che Guevara and His Legacy (Jul., 1998), pp. 36-62. Published by: Sage Publications, Inc. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2633998>.

COLOMER, Josep M. e NEGRETTO, Gabriel L. (2003), Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina. **Política y Gobierno**, vol. X, no 1, I semestre, pp. 13-61.

COONEY, Paul. **Argentina's Quarter Century experiment with neoliberalism: From Dictatorship to Depression.** R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, 11(1): 7-37, jan./abr. 2007.

COSTA, Karen Fernandez. **Reformas liberalizantes nos países periféricos: estruturas, atores e processos.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 31, p. 223-229, nov. 2008. Revista de administração pública- RAP — Rio de Janeiro 42(5): 829-74, SET/OUT. 2008.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. **Decretos Presidenciais, Governo e Accountability: Brasil e Argentina em perspectiva comparada.** Paper apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS no GT Instituições Políticas. Disponível no endereço eletrônico <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>>, acessado em janeiro de 2011.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. **A Argentina em dois tempos da conversibilidade à reestruturação da dívida.** R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, 10(2): 269-298, mai./ago. 2006.

CYPHER, James M. **The Slow Death of the Washington Consensus on Latin America.** Source: Latin American Perspectives, Vol. 25, No. 6 (Nov., 1998), pp. 47-51. Published by: Sage Publications, Inc. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2634204>.

CYSNE, Rubens Penha. **Aspectos macro e microeconômicos das reformas brasileiras.** Série reformas econômicas, Rio de Janeiro, Maio de 2000.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martin. **La deuda argentina: Historia, default y reestructuración.** Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 45, No. 178 (Jul. - Sep., 2005), pp. 187-233. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3655857>.

DIAZ, Alvaro. **Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina.** Source: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 56, No. 4 (Oct. - Dec., 1994), pp. 3-35. Published by: Universidad Nacional Autónoma de México. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3541081>

D'INCAO, Maria Ângela e MARTINS, Hermínio. (orgs.). **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso.** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea.** São Paulo em perspectiva, 15(4) 2001.

DOCTOR, Mahrukh. **Institutional Modernisation and the Legacy of Corporatism: The Case of Port Reform in Brazil.** Source: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, No. 2 (May, 2003), pp. 341-365. Published by: Cambridge University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3875953>.

DONATELLO, Luis. **El catolicismo y la resistencia al neoliberalismo en la Argentina de la década de los 90': ¿nuevos sujetos colectivos?** Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002.

EGGERS-BRASS, Teresa. **Historia argentina: una mirada crítica.** Ituzaingó: Maipue, 2006.

ENRIQUE, Andara M. Abraham. **La segunda generación de Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina.** Provincia N° 7, enero-junio 2007. pp. 77-105.

ETCHEMENDY, Sebastián. **Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in Argentina's Economic Liberalization.** *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 3 (Autumn, 2001), pp. 1-35. Published by: Distributed by Blackwell Publishing on behalf of the Center for Latin American Studies at the University of Miami. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3177142>.

ETCHEMENDY, Sebastián. **Construir Coaliciones Reformistas: La Política de las Compensaciones en el Camino Argentino hacia la Liberalización Económica.** *Desarrollo Económico* Enero-Marzo 2001.

ETCHEMENDY, Sebastián; PALERMO, Vicente. **Conflicto y concertacion. Gobierno, Congreso y organizaciones de interes en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)**. Source: Desarrollo Económico, Vol. 37, No. 148 (Jan. - Mar., 1998), pp. 559-590. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467412>

ETZIONI, Amitai. Review: [untitled]. Reviewed work(s): **Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus by David Held**. Source: Perspectives on Politics, Vol. 3, No. 2 (Jun., 2005), pp. 421-422. Published by: American Political Science Association. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3688096>.

FAIR, Hernán. **El proceso de reformas estructurales en Argentina: un análisis del primer gobierno de Menem**. Oikos: Revista de la Escuela de Administración y Economía, n° 25, 2008.

FALETI, Tulia. **Efeitos da Descentralização nas relações intergovernamentais: O Brasil em perspectiva comparada**. Sociologias, porto Alegre, Ano 8, N°16, jul/dez de 2006, pág. 46-85.

FALLETI, Tulia G. **Una Teoria Secuencial De La Descentralizacion: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada**. Source: Desarrollo Económico, Vol. 46, No. 183 (Oct. - Dec., 2006), pp. 317-352. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4151121>.

FALLETI, Tulia G. **A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective**. American Political Science Review, Vol.99, No.3, August-2005.

FARIAS, Regina Cláudia Gondim Bezerra (2009). **Conflito, consenso, democracia e capitalismo em Estados periféricos: o processo de privatização do setor elétrico no Brasil e na Argentina**. Tese de Doutorado, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 259 p.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)**. São Paulo: Editora 34, 2004.

FELDER, Ruth. **Reformas Institucionales e Integración global: la Intervención del banco mundial en Argentina durante Los '90**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 33, p. 55-68, jun. 2009.

FERREIRA, Pablo Gabriel. **A Petrobrás e as reformas do setor de petróleo e gás no Brasil e na argentina**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 33, p. 85-96, jun. 2009.

FERNANDES, Ana Maria. **A construção da ciência no Brasil e a SBPC**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

FERNANDES, Ana Maria e SCHMIDT, Benício Vieira. **Dilemas da agenda social na América Latina e efeitos das eleições presidenciais recentes**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol. 1, n° 1, Ago-Dez (2007).

FERNANDES, A. M. **Neoliberalism and economic uncertainty in Brazil**. In: Alex Fernandes. (Org.). *Liberalization in the Developing World - Institutional and Economic Changes in Latin America, Africa and Asia*. LONDON: ROUTLEDGE, 1996, p. 96-121.

FERRAZ, Alexandre Sampaio. **Privatização e processo decisório**. *Dados* [online]. 2009, vol.52, n.2, pp. 425-469.

FERRER, Aldo. **A economia Argentina: de suas origens ao início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FILADORO, Ariel, GIULIANI, Alejandra y MAZZEO, Miguel. El retorno a la democracia: la herencia de la dictadura y las ilusiones frustradas (1983-1989). In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social**. Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

FINCHELSTEIN, Diego Murillo; VICTORIA, M. **Privatization y poder de mercado: el caso de la generacion de energia electrica en la Argentina**. Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 44, No. 173 (Apr. - Jun., 2004), pp. 131-144. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3455870>.

FRIEDMAN, Elisabeth Jay; HOCHSTETLER, Kathryn. **Assessing the Third Transition in Latin American Democratization: Representational Regimes and Civil Society in Argentina and Brazil**. Source: *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 1 (Oct., 2002), pp. 21-42. Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York.
Stable URL:<http://www.jstor.org/stable/4146926>.

GAETANI, Francisco. **Cambio en la política de administración pública em Brasil: 1995-1998**. Disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626928>.

GALVÃO, Andréia. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. 2003. 384 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. **Globalização e mudanças na configuração espacial da economia mundial : uma visão panorâmica das últimas décadas**. *Revista de economia contemporânea*, 11(1): 61-97, jan./abr. 2007.

GAMBINA, Julio. (2001). **Estabilización y reforma estructural en la Argentina. (1989/99)**. In: SADER, Emir. (comp.). *El ajuste estructural en América Latina Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2001.

GARMAN, Christopher da C. B.; HAGGARD, Stephan; WILLIS, Eliza. **The Politics of Decentralization in Latin America**. Source: *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 1 (1999), pp. 7-56. Published by: The Latin American Studies Association. Stable URL:<http://www.jstor.org/stable/2503925>.

GERCHUNOFF, Pablo; TORRE, Juan Carlos. **La política de liberalización económica en la administración de Menem.** Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 36, No. 143 (Oct. - Dec., 1996), pp. 733-768. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467293>.

GHIO, José M. e ECHEMENDY, Sebastian. **“Fugindo do perigo”: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem.** *REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO*, Ano 49, Nº. 2, abr-jun 1998, pp. 33-56.

GIULIANI, Alejandra. Conformación y límites de la alianza peronista (1943-1955). In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social.** Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

GLADE, William. **A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina.** In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. **O Método Comparativo e a Ciência Política.** *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 2, Nº. 1, Janeiro-Junho (2008).

GROTH, Terrie R. **Além do Corporativismo e a Reforma do Estado na América Latina.**

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão.** 5ª edição. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HAYEK, Friedrich August von. **Os fundamentos da liberdade.** Brasília, Ed. Universidade de Brasília; São Paulo, Visão, 1983. Coleção Pensamento Político

HEYMANN, Daniel. **Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa.** Serie Reformas Económicas, CEPAL, Buenos Aires, Mayo de 2000.

HEIDEMANN, Francisco G.; KISSLER, Leo. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** *RAP-Rio de Janeiro* 40(3): 479-99, Maio/Jun. 2006.

HOPENHAYN, Benjamín; MERIGHI, Javier. **Movimientos de capitales en la Argentina: factores externos e internos. Contribución al análisis de los factores de impulsión y atracción: 1991-1995.** Source: *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Trabajos Presentados en las Segundas Jornadas de Investigación en Economía (Autumn, 1998), pp. 105-121. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467436>.

INDEC. **Instituto Nacional de Estadística y Censos.** <www.indec.gob.ar>

IRIGOIN, María Alejandra. **Inconvertible Paper Money, Inflation and Economic Performance in Early Nineteenth Century Argentina.** Source: *Journal of Latin*

American Studies, Vol. 32, No. 2 (May, 2000), pp. 333-359. Published by: Cambridge University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/158568>.

JAIME, Fernando Martín; MEDINA, Juan Manuel Abal. ***Poder, actores e instituciones: Una introducción a la Ciencia Política.*** Publicación producida por: Subsecretaría de la Gestión Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública. Año 2007.

JONES, Mark P. (1997). **Evaluating Argentina's Presidential Democracy, 1983-1995**, in: MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (orgs). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

KAUFMAN, Stephan Haggard and Robert. **Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado.** Source: Desarrollo Económico, Vol. 35, No. 139 (Oct. - Dec., 1995), pp. 355-372. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467206>.

KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público.** In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

KREIN, José Dari. **Neoliberalismo e reforma trabalhista.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 30, p. 319-322, jun. 2008.

LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-61): processo de planejamento político no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LAMAS, Bárbara; RIBEIRO, Daniela M. de F; VADELI, Javier A. **Integração e desenvolvimento no mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos lula e kirchner.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 33, p. 39-54, jun. 2009.

LAMBERT, Francis. **Trends in Administrative Reform in Brazil.** Source: Journal of Latin American Studies, Vol. 1, No. 2 (Nov., 1969), pp.167-188. Published by: Cambridge University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/156388>.

LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). **A era FHC: um balanço.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LEME, Alessandro André. **A reforma do setor elétrico no Brasil, argentina e México: contrastes e perspectivas em debate.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 33, p. 97-121, jun. 2009.

LEME, Alessandro André. **Globalização e reformas liberalizantes: contradições na reestruturação do setor elétrico brasileiro nos anos 1990.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 171-192, nov. 2005.

LENARDÃO, Elsio. **A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 31, p. 197-214, nov. 2008.

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba. **Dossiê “argentina e brasil:paralelos e divergências”.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 33, p. 9-11, jun. 2009.

LEVY, Agustina; STIGLITZ, Joseph E. **Liberalizacion de los mercados de capitales, globalizacion y el FMI.** Source: Desarrollo Económico, Vol. 45, No. 177 (Apr. - Jun., 2005), pp. 3-23. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3655889>.

LIMA Júnior, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.** REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, Ano 49, Nº. 2, abr-jun 1998, pp. 05-32.

LLANOS, Mariana. **Understanding Presidential Power in Argentina: A Study of the Policy of Privatisation in the 1990s.** Source: Journal of Latin American Studies, Vol. 33, No. 1, Argentine (Feb., 2001), pp. 67-99. Published by: Cambridge University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3653647>

LOAYZA, Norman; PALACIOS, Luisa. **Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean.** Washington, DC : World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Office of the Chief Economist, [1997]. v, 96 p. : ill. ; 28 cm. Series: Policy research working papers; 1829.

LÓPEZ, Andrea. (Coordenadora). **Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: revisión teórica y propuesta para su elaboración.** Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado N°71 (2da. Ed. 2007).

LUQUE, Susana de y SCALTRITTI, Mabel. Una década de transición: el Estado y la sociedad argentinos durante los años 30. In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social.** Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

MAINWARING, Scott; SANTAMARÍA, Daniel. **Review: Autoritarismo y democracia en la Argentina: una revisión crítica.** Source: Desarrollo Económico, Vol. 24, No. 95 (Oct. - Dec., 1984), pp. 447-457. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467013>.

MANZETTI, Luigi. **Review: [untitled].** Source: Journal of Latin American Studies, Vol. 35, No. 4 (Nov., 2003), pp. 889-891. Published by: Cambridge University Press. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3875849>.

MARCAIDA, Elena; ALEJANDRA, Rodriguez y SCALTRITTI, Mabel. Los Cambios em el Estado y la sociedad. Argentina (1880-1930). In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social.** Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Européia.** RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 42, p. 61-82, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Políticas Neoliberais, Desequilíbrio Macroeconômico e Governabilidade: Os Casos do Brasil e Argentina.** Observatorio de la Economía Latinoamericana, Universidade de Malaga, v. 23, p. 1-27, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil.** Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho 2005.

MAZZEO, Miguel. La globalización neoliberal. Algunas definiciones generales. In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social.** Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999.

MÉNDEZ, José Luiz. **La reforma administrativa y de gestión del personal en América Latina.** XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

MENEGUELLO, Raquel (1998). **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997).** São Paulo: Paz e Terra.

MUNCK, Gerardo L. Review: **Democratic Transitions in Comparative Perspective.** Source: Comparative Politics, Vol. 26, No. 3 (Apr., 1994), pp. 355-375. Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/422116>.

MUNCK, Gerardo L. **Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana (Democratic Governance at the Beginning of the 21st Century: A Latin American Perspective).** Source: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 65, No. 3 (Jul. - Sep., 2003), pp. 565-588. Published by: Universidad Nacional Autónoma de México Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3541425>.

MUSSA, Michael. **Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia.** Buenos Aires: WP Publications/Planeta, 2002.

NAVARRO, Mario F. **Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico.** Source: Desarrollo Económico, Vol. 35, No. 139 (Oct. - Dec., 1995), pp. 443-466. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467210>.

NEGRI, Camilo. **Restrição de abrangência de conteúdos ideológicos da democracia: uma análise sobre a não-consolidação dos programas de governo de esquerda do Chile, Brasil e Uruguai.** Brasília, 2009.

O'DONNELL, Guillermo; WOLFSON, Leandro. **Teoría democrática y política comparada**. Source: Desarrollo Económico, Vol. 39, No. 156 (Jan. - Mar., 2000), pp. 519-570. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3455832>.

NICANOFF, Sergio y PITA, Fernando. Regreso y fracaso en tres actos: el peronismo (1973-1976). In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social**. Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

NICANOFF, Sergio y RODRIGUEZ, Sebastián. La “Revolución Argentina” y la crisis de la sociedad (1966-1973). In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social**. Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (orgs.). **La historia reciente: Argentina em democracia**. Buenos Aires: Edhasa, 2004.

NOVARO, Marcos. **Argentina em el fin de siglo: democracia, mercado y nación (1983-2001)**. Buenos Aires: Paidós, 2009.

O'DONNELL, Guillermo; WOLFSON, Leandro. **Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas**. Source: Desarrollo Económico, Vol. 33, No. 130 (Jul. - Sep., 1993), pp. 163-184. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3467251>.

O'DONNELL, Guillermo. **Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático- autoritario**. Source: Desarrollo Económico, Vol. 22, No. 86 (Jul. - Sep., 1982), pp. 231-248. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3466389>.

O'DONNELL, Guillermo. **Modernización y golpes militares Teoría, comparación y el caso argentino**. Source: Desarrollo Económico, Vol. 12, No. 47 (Oct. - Dec., 1972), pp. 519-566. Published by: Instituto de Desarrollo Económico y Social. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3466079>.

O'DONNELL, Guillermo. **Apuntes para una teoría del Estado**. Source: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (Oct. - Dec., 1978), pp. 1157-1199. Published by: Universidad Nacional Autónoma de México. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3539655>.

O'DONNELL, Guillermo. **Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario**. Source: Revista Mexicana de Sociología, Vol. 39, No. 1 (Jan. - Mar., 1977), pp. 9-59 Published by: Universidad Nacional Autónoma de México. Stable : <http://www.jstor.org/stable/3539790>.

O'DONNELL, Guillermo. **Latin America**. Source: PS: Political Science and Politics, Vol. 34, No. 4 (Dec., 2001), pp. 809-811. Published by: American Political Science Association. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1350273>.

OLARRA JIMÉNEZ, Rafael y GARCÍA MARTÍNEZ, Luis. **El derrumbe argentino**. Buenos Aires: Planeta, 2002.

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann. **Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai**. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 2, 2006, pp. 301 a 343.

OSZLAK, Oscar. **El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina**. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

PARAMIO, Ludolfo. **Reforma del Estado y desconfianza política** .

PEREZ, Reginaldo teixeira. **O pensamento político de Roberto Campos: da razão do Estado à razão do mercado (1950-95)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal***. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RAMOS, Conrado. **Radiografía del cambio de paradigma em la Administración Pública. La Reforma de la Administración Central em el Uruguay (1995-1999)**. Tese de Doutorado. Instituto de Ciencia Política de la Universidad J. W. Goethe.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Os Leviatãs estão fora de lugar**. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Vol 39, nº 2, 1996, pp. 195 a 211.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

REZENDE, Flávio de Cunha. **Por que reformas administrativas falham?** *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 17, nº 50, p. 123-142, outubro 2002.

ROMERO, Luis Alberto. **História contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

RUBIO, Delia F e GORETTI, Matteo (1998). **Menem's Decretazo: the inefficiency of the Constitutional Reform to modify the practice of the Executive regarding Need and Urgency Decrees**. Texto apresentado na Latin American Studies Association, Chicago, Illinois.

SAES, Décio. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza**. *Estud. av.* [online]. 1993, vol.7, n.17 [citado 2010-11-03], pp. 101-116. Disponível em www.scielo.br acessado em 03/11/2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCIRICA, Elena. Proscripción, modernización capitalista y crisis. Argentina (1955-1966). In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social**. Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

SETTI, Gabriel. **Relações e identidades entre FHC e o pensamento neoliberal (1995 a 2002)**. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Sidney Jard da. **Executivo, Legislativo e Sindicatos na Reforma Previdenciária Argentina**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.49, n o 2, 2006, pp.345a377.

SIRLIN, Ezequiel. La última dictadura: genocidio, desindustrialización y el recurso a la guerra (1976-1983). In: SCALTRITTI, Mabel [et.al.] **Historia argentina contemporánea: pasados presentes de la política, la economía y el conflicto social**. Vicente López: Dialektik Editora, 2008.

SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sérgio. **O sociólogo e o político: Entrevista com Fernando Henrique Cardoso**. In: D'INCAO, Maria Ângela e MARTINS, Hermínio. (orgs.) Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SPINK, Peter. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa**. In: PEREIRA, Luiz C. Bresser e SPINK, Peter K. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução de Carolina Andrade. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

STEINMETZ, Wilson. **Premissas para uma adequada reforma do Estado**. Revista eletrônica sobre reforma do Estado - RERE. N° 14, junho/julho/agosto-2008, Salvador-Bahia-Brasil.

STUART Jr., Donald. **O que é liberalismo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1999.
TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**; edição condensada. São Paulo: Editora Nacional, 1969.

TAYLOR, Steven L. **Review: Democratization in Latin America**. Source: Latin American Research Review, Vol. 37, No. 3 (2002), pp. 162-175. Published by: The Latin American Studies Association. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1512520>.

TESORO, José Luis. **Las Fusiones en la Administración Pública Nacional: Los Casos de la ANSES, la AFIP, la SSS, el SEGEMAR y el SENASA**. Desarrollo Institucional y Reforma de Estado. Documento n° 63 DEI (E. 1999). Disponível em <www.inap.gov.ar>, acessado em Janeiro de 2010.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental del Uruguay**. Disponível em <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm> .

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São paulo, 1999. Volume 2.

WEFFORT, Francisco. O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. IN: MELO, José Marques de (org.). **Populismo e Comunicação**. São Paulo: Cortez Editora, 1981.

ZELLER, Norberto. **Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina (1989-1996)**. Serie I Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N: 58. DNEYD. (Ed. 1997).

ZELLER, Norberto. **Organización del Estado y de la Administración Pública Nacional de la República Argentina**. 3ra. Versión. (Ed. 2000). Disponível em <www.inap.gob.ar>, acessado em Janeiro de 2010.

ZELLER, Norberto. **Principales Normas y Planes formulados por El Estado Nacional em Matéria Laboral durante los Años Noventa**. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento n° 64 – DEI (Ed. 1999). Disponível em <www.inap.gob.ar>, acessado em Janeiro de 2010.

Anexos

Anexo 1 – Lei da Reforma de Estado (Lei 23.696)

REFORMA DEL ESTADO

Ley 23.696

Emergencia Administrativa. Privatizaciones y Participación del Capital Privado. Programa de Propiedad Participada. Protección del Trabajador. Contrataciones de Emergencia. Contrataciones Vigentes. Situación de Emergencia en las Obligaciones Exigibles. Concesiones. Plan de Emergencia del Empleo. Disposiciones Generales.

Sancionada: agosto 17 de 1989

Promulgada: agosto 18 de 1989

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.
Sancionan con fuerza de Ley:

CAPITULO I

DE LA EMERGENCIA ADMINISTRATIVA

Artículo 1º.- DECLARACION. Declárase en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades anónimas con participación Estatal Mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias. Esta ley es aplicable a todos los organismos mencionados en este artículo, aún cuando sus estatutos o cartas orgánicas o leyes especiales requieran una inclusión expresa para su aplicación. El régimen de la presente ley será aplicable a aquellos entes en los que el Estado Nacional se encuentre asociado a una o varias provincias y/o municipalidades, siempre que los respectivos gobiernos provinciales y/o municipales presten su acuerdo. Este estado de emergencia no podrá exceder de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. El Poder Ejecutivo Nacional podrá prorrogarlo por una sola vez y por igual término.

(Nota Infoleg: por art. 1º del [Decreto N° 289/1995](#) B.O. 02/03/1995 se establece que los organismos citados en este artículo deberán proporcionar a la Sindicatura General de la Nación dentro de los 30 días corridos desde la fecha de publicación del presente decreto, la información detallada en el mismo)

(Nota Infoleg: por art. 1º del [Decreto N° 1605/1990](#) B.O. 23/08/1990 se prorroga el estado de emergencia declarado por el presente artículo, por el término de un (1) año contado a partir del 23 de agosto de 1990)

Art. 2°.- INTERVENCIONES. Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a disponer por un plazo de 180 días, prorrogables por una sola vez y por igual término la intervención de todos los entes, empresas y sociedades, cualquiera sea su tipo jurídico, de propiedad exclusiva del Estado Nacional y/o de otras entidades del sector público nacional de carácter productivo, comercial, industrial o de servicios públicos. Exclúyese expresamente a las universidades nacionales del régimen de intervención establecido en el presente artículo.

(Nota Infoleg: por art. 1° del [Decreto N° 711/1991](#) B.O. 26/04/1991 se prorroga por el término de ciento ochenta (180) días contados a partir de su vencimiento, las intervenciones dispuestas por el presente artículo. Vigencia: a partir de la fecha de su dictado. Prórroga anterior: [Decreto N° 544/1990](#) B.O. 30/03/1990)

(Nota Infoleg: por art. 2° del [Decreto N° 1605/1990](#) B.O. 23/08/1990 se establece que a todos los efectos de la emergencia prorrogada por el artículo 1° del Decreto de referencia, se entenderá que ella comprende los plazos previstos en el presente artículo)

Art. 3°.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL INTERVENTOR. Las funciones y atribuciones del Interventor serán las que las leyes, estatutos o cartas orgánicas respectivas, otorguen a los órganos de administración y dirección, cualquiera fuere su denominación, con las limitaciones derivadas de esta ley y su reglamentación. Le corresponde al Interventor la reorganización provisional del ente, empresa o sociedad intervenida, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5 de la presente. A tal fin, el Interventor podrá disponer, cuando lo estimare necesario, se mantenga o no en el cargo o función, el despido o baja del personal que cumpla con funciones de responsabilidad y conducción ejecutiva en el ente, empresa o sociedad intervenida, se encuentre o no en ejercicio efectivo del cargo o función. En cualquier caso, la indemnización a reconocer será idéntica a la prevista en los artículos 232, 245 y concordantes y complementarios de la Ley 20.744 y sus modificatorias sin perjuicio de la aplicación de indemnización superior cuando ellas, legal o convencionalmente correspondan, en el desempeño de su gestión el Interventor deberá dar estricto cumplimiento a las instrucciones que le imparta el Poder Ejecutivo Nacional, o en su caso, el Ministro o Secretario del que dependa. Será designado también un Sub-Interventor con funciones gerenciales y de suplencia del Interventor cuando ello fuere necesario. El Interventor estará facultado para realizar delegaciones de su competencia en el Sub-Interventor.

Art. 4°.- FACULTADES DEL MINISTERIO. El Ministro que fuere competente en razón de la materia, o los Secretarios en quienes aquél delegue tal cometido, se encuentran expresamente facultados para abocares en el ejercicio de la competencia de los interventores aquí previstos. Asimismo, mientras dure la situación de intervención, reside en el citado órgano Ministro la competencia genérica de conducción, control, fiscalización, policía de la prestación y gestión del servicio público o de la actividad empresaria o administrativa de que se trate, pudiendo a tal fin disponer y realizar todas las medidas que estime conveniente para cumplir su cometido, incluso solicitando el auxilio de la fuerza pública e ingresar por su propia decisión en los lugares donde se ejercite tal actividad empresaria o administrativa.

Art. 5°.- ORGANOS DE CONTROL. En todos los casos quedarán subsistentes los órganos de control externo, Tribunal de Cuentas de la Nación y SIGEP (Sindicatura General de Empresas Públicas), los que cumplirán sus cometidos según su normativa específica. En caso de intervención en sustitución de las facultades de las asambleas

societarias, los síndicos en representación del sector público serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional, según la propuesta del órgano respectivo, cuando así corresponda.

Art. 6°.- TRANSFORMACIONES. Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para transformar la tipicidad jurídica de todos los entes, empresas y sociedades indicadas en el artículo 2, dentro de las formas jurídicas previstas por la legislación vigente, y por el término establecido en el artículo 1 de la presente ley.

(Nota Infoleg: por art. 2° del [Decreto N° 1605/1990](#) B.O. 23/08/1990 se establece que a todos los efectos de la emergencia prorrogada por el artículo 1° del Decreto de referencia, se entenderá que ella comprende los plazos previstos en el presente artículo)

Art. 7°.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para disponer por acto fundando la creación de nuevas empresas sobre la base de la escisión, fusión, extinción o transformación de las existentes, reorganizando, redistribuyendo y reestructurando cometidos, organización y funciones u objetos sociales de las empresas y sociedades indicadas en el artículo 2, efectuando en su caso las correspondientes adecuaciones presupuestarias, sin alterar los montos máximos autorizados, y sin comprometer avales y/o garantías oficiales.

*(Nota Infoleg: por art. 1° del [Decreto N° 1503/92](#) B.O. 27/8/1992, se prorroga el plazo establecido en el Capítulo I por el término de un (1) año contado a partir del 23 de agosto de 1992. **Prórrogas Anteriores:** [Ley N° 23.990](#) B.O. 23/09/1991; [Decreto N° 1617/1991](#) B.O. 23/08/1991)*

CAPITULO II

DE LAS PRIVATIZACIONES Y PARTICIPACION DEL CAPITAL PRIVADO

Art. 8°.- PROCEDIMIENTO Para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión, es requisito previo que hayan sido declaradas "sujeta a privatización" de acuerdo a las previsiones de esta ley.

Cuando el Estado Nacional y/o sus entidades, cualesquiera sea su personalidad jurídica, fuesen propietarios de acciones o de participación de capital en sociedades en las que no les otorgue la mayoría de capital social necesario para ejercer el control de la respectiva entidad, dichas acciones o participaciones de capital podrán ser enajenados aplicando los procedimientos previstos en esta ley, sin que se requiera en tales casos, la declaración aquí regulada.

Art. 9°.- La declaración de "sujeta a privatización" será hecha por el Poder Ejecutivo Nacional, debiendo, en todos los casos, ser aprobada por ley del Congreso. Asígnase trámite parlamentario de preferencia a los proyectos de esta naturaleza.

Sin perjuicio del régimen establecido precedentemente, por esta ley se declaran "sujeta a privatización" a los entes que se enumeran en los listados anexos.

Exceptúase de la declaración de "sujeta a privatización" al Banco de la Nación Argentina, el que deberá continuar su actividad como institución bancaria de propiedad

del Estado nacional. (Párrafo incorporado por art. 1° de la [Ley N° 25.108](#) B.O. 17/06/1999)

(**Nota Inforeg:** por art. 1° del [Decreto N° 1615/1991](#) B.O. 30/08/1991 se declara al Instituto Nacional de Reaseguros S.E. (INDER), incluido en los términos del presente artículo)

Art. 10.- ALCANCES. El acto que declare "sujeta a privatización" puede referirse a cualesquiera de las formas de privatización, sea total o parcial, pudiendo comprender tanto a una empresa como a un establecimiento, bien o actividad determinada. Con el mismo régimen que el indicado en el artículo anterior, el decreto del Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer, cuando fuere necesario, la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aún cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio.

Art. 11.- FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO: Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para proceder a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones a obras cuya gestión actual se encuentre a su cargo, o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, que hayan sido declaradas "sujeta a privatización" conforme con las previsiones de esta ley. En el decreto de ejecución de esta facultad se establecerán, en cada caso, las alternativas, los procedimientos y modalidades que se seguirán.

Siempre y en todos los casos cualquiera sea la modalidad o el procedimiento elegido, el Poder Ejecutivo Nacional, en áreas que considere de interés nacional se reservará en el pliego de condiciones la facultad de fijar las políticas de que se trate.

En el caso de que la empresa declarada "sujeta a privatización" tuviera su principal asentamiento y área de influencia en territorio provincial, el Poder Ejecutivo Nacional dará participación al Gobierno de la respectiva Provincia en el procedimiento de privatización.

En el caso de que la empresa declarada "sujeta a privatización" tuviera construcciones, edificios u otros elementos de reconocido valor histórico y/o cultural o ecológico, el Poder Ejecutivo Nacional dictará la norma para su preservación en el procedimiento de privatización.

Art. 12.- En las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca parcialmente al Estado Nacional, la facultad otorgada en el artículo 11 se limita a la proporción perteneciente al Estado Nacional. La liquidación de las mismas sólo podrá llevarse a cabo cuando el Estado Nacional sea titular de la proporción de capital legal o estatutariamente requerido para ello, o alcanzando las mayorías necesarias, mediante el consentimiento de otros titulares de capital.

Art. 13.- AUTORIDAD DE APLICACION: Será Autoridad de Aplicación a todos los efectos de esta ley, el Ministro en cuya jurisdicción se encuentre el ente a privatizar.

Art. 14.- COMISION BICAMERAL: Créase en el ámbito del Congreso Nacional una Comisión Bicameral integrada por SEIS (6) Senadores y SEIS (6) Diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, la que establecerán su estructura interna.

Dicha Comisión tendrá como misión constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional, a los efectos del cumplimiento de la presente ley y sus resultados debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de esta ley.

Para cumplir su cometido, la citada Comisión deberá ser informada permanentemente y/o a su requerimiento de toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la presente ley, remitiéndosele con la información la documentación correspondiente.

Podrá requerir información, formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinente y emitir dictamen en los asuntos a su cargo. A estos efectos la Comisión Bicameral queda facultada a dictarse sus propios reglamentos de funcionamiento.

Asimismo el tribunal de Cuentas y la Sindicatura General de Empresas Públicas actuarán en colaboración permanente con esta Comisión.

Art. 15.- ALTERNATIVAS DE PROCEDIMIENTO. Para el cumplimiento de los objetivos y fines de esta ley, el Poder Ejecutivo, a través de la Autoridad de Aplicación o en forma directa en su caso, podrá:

1º) Transferir la titularidad, ejercicio de derechos societarios o administración de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas "sujeta a privatización".

2º) Constituir sociedades: transformar, escindir o fusionar los entes mencionados en el inciso anterior.

3º) Reformar los estatutos societarios de los entes mencionados en el inciso 1 de este artículo.

4º) Disolver los entes jurídicos preexistentes en los casos en que por transformación, escisión, fusión o liquidación, corresponda.

5º) Negociar retrocesiones y acordar la extinción o modificación de contratos y concesiones, formulando los arreglos necesarios para ello.

6º) Efectuar las enajenaciones aun cuando se refieran a bienes, activos o haciendas productivas en litigio, en cuyo caso el adquirente subrogará al Estado Nacional en las cuestiones, litigios y obligaciones.

7º) Otorgar permisos, licencias o concesiones, para la explotación de los servicios públicos o de interés público a que estuvieren afectados los activos, empresas o establecimientos que se privaticen, en tanto los adquirentes reúnan las condiciones exigidas por los respectivos regímenes legales, así como las que aseguren la eficiente prestación del servicio y por el término que convenga para facilitar la operación. En el otorgamiento de las concesiones, cuando medien razones de defensa nacional o seguridad interior, a criterio de la Autoridad de Aplicación, se dará preferencia al capital nacional. En todos los casos se exigirán una adecuada equivalencia entre la inversión efectivamente realizada y la rentabilidad.

8º) Acordar a la empresa que se privatice beneficios tributarios que en ningún caso podrán exceder a los que prevean los regímenes de promoción industrial, regional o

sectorial, vigentes al tiempo de la privatización para el tipo de actividad que aquélla desarrolle o para la región donde se encuentra radicada.

9º) Autorizar diferimientos, quitas, esperas o remisiones en el cobro de créditos de organismos oficiales contra entidades que se privaticen por aplicación de esta ley. Los diferimientos referidos alcanzarán a todos los créditos, cualquiera sea su naturaleza, de los que sean titulares los organismos centralizados o descentralizados del Estado Nacional. Las sumas cuyo cobro se difiera, quedarán comprendidas en el régimen de actualización correspondiente a cada crédito de acuerdo a su naturaleza y origen y, en ausencia del régimen aplicable, al que determine el Poder Ejecutivo Nacional. En todos los casos las quitas, remisiones o diferimientos a otorgar, así como su régimen de actualización deberán formar parte de los pliegos y bases de licitación cualesquiera fueran las alternativas empleadas para ello.

10º) Establecer mecanismos a través de los cuales los acreedores del Estado y/o de las entidades mencionadas en el artículo 2 de la presente, puedan capitalizar sus créditos.

11º) Dejar sin efecto disposiciones estatutarias o convencionales que prevean plazos, procedimientos o condiciones especiales para la venta de acciones o cuotas de capital, en razón de ser titular de éstas el Estado o sus organismos.

12º) Disponer para cada caso de privatización y/o concesión de obras y servicios públicos que el Estado Nacional asuma el pasivo total o parcial de la empresa a privatizar, a efectos de facilitar o mejorar las condiciones de la contratación.

13º) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento necesario o conveniente para cumplir con los objetivos de la presente ley.

Art. 16.- PREFERENCIAS. El Poder Ejecutivo podrá otorgar preferencias para la adquisición de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas "sujeta a privatización", cuando los adquirentes se encuadren en alguna de las clases que se enumeran a continuación; salvo que originen situaciones monopólicas o de sujeción:

- 1) Que sean propietarios de parte del capital social.
- 2) Que sean empleados del ente a privatizar, de cualquier jerarquía, con relación de dependencia, organizados o que se organicen en Programa de Propiedad Participada o Cooperativa, u otras entidades intermedias legalmente constituidas.
- 3) Que sean usuarios titulares de servicios prestados por el ente a privatizar, organizados o que se organicen en Programa de Propiedad Participada o Cooperativa, u otras entidades intermedias legalmente constituidas.
- 4) Que sean productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituya la actividad del ente a privatizar, organizados en Programa de Propiedad Participada o Cooperativa, u otras entidades intermedias legalmente constituidas.
- 5) Que sean personas físicas o jurídicas que aportando nuevas ventas relacionadas con el objeto de la empresa a privatizar, capitalicen en acciones los beneficios, producidos y devengados por los nuevos contratos aportados.

Art. 17.- MODALIDADES. Las privatizaciones reguladas por esa ley podrán materializarse por alguna de las modalidades que a continuación se señalan o por combinaciones entre ellas, sin que esta enumeración pueda considerarse taxativa:

- 1) Venta de los activos de las empresas, como unidad o en forma separada.
- 2) Venta de acciones, cuotas partes del capital social o, en su caso, de establecimientos o haciendas productivas en funcionamiento.
- 3) Locación con o sin opción a compra, por un plazo determinado, estableciéndose previamente el valor del precio de su venta.
- 4) Administración con o sin opción a comprar por un plazo determinado estableciéndose previamente el valor del precio de su venta.
- 5) Concesión, licencia o permiso.

Art. 18.- PROCEDIMIENTO DE SELECCION. Las modalidades establecidas en el artículo anterior, se ejecutarán por alguno de los procedimientos que se señalan a continuación o por combinaciones entre ellos. En todos los casos se asegurará la máxima transparencia y publicidad, estimulando la concurrencia de la mayor cantidad posible de interesados. La determinación del procedimiento de selección será justificado en cada caso, por la Autoridad de Aplicación, mediante acto administrativo motivado.

- 1) Licitación Pública, con base o sin ella.
- 2) Concurso Público, con base o sin ella.
- 3) Remate Público, con base o sin ella.
- 4) Venta de acciones en Bolsas y Mercados del País.
- 5) Contratación Directa, únicamente en los supuestos de los incisos 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 16 de la presente. Cuando los adquirentes comprendidos en este inciso participen parcialmente en el ente a privatizar, la contratación directa sólo procederá en la parte en que los mismos participen.

La oferta más conveniente será evaluada no sólo teniendo en cuenta el aspecto económico, relativo al mejor precio, sino las distintas variables que demuestren el mayor beneficio para los intereses públicos y la comunidad. A este respecto, en las bases de los procedimientos de contratación podrán cuando resulte oportuno, establecerse sistemas de puntaje o porcentuales referidos a distintos aspectos o variables a ser tenidos en cuenta a los efectos de la evaluación.

Art. 19.- TASACION PREVIA En cualquiera de las modalidades del artículo 17 de esta ley se requerirá la tasación que deberá ser efectuada por organismos públicos nacionales, provinciales o municipales. En el caso de imposibilidad de llevar a cabo dicha tasación, lo que deberá quedar acreditado por autoridad competente en informe fundado, se autoriza a efectuar las Contrataciones respectivas con organismos internacionales o entidades o personas privadas nacionales o extranjeras, las que en ningún caso podrán participar en el procedimiento de selección previsto en el artículo 18 de la presente ley. En cualquier caso la tasación tendrá carácter de presupuesto oficial.

Art. 20.- CONTROL. El Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas, según sus respectivas áreas de competencia, tendrán intervención previa a la formalización de las contrataciones indicadas en los artículos 17, 18, 19 y 46 de la presente y en todos los otros casos en que esta ley expresamente lo disponga, a efectos de formular las observaciones y sugerencias, que estime pertinentes. El plazo dentro del cual los órganos de control deberán expedirse será de DIEZ (10) días hábiles desde la recepción de las actuaciones con su documentación respectiva. En caso de no formularse observaciones o sugerencias en dicho plazo, se continuará la tramitación debiendo devolverse las actuaciones dentro del primer día hábil siguiente. En el supuesto de formular observaciones o sugerencias, las actuaciones serán remitidas a la Comisión Bicameral creada por el artículo 14 de la presente ley y al Ministro competente quien se ajustará a ellas o, de no compartirlas, elevará dichas actuaciones a decisión del Poder Ejecutivo Nacional.

CAPITULO III

DEL PROGRAMA DE PROPIEDAD PARTICIPADA

Art. 21.- El capital accionario de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas declaradas "sujeta a privatización", podrá ser adquirido en todo o en parte a través de un "Programa de Propiedad Participada" según lo establecido en los artículos siguientes.

Art. 22.- SUJETOS ADQUIRENTES. Podrán ser sujetos adquirentes en un Programa de Propiedad Participada los enumerados a continuación:

- a) Los empleados del ente a privatizar de todas las jerarquías que tengan relación de dependencia. No podrá ser sujeto adquirente el personal eventual, ni el contratado, ni los funcionarios y asesores designados en representación del Gobierno o sus dependencias.
- b) Los usuarios titulares de servicios prestados por el ente a privatizar.
- c) Los productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituye la actividad del ente a privatizar.

Art. 23.- ESTRUCTURA Y REGIMEN JURIDICO El ente a privatizar según el Programa de Propiedad Participada deberá estar organizado bajo la forma de Sociedad Anónima. En caso de ser necesario, el Poder Ejecutivo Nacional hará uso de facultades que le otorga esta ley para el cumplimiento de este requisito.

Art. 24.- El capital de la Sociedad Anónima estará representado por acciones, todas con derecho a voto según las condiciones de su emisión. En caso de ser necesario, se podrán emitir acciones totalmente nuevas en reemplazo de las existentes, haciendo uso de las facultades que otorga esta ley.

Art. 25.- Cuando en un Programa de Propiedad Participada concurren adquirentes de distintas clases, sea entre los enumerados en el artículo 16 de esta ley, sea con inversores privados, todas las acciones serán del mismo tipo para todas las clases de adquirentes.

Art. 26.- A través del Programa de Propiedad Participada, cada adquirente participa individualmente en la propiedad del ente a privatizar. La proporción accionaria que le corresponderá a cada uno, será determinada en relación directa al coeficiente

matemático definido en el artículo siguiente. La proporción accionaria deberá mantenerse aún en los futuros aumentos de capital.

Art. 27.- La Autoridad de Aplicación elaborará un coeficiente de participación para cada clase de adquirente, adecuado a cada proceso de privatización, de acuerdo con lo establecido en este artículo.

a) Para el caso de los empleados adquirentes el coeficiente deberá ser representativo de la antigüedad, las cargas de familia, el nivel jerárquico o categoría el ingreso total anual del último año, actualizado.

b) Para el caso de los usuarios adquirentes, el coeficiente deberá ser representativo del valor actualizado de la producción del último año. Para el caso de productores adquirentes individuales, el coeficiente será también representativo de las cargas de familia. Para el caso de que el productor adquirente sea una empresa, el coeficiente será también representativo del total de salarios pagados durante el último año, actualizado.

c) Para el caso de los productores-adquirentes, el coeficiente deberá ser representativo del valor actualizado de la producción del último año. Para el caso de productores adquirentes individuales, el coeficiente será también representativo de las cargas de familia. Para el caso de que el productor-adquirente sea una empresa, el coeficiente será también representativo del total de salarios pagados durante el último año, actualizado.

Art. 28.- Para cada clase de adquirentes, la asignación del coeficiente deberá ser resultado de la aplicación uniforme de la misma fórmula de determinación para todos y cada uno de ellos. Cuando en un Programa de Propiedad Participada concurren adquirentes de distintas clases de las enumeradas en el artículo 16 de esta ley, la Autoridad de Aplicación, al elaborar los coeficientes, establecerán explícitamente los criterios de homologación entre los coeficientes correspondientes a cada clase.

Art. 29.- En los Programas de Propiedad Participada, el ente a privatizar deberá emitir bonos de participación en las ganancias para el personal, según lo previsto en el artículo 230 de la Ley 19.550. A tal efecto, el Poder Ejecutivo Nacional podrá hacer uso de las facultades que le otorga esta ley. Cada empleado, por su mera relación de dependencia recibirá una cantidad de bonos de participación en las ganancias determinada en función de su remuneración, su antigüedad y sus cargas de familia.

Art. 30.- El precio de las acciones adquiridas a través de un Programa de Propiedad Participada será pagado por los adquirentes en el número de anualidades y del modo que se establezca en el Acuerdo General de Transferencia conforme con lo establecido en esta ley, que no debe entenderse como limitativo de otros modos de pago que pudieren acordarse.

Art. 31.- En el caso de los empleados adquirentes, se destinarán el pago de las acciones los dividendos anuales, hasta su totalidad, de ser necesario. Para el caso de que éstos resultaran insuficientes, se podrá destinar hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de la participación en las ganancias instrumentada en el bono previsto en el artículo 29 de esta ley.

Art. 32.- En el caso de los productores adquirentes, se podrá destinar al pago de las acciones hasta el VEINTICINCO POR CIENTO (25%) de la producción anual que se elabore en el ente a privatizar. Para el caso de que resultara insuficiente, se podrá destinar el pago hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de los dividendos anuales.

Art. 33.- En el caso de los usuarios adquirentes, se destinará al pago de las acciones un porcentaje que se adicionará a la facturación de los servicios utilizados o los consumos efectuados. Para el caso de que resulte insuficiente, se podrá destinar el pago hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de los dividendos anuales.

Art. 34.- Como garantía de pago, los adquirentes comprendidos en un Programa de Propiedad Participada constituirán una prenda sobre las acciones objeto de la transacción, a favor del Estado vendedor o de la Autoridad de Aplicación, en su caso. A ese efecto, las acciones se depositarán en un banco fideicomisario.

Art. 35.- La Sociedad Anónima privatizada, depositará en el banco fideicomisario los importes destinados al pago de las acciones previstos en el Acuerdo General de Transferencia y en los artículos 30, 31, 32 y 33 de esta ley. El banco pagará al Estado vendedor o a la Autoridad de Aplicación, en su caso, las anualidades correspondientes, por cuenta de cada uno de los adquirentes.

Art. 36.- Con el efectivo pago de cada anualidad, se liberará de la prenda prevista en el artículo 34 de esta ley la cantidad de acciones ya pagadas. Las acciones liberadas serán distribuidas por el banco considerando, en función del coeficiente que a cada uno le corresponda según lo establecido en los artículos 27 y 28 de esta ley.

Art. 37.- Las acciones pagadas, Liberadas de la prenda y asignadas a los adquirentes por el procedimiento establecido en el artículo anterior, serán de libre disponibilidad para su propietario, salvo las limitaciones establecidas en el Acuerdo General de Transferencia, las condiciones de emisión o convención en contrario.

Art. 38.- Mientras las acciones no hayan sido pagadas ni liberadas de la prenda, su manejo será obligatoriamente sindicado. El ejercicio de los derechos políticos emergentes de las acciones objeto de un Programa de Propiedad Participada, será regulado por un Convenio de Sindicación de Acciones suscrito por todos los sujetos adquirentes, según lo establecido en este artículo.

a) Los Convenios de Sindicatura de Acciones se adecuarán a las condiciones de cada Programa de Propiedad Participada en concreto, pudiendo establecerse reglas específicas para cada clase de adquirente enumerada en el artículo 22.

b) Los convenios de Sindicación de Acciones establecerán la obligación para todos los adquirentes de gestionar colectivamente el conjunto de acciones sindicadas y adoptar por mayoría de acciones sindicadas las posiciones a sostener en las Asambleas de la sociedad, con fuerza vinculante para todos.

c) Los Convenios de Sindicación de Acciones establecerán la obligación de designar por mayoría de acciones sindicadas, un representante o síndico para que ejerza el derecho de voto de todos en las Asambleas de la Sociedad Anónima.

Art. 39.- Una vez cumplidos los recaudos del artículo 37 de esta ley la sindicatura será facultativa, según las condiciones de emisión, las disposiciones del Acuerdo General de Transferencia y otras normas convencionales.

Art. 40.- En los casos en que la adquisición de un ente a privatizar concurren adquirentes comprendidos en un Programa de Propiedad Participada con otro tipo de inversores privados, en el Acuerdo General de Transferencia podrán establecerse mecanismos consensuales independientes de las proporciones relativas de votos entre

los distintos grupos de adquirentes, para la adopción de ciertas decisiones esenciales, como la designación del Directorio y de los cuadros superiores de la empresa.

CAPITULO IV

DE LA PROTECCION DEL TRABAJADOR

Art. 41.- PROTECCION DEL EMPLEO Y SITUACION LABORAL En los procesos de privatización ejecutados según las disposiciones de esta ley, por cualesquiera de las modalidades y procedimientos previstos en sus artículos 17 y 18, deberá tenerse en cuenta como criterios en el diseño de cada proyecto de privatización, evitar efectos negativos sobre el empleo y la pérdida de puestos de trabajo, en el marco de una función productiva estable y suficiente. A tal efecto, las organizaciones sindicales representativas del sector correspondiente, podrán convenir con los eventuales adquirentes y la Autoridad de Aplicación mecanismos apropiados.

Art. 42.- Durante el proceso de privatización ejecutado según las disposiciones de esta ley, por cualesquiera de las modalidades y procedimientos previstos en sus artículos 17 y 18 el trabajador seguirá amparado por todas las instituciones legales, convencionales y administrativas del Derecho del Trabajo.

Art. 43.- ENCUADRAMIENTO SINDICAL: El proceso de privatización por sí, no producirá alteraciones o modificaciones en la situación, encuadramiento y afiliación en materia sindical de los trabajadores de un ente sujeto a privatización, salvo resolución de la autoridad competente en esa materia.

Art. 44.- SEGURIDAD SOCIAL Los trabajadores de un ente sometido el proceso de privatización establecido en esta ley, mantienen sus derechos y obligaciones en materia previsional y de obra social. Las obligaciones patronales, pasan al ente privatizado.

Art. 45.- La condición de empleado adquirente comprendido en un Programa de Propiedad Participada no implica para el trabajador en tanto tal independientemente de su condición de adquirente modificación alguna en su situación jurídica laboral. En consecuencia le son aplicables sin discriminación alguna las previsiones de los artículos 41, 42, 43 y 44 de esta ley.

CAPITULO V

DE LAS CONTRATACIONES DE EMERGENCIA

Art. 46.- Durante el término de CIENTO OCHENTA (180) días a partir de la vigencia de la presente, prorrogable por igual período y por una sola vez por el Poder Ejecutivo Nacional, los órganos y entes indicados en el artículo 1, previa resolución fundada del órgano competente para contratar que justifique la aplicación al caso del régimen aquí establecido, estarán autorizados a contratar sin otras formalidades que las que se prevén a continuación, la provisión de bienes, servicios, locaciones, obras, concesiones, permisos y la realización de todo otro contrato que fuere necesario para superar la presente situación de emergencia. Los procedimientos de contratación en curso podrán continuar según su régimen o ser extinguidos o transformados para su prosecución según el procedimiento aquí previsto. En cualquier caso se aplicará lo dispuesto en los incisos c), d) y e) del artículo 47.

(Nota Infoleg: por art. 2º del [Decreto N° 1605/1990](#) B.O. 23/08/1990 se establece que a todos los efectos de la emergencia prorrogada por el artículo 1º del Decreto de referencia, se entenderá que ella comprende los plazos previstos en el presente artículo)

Art. 47.- PROCEDIMIENTO Este procedimiento de contratación de emergencia estará sujeto a los siguientes requisitos:

- a) El órgano o ente contratante deberá solicitar la presentación de por lo menos DOS (2) ofertas o cotizaciones a empresas reconocidas, cuando ello resulte posible.
- b) Sin perjuicio de lo expuesto en el apartado precedente, se recibirán otras ofertas espontáneas, a cuyo efecto, el órgano o ente contratante deberá publicar en cartelera e informar a las Cámaras empresarias respectivas las bases del requerimiento.
- c) Si la contratación no superare el monto de unidades de contratación que determine la reglamentación, el órgano o ente contratante podrá disponer la adjudicación y perfeccionamiento del contrato, sin requerirse la intervención previa de los órganos de control externo.
- d) En caso de que el monto superase la cantidad de unidades de contratación que la reglamentación determine, se seguirá el procedimiento previsto por el artículo 20 de esta ley. En estos casos será obligatoria la publicación de anuncios sintetizados por dos (2) días como mínimo en el Boletín Oficial de la República Argentina, con una anticipación no menor a los dos (2) días. Cumplido dicho procedimiento, se celebrará el contrato, el que deberá ser aprobado, a los efectos de su eficacia, por el Ministro competente.
- e) Se entenderá por "unidad de contratación", la medida de valor expresada en moneda en curso legal, empleada para determinar el monto de los contratos comprendidos en este régimen.

El valor en moneda de curso legal de cada unidad de contratación será fijado en la reglamentación de la presente, y su adecuación a las circunstancias de cada órgano o empresa de las indicadas en el artículo 1 de esta ley, será determinado y actualizado mensualmente por el Ministro de Economía.

En todos los casos y durante el período de emergencia definido en el artículo 46 de esta ley y su eventual prórroga, el Ministro competente podrá admitir, por resolución fundada y requiriendo la opinión previa de las Cámaras Empresarias, atendiendo especialmente la protección anti dumping y situaciones especiales de lealtad comercial, la presentación de ofertas sin restricción alguna basada en la nacionalidad del oferente. En este último caso y a los efectos de la comparación de ofertas, serán de aplicación las medidas de protección y preferencia para la industria nacional definidas en las normas que regulan la materia.

(Nota Infoleg: por art. 1º del [Decreto N° 544/1990](#) B.O. 30/03/1990 se prorroga por el término de ciento ochenta (180) días contados a partir de su vencimiento, el régimen de contrataciones de emergencia contemplado en el presente Capítulo. Vigencia: a partir de la fecha de su dictado)

CAPITULO VI

DE LAS CONTRATACIONES VIGENTES

Art. 48.- EXTINCION POR FUERZA MAYOR Facúltase al Ministro que fuere competente en razón de la materia a declarar la rescisión de todos los contratos de obra y de consultoría celebrados con anterioridad a la vigencia de esta ley por el sector público descrito en el artículo 1° de la presente por razones de emergencia, que a los efectos de esta ley se considera que constituyen causales de fuerza mayor según el régimen previsto en los artículos 54 de la Ley 13.064 y 5° de la Ley 12.910, normas que a los efectos de esta ley se considera que constituyen causales de fuerza mayor que se declaran aplicables a estos efectos a todas las mencionadas locaciones de obras y contratos de consultoría, cualquiera sea el tipo jurídico del ente comitente. Lo dispuesto en este capítulo será aplicable analógicamente a todos los contratos vigentes celebrados por el sector público descrito en el artículo 1 de esta ley, con las modalidades que surjan de los regímenes jurídicos de esas contrataciones.

Art. 49.- RECOMPOSICION DEL CONTRATO: La rescisión prevista en el artículo precedente, no procederá en aquellos casos en que sea posible la continuación de la obra, o la ejecución del contrato, previo acuerdo entre comitente o contratante y contratista que se inspire en el principio del sacrificio compartido por ambas partes contratantes. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Ministro competente en razón de la materia y deberán contemplar las siguientes condiciones mínimas:

a) Adecuación del plan de trabajos a las condiciones de disponibilidad de fondos del comitente, sin afectar substancialmente la ocupación del personal de obreros y empleados afectado directamente a la obra, existente a la fecha de la presente ley.

b) Aplicación sobre los certificados de variación de costos, incluyendo los relativos a costos financieros por el período de pago, de factores de corrección que contemplen la compensación por la distorsión de los sistemas de ajustes de costos contractuales y que, a los efectos de preservar el principio del sacrificio compartido, incluyan en si mismos o por separado un índice de reducción aplicable sobre las diferencias resultantes. La aplicación de este sistema será a partir de la certificación o liquidaciones correspondientes a obra ejecutiva en marzo de 1989 y hasta la vigencia del acuerdo que aquí se prevé, el que podrá incluir la aplicación para el futuro de un nuevo sistema de reajuste de costos en reemplazo del vigente a la fecha de la presente. Los factores de corrección y, en su caso, sus índices de reducción serán fijados con carácter general por resolución del Ministro de Obras y Servicios Públicos en la que también se establecerán los plazos y condiciones de pago de las diferencias resultantes, todo lo cual requerirá la expresa aceptación de la contratista formalizada en el convenio a que hace referencia el presente artículo.

Para la aplicación de este inciso se requerirá que los contratistas acrediten una distorsión significativa por la aplicación de los sistemas de ajustes o reconocimientos de variaciones de costos previstos en el contrato.

c) Refinanciación de la deuda en mora a la fecha de vigencia de la presente, con aplicación del sistema establecido en la Ley 21.392, con excepción de su artículo 8, por todo el período de mora.

Este régimen no será aplicable en el supuesto de que se conviniere la cancelación de la acrencia resultante de este inciso y del anterior mediante títulos de la deuda pública, en cuyo caso regirán las condiciones y modalidades en ellos establecidos.

d) Adecuación del proyecto constructivo a las necesidades de ahorro efectivo de recursos cuando aquello resulte técnicamente posible.

e) Prórroga del plazo de ejecución, para lo cual podrán justificarse las demoras ocurridas a partir del mes de marzo de 1989 y hasta la fecha de vigencia de la resolución ministerial indicada en el apartado b) del presente artículo, sin aplicación de penalidades ni congelamiento del reajuste de costos, cuando el contratista probare la incidencia directa de la situación de emergencia referida al artículo 1 de esta ley, en la demora contemplada en este apartado.

f) Renuncia de la contratista a su derecho a percibir gastos improductivos, mayores gastos generales directos o indirectos o cualquier otra compensación o indemnización derivada de la reducción del ritmo o paralización total o parcial de la obra, devengados entre el 1 de marzo de 1989 y la fecha del acuerdo que aquí se prevé.

g) Renuncia de la contratista a reclamar otras compensaciones o créditos por variaciones de costos no certificadas, salvo las resultantes del acuerdo celebrado, por el período indicado en el apartado anterior.

Los acuerdos deberán celebrarse en un plazo máximo de CIENTO OCHENTA (180) días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, prorrogables por igual período máximo y por una sola vez por resolución del Ministro competente por razón de la materia. Vencido dicho término sin que se arribe al acuerdo definitivo se procederá según lo indicado en el artículo 48 de esta ley. En este caso la continuación de las obras podrá contratarse de acuerdo al procedimiento previsto en los artículos 46 y 47 de esta ley.

(Nota Infoleg: por art. 2º del [Decreto N° 1503/92](#) B.O. 27/8/1992 se establece que la aprobación de los acuerdos a que se refiere el presente artículo, deberá efectuarse dentro del término de SEIS (6) meses contados a partir de la fecha mencionada en el artículo 1º de la norma de referencia)

*(Nota Infoleg: por art. 42 de [Ley N° 23.990](#) B.O. 23/09/1991 se prorrogan los plazos establecidos en el presente Capítulo, aún cuando hubieran vencido con anticipación a la norma de referencia, por el término de UN (1) AÑO contado a partir del 23 de agosto de 1991. **Prórrogas Anteriores:** [Decreto N° 1617/1991](#) B.O. 23/08/1991)*

(Nota Infoleg: por art. 2º del [Decreto N° 1605/1990](#) B.O. 23/08/1990 se establece que a todos los efectos de la emergencia prorrogada por el artículo 1º del Decreto de referencia, se entenderá que ella comprende los plazos previstos en el presente artículo)

CAPITULO VII

DE LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA EN LAS OBLIGACIONES EXIGIBLES

Art. 50.- SENTENCIAS Suspéndese la ejecución de las sentencias y laudos arbitrales que condenen el pago de una suma de dinero dictadas contra el Estado Nacional y los demás entes descriptos en el artículo 1 de la presente ley por el plazo de DOS (2) años a partir de la fecha de vigencia de la presente ley. Quedan comprendidas en el régimen establecido en el presente Capítulo tanto las sentencias condenatorias dictadas contra el Estado Nacional y los entes mencionados en la primera parte de este artículo, en causas

promovidas por las Provincias y/o Municipalidades, como aquellas sentencias pronunciadas en juicios que hubiera deducido el Estado Nacional contra las Provincias y/o Municipalidades. Este Capítulo será aplicable en jurisdicción provincial en aquellos casos en que se produzca la adhesión prevista en el artículo 68 de la presente ley. Quedan comprendidas en el régimen del presente Capítulo, las ejecuciones que pudieran promoverse por cobro de honorarios y gastos contra cualquiera de las partes en los juicios contemplados en el presente artículo.

Art. 51.- Las sentencias y laudos arbitrales que se dicten dentro del plazo establecido en el artículo anterior no podrán ser ejecutados hasta la expiración de dicho plazo.

Art. 52.- Vencido el plazo del artículo 50 de esta ley, el juez de la causa fijará el término de cumplimiento de las sentencias o laudo arbitral, previa vista al organismo demandado, para que indique el plazo de cumplimiento. En ningún caso ese organismo podrá fijar un plazo mayor al de SEIS (6) meses. Si dicho organismo no contestare la vista o indicare un plazo irrazonable conforme con las circunstancias de la causa el término para el cumplimiento lo fijará el Juez.

Art. 53.- NATURALEZA DE LA OBLIGACION A los efectos de los artículos precedentes es indiferente que el objeto de la obligación se hubiera constituido originariamente en una suma de dinero o que se transformara en tal, con motivo de un incumplimiento.

Art. 54.- EXCEPCIONES Quedan excluidos del régimen precedente:

- a) El cobro de créditos laborales o nacidos con motivo de la relación de empleo público.
- b) El cobro de indemnizaciones por expropiación.
- c) La repetición de tributos.
- d) Los créditos por daños en la vida, en el cuerpo o en la salud de personas físicas o por privación o amenaza de la libertad, o daños en cosas que constituyan elementos de trabajo o vivienda del damnificado.
- e) Toda prestación de naturaleza alimentaria.
- f) Los créditos originados en incumplimientos de aportes y contribuciones previsionales y para obras sociales. Aportes de sindicales no depositados en término.
- g) Los créditos generados en la actividad mercantil de los Bancos oficiales y de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro.
- h) Las jubilaciones y pensiones, las que se regirán por su régimen específico.
- i) Las acciones de amparo.
- j) Las acciones por recuperación patrimonial de bienes ilegítimamente desposeídos.

Art. 55.- TRANSACCIONES Durante la substanciación del pleito o el período de suspensión de la ejecución de la sentencia o laudo arbitral podrá, no obstante, arribarse a transacciones en las cuales:

- a) Las costas se establezcan por el orden causado y las comunes por mitades.

b) Se determine el pago de las sumas debidas en títulos de la deuda pública o equivalentes, con las condiciones y modalidades en ellos determinados o bien se establezca una quita no inferior al VEINTE POR CIENTO (20%) y la refinanciación del saldo resultante, o contemplen mecanismos que posibiliten la reinversión en obras y servicios de la deuda reconocida en la transacción.

Art. 56.- RECLAMACIONES Y RECURSOS Los actos que resuelvan recursos o reclamaciones, regidos o no por la Ley 19.549, relativos a controversias sobre supuestos fácticos o de interpretación y aplicación de normas, y que reconozcan créditos en favor del recurrente o reclamante, relativos al pago de una suma de dinero o que se traduzcan en el pago de una suma de dinero, se limitarán al mero reconocimiento del derecho, quedando regidos en cuanto a su ejecutoriedad y en lo que resulte pertinente, al régimen de los artículos 50 a 55 inclusive, de la presente ley. Lo previsto en el citado artículo 55 también resultará aplicable durante la tramitación del recurso o reclamo de que se trate.

CAPITULO VIII

DE LAS CONCESIONES

Art. 57.- Las concesiones que se otorguen de acuerdo con la Ley 17.520 con las modificaciones introducidas por la presente ley, deberán asegurar necesariamente que la eventual rentabilidad no exceda una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión.

Art. 58.- Incorporase como párrafo segundo del artículo 1º de la Ley 17.520, el siguiente: "Se aclara que podrán otorgarse concesiones de obra para la explotación, administración, reparación, ampliación, conservación o mantenimiento de obras ya existentes, con la finalidad de obtención de fondos para la construcción o conservación de otras obras que tengan vinculación física, técnico o de otra naturaleza con las primeras, sin perjuicio de las inversiones previas que deba realizar el concesionario. Para ello se tendrá en cuenta la ecuación económico-financiera de cada emprendimiento, la que deberá ser estructurada en orden a obtener un abaratamiento efectivo de la tarifa o peaje a cargo del usuario.

La tarifa de peaje compensará la ejecución, modificación, ampliación, o los servicios de administración, reparación, conservación, o mantenimiento de la obra existente y la ejecución, explotación y mantenimiento de la obra nueva. En cualquier caso, las concesiones onerosas o gratuitas, siempre que las inversiones a efectuar por el concesionario no fueren a ser financiadas con recursos del crédito a obtenerse por el estado o por el concesionario con la garantía de aquel, podrán ser otorgadas por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos mediando delegación expresa del Poder Ejecutivo Nacional, delegación que podrá efectuarse en cualquier estado del trámite de adjudicación, incluso con anterioridad a la iniciación del procedimiento de contratación que corresponda según el régimen de la presente ley"

Incorporase como segundo párrafo del inciso c) del artículo 2º de la ley 17.520, el siguiente:

"Aclarase que no se considerará subvencionada la concesión por el solo hecho de otorgarse sobre una obra ya existente."

Sustituyese el inciso c) del artículo 4º de la ley 17.520 por el siguiente:

"c) Por contratación con sociedades privadas o mixtas. En tal caso se admitirá la presentación de iniciativas que identifiquen el objeto a contratar, señalando sus lineamientos generales".

Si la entidad pública concedente entendiere que dicha obra y su ejecución por el sistema de la presente ley, es de interés público, lo que deberá resolver expresamente, podrá optar por el procedimiento del inciso a) o bien por el concurso de proyectos integrales. en tal caso convocará a la presentación de los mismos mediante anuncios a publicarse en el Boletín Oficial y en dos (2) diarios de principal circulación a nivel nacional por el término de cinco (5) días. Dichos anuncios deberán explicitar la síntesis de la iniciativa, fijar el día, hora y lugar de presentación de las ofertas y los días, horarios y lugar de la apertura. El término entre la última publicación de los anuncios y la fecha de presentación de ofertas será de treinta (30) días corridos como mínimo y noventa (90) días corridos como máximo, salvo supuestos de excepción debidamente ponderados por el ministro competente en los que se podrá extender el plazo máximo.

De existir una oferta más conveniente que la presentada por quien tuvo la iniciativa, según acto administrativo debidamente motivado, el autor de la iniciativa y el de la oferta considerada más conveniente, podrán mejorar sus respectivas propuestas en un plazo que no excederá de la mitad del plazo original de presentación.

El acto de apertura, la continuación del procedimiento licitatorio, la adjudicación y posterior continuación del contrato se regirán en lo pertinente por los principios de la Ley 13.064, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 1 de la presente.

Declárase que la Ley 17.520 con las modificaciones aquí introducidas, es de aplicación a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, correspondiéndole al Intendente Municipal y al Secretario competente en la materia las facultades que en dicha ley se le otorgan al Poder Ejecutivo Nacional y al ministro de Obras y Servicios Públicos, respectivamente.

CAPITULO IX

PLAN DE EMERGENCIA DEL EMPLEO

Art. 59.- Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a establecer un Plan de Emergencia del Empleo, que consistirá en la afectación de fondos para encarar obras públicas de mano de obra intensiva, que sustituya cualquier tipo de trabajo por medio mecánico, y cuyos valores de contratación y plazo de ejecución no superen individualmente los cien millones de australes (A 100.000.000), a valores constantes y seis (6) meses de plazo, respectivamente.

Dichas obras deberán ser licitadas y contratadas por las municipalidades, previo convenio a celebrarse con las autoridades provinciales, mediante procedimientos de contratación que aseguren celeridad, eficiencia e inmediata creación de nuevos puestos de trabajo.

Se exigirá que por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de la mano de obra a ocupar tenga residencia en el lugar donde se ejecuten los trabajos.

Dichas obras se llevarán a cabo, preferentemente, en centros que exhiban los mayores índices de desocupación y subocupación, respetando para su distribución entre las jurisdicciones provinciales los coeficientes fijados por el artículo 4 de la Ley 23.548.

CAPITULO X

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 60.- PRIVATIZACION DE SERVICIOS A los efectos de disminuir el gasto público, mejorar prestaciones o aumentar la eficiencia, autorízase a contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva, de contralor o activa, perteneciente a todos los entes y organismos de la Administración centralizada y descentralizada, enumerados en el artículo 1 de la presente ley, con excepción del contralor externo establecido por normas especiales.

Art. 61. -ORGANISMOS ESPECIALES: Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a suprimir, transformar, reducir, limitar o disolver las comisiones, reparticiones, entes u organismos creados por leyes especiales y a transferir y redistribuir sus bienes y fondos conforme lo considere conveniente.

Art. 62. -EXPLICITACION DE SUBSIDIOS A los efectos de sincerar y reflejar en forma expresa el resultado de explotación de las empresas y sociedades estatales, el Poder Ejecutivo Nacional remitirá al Honorable Congreso de la Nación, dentro de los noventa (90) días de promulgada la presente ley, el detalle de la estimación de los montos mensuales y anuales ponderados conforme establezca la reglamentación respectiva, con respecto a los ingresos dejados de percibir como consecuencia de descuentos, bonificaciones, eximición de facturación o facturación reducida, y, en general, de cuanta ventaja o privilegio se otorguen a grupo de personas físicas o jurídicas de cualquier índole. Esta información abarcará todos los organismos, empresas y sociedades mencionadas en el artículo 2 de la presente ley y precisará la o las causas que dieron origen a que se dejarán de percibir esos ingresos, aunque estén fundados - entre otras causas- en normas legales o convencionales de cualquier índole.

El Congreso Nacional analizará individualmente los casos y para aquellos que resuelva mantenerlos, votará las partidas presupuestarias respectivas a fin de que queden reflejados en forma explícita los subsidios que se otorguen.

Art. 63. -PUBLICACION DE BALANCES Los entes mencionados en el artículo 1, cuando así corresponda por la naturaleza de su actividad, deberán efectuar sus balances y demás estados de información contable de acuerdo con las normas técnicas y profesionales correspondientes, los que serán publicados trimestralmente siguiendo los criterios establecidos para las Sociedades que coticen en bolsas. Todos los entes y organismos contemplados en la norma citada, deberán aplicar lo dispuesto en el artículo 62, último párrafo de la Ley 19.550, a los efectos de la elaboración de los estados contables o patrimoniales, según corresponda.

Art. 64. -EJERCICIO DE DERECHOS SOCIETARIOS Los derechos societarios correspondientes al sector público nacional en las sociedades o entes con participación de capitales privados, o capitales públicos Provinciales o Municipales, serán ejercidos por el Ministerio competente por intermedio del Secretario correspondiente, quien planteará en el seno del ente moción de adhesión al régimen de la presente ley cuando éste sea integrado con capital Provincial y/o Municipal.

Art. 65.- RADIODIFUSION. *(Artículo derogado por art. 164 de la [Ley N° 26.522](#) B.O. 10/10/2009. Vigencia: ver art. 156 de la norma de referencia)*

Art. 66.- COMPLEJO FERROCARRIL ZARATE-BRAZO LARGO Y PUENTE GENERAL BELGRANO Derógase la Ley 23.037 y sus normas complementarias y reglamentarias. El régimen de explotación del Complejo Ferroviario Zárate-Brazo Largo y del Puente General Belgrano, se regirá por las previsiones de la presente ley.

Art. 67.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a delegar en el ministro competente el ejercicio de las competencias que por esta ley tiene asignadas. A su vez, el Ministro competente se encuentra autorizado a delegar en los secretarios de su Ministerio las competencias propias a él acordadas por esta ley.

Art. 68.- Sin perjuicio de la aplicación según su régimen propio de las normas de naturaleza federal contenidas en esta ley, la misma será aplicable al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Le corresponde al Gobernador y al Intendente, respectivamente, las competencias que por esta ley se confiere al Poder Ejecutivo Nacional o a sus Ministros, excepto las competencias otorgadas al Poder Ejecutivo Nacional en el Capítulo II de esta ley, las que residirán en dicho órgano, en cuyo caso, el Intendente Municipal tendrá las competencias del artículo 13. Invítase a las provincias a adherirse al régimen de la presente ley.

Art. 69.- Esta ley entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina. Todo conflicto normativo relativo a su aplicación deberá resolverse en beneficio de la presente ley. Sus disposiciones no serán aplicables a la transferencia de acciones prescripta por la Ley 23.105.

Art. 70.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional. PIERRI - DUHALDE - PEREYRA DE PEREZ PARDO - IRIBARNE

Anexo 2 – Lei de Emergência Econômica

LEY 23.697

LEY DE EMERGENCIA ECONOMICA

Poder de Policía de Emergencia del Estado. Suspensión de Subsidios y Subvenciones.

Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina. Suspensión de los Regímenes de Promoción Industrial y Promoción Minera. Régimen de Inversiones Extranjeras. Reintegros. Reembolsos y Devolución de Tributos. Suspensión del Régimen de Compre Nacional. Régimen Presupuestario de Emergencia. Fondos con Destino Específico. Impuesto a la Transferencia de Combustibles Líquidos derivados del Petróleo. Regalías Petrolíferas y Gasíferas. Modificación de la Ley N° 23.664. Régimen de Compensación de Créditos y Deudas de Particulares con el Estado Nacional y Cancelación de sus Saldos Netos. Régimen de Compensación de Créditos y Deudas del Sector Público. Deuda Pública Interna. Mercado de Capitales. Empleo en la Administración Pública, Empresas y Sociedades. Indemnización por antigüedad y despido. Sociedades Comerciales. Comercio y Abastecimiento. Operaciones Consulares. Saneamiento de Obras Sociales. Institutos y Organismos Autárquicos Nacionales. Procedimiento Impositivo. Venta de Inmuebles Innecesarios. Adecuaciones de las "Unidades de Cuenta de Seguros". Convenios Internacionales. Disposiciones Complementarias. Vigencia.

CAPITULO I

PODER DE POLICÍA DE EMERGENCIA DEL ESTADO

ARTICULO 1.- La presente ley pone en ejercicio el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece.

CAPITULO 2

SUSPENSION DE SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES

Art. 2.- Suspéndense por el plazo de ciento ochenta (180) días a contar desde la vigencia de esta ley, con carácter general, los subsidios, subvenciones y todo otro compromiso del mismo carácter que, directa o indirecta mente, afecten los recursos del Tesoro Nacional y/o las cuentas del balance del Banco Central de la República Argentina y/o la ecuación económico financiera de las empresas de servicios públicos de cualquier naturaleza jurídica, en especial cuando éstas facturen tarifas o precios diferenciales.

Quedan comprendidos en esta disposición todos aquellos actos indicados precedentemente que estén otorgados por leyes especiales y toda norma legal o reglamentaria que obligue al Gobierno Nacional, como asimismo aquellos establecidos en cláusulas contractuales, pudiendo el Poder Ejecutivo Nacional en este último caso, renegociarlas.

Las excepciones a esta suspensión general sólo podrán disponerse previa acreditación objetiva de razonabilidad, por acto administrativo expreso, individual para cada caso o jurisdicción presupuestaria y fundado, dictado en Acuerdo General de Ministros. En esos supuestos, el Poder Ejecutivo Nacional determinará la fecha a partir de la cual regirá el subsidio, pudiendo retrotraerse a la entrada en vigencia de esta ley.

En todos los casos, los subsidios se reflejarán como gastos en el Presupuesto General de la Nación, mediante la apertura de partidas específicas y en la Cuenta General del Ejercicio cuando así correspondiere.

El Poder Ejecutivo comunicará al Congreso de la Nación, dentro de los diez (10) días de acordado cada subsidio, el respectivo decreto que haya sido dictado de conformidad con lo autorizado precedentemente.

CAPITULO III

REFORMA DE LA CARTA ORGANICA DEL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA

ARGENTINA

Art. 3º.- Créase una Comisión integrada por los señores Presidente y Vicepresidente del Banco Central de la República Argentina, presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Economía del Honorable Senado de la Nación y de Presupuesto y Hacienda y de Finanzas de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Secretario de Estado de Coordinación Económica, a fin de que redacte y eleve al Poder Ejecutivo Nacional, para su remisión al Honorable Congreso de la Nación, dentro de los treinta (30) días de la fecha de vigencia de esta ley, un proyecto de ley conteniendo la nueva Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, que atienda a los siguientes principios, cuya enunciación no es limitativa:

- a) Otorgarle la independencia funcional necesaria para cumplir su primordial misión de preservar el valor de la moneda.
- b) Establecer que el Banco Central de la República Argentina no financiará, ni directa ni indirectamente, al Gobierno Nacional ni a las provincias más allá de los límites que establezca la nueva Carta Orgánica.
- c) Crear un sistema de garantías de depósitos que reemplace al actual. A tal fin, se preverá la creación de un ente con facultades para administrar y supervisar los riesgos que asuma.
- d) Crear un ente para atender la liquidación de los activos de entidades financieras en proceso de disolución y liquidación.
- e) Crear un nuevo sistema que asegure una más eficiente superintendencia sobre los bancos.
- f) Informar semestralmente al Congreso de la Nación sobre la ejecución y proyección del programa monetario dentro de la política legislativa sancionada por aquél de acuerdo con sus facultades monetarias y crediticias.
- g) Publicar semanalmente el Balance del Banco Central de la República Argentina.

La creación de los sistemas o entes previstos en los incisos c), d) y e) que anteceden no dará lugar a incrementos en la planta de personal.

CAPITULO IV

SUSPENSION DE LOS REGIMENES DE PROMOCION INDUSTRIAL

Art. 4º.- La situación de emergencia referida en el artículo 1 de esta ley se extiende a los regímenes de promoción instituidos por las leyes Nos. 19.640, 20.560, 21.608, 21.635, 22.021, 22.702, 22.973, 23.614 y otros de igual naturaleza a los enumerados y sus respectivas modificaciones, decretos reglamentarios, resoluciones y demás normas complementarias, en todos aquellos aspectos que resulten de aplicación exclusivamente a las actividades industriales.

Art. 5º.- Suspéndese durante el plazo citado en el artículo 8 el goce del cincuenta por ciento (50%) de los beneficios de carácter promocional obtenidos en virtud de los regímenes de promoción mencionados en el artículo anterior.

Dicha suspensión operará sobre los niveles porcentuales que le hubiera correspondido a cada beneficiario durante el período de suspensión establecido y se aplicará a los siguientes conceptos, según corresponda de acuerdo al régimen de que se trate:

- a) Liberación o exención, según corresponda, del Impuesto al Valor Agregado que grave las ventas de materias primas o semielaboradas destinadas a proyectos industriales promovidos.
- b) Liberación o exención, según corresponda, del Impuesto al Valor Agregado resultante de operaciones de las empresas beneficiarias.
- c) Liberación o exención, según corresponda, del Impuesto al Valor Agregado por el monto del débito fiscal resultante de las ventas de la empresa beneficiaria.
- d) Exención, deducción o reducción del Impuesto a las Ganancias, sobre los Capitales y sobre el Patrimonio Neto.
- e) Liberación o exención, según corresponda, del Impuesto al Valor Agregado que grave las ventas de bienes de uso, sus partes, repuestos y accesorios destinados a proyectos industriales promovidos.
- f) Exención o reducción del Impuesto al Valor Agregado sobre las importaciones de bienes de capital, sus partes, repuestos y accesorios, salvo en aquellos casos de trámites de importación iniciados antes de la sanción de la presente ley.
- g) Diferimiento de impuestos de las empresas beneficiarias.
- h) Diferimiento de impuestos de los inversionistas en las empresas beneficiarias que hubiesen optado por este beneficio.
- i) Exención, deducción o reducción del Impuesto a las Ganancias, sobre los Capitales y sobre el Patrimonio Neto de los inversionistas en las empresas beneficiarias que hubiesen optado por este beneficio.

Cuando se trate de beneficiarios del régimen instituido por la Ley 19.640, las disposiciones de la presente ley se aplicarán sobre el impuesto al Valor Agregado que

resulte de la venta de bienes con destino al territorio continental de la Nación, con prescindencia del lugar en que fuera perfeccionado el contrato.

Cuando la venta se formalice en el territorio continental de la Nación, se considerará la liberación o exención de acuerdo al procedimiento que determine el Poder Ejecutivo Nacional.

Asimismo, en lo que respecta a las adquisiciones realizadas por los beneficiarios de la ley N. 19.640, únicamente estarán alcanzadas por las disposiciones de la presente ley aquellas realizadas en el territorio continental de la Nación.

Art. 6.- Durante el período a que se refiere la suspensión dispuesta por la presente ley, los inversionistas en empresas promovidas por regímenes contractuales, que optaren por la franquicia de diferimiento del pago de los impuestos, podrán hacerlo sólo hasta el cincuenta por ciento (50%) de la suma que deben abonar por ese concepto.

Cuando la autoridad de aplicación que otorgó los beneficios promocionales constatará que los plazos de ejecución de los proyectos resultaren alterados en razón de la suspensión que se establece en el presente artículo, podrá autorizar una prórroga adicional a la contemplada en el artículo 57 de la Ley N. 23.614, por un plazo de hasta seis (6) meses.

Art. 7.- Suspéndese por el término de ciento ochenta (180) días desde la fecha de vigencia de la presente ley de aprobación y el trámite de nuevos proyectos industriales bajo el régimen de la Ley N° 19.640, y mántiéndose la suspensión establecida en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley N° 23.658.

Art. 8.- Las restricciones impuestas por este Capítulo a los Regímenes de Promoción Industrial operarán de acuerdo a los períodos que se establecen a continuación:

a) Cuando se trate de la suspensión del goce de los beneficios establecidos en los incisos a), b), c), e), f), h) e i) del artículo 5 y en el inciso g) del mismo, en cuanto se refieran al Impuesto al Valor Agregado, por un período de seis (6) meses contados a partir del mes siguiente al de la publicación de la presente ley.

b) Cuando se trate de la suspensión del goce de los beneficios a que se refiere el inciso d) del artículo 5 así como, en el inciso g) del mismo, en lo relacionado a los Impuestos a las Ganancias, sobre los Capitales y sobre el Patrimonio Neto, la restricción operará para el primer ejercicio fiscal que cierre con posterioridad a la fecha de publicación de la presente ley. Derógase la Ley N. 23.669 a partir del primer día del mes siguiente al de la publicación de la presente ley.

Art. 9.- A los efectos de compensar los beneficios cuyo ejercicio resultare suspendido en virtud de las normas contempladas en este Capítulo, se establecen las siguientes disposiciones:

a) Las empresas beneficiarias que hubieren diferido el pago de sus impuestos podrán completar el uso de la franquicia a la finalización de su período de beneficio, en los niveles porcentuales que resultaren suspendidos durante el período de emergencia que establece el artículo 8 de la presente ley.

b) Las empresas beneficiarias que gocen de los beneficios de liberación, exención o reducción de impuestos establecidos en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 5

recibirán dentro de los noventa (90) días de finalizado el plazo establecido en el artículo 8, inciso a), Certificados de Crédito Fiscal por el monto equivalente a los tributos respectivamente abonados con motivo de la suspensión dispuesta en el presente Capítulo.

Los Certificados de Crédito Fiscal se ajustarán a las siguientes características:

1°- Serán nominativos y transferibles por un único endoso a favor de sus proveedores.

2°.- Se ajustarán por el índice de Precios Mayoristas no Agropecuario Nacional que pública mensualmente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), de acuerdo a la variación operada entre el penúltimo mes anterior al que se realice el pago de los tributos a que se refiere el párrafo anterior y el penúltimo mes anterior al de su utilización.

3°- Se destinarán al pago de los Impuestos al Valor Agregado, a las Ganancias, sobre los Capitales y sobre el Patrimonio Neto y de los derechos de importación y exportación de las manufacturas de rigen industrial.

c) Las empresas que gocen del beneficio de la deducción en el balance impositivo de los gastos o inversiones podrán deducir en el ejercicio inmediato siguiente al de la suspensión, en forma actualizada, los importes que no hayan podido deducir en virtud de la restricción impuesta en el presente Capítulo.

La Autoridad de Aplicación al solo efecto del presente capítulo y del Capítulo V será el Ministerio de Economía de la Nación, el que podrá delegarla en algún organismo de su jurisdicción, a cuyo cargo estará el otorgamiento y entrega de los Certificados de Crédito fiscal.

Las empresas comprendidas en los regímenes de promoción invocados en el artículo 4 de la presente no podrán efectuar despidos sin causa de su personal en relación de dependencia (artículo 245 y 247 de la Ley 20.744 - t.o. 1976), por el plazo de suspensión de los beneficios promocionales.

El incumplimiento de la presente disposición ocasionará durante el período establecido en el artículo 8 la suspensión total de los beneficios promocionales, siendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la autoridad competente para determinar la infracción y notificar la respectiva resolución al organismo recaudador.

Durante la vigencia de la presente ley el monto mensual de beneficios que se devenguen para el IVA de cada empresa beneficiaria, incluyendo suspendidos y no suspendidos, no podrá exceder el mayor de los siguientes límites:

a) Promedio mensual del primer semestre enero/junio de 1989, actualizado por el Índice de Precios Mayoristas no Agropecuario Nacional.

b) Promedio mensual del segundo semestre julio/diciembre de 1988, actualizado por el Índice de Precios Mayoristas no Agropecuario Nacional.

Art. 10.- Dentro de los ciento veinte (120) días de la promulgación de la presente ley el Poder Ejecutivo Nacional elaborará y enviará al Honorable Congreso el proyecto de ley previsto por el artículo 8 de la Ley N. 23.614 y sus modificaciones.

CAPITULO V

SUSPENSION DE LOS REGIMENES DE PROMOCION MINERA

Art. 11.- Suspéndese por el plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la vigencia de la presente ley la aprobación de nuevos proyectos comprendidos en el régimen establecido por la Ley N. 22 095 de Promoción Minera y en su Decreto reglamentario N. 554 de fecha 224 de marzo de 1981.

Art. 12.- Suspéndese durante el plazo establecido en el artículo 13 el goce del cincuenta por ciento (50%) de los beneficios acordados bajo el Régimen de Promoción Minera, tanto para las empresas beneficiarias como para sus inversionistas cuando corresponda.

Dicha suspensión operará sobre los niveles porcentuales que le hubiera correspondido a cada beneficiario durante el período de suspensión establecido y se aplicará a los siguientes conceptos:

a) Reducción del Impuesto al Valor Agregado resultante de la posición fiscal neta sobre productos mineros según los términos y escalas previstos en el artículo 11 de la ley N. 22.095.

b) Reducción, diferimiento y exención de los Impuestos a las Ganancias, sobre los Capitales y sobre el Patrimonio Neto previstos en el artículo 17 incisos a), b), c) y d) de la Ley N. 22.095.

c) Diferimiento del pago de los impuestos de los inversionistas en las empresas beneficiarias que hubiesen optado por este beneficio (artículo 18 de la Ley N. 22.095).

d) Deducción del balance impositivo del Impuesto a las Ganancias correspondientes a actividades mineras de los gastos e inversiones que realicen las empresas durante el período alcanzado por la suspensión del régimen de promoción (artículo 9 de la Ley N. 22 095).

e) Deducción del Impuesto a las Ganancias de los inversionistas de las empresas beneficiarias que hubiesen optado por este beneficio artículo 19 de la Ley N. 22.095).

Art. 13.- Las restricciones impuestas por este Capítulo al Régimen de Promoción Minera operarán de acuerdo con los períodos que se establecen a continuación:

a) Cuando se trate de suspensión del goce de los beneficios a que se refieren los incisos a), b), c) y e) del artículo 12, por un período de seis (6) meses contados a partir del mes siguiente al de la publicación de la presente ley.

b) Cuando se trate de la suspensión del goce de los beneficios a que se refieren los incisos b), d) y e) del artículo antes mencionado la restricción operará para el primer ejercicio fiscal que cierre con posterioridad a la fecha de publicación de la presente ley.

Art. 14.-A los efectos de compensar los beneficios cuyo ejercicio resultare restringido en virtud de las normas contempladas en este Capítulo, se establecen las siguientes disposiciones:

a) Las empresas beneficiarias que hubieran diferido el impuesto (artículo 17 inciso c) de la Ley N° 22.095) podrán completar el uso de las franquicias a la finalización de su período de beneficios, en los niveles porcentuales que resultaren suspendidos durante el período de emergencia establecido en el artículo 13.

b) Las empresas que gocen la reducción del Impuesto al Valor Agregado (artículo 11 de la Ley N° 22.095) y de los beneficios de los Impuestos a las Ganancias, sobre los Capitales y sobre el Patrimonio Neto (artículo 17 incisos a) y d) de la Ley N° 22.095) recibirán, dentro de los noventa (90) días de finalizados los respectivos plazos establecidos en el artículo 13, certificados de Crédito Fiscal que tendrán las mismas características, destinos y demás formalidades que los previstos en el artículo 9.

c) Las empresas que gocen del beneficio de la deducción en el balance impositivo de los gastos e inversiones (artículo 9 de la Ley N° 22.095) podrán deducir en el ejercicio inmediato siguiente al de la suspensión los importes que no hayan podido deducir en virtud de la restricción impuesta en el presente Capítulo.

Asimismo, cuando la Autoridad de Aplicación que otorgó los beneficios promocionales constatare que los plazos de ejecución de los proyectos resultaren alterados en razón de la suspensión que se establece en el artículo 12, par los conceptos de los incisos c) y e), podrá autorizar una prórroga por un plazo de hasta seis (6) meses.

Las empresas comprendidas en los regímenes de promoción indicados en el artículo 11 de la presente no podrán efectuar despidos sin causa de su personal en relación de dependencia (artículo 245 y 247 de la Ley N° 20.744 t.o. 1976), por el plazo de suspensión de los beneficios promocionales.

El incumplimiento de la presente disposición ocasionará durante el período establecido en el artículo 13, la suspensión total de los beneficios promocionales de dichos beneficios, siendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la autoridad competente para determinar la infracción y notificar la respectiva resolución al organismo recaudador.

CAPITULO VI

REGIMEN DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Art. 15.- Deróganse, exclusivamente, aquellas normas de la Ley N° 21.382 (t.o. 1980) y sus complementarias por las que se requiere aprobación previa del Poder Ejecutivo Nacional o de la Autoridad de Aplicación para las inversiones de capitales extranjeros en el país.

Se garantizará la igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero que se invierta con destino a actividades productivas en el país.

Art. 16.- Créase un Registro de Inversiones de Capitales Extranjeros cualquiera fuere su monto o su destino.

El Poder Ejecutivo dictará las normas reglamentarias que sean necesarias con el fin de facilitar la remisión de utilidades de inversiones extranjeras.

Art. 17.- Las obligaciones contraídas por inversores extranjeros o por empresas receptoras de inversiones extranjeras que hubieran recibido beneficios especiales en virtud de autorizaciones otorgadas por el Poder Ejecutivo Nacional bajo el régimen vigente hasta el presente mantendrán su exigibilidad y deberán ser cumplidas en la forma y condiciones que surjan de los respectivos actos de autorización.

Art. 18.- Las solicitudes de aprobación de inversiones extranjeras en trámite por ante el Poder Ejecutivo Nacional y/o de la Autoridad de Aplicación deberán ser reintegradas a sus interesados.

Art. 19.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a suscribir convenios, protocolos o notas reversales con gobiernos de países que tuvieren instrumentados sistemas de seguros a la exportación de capitales, de modo de hacer efectivos esos regímenes para el caso de radicación de capitales de residentes de esos países en la República Argentina, incluso con organismos financieros internacionales a los cuales la República Argentina no hubiese adherido.

CAPITULO VII

REINTEGROS, REEMBOLSOS Y DEVOLUCION DE TRIBUTOS

Art. 20.- Durante el plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer que el pago de los importes correspondientes a los reintegros, reembolsos o devolución de tributos pendientes de cancelación o que se devenguen durante dicho plazo, con su actualización e intereses si correspondiere, cualquiera fuere la norma que los hubiese establecido o concedido, incluida la devolución dispuesta por el artículo 10 del Decreto N° 176/86, se efectúe mediante un Bono de Crédito que, una vez finalizada la emergencia, podrá aplicarse al pago de los Derechos de Importación o Exportación de las manufacturas de origen industrial o manufacturas de origen agropecuario.

Art. 21.- El Bono de Crédito mencionado en el artículo anterior se emitirá en australes, será ajustable por el tipo de cambio aplicable a las exportaciones de manufacturas, podrá transferirse libremente y se rescatará íntegramente en un plazo no mayor a los dos (2) años de la fecha de su emisión.

Art. 22.- Derógase la Ley N. 23.668 a partir de la fecha en que comience a tener efectos el ejercicio de la facultad acordada al Poder Ejecutivo Nacional por el artículo 20 de la presente ley.

CAPITULO VIII

SUSPENSION DEL REGIMEN DE COMPRE NACIONAL

Art. 23.- Suspéndense los regímenes establecidos por el Decreto Ley N° 5340/63 y la Ley N. 18.875 y por toda otra norma que establezca regímenes asimilables.

Con relación a las compras y contrataciones de bienes, obras y servicios que efectúen las personas y entidades comprendidas en las disposiciones legales precedentemente suspendidas, se establecerá una preferencia en favor de la industria nacional, que en el caso de bienes será de hasta un máximo del diez por ciento (10%), porcentaje que se aplicará sobre el valor nacionalizado de los bienes importados, incluyendo aranceles.

Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a establecer los porcentajes de preferencia aplicables para las contrataciones de obras y servicios nacionales, así como para dictar las normas reglamentarias que permitan evitar el daño que originen ofertas en condiciones de "dumping".

El Poder Ejecutivo nacional, dentro de los ciento ochenta (180) días de vigencia de esta Ley remitirá al Congreso de la Nación y proyecto de ley sustitutivo del régimen suspendido.

La reglamentación de la presente ley garantizará a los sectores interesados el acceso oportuno a la información que permita su participación en las contrataciones con los grados de preferencia establecidos precedentemente.

CAPITULO IX

REGIMEN PRESUPUESTARIO DE EMERGENCIA

Art. 24.- Facúltase al Poder ejecutivo Nacional a introducir ampliaciones en las erogaciones fijadas en los artículos 1 y 3 de la Ley N. 23.659 y sus modificaciones en la medida en que ellas se originen exclusivamente en mayores erogaciones en el inciso 11. Personal y en todos aquellos incisos del presupuesto que estén vinculados a la atención de gastos en personal y pasividades, resultantes de la instrumentación de la política salarial y previsional que establezca el Gobierno nacional para el presente ejercicio y aún cuando, con la instrumentación de dicha política, se superen las previsiones crediticias contenidas a tal efecto en la citada ley.

Art. 25.- Como consecuencia de lo establecido en el artículo precedente, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para ampliar, en el caso que corresponda, la necesidad de financiamiento, el financiamiento y el resultado del ejercicio estimado por los artículos 4, 6 y 7 de la Ley N° 23.659 y sus modificaciones.

Asimismo podrá alterar el monto máximo fijado por el artículo 14 de la citada Ley N. 23.659 y sus modificaciones para hacer uso, transitoriamente, del crédito a que se refiere el artículo 42 de la Ley de Contabilidad o para realizar las operaciones de financiamiento transitorias que considere convenientes.

Art. 26.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá dar cuenta al Honorable Congreso nacional en cada oportunidad en la que proceda a ejercer las facultades conferidas en este Capítulo. La comunicación por parte del Poder Ejecutivo Nacional deberá ser efectuada dentro de los treinta (30) días corridos contados a partir de la fecha de vigencia de cada uno de los actos mediante los cuales se hubieren ejercido las facultades conferidas.

Art. 27.- Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional a delegar en el Intendente Municipal de la ciudad de Buenos Aires y en el Gobernador del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en su ámbito y con relación a los respectivos ordenamientos legales y presupuestarios, las mismas facultades y con análogos procedimientos que por este Capítulo se le confieren.

CAPITULO X

FONDOS CON DESTINO ESPECIFICO

Art. 28.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a disponer la desafectación de la recaudación de los distintos fondos con destinos específicos previstos en las Leyes N° 15.336, 17.574, 17.597, 19.287, 20.073 y Decreto N° 22.389/45, creador del Fondo Nacional de la Energía. El cincuenta por ciento (50%) de la recaudación mensual durante los primeros ciento ochenta (180) días contados a partir de la vigencia de esta

ley y posteriormente el veinte por ciento (20%) hasta el 31 de diciembre de 1990, ingresarán a Rentas Generales; el cincuenta por ciento (50%) restante de la recaudación mensual durante los primeros ciento ochenta (180) días y el ochenta por ciento (80%) restante de la recaudación mensual durante el período que finaliza el 31 de diciembre de 1990, se distribuirá conforme al siguiente criterio: las provincias recibirán los montos resultantes de aplicar los porcentajes que establecen las leyes respectivas y los montos que corresponden a los distintos destinos específicos ingresarán en un fondo único de carácter transitorio, en jurisdicción del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, quien queda a su vez facultado para determinar su asignación.

La desafectación de los recursos provinciales en ningún caso podrá superar el cincuenta por ciento (50%) de lo que les correspondería de no mediar la norma de este artículo.

De las sumas que ingresarán a rentas generales se destinará el equivalente de dos enteros cincuenta centésimos por ciento (2,50%) a atender compromisos del ex Fondo de Desarrollo Regional en los términos del artículo 18 de la Ley N° 23.548.

Art. 29.- Los fondos previstos para afrontar los subsidios a que se refiere el artículo 23 de la Ley N° 23.091, de Locaciones Urbanas, que no hubieren sido utilizados hasta el presente, serán destinados a financiar el incremento de la dieta en los programas de comedores escolares e infantiles, que tenga a su cargo el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. A tales efectos, los fondos referidos deberán ser ingresados en una cuenta especial habilitada dentro de la jurisdicción del citado Ministerio, que podrá utilizar el eventual remanente en el área de Promoción Social.

CAPITULO XI

IMPUESTO A LA TRANSFERENCIA DE COMBUSTIBLES LIQUIDOS DERIVADOS DEL PETROLEO

Art. 30.- Deróganse los artículos 5° y 11 y sustitúyese el artículo 2° d la ley N° 17.597, modificada por la Ley N° 20.073 y por la Ley N° 20.954, por el siguiente:

"Artículo 2° - El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para fijar precios oficiales de venta de los combustibles, los que no podrán exceder de tres (3) veces el valor de la respectiva retención fijada para los productos de origen nacional, ni ser inferiores a esta".

Art. 31.- Incorporase a continuación del artículo 9° de la Ley N° 17.597, modificada por las Leyes Nos 20.073 y 20.954, el siguiente:

"Artículo...: Autorízase al Poder Ejecutivo Nacional para establecer las formas de percepción del impuesto a los combustibles que mejor convengan a las modalidades de comercialización del producto, pudiendo incluso disponer que los importes correspondientes a la cancelación de dichos gravámenes se facturen y perciban separadamente de la retención, pero en la misma oportunidad y bajo las mismas condiciones que las empresas establezcan para estas últimas, y asimismo para establecer las normas con arreglo a las cuales deberá hacerse efectiva, en su caso, la responsabilidad personal y solidaria de la empresas públicas y privadas respecto del pago del impuesto".

CAPITULO XII

REGALIAS PETROLIFERAS Y GASIFERAS

Art. 32.- Incorpóranse a el artículo 1° de la Ley N° 23.678, los siguientes párrafos:

"Para las regalías a liquidar correspondientes al mes de julio de 1989 y las sucesivas, el valor el valor 'Boca de Poso' que resulte de la aplicación de la presente ley no podrá acceder al del precio del petróleo internacional que le sirve de referencia, correspondiente al mes anterior a la liquidación, ni ser inferior al ochenta por ciento (80%) de dicho precio.

Dicho precio internacional será el promedio de los precios oficiales FOB de exportación por metro cubico de los petróleos crudos 'Arabian Light', 'Arabian Médium' 'Kuwait', 'Tía Juana Light' y 'Bonniy Light' de la publicación Platt 's Oilgram Price Report en la columna OSP de la tabla World Crude Oil Prices, expresado en dólares estadounidenses, vigente al mes inmediato anterior al de la producción de que se trate.

Para la conversión de dicho promedio de dólares por metro cubico a australes por metro cubico se tomara el tipo de cambio vendedor vigente en el Banco de la Nación Argentina al cierre del último día hábil inmediatamente anterior a aquel en que se liquida la regalía.

Para la determinación del precio de referencia del gas natural, se utilizara el setenta por ciento (70 %) del valor que resulte de equiparar, a equivalencias calóricas, el determinado precedentemente para el petróleo".

Art. 33.- Incorpóranse a la Ley N° 23.678 , como artículos 2° y 3°, los siguientes: " artículo 2° -La Autoridad y Aplicación procederá a descontar del precio de referencia dispuesto por el artículo 1° los gastos incurridos por el productor para colocar el petróleo y gas natural en condiciones de comercialización.

El descuento que se establezca no podrá exceder los valores internacionales reconocidos para la comercialización en condiciones similares, siempre que no superen el cuatro por ciento (4%) del valor "Boca de Poso" determinado en el artículo 1°.-.

El Poder Ejecutivo Nacional con la participación de la Provincias Productoras de Hidrocarburos modificara el decreto N° 1671/69 a fin de adecuarlo a lo dispuesto en este articulo".

"artículo 3° - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado u otros concesionarios liquidarán por estas obligaciones del Estado Nacional a favor de las provincias, en concepto de regalías de petróleo y gas natural, el doce por ciento (12%) de los valores resultantes de la aplicación de los artículos precedentes.

Las provincias podrán optar y convenir con la Secretaría de Energía el pago total o parcial en petróleo crudo, gas natural o derivados, de las regalías que les correspondan, los cuales tendrán libre disponibilidad para su comercialización externa o interna".

ARTICULO 34. - Durante los ciento ochenta (180) días, a contar desde la vigencia de esta ley, para la liquidación de regalías de petróleo, se tomara el ochenta por ciento (80%) del precio internacional determinado según lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 23.678 (texto modificado por la presente), y para las de gas natural el setenta por ciento (70%) del precio internacional del petróleo a valor calórico equivalente.

CAPITULO 13

MODIFICACION DE LA LEY N. 23.664

Art. 35. - Modificase el artículo 1° de la Ley N° 23.664, que quedara redactado de la siguiente forma:

" Artículo 1- Las mercaderías que se importen o se exporten bajo los regímenes de destinación definitiva de importación o exportación para consumo, estén o no gravadas con derechos, y las que se importen o exporten temporeraente, abonarán en concepto de servicios de estadística una tasa del tres por ciento (3%), siendo de aplicación las disposiciones de los artículos 762 al 766 del Código Aduanero y sus reglamentaciones.

En los casos de las destinaciones suspensivas de importación o exportación temporaria, las operaciones ulteriores de reexportación para consumo o reimportación para consumo quedarán exentas de la tasa de estadística".

CAPITULO XIV

REGIMEN DE COMPENSACION DE CREDITOS Y DEUDAS DE PARTICULARES CON EL ESTADO NACIONAL Y CANCELACION DE SUS SALDOS NETOS

Art. 36 -El poder ejecutivo Nacional podrá establecer regímenes generales o especiales para determinar, verificar y conciliar el monto de las acreencias y deudas de particulares con el Estado Nacional en su conjunto, y con cada una de las entidades, cualquiera fuere su naturaleza jurídica incluida la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, al 30 de junio de 1989; proponer y concluir acuerdos y efectuar transacciones; establecer modalidades y plazos para su cancelación, aún proponiendo y aceptando refinanciamientos y novaciones de la deuda determinada, propendiendo en todos los casos al saneamiento tanto del Estado como del sector privado y declarando como paso previo a cualquier acción la inmediata compensación de pleno derecho de deudas y acreencias recíprocas, liquidas y exigibles entre los particulares y el sector público.

A estos efectos, se considera que el Estado Nacional y las entidades enumeradas precedentemente constituyen una misma y única unidad patrimonial, no aplicándose para este régimen los requisitos propios de la cesión de derechos y obligaciones de derecho común.

La autoridad de aplicación de este régimen será el Ministerio de Economía , con participación de la Dirección General del Cuerpo de Abogados del Estado y del Banco central de la República Argentina.

CAPITULO XV

REGIMEN DE COMPENSACION DE CREDITOS Y DEUDAS DEL SECTOR PUBLICO

Art. 37.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a establecer regímenes generales o particulares de compensación de deudas y créditos del Tesoro Nacional, al 30 de junio de 1989, con otros entes no financieros del sector público nacional, provincial o municipal incluidos los gobiernos provinciales o municipales, y con aquellos entes en los que el Estado Nacional, Provincial o Municipal tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de la voluntad societaria, cualquiera sea la naturaleza jurídica

de ellos, como asimismo, establecer regímenes de compensación para entes del sector público nacional entre sí, o con entes de los gobiernos provinciales.

CAPITULO XVI

DEUDA PUBLICA INTERNA

Art. 38.- Confiérese fuerza de ley a las disposiciones de los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional N. 377, del 27 de julio de 1989, y 570, del 18 de agosto de 1989, cuyos textos se incorporan como anexo al texto de la presente ley.

CAPITULO XVII

MERCADO DE CAPITALS

Art. 39.- Deróganse con el alcance fijado en el párrafo siguiente los artículos 22 al 29 y 61 al 65 de la Ley N° 20.643, sus modificatorias y complementarios. Las personas jurídicas en cuyos estatutos, cartas orgánicas, contratos constitutivos o instrumentos por los que rijan su actividad, se haya limitado la emisión de títulos privados emitidos en serie y certificados provisionales a los concebidos como nominativos no endosables o escriturales, podrán emitirlos en el futuro o convertir los ya emitidos en títulos de cualquiera de las formas que según su ley de circulación sean admitidos por las leyes generales, sin necesidad de reformas de los precitados instrumentos. La decisión de conversión de los ya emitidos podrá ser adoptada por la asamblea o reunión de socios con competencia para asuntos ordinarios.

Mantiénesse la vigencia de las normas citadas en el párrafo primero del presente artículo respecto de aquellas categorías de personas jurídicas cuyo objeto o actividad afecte a criterio del Poder Ejecutivo Nacional, el interés, la defensa o la seguridad del Estado.

Art. 40.- Las sociedades de capital y cooperativas tendrán libertad para emitir títulos valores en serie ofertables públicamente, en los tipos y con las condiciones que ellas mismas elijan. Se comprende en esta facultad a la denominación del tipo o clase de títulos, su forma de circulación, garantías rescates, plazos, convertibilidad o no, derechos de los terceros portadores y cuantas más regulaciones hagan a la configuración de los derechos de las partes interesadas.

Esta facultad deberá ejercerse conforme a la Ley N. 17.811 y demás disposiciones normativas pertinentes.

Art. 41.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a dictar las normas necesarias para afianzar el funcionamiento del mercado de capitales, preservando las modalidades de las operatorias propias de las bolsas y mercados de valores y las del mercado abierto, promoviendo su integración, sin afectar individualidades ni la eficacia de los deberes y responsabilidades que establece la Ley N° 17.811, mediante sistemas eficientes de comunicaciones e informática para llevar transparencia e igualdad de oportunidades de inversión a todas las plazas del país, asegurando la realidad, publicidad y registro fehaciente de las operaciones, así como el pago de los gravámenes correspondientes, dentro de los principios de equidad y proporcionalidad establecidos en nuestra Constitución Nacional. Los emisores tendrán, en todos los casos, la libertad de elección de los mercados de negociación de sus propios títulos valores.

Asimismo, facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a dictar las normas tendientes a eliminar las restricciones vigentes para la existencia de más de un ente cuya función sea la de recibir depósitos colectivos de títulos valores públicos o privados, garantizando un régimen de competencia: y las que resulten necesarias para instrumentar la eliminación del régimen de nominatividad obligatoria de títulos valores privados con oferta pública.

CAPITULO XVIII

DEL EMPLEO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, EMPRESAS Y SOCIEDADES

Art. 42.- En el ámbito del Poder Legislativo Nacional, del Poder Judicial de la Nación, de la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes previsionales del sector público y todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza, no se podrá, durante el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, efectuar contrataciones o designaciones de personal que importen incrementar el gasto por ese concepto. Los actos que así lo dispongan serán nulos y no producirán ningún efecto.

La prohibición establecida en el párrafo precedente no alcanza a aquellos organismos que cuenten con vacantes a cubrir en sus estructuras.

Las excepciones a esta norma deberán establecerse por acto administrativo expreso, individual para cada caso y fundado en la determinación objetiva de su necesidad, adoptadas por el Poder Ejecutivo Nacional en Acuerdo General de Ministros, por acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por acuerdo de los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional y en el ámbito del Tribunal de Cuentas de la Nación, mediante acuerdos plenarios de sus miembros.

El Poder Ejecutivo Nacional podrá reubicar al personal de los entes mencionados en el primer párrafo, a fin de obtener una mejor racionalización de los recursos humanos existentes, dentro de la zona geográfica de su residencia y escalafón en que reviste.

Análoga regulación a la prescripta en este artículo regirá en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Art. 43.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a disponer en el ámbito del sector público medidas que aseguren eficiencia y productividad, entre otras, las siguientes:

- a) Participación de empleados, obreros y/o usuarios en el seguimiento del desempeño de los establecimientos y entidades públicas a través de mecanismos de información y consulta.
- b) Participación de empleados, obreros y usuarios en la gestión, las ganancias y la representación en los directorios de establecimientos de entidades públicas.
- c) Participación de empleados, obreros y usuarios en la propiedad de establecimientos y entidades públicas, a través de cooperativas y Programas de Propiedad Participada.

Art. 44.- Encomendase al Poder Ejecutivo Nacional la revisión de los regímenes de empleo, fueren de función pública o laborales, vigentes en la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes previsionales del sector público y/o todo otro ente estatal cualquiera fuere su naturaleza, a efectos de corregir los factores que pudieren atentar contra los objetivos de eficiencia y productividad señalados en el artículo anterior. A tal fin, entre otros medios, la convocatoria y/o creación de las instancias de negociación colectiva con las asociaciones gremiales de trabajadores que representan a los distintos segmentos del personal, posibilitarán acuerdos paritarios para la ejecución de lo dispuesto en este artículo.

Art. 45.- Las políticas salariales que se instrumenten a partir del 1 de agosto de 1989, al personal de la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, bancos oficiales, obras sociales y organismos o entes previsionales del sector público, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, se trate de personal sujeto o no al régimen de convenciones colectivas de trabajo, deberán expresamente excluir la aplicación de toda fórmula para la determinación de las remuneraciones en función de coeficientes, porcentajes, índices de precios de referencia o cualquier otro medio de cálculo que tenga como base retribuciones distintas a las del propio cargo o categoría, o norma que establezca la automática aplicación de mejores beneficios correspondientes a otros cargos, sectores, categorías laborales o escalafonarias o funciones cuando ellas no se ejerzan efectivamente.

En tanto lo establecido en el párrafo anterior afecte los convenios colectivos de trabajo vigentes, el sistema de remuneraciones que los reemplace será materia de las comisiones negociadoras de los convenios colectivos de trabajo.

Sédense por el plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la vigencia de la presente ley, la vigencia de los regímenes legales de determinación de las remuneraciones del personal de los Poderes Legislativo y Judicial de la Nación. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de la Nación en ejercicio de sus atribuciones, harán suya la política salarial del Poder Ejecutivo Nacional para sus empleados, dictando las resoluciones y actos que fueren pertinentes a efectos de fijar las remuneraciones del personal.

En el plazo antes referido, los Presidentes de las Cámaras Legislativas de la Nación redactarán y someterán a ambos cuerpos los proyectos de reglamentación de un nuevo escalafón y de los convenios colectivos de trabajo.

Invítase a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a adoptar procedimientos análogos con relación a las remuneraciones del Poder Judicial de la Nación.

Invítase a las Provincias a dictar normas análogas a las establecidas en este artículo. Las Provincias que dentro de los ciento ochenta (180) días de la entrada en vigencia de esta ley no hayan sancionado tales normas, no podrán recibir ningún tipo de aporte del Tesoro Nacional destinado, directa o indirectamente, a financiar incrementos salariales no ajustados a las normas de este artículo.

Art. 46.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional para que, en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada o descentralizada disponga la baja del personal vinculado a aquella por una relación de función o empleo público, designado sin concurso, que gozare de estabilidad y revistiere en una de las dos máximas categorías del respectivo escalafón, estatuto u ordenamiento vigente.

Las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo Nacional en este artículo serán ejercidas, en su ámbito, por el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobernador del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La facultad conferida precedentemente deberá ejercerse dentro del plazo de sesenta (60) días contados a partir de la vigencia de la reglamentación de esta ley, cuando razones de servicio así lo aconsejen, bastando la invocación de estas últimas como suficiente motivación para otorgar legitimidad al acto pertinente.

Art. 47.- El monto indemnizatorio que corresponda abonar por la baja dispuesta como consecuencia del ejercicio de la atribución conferida en el artículo anterior será un mes de la mayor remuneración, por un (1) año de antigüedad o fracción mayor de tres (3) meses.

El monto total de la indemnización se hará efectivo en el término de los diez (10) días corridos desde el momento que se dispone la baja.

CAPITULO XIX

INDEMNIZACION POR ANTIGÜEDAD O POR DESPIDO

Art. 48.- Sustitúyese el artículo 245 del régimen de contrato de trabajo aprobado por la ley N° 20.744 (t.o. 1976). por el siguiente:

"Artículo 245.- Indemnización por antigüedad o despido. En los casos de despidos dispuestos por el empleador sin justa causa, habiendo o no mediado preaviso, este deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses tomando como base la mejor remuneración mensual normal y habitual percibida durante el último año o durante el plazo de prestación de servicio.

El importe de esta indemnización en ningún caso podrá ser inferior a dos (2) mese de sueldo calculados en base al sistema del párrafo anterior".

CAPITULO XX

SOCIEDADES COMERCIALES

Art. 49.- Durante el plazo de ciento ochenta (180) días a partir de la vigencia de la presente ley no serán de aplicación los artículos 94 inc. 5 y 206 de la Ley de Sociedades Comerciales (Ley N° 19.550 t.o. 1984).

CAPITULO XXI

COMERCIO Y ABASTECIMIENTO

Art. 50.- Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional, por el plazo de ciento ochenta (180) días desde la vigencia de la presente ley, a autorizar la importación de aquellas

mercaderías cuyos precios superen los niveles razonables, o respecto de las cuales no exista abastecimiento suficiente para el mercado interno.

Esta facultad podrá ser ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional, no obstante las prohibiciones que al respecto contengan leyes especiales.

CAPITULO XXII

OPERACIONES CONSULARES

Art. 51.- Los actos previstos en los artículos 331, 333 y 334 del Reglamento Consular podrán ser realizadas a opción desinteresado en las oficinas consulares de la República en el exterior o en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Si se realizaren el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el arancel será abonado exclusivamente en divisas en la forma en que determine dicho Ministerio y se depositarán en la cuenta que se abrirá en el Banco de la Nación Argentina, quedando facultado el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a transferir dichos importes en divisas a las cuentas establecidas de acuerdo con el artículo 1 del Decreto Ley N. 13.113/62, sustituido por el Decreto Ley N. 464/63.

CAPITULO XXIII

SANEAMIENTO DE OBRAS SOCIALES

Art. 52.- Créase una Comisión de Saneamiento de Obras Sociales, integrada por un representante del Ministerio de Salud y Acción social, uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, uno del Ministerio de Economía, uno de la ANSSAL y uno de la Obras Sociales provinciales, a los efectos de la aplicación de las normas del presente Capítulo.

Art. 53.- El Poder Ejecutivo Nacional podrá otorgar a los agentes del Seguro Nacional de Salud y las Obras Sociales provinciales los financiamientos necesarios para atender los pasivos originados, directamente, en sus prestaciones médico asistenciales o destinados a la subsistencia de sus afiliados que registrare al 31 de julio de 1989, que no se encontraren prescriptos.

Art.,. 54.- A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, los agentes del Seguro Nacional de Salud deberán presentar una solicitud debidamente fundada ante la Comisión creada por el artículo 52, la que por resolución determinará la procedencia o no de los recursos solicitados.

Art. 55.- El Poder Ejecutivo Nacional, una vez acordados los financiamientos solicitados, los asignará en hasta veinticuatro (24) cuotas trimestrales, requiriendo en oportunidad de cada pago la conformidad de la Comisión creada por el artículo 52, la que efectuará el control de la aplicación de aquellos.

CAPITULO XXIV

INSTITUTOS Y ORGANISMOS AUTARQUICOS NACIONALES

Art. 56.- Los Presidentes o máxima autoridad ejecutiva de los institutos y organismos autárquicos nacionales no financieros, cuyas funciones tengan incidencia directa o indirecta en la actividad comercial o industrial nacional, deberán proponer al Consejo Directivo u órgano de administración correspondiente las medidas que estimen

necesarias y convenientes para mejorar la eficiencia y eficacia de las prestaciones y cometidos asignados al organismo. Será también competencia exclusiva de los Presidentes o máxima autoridad ejecutiva de los institutos y organismos autárquicos, nacionales indicados, designar, trasladar, promover y remover a su personal.

Art. 57.- Los agentes que ejerzan el control de la actividad respectiva, cualquiera sea la denominación técnica del cargo, deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser argentinos, mayor de edad.
- b) Poseer idoneidad o el título habilitante específico que determine la reglamentación pertinente.

El desempeño de estas funciones será incompatible con el ejercicio de actividades de cualquier naturaleza vinculadas directa o indirectamente con la industria o comercio respecto de la cual ejerza su función, resultándoles aplicables también las prohibiciones e incompatibilidades que establece la Ley N. 22.140 para el personal de la Administración Pública Nacional.

Art. 58.- Derógase el inciso h) del artículo 8° de la Ley 14.878.

CAPITULO XXV

PROCEDIMIENTO IMPOSITIVO

Art. 59.- Modifícase la Ley N° 11.683 (t.o. 1978) y sus modificaciones, de la siguiente forma:

- a) Incorpóranse a continuación del primer párrafo del artículo 39, los siguientes:

" La Dirección Nacional Impositiva podrá, en los casos de contribuyentes y responsables concursados, otorgar facilidades especiales para el ingreso de las deudas privilegiadas relativas a tributos y sus actualizaciones a cargo de aquella originadas con anterioridad al auto de iniciación de l concurso preventivo o auto declarativo de quiebra, estableciendo al efecto plazos y condiciones para dicho acogimiento.

Asimismo, la Dirección General Impositiva podrá votar favorablemente en las condiciones que se fijen en las propuestas judiciales de acuerdos preventivos o resolutorios, por créditos quirografarios en tanto se otorgue al crédito fiscal idéntico tratamiento que al resto de las deudas quirografarias".

- b) Sustitúyese el primer párrafo del artículo 111 por el siguiente:

" El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para disponer por el término que considere conveniente, con carácter general o para determinadas zonas o radios, la reducción parcial de la actualización prevista en los artículos 115 y siguientes, la exención total o parcial de multas, accesorios por mora, intereses punitivos y cualquier otra sanción por infracciones relacionadas con todos o cualquiera de los gravámenes cuya aplicación, percepción y fiscalización están a cargo de la Dirección General Impositiva, a los contribuyentes o responsables que regularicen espontáneamente su situación dando cumplimiento a las obligaciones omitidas y denunciando en su caso la posesión o tenencia de efectos en contravención, siempre que su presentación no se produzca a raíz de una inspección iniciada, observación de parte de la repartición

fiscalizadora o denuncia presentada, que se vincule directa o indirectamente con el responsable".

c) Sustitúyese el tercer párrafo del artículo 115 por el siguiente:

" A los efectos indicados en el párrafo anterior, el importe en concepto de actualización más los intereses resarcitorios no podrá exceder del que resulte de aplicar al monto adeudado el doble de la tasa de interés activa de cartera general utilizada por el Banco de la Nación Argentina en sus operaciones de crédito, sin perjuicio de la aplicación de los intereses punitivos en los casos en que proceda".

CAPITULO XXVI

VENTA DE INMUEBLES INNECESARIOS

Art. 60.- El Poder Ejecutivo Nacional centralizará, coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado, de sus entes descentralizado o de otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados, tengan participación total o mayoritaria de capital o de la formación de las decisiones societarias, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión.

Art. 61.- A los efectos indicados en el artículo anterior los organismos y entidades deberán presentar, dentro del plazo de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente ley la nómina de la totalidad de los inmuebles que posean y de los que se encuentren, además, en condiciones de ser vendidos y una estimación del plazo para proceder a su realización.

Igual remisión deberá realizarse con relación a los inmuebles con respecto a los cuales el Estado Nacional y sus entes descentralizados, sea locador o locatario.

Art. 62.- Sustitúyese el artículo 6° de la Ley N° 22.423 por el siguiente:

" Establécese que las entidades autárquicas nacionales, empresas, sociedades del Estado, encomendarán la venta de los inmuebles a ellas afectados, que resulten innecesarios para su gestión a la Secretaría de Hacienda, la cual imputará los importes que recaudare por dicho concepto a los recursos de la entidad. El régimen previsto en el presente artículo será de aplicación optativa para aquellas entidades que posean por sus estatutos capacidad para la realización de enajenaciones inmobiliarias. Con carácter previo a toda tramitación tendiente a la adquisición de inmuebles, los mencionados organismos deberán requerir información a la Secretaría de Hacienda sobre la existencia de bienes disponibles".

CAPITULO XXVII

ADECUACIONES DE LA "UNIDADES DE CUENTA DE SEGURO"

Art. 63.- Las obligaciones emergentes de los contratos de seguros, emitidos en "Unidades de Cuenta de Seguro" (UCS) se regirán durante el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la vigencia de la presente ley, por la metodología de cálculo que determine la Superintendencia de Seguros de la Nación para establecer el valor de dichas unidades.

Asimismo, en los juicios de contenido patrimonial derivados de Contratos de Seguros en los que tengan intervención unidades aseguradoras, para la actualización correspondiente a los meses de junio y julio de 1989, se aplicarán exclusivamente los porcentajes de ajuste que establezca la Superintendencia de Seguros de la Nación para los meses de agosto y setiembre de 1989 referidos al sistema de UCS. Durante el plazo establecido en la primera parte de este artículo, el porcentaje de actualización de las indemnización judiciales no podrán exceder los porcentajes que establezca la Superintendencia de Seguros de la Nación para el referido sistema.

CAPITULO XXVIII

REGIMEN PENAL TRIBUTARIO Y PREVISIONAL

Art. 64.- Será reprimido con prisión de (15) días a un (1) año el que no se inscriba como contribuyente, o como obligado al pago de aportes o contribuciones al sistema nacional de previsión social, si por la gran magnitud de sus operaciones, de sus beneficios o su patrimonio estuviera indudablemente obligado a hacerlo

Art. 65 - Será reprimido con prisión de quince (15) días a un (1) año el contribuyente, o el obligado al pago de aporte o contribuciones al sistema nacional de previsión social, que omita en sus declaraciones juradas una fuente de ingresos, bien gravado o actividad, de gran significación, en su integridad

Art. 66.- Será reprimido con prisión de quince (15) días a un (1) año el contribuyente, o el obligado al pago de aportes o contribuciones al sistema nacional de previsión social, que lleve doble juego de libros o registros contables, comprobantes o archivos, o pretenda hacer valer documentos simulados o falsos para justificar pasivos ficticios.

Art. 67.- Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años el agente de retención o percepción que no entregare a su debido tiempo el tributo o el aporte al sistema nacional de previsión social, en cuyo poder o custodia hubiera entrado por uno de esos títulos.

Art. 68.- Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años el que simule la existencia de inversiones con el objeto de obtener franquicias o desgravaciones impositivas o articule fraudulentamente regímenes de promoción o reintegros, reembolsos y recuperos, devoluciones de impuestos o subsidios de cualquier naturaleza.

Art. 69.- La expresión " proceso" del artículo 179, segundo párrafo del Código Penal, es comprensiva del procedimiento administrativo destinado a la determinación de un tributo o de una obligación debida al sistema nacional de previsión social.

Art. 70 - Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años el que con el fin de evadir total o parcialmente el pago de tributos o de aportes o contribuciones al sistema nacional de previsión social, hiciere valer ante la Autoridad de Aplicación figuras societarias o formas contractuales instrumentadas o registradas para simular relaciones o negocios, o con el mismo objeto recurra a la interposición de personas físicas o jurídicas.

Art. 71.- Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años el contribuyente que efectúe facturaciones o valuaciones en exceso o en defecto en materia de importación o exportación.

Art. 72.- El que personalmente realizare alguno de los hechos punibles previstos en el presente Capítulo en representación de una persona física o jurídica será tenido como autor sin perjuicio de las reglas comunes sobre autorías y participación criminal.

Art. 73.- Las penas previstas en este Capítulo se incrementarán en un tercio de su mínimo y de su máximo cuando el obligado desarrollare con carácter principal una actividad financiera no autorizada.

Art. 74.- La sentencia condenatoria por alguno de los delitos previstos en este Capítulo será publicada en un periódico de circulación general en el lugar de comisión del hecho, a costa del condenado.

Art. 75 - La comisión culposa de los hechos tipificados en este Capítulo solo acarreará las sanciones que establecen las leyes tributarias o previsionales.

Art. 76 - La pena de prisión establecida por esta ley y sus accesorios en su casa serán impuestas sin perjuicios de las sanciones fiscales o previsionales previstas por la legislación vigente, las que continuarán siendo aplicadas por las autoridades administrativas competentes.

Art. 77.- Los procedimientos de determinación tributaria o previsional o de aplicación de sanciones por organismos administrativos, así como también las resoluciones que en ellos se dicten no constituirán cuestiones judiciales a las querellas que se interpongan por la autoridad administrativa competente, ni a las sentencias que recaigan en los procesos establecidos en la presente ley.

Art. 78.- No se procederá a formar causa por uno de los delitos previstos en este Capítulo sino que por querrela de la autoridad administrativa encargada de la recaudación del tributo, o de la obligación con el sistema nacional de previsión social.

Art. 79.- PROCEDIMIENTO. Si se tratare de un tributo cuya recaudación este a cargo del Estado Nacional, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur ,o de una obligación previsional con el sistema nacional de previsión social, la autoridad administrativa, cuando tuviere motivo bastante para presumir la comisión de uno de los delitos previstos en el presente Capítulo, dispondrá la verificación a que este legalmente facultada.

Si de la verificación practicada resultare mérito bastante, emplazara personalmente al presunto responsable penal, acordándolo quince (15) días para que presente su descargo y ofrezca las pruebas que hagan a su derecho.

Vencido este plazo y producida la prueba que sea pertinente, la autoridad administrativa dispondrá la promoción de querrela, si correspondiere.

En caso contrario, decretará el archivo de las actuaciones o la sustanciación administrativa a que hubiere lugar. La agregación de nuevos elementos de juicio dará lugar a la reclamación de obligaciones de contenido patrimonial, pero no hará admisible la instauración de causa criminal por los mismos hechos.

Art. 80. - Si en la oportunidad prevista en el primer párrafo del artículo precedente el emplazado admitiere su responsabilidad se dispondrá el archivo de las actuaciones. Este beneficio solo será aplicable una vez y el emplazado, deberá dar cumplimiento en ese

acto a las obligaciones materia de la investigación, al pago de las sumas adeudadas con su actualización y accesorios y a la oblación voluntaria de una multa de igual importe, también debidamente actualizado. Si no existieren sumas adeudadas, la multa será equivalente a cinco (5) veces el salario vital, mínimo y móvil del momento del pago.

Art. 81.- COMPETENCIA. La Justicia Federal y la Justicia en lo Penal Económico, si se tratare de hechos cometidos en la Capital Federal, será competente para conocer en los delitos previstos en este Capítulo, cuando la recaudación de los tributos esté a cargo del Estado Nacional o se trate de obligaciones con el sistema nacional de previsión social.

Si la recaudación de los tributos correspondiere a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, será competente la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

Si la recaudación de los tributos correspondiere a Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, será competente la Justicia Nacional de ese Territorio.

En los casos del presente artículo, los organismos a cuyo cargo esté la recaudación de los tributos o de los aportes o contribuciones al sistema nacional de previsión social, deberán asumir en el proceso la función de parte querellante, en los términos del artículo 170 del Código de Procedimientos en Materia Penal de la Nación.

Cuando se trate de tributos cuya recaudación esté a cargo de los estados provinciales, el trámite previo a la denuncia o querrela requerida por el artículo 78 será regulado por las normas provinciales, las que establecerán asimismo el órgano judicial competente en su jurisdicción.

Art. 82.- Deróganse los artículos 46, segundo párrafo, 47, segundo párrafo, 48, 49, 50 y 77 de la Ley 11.683 (t.o. en 1978 y sus modificaciones) y el artículo 17 de la Ley N° 17.250 y sus modificaciones.

Art. 83.- VIGENCIA. Las disposiciones de este Capítulo entrarán en vigencia el 1° de enero de 1990.

CAPITULO XXIX

CONVENIOS INTERNACIONALES

Art. 84.- El Poder Ejecutivo Nacional centralizará, coordinará e impulsará las acciones tendientes a agilizar la instrumentación de aquellos convenios internacionales cuya inmediata aplicación coadyuven a la superación de la emergencia económica que se declara por la presente ley.

A ese efecto instrumentará los programas que atiendan prioritariamente a la superación de la emergencia social; al saneamiento, aumento de la productividad y la eficiencia del Sector Público (centralizado y descentralizado) y a las inversiones privadas en emprendimientos conjuntos, especialmente los dirigidos a la exportación.

Art. 85.- A los fines previstos en el artículo anterior facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a la creación, supresión o transformación de organismos, comisiones y/o a la transferencia de atribuciones legales en el área de la Administración centralizada y descentralizada, con excepción de lo establecido en la Ley N. 23 594.

Art. 86.- Exceptúanse de todo impuesto, gravamen, derecho aduanero y toda otra carga fiscal o aquellas importaciones originadas en donaciones efectuadas por estados extranjeros o instituciones de derecho público extranjero en favor del Estado Nacional, de Estados provinciales, de municipalidad y de personas jurídicas de derecho público y de entidades o asociaciones civiles sin fines de lucro.

Exímense asimismo las importaciones antes mencionadas de las disposiciones en materia de reserva de cargas en favor de buques de bandera nacional.

CAPITULO XXX

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Art. 87.- Los plazos de ciento ochenta (180) días fijados en esta ley para cada una de las medidas específicas dispuestas podrán ser prorrogados por el Poder Ejecutivo Nacional por una única vez y por igual período.

Art. 88.- COMISION BICAMERAL. Créase en el ámbito del Congreso Nacional una Comisión Bicameral integrada por seis (6) Senadores y seis (6) Diputados, elegidos por sus respectivos Cuerpos, quienes establecerán su estructura interna.

Dicha Comisión tendrá como misión constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional, a los efectos del cumplimiento de la presente ley y sus resultados, debiendo informar a los respectivos Cuerpos Legislativos sobre el proceso de emergencia económica y su evolución, conforme las disposiciones de esta ley.

Para cumplir su cometido, la citada Comisión deberá ser informada periódicamente de toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la presente ley, remitiéndosele la información y la documentación pertinente a tal efecto.

Podrá requerir información, formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes y emitir dictamen en los asuntos a su cargo.

Art. 89.- Esta ley se aplicará también en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de acuerdo a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 90.- El Poder Ejecutivo Nacional y todos sus organismos dependientes deberán tener en cuenta en la reglamentación y aplicación de la presente ley la necesidad de no afectar los objetivos de la política de frontera establecidos en la Ley N° 18 575.

Art. 91.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá poner en conocimiento del congreso de la Nación cada una de las medidas que adopte en ejercicio de las facultades que se le confieren por la presente ley.

Art. 92.- Esta ley entrara en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 93.- Todo conflicto normativo relativo a la aplicación de la presente ley deberá resolverse en beneficio de esta última.

Art. 94.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional ALBERTO REINALDO PIERRI - EDUARDO A. DUHALDE - Esther Haydeé PEREYRA ARANDIA DE PEREZ PARDO. Alberto J.B. IRIBARNE

Anexo 3 – Decreto de Desregulación económica

DESREGULACION ECONOMICA

Decreto 2284/91

Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Entes Reguladores. Reforma Fiscal. Mercado de Capitales. Sistema Unico de la Seguridad Social. Negociación Colectiva. Disposiciones Generales.

Bs. As., 31/10/91

VISTO las Leyes N° 23.696, N° 23.697 y N° 23.928 y el Decreto N° 2.476 del 26 de noviembre de 1990, y

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

CAPITULO I

DESREGULACION DEL COMERCIO INTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS

Artículo 1° — Déjense sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio nacional, las limitaciones a la información de los consumidores o usuarios de servicios sobre precios, calidades técnicas o comerciales y otros aspectos relevantes relativos a bienes o servicios que se comercialicen, y todas las otras restricciones que distorsionen los precios de mercado evitando la interacción espontánea de la oferta y de la demanda.

Quedan excluidas del alcance del presente artículo únicamente aquellas actividades que, a juicio de la autoridad de aplicación, se vinculen directamente con la defensa nacional, la seguridad interior o la provisión de servicios públicos que constituyan monopolios naturales o jurídicos, regulados estos últimos por leyes específicas.

Art. 2° — La autoridad de aplicación de la Ley N° 22.262 podrá incorporar a su competencia y juzgar los actos y conductas excluidos por el Artículo 5° de la mencionada Ley, cuando considere que los mismos causan perjuicios reglados en las disposiciones contenidas en el Artículo 1° de la citada Ley.

Art. 3° — Con motivo de la investigación de hechos comprendidos en el Artículo 1° de la Ley N° 22.262, la autoridad de aplicación de la misma podrá, en cualquier estado de la causa, emitir orden de cese, cuando la conducta de la imputada pudiere causar daños o perjuicios irreversibles e irreparables. Dicha orden se ejercerá prudentemente y estará sujeta a los recursos regulados en las normas pertinentes.

Art. 4° — Suspéndese el ejercicio de las facultades otorgadas por la Ley N° 20.680, el que solamente podrá ser reestablecido, para utilizar todas o cada una de las medidas en ella articuladas, previa declaración de emergencia de abastecimiento por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION, ya sea a nivel general, sectorial o regional.

Se exceptúa de lo prescripto en el párrafo anterior las facultades otorgadas en el Artículo 2° inciso c), continuando en vigencia para este supuesto particular las normas sobre procedimientos, recursos y prescripción previstas en la mencionada Ley.

Art. 5° — Libérase y desregúlase el transporte automotor de cargas por carretera, como así también la carga y descarga de mercaderías y la contratación entre los transportistas y los dadores de carga en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las normas de policía relativas a la seguridad del transporte y a la preservación del sistema vial.

Art. 6° — La PROCURACION GENERAL DE LA NACION instará ante la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION la declaración de inconstitucionalidad de normas provinciales contrarias a la libertad de comercio y transporte interjurisdiccional en las causas sometidas a su resolución.

Art. 7° — Déjense sin efecto todas las restricciones al comercio mayorista de productos alimenticios perecederos. La autoridad de aplicación redefinirá en cada caso los perímetros de protección establecidos en base a la Ley N° 19.227, conforme a la facultad otorgada por su Artículo 7°, de modo de propender al libre juego de la oferta y de la demanda y al acortamiento de los circuitos de comercialización.

Art. 8° — Déjense sin efecto las declaraciones de orden público establecidas en materia de aranceles, escalas o tarifas que fijen honorarios, comisiones o cualquier otra forma de retribución de servicios profesionales, no comprendidos en la legislación laboral o en convenios colectivos de trabajo, en cualquier clase de actividad, incluyendo los mercados de activos financieros u otros títulos, establecidos, aprobados u homologados por leyes, decretos o resoluciones.

Art. 9° — Prohíbese toda forma directa o indirecta de cobro centralizado de las retribuciones mencionadas en el artículo precedente, a través de entidades públicas o privadas. Esta prohibición no afecta el cobro de la matrícula, cuotas sociales o de otras sumas de dinero por conceptos análogos, que perciban dichas entidades de sus miembros o asociados, cuando hubieran sido pactados libremente.

Art. 10. — Los peritos designados de oficio para intervenir en un proceso judicial o arbitral de cualquier naturaleza estarán sujetos exclusivamente a los honorarios regulados en dicho procedimiento. En los casos de honorarios regulados judicialmente o por un tribunal arbitral, no son oponibles a la parte condenada en costas las convenciones entre la parte vencedora y sus letrados, apoderados o peritos.

Art. 11. — Ninguna entidad pública o privada podrá impedir, trabar, ni obstaculizar directa o indirectamente la libre contratación de honorarios, comisiones o toda otra forma de retribución, no comprendidos en la legislación laboral o en convenios colectivos de trabajo, por la prestación de servicios de cualquier índole, cuando las partes deseen apartarse de las escalas vigentes.

Art. 12. — Déjense sin efecto en todo el territorio de la Nación todas las limitaciones al ejercicio de las profesiones universitarias o no universitarias, incluyendo las limitaciones cuantitativas de cualquier índole, que se manifiesten a través de prohibiciones u otras formas de restricciones de la entrada a la actividad de profesionales legalmente habilitados para el ejercicio de su profesión.

Déjense sin efecto las restricciones cuantitativas establecidas por la Ley N° 12.990.

El MINISTERIO DE JUSTICIA deberá dictar dentro de los TREINTA (30) días las normas reglamentarias pertinentes.

Art. 13. — Cualquier persona física o jurídica de cualquier naturaleza podrá ser propietaria de farmacias, sin ningún tipo de restricción de localización.

Art. 14. — Autorízase la venta de especialidades medicinales catalogadas como de expendio libre por autoridad sanitaria, en aquellos establecimientos comerciales no comprendidos en la Ley N° 17.565.

Art. 15. — Autorízase la venta de especialidades medicinales en aquellos establecimientos comerciales que habiliten espacios especialmente acondicionados para funcionar como farmacias en las condiciones que determine la autoridad de aplicación de la Ley N° 17.565.

Art. 16. — Autorízase la importación de medicamentos elaborados y acondicionados para su venta al público a laboratorios, farmacias, droguerías, hospitales públicos y privados, y obras sociales.

Art. 17. — Suprímese toda restricción de horarios y días de trabajo en la prestación de servicios de carga y descarga y toda otra tarea necesaria para el pleno funcionamiento de los puertos en forma ininterrumpida, sin perjuicio de los derechos individuales del trabajador.

Art. 18. — Suprímese toda restricción de horarios y días de trabajo en la prestación de servicios de venta, empaque, expedición, administración y otras actividades comerciales afines, sin perjuicio de los derechos individuales del trabajador.

CAPITULO II

DESREGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR

Art. 19. — Suprímense todas las restricciones, los cupos y otras limitaciones cuantitativas a las importaciones y a las exportaciones para mercaderías, de acuerdo a lo que disponga la autoridad de aplicación.

Art. 20. — Déjanse sin efecto todas las intervenciones, autorizaciones o cualquier acto administrativo de carácter previo sobre las operaciones de exportación y sobre la documentación aduanera con la que se tramitan los embarques. Exceptúanse las restricciones o autorizaciones requeridas en aplicación de acuerdos o tratados internacionales; por la aplicación de normas de carácter sanitario cuando éstas sean obligatorias y no puedan ser efectuadas por órganos privados; y las relativas a la preservación de la fauna o flora silvestres o del medio ambiente. Exceptúase de lo dispuesto en los Artículos 1° y 2° de la Ley N° 22.802 a los productos y mercaderías destinados a la exportación.

Art. 21. — Deróganse las preferencias adicionales establecidas en los Artículos 3° y 11 del Decreto N° 1224 del 9 de noviembre de 1989, de Compre Nacional, las que sólo subsistirán a igualdad de precios entre los productos de origen nacional respecto a los importados o a igualdad de ofertas de obras o servicios entre empresas de capital nacional o extranjeras.

Art. 22. — La importación de productos de origen animal o vegetal, sus subproductos y derivados no acondicionados directamente para su venta al público será sometida a la

inspección sanitaria previa a su ingreso a plaza por parte del SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL y del INSTITUTO ARGENTINO DE SANIDAD Y CALIDAD VEGETAL según corresponda.

Art. 23. — La autoridad competente en la aplicación del Código Alimentario Argentino intervendrá en el registro de los productos alimenticios de importación acondicionados para su venta directa al público, de acuerdo a las normas vigentes en la materia. Los controles higiénico-sanitarios y bromatológicos de los mencionados productos serán posteriores al ingreso a plaza, sin perjuicio de la autorización de venta al público, excepto cuando se trate de productos cuyo acondicionamiento no asegure la estabilidad de sus condiciones sanitarias en cuyo caso el SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL y el INSTITUTO ARGENTINO DE SANIDAD Y CALIDAD VEGETAL, según corresponda, podrán efectuar controles previos al ingreso de acuerdo a lo prescripto en el artículo precedente.

Art. 24. — Los organismos mencionados en el Artículo precedente deberán habilitar delegaciones en todas las aduanas por donde ingresen en forma permanente o habitual dichos productos, con capacidad para inspeccionar y autorizar importaciones.

Art. 25. — Déjense sin efecto las intervenciones, autorizaciones o cualquier acto administrativo de carácter previo a la intervención de la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS para la importación de bienes no comprendidos en los artículos precedentes, con excepción de los productos peligrosos para la salud o al medio ambiente, de acuerdo a la legislación específica vigente.

Art. 26. — Déjense sin efecto todas las restricciones a las importaciones por origen y procedencia para mercaderías.

Art. 27. — Déjense sin efecto las reservas de carga establecidas por las Leyes N° 18.250, N° 22.763 y N° 23.341 sus modificatorias, reglamentarias y conexas.

Art. 28. — Déjase sin efecto la obligatoriedad del ingreso a depósito de las mercaderías importadas, establecida por la Ley N° 22.415. Dichas mercaderías serán despachadas de acuerdo con el procedimiento de "directo a plaza", salvo que el importador desee su ingreso a depósito o que así lo disponga expresamente y en cada caso la autoridad aduanera o sanitaria. El procedimiento de directo a plaza tendrá carácter obligatorio cuando no exista depósito acondicionado especialmente para la mercadería.

Art. 29. — Simplifícanse los requisitos para la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores de la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS. Se exigirá únicamente para la inscripción en el mencionado registro que las personas de existencia visible o ideal acrediten la inscripción en la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA a través de la Clave Unica de Identificación Tributaria (CUIT).

Art. 30. — Dispónese la liquidación de los impuestos internos de los productos importados simultáneamente con la de los demás tributos que gravan la importación para consumo, y su pago mediante boleta unificada en la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS. Esta norma se aplicará dentro de los SESENTA (60) días de la publicación del presente.

Art. 31. — La intervención de la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS se orientará el cumplimiento de las normas en materia tributaria y arancelaria, incluyendo el control de calidad y cantidad con fines de valoración y estadística, y al

control de las prohibiciones de importación y exportación de productos, no alcanzadas por el presente, de acuerdo a las disposiciones de la Ley N° 22.415.

La ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS tendrá por objeto fundamental preservar la renta fiscal, cuidando de no restringir la fluidez del comercio exterior. Sus verificaciones serán de carácter selectivo y no sistemático, de acuerdo a las directivas que al efecto impartan sus autoridades.

Art. 32. — El SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL, el INSTITUTO ARGENTINO DE SANIDAD y CALIDAD VEGETAL y la autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino deberán, en un plazo de NOVENTA (90) días, publicar el texto ordenado de las normas que rigen sus intervenciones de acuerdo a las disposiciones del presente Decreto, incluyendo los productos alimenticios acondicionados para su venta directa al público que, por su tipo de acondicionamiento, deban ser controlados con carácter previo a su ingreso a plaza. El mencionado texto deberá indicar claramente los plazos dentro de los cuales se realizarán las intervenciones y deberá estar a disposición del público en todos los locales de estos organismos, previéndose asimismo su venta libre.

Art. 33. — Establécese un régimen de importación temporaria de mercaderías para su posterior exportación de acuerdo a las modalidades que determine la autoridad de aplicación.

CAPITULO III

ENTES REGULADORES

Art. 34. — Disuélvense todas las unidades administrativas, de rango inferior a Dirección Nacional, General o equivalente, responsables del cumplimiento de las intervenciones y controles suprimidos por el presente. El personal de las mencionadas unidades deberá ser reasignado a otras funciones dentro de las jurisdicciones respectivas.

Art. 35. — Los registros estadísticos que eventualmente llevaren las unidades disueltas deberán ser remitidos dentro de los TREINTA (30) días de la publicación del presente al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS.

Art. 36. — Disuélvense los entes que se indican en el Anexo I que forma parte del presente Decreto.

Art. 37. — Transfiérese a la Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca las funciones de política comercial interna y externa de productos agropecuarios, incluyendo las relativas al cumplimiento de acuerdos internacionales, de la Junta Nacional de Carnes y de la Junta Nacional de Granos; y al Servicio Nacional de Sanidad Animal y al Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal, según corresponda, las atribuciones en materia de policía y certificaciones de calidad de acuerdo al Decreto Ley N° 6698/63 y a la Ley N° 21.740, sus modificatorias y normas reglamentarias dictadas en su consecuencia.

Art. 38. — Transfiérese a la SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA, a la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS, a la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA y al INSTITUTO ARGENTINO DE SANIDAD Y CALIDAD VEGETAL, el personal que revista en la Gerencia de Fiscalización de la

JUNTA NACIONAL DE GRANOS de acuerdo al ordenamiento estructural aprobado por Decreto N° 646/91.

Art. 39. — El personal de la JUNTA NACIONAL DE GRANOS que opere las unidades de campaña y elevadores terminales, el del MERCADO NACIONAL DE HACIENDA y el del MERCADO DE CONCENTRACION PESQUERA continuará desempeñando sus funciones hasta tanto haya concluido la privatización de las instalaciones de estos entes. Los bienes serán transferidos sin las prerrogativas establecidas por la Ley N° 22.260.

Art. 40. — Transfiérese a la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS, a la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA y al SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD ANIMAL el personal que revista en la Gerencia de Fiscalización y Control Técnico de la JUNTA NACIONAL DE CARNES de acuerdo al ordenamiento funcional aprobado por Decreto N° 743/91.

Art. 41. — Transfiérense a la SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA las funciones sobre comercialización de productos de pesca establecidas por la Ley N° 22.260.

Art. 42. — Autorízase a la SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA a designar un interventor liquidador en cada uno de los organismos disueltos de su jurisdicción, el que deberá cumplir su cometido dentro de un plazo de pesca establecidas por la Ley N° 22.260.

Art. 43. — Los bienes propiedad de los entes disueltos indicados en el Anexo I deberán ser transferidos al Estado Nacional, quien a través de los órganos competentes deberá proceder a su venta, salvo que en un plazo de SESENTA (60) días se disponga la transferencia de los mismos a la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS, a la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA, o a los entes que la autoridad de aplicación determine.

No estarán alcanzados por las disposiciones del presente artículo los elevadores que por su localización geográfica puedan dar lugar a la constitución de situaciones monopólicas o cuasimonopólicas, de acuerdo a lo que establezca la autoridad de aplicación. La privatización de estas unidades se efectuará, previa aprobación de un marco regulatorio adecuado, cuidando de evitar la constitución de tales situaciones.

Art. 44. — Autorízase a la SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA y al INSTITUTO ARGENTINO DE SANIDAD Y CALIDAD VEGETAL a ampliar su dotación de planta permanente, con el solo objeto de incorporar al personal de los entes disueltos de su jurisdicción que se requiera para el cumplimiento de las funciones transferidas a estos entes.

Art. 45. — Disuélvense los entes indicados en el Anexo II que forma parte del presente Decreto.

Art. 46. — Déjense sin efecto todas las regulaciones a la vitivinicultura, producción yerbatera, producción azucarera e industrias derivadas, establecidas por las Leyes N° 14.878, 17.848, 17.849, 21.502, 21.657, 23.149, 23.150, 23.550, 23.683, 20.371 y 19.597, sus modificatorias y reglamentaciones.

Art. 47. — Transfiérese a la SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO las funciones no eliminadas que la Ley N° 20.371 asigna a la COMISION REGULADORA DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE LA YERBA MATE.

Art. 48. — Libéranse los cultivos de nuevas plantaciones, la cosecha, la industrialización y la comercialización de yerba mate en todo el territorio nacional.

Art. 49. — Transfiérense a la SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO las funciones no eliminadas que la Ley N° 19.597 asigna a la DIRECCION NACIONAL DEL AZUCAR.

Art. 50. — Libérase el cultivo, la cosecha, la industrialización y comercialización de caña de azúcar y azúcar en todo el territorio nacional.

Art. 51. — Derógase el Decreto N° 1079 del 14 de junio de 1985 y sus modificatorios.

Art.52. — A partir del presente, queda liberada la plantación, implantación reimplantación y/o modificación de viñedos en todo el territorio de la Nación, así como la cosecha de uva y su destino para la industria, consumo en fresco y para otros usos, incluyendo la fabricación de alcohol.

Art. 53. — Libéranse la producción y comercialización de vino en todo el territorio nacional y elimínase toda modalidad de cupificación y bloqueo. Libérase la fecha de despacho al consumo interno de vinos de mesa nuevos que sean enológicamente estables, una vez finalizada la cosecha.

Art. 54. — Límitanse las facultades conferidas al INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA exclusivamente a la fiscalización de la genuinidad de los productos vitivinícolas. Bajo ningún concepto el mencionado ente podrá interferir, regular o modificar el funcionamiento del mercado libre. Las autoridades del mencionado ente serán un Presidente y un Vicepresidente, quedando suprimido el Consejo Directivo. El INSTITUTO NACIONAL DE VITIVINICULTURA deberá dentro de los sesenta (60) días del presente proceder a la reestructuración integral de su dotación de acuerdo a la limitación de las atribuciones del organismo.

Art. 55. — Derógase el Decreto N° 301 del 2 de marzo de 1989.

Art. 56. — Autorízase a la SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO a designar un interventor liquidador en cada uno de los organismos disueltos de su jurisdicción, el que deberá cumplir su cometido dentro de un plazo improrrogable de NOVENTA (90) días a contar de la vigencia del presente Decreto. Los bienes de propiedad de los entes disueltos deberán ser transferidos al Estado Nacional, quien a través de los órganos competentes deberá proceder a su venta, salvo que en un plazo de SESENTA (60) días se disponga la transferencia de los mismos a la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS , a la DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA o a los entes que la autoridad de aplicación determine.

Art. 57. — Autorízase a la SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO a ampliar su dotación de planta permanente, con el solo objeto de incorporar al personal de los entes disueltos de su jurisdicción que se requiera para el cumplimiento de las funciones transferidas a esa Secretaría.

Art. 58. — Déjense sin efecto las regulaciones del mercado de la leche e industria láctea establecidas por la Ley N° 23.359.

CAPITULO IV

REFORMA FISCAL

Art. 59. — Suprímese la sobretasa al vino, establecida por el inciso a) del Artículo 53 de la Ley de Impuestos Internos y su elevación establecida por el Artículo 18 de la Ley N° 23.550.

Art. 60. — Suprímense las contribuciones sobre comercialización interna o externa de carnes y sobre las comisiones de rematadores, martilleros o intermediarios en los negocios de ganados, carnes y subproductos establecidas en los incisos a) y b) del Artículo 16 de la Ley N° 21.740 y sus modificatorios.

Art. 61. — Suprímense las contribuciones sobre exportación e industrialización y venta de granos, establecidas en los incisos a) y b) del Artículo 13 del Decreto Ley N° 6698/63 y sus modificatorios.

Art. 62. — Suprímese la tasa sobre el valor de primera venta obtenido en la subasta establecido en el inciso a) del Artículo 7° de la Ley N° 22.260.

Art. 63. — Suprímese el impuesto previsto en el Artículo 9° inciso a) de la Ley N° 19.597 y sus modificatorios.

Art. 64. — Suprímese el impuesto móvil interno previsto en el inciso k) del Artículo 3° de la Ley N° 20.371. Derógase el Decreto N° 1257 del 3 de julio de 1991.

Art. 65. — Suprímense los impuestos establecidos por el Decreto Ley N° 18.231/43 y por el Artículo 8° del Decreto Ley N° 4.073/56 y sus modificatorios, y el impuesto establecido por el Artículo 1° de la Ley N° 13.235.

Art. 66. — Suprímense los impuestos establecidos en los artículos 47 inciso b), 48 (modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 20.531), 50, 51 y 52 de la Ley N° 13.273. Déjase sin efecto el Artículo 1° de la Ley N° 20.531.

Art. 67. — Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS a afectar a Rentas Generales, en la proporción que estime necesaria, los fondos previstos en el Artículo 23 inciso a), 24 y 25 de la Ley N° 19.800 y sus modificatorios y reglamentarios.

Art. 68. — Déjase sin efecto la desgravación impositiva de las tierras de baja productividad, prevista en la Ley N° 22.211.

Art. 69. — Suprímese el Arancel Consular establecido por la Ley N° 22.766 y el Decreto N° 1411/83, y derógase el Artículo 5° del Decreto N° 1.329/65, quedando suprimidas todas las intervenciones consulares para la documentación alcanzada por estas normas.

Art. 70. — La SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS afectará el CINCUENTA POR CIENTO (50 %) del producido de la tasa de estadística sobre importaciones a la Cuenta Especial Fondo Consular.

Art. 71. — Suprímese la Tasa de Estadística para las exportaciones establecida por el Artículo 1º de la Ley N° 23.664 y por el Artículo 35 de la Ley N° 23.697.

Art. 72. — Suprímese el Fondo de Promoción de Exportaciones. Derógase el Decreto N° 179/85.

Art. 73. — Suprímense los gravámenes establecidos en el Artículo 1º de la Ley N° 19.870 destinados al Fondo de la Marina Mercante.

Art. 74. — Deróganse los Decretos N° 6099/72, 4367/73, 2241/71 y 4758/73, relativos a la promoción de las industrias naval, aeronáutica y de maquinaria vial respectivamente.

Art. 75. — Deróganse los Decretos N° 3113/61, 5038/61, 843/66, 910/70, 345/88 y suprímese el registro de la actividad siderúrgica.

Art. 76. — Déjanse sin efecto las franquicias arancelarias concedidas a la importación de materias primas, insumos y materiales en general destinados a la producción de aluminio primario, establecidos por la Ley N° 19.188.

Art. 77. — Exímese de los impuestos instituidos por la Ley de Impuesto de Sellos (texto ordenado en 1986) y sus modificaciones, a los siguientes actos y operaciones:

a) Los instrumentos, actos y operaciones de cualquier naturaleza, incluyendo entregas y recepciones de dinero, vinculados y/o necesarios para posibilitar incrementos de capital social, emisión de títulos valores representativos de deuda de sus emisoras y cualesquiera otros títulos valores destinados a la oferta pública en los términos de la Ley N° 17.811, por parte de sociedades debidamente autorizadas por la COMISION NACIONAL DE VALORES a hacer oferta pública de dichos títulos valores. Esta exención ampara los instrumentos, actos, contratos, operaciones y garantías vinculadas con los incrementos de capital social y/o las emisiones mencionadas precedentemente, sean aquéllos anteriores, simultáneos, posteriores o renovaciones de estos últimos hechos, con la condición prevista en el presente Artículo.

b) Los actos y/o instrumentos relacionados con la negociación de las acciones y demás títulos valores debidamente autorizados para su oferta pública por la COMISION NACIONAL DE VALORES.

c) Las escrituras hipotecarias y demás garantías otorgadas en seguridad de las operaciones indicadas en los incisos precedentes, aun cuando las mismas sean extensivas a ampliaciones futuras de dichas operaciones.

d) Los hechos imposables calificados originalmente de exentos de acuerdo con los incisos precedentes, como consecuencia de su vinculación con las futuras emisiones de títulos valores comprendidas en el mismo, estarán gravados con el impuesto si en un plazo de NOVENTA (90) días corridos no se solicita la autorización para la oferta pública de dichos títulos valores ante la COMISION NACIONAL DE VALORES y/o si la colocación de los mismos no se realiza en un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días corridos a partir de ser concedida la autorización solicitada.

Art. 78. — Exímese del impuesto a las ganancias a los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, bonos y demás títulos valores obtenidas por personas físicas, jurídicas y sucesiones indivisas

beneficiarios del exterior (en cuyo caso no será de aplicación la limitación del Artículo 21 de la Ley de Impuesto a las Ganancias —texto ordenado en 1986—).

Art. 79. — Déjase sin efecto el impuesto a la transferencia de títulos valores creado por la Ley N° 21.280 y sus modificatorias y el impuesto adicional a la transferencia de títulos valores creado por la Ley N° 23.562 y sus modificatorias; y el impuesto sobre las ventas, compras, cambios o permutas de divisas establecido por la Ley N° 18.526 (texto ordenado en 1987) y sus modificatorias.

Déjense sin efecto las exigencias de plazos mínimos de amortización fijadas en el apartado 4 del Artículo 36 de la Ley N° 23.576 (modificado por la Ley N° 23.962), sin perjuicio de las facultades del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA. El tratamiento impositivo previsto para las obligaciones negociables en los Artículos 36 y 36 bis de la citada norma, considerando la modificación introducida por el presente, será aplicable igualmente a los títulos públicos y a las acciones, a sus rentas y dividendos.

CAPITULO V

MERCADO DE CAPITALES

Art. 80. — Compete a la COMISION NACIONAL DE VALORES establecer los requisitos de información a los que deberán sujetarse las sociedades emisoras que hagan oferta pública de sus títulos valores, las personas autorizadas a intermediar en la oferta pública de títulos valores, sus administradores, gerentes, empleados y cualquier otra persona vinculada a ellas. La COMISION NACIONAL DE VALORES reglamentará las restricciones aplicables al uso de la información por parte de las personas antedichas en transacciones con títulos valores. Se considerará oferta pública comprendida en los términos del Artículo 16 de la Ley N° 17.811 a las invitaciones que se realicen del modo descrito en dicho Artículo respecto de actos jurídicos con contratos a término, futuros u opciones de cualquier naturaleza. No se considerarán comprendidas en el ámbito de la oferta pública aquellas invitaciones a realizar actos jurídicos sobre títulos valores, contratos a término, futuros y opciones, cuando reúnan las condiciones que al efecto determine la COMISION NACIONAL DE VALORES.

Art. 81. — Los aranceles de las comisiones de los agentes de bolsa por su intervención en los distintos tipos de operaciones serán fijados libremente entre los agentes de bolsa y sus comitentes. Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS a reducir los aranceles a que hacen referencia los Artículos 33 y 38 de la Ley N° 17.811.

Art. 82. — Las restricciones y limitaciones establecidas en la Ley N° 17.811 relativas a la difusión de información obtenida por la COMISION NACIONAL DE VALORES y sus funcionarios y empleados en el ejercicio de sus funciones no serán aplicables a la comunicación de dichas informaciones a autoridades similares del extranjero con las cuales la COMISION NACIONAL DE VALORES hubiere celebrado acuerdos de reciprocidad.

Art. 83. — La COMISION NACIONAL DE VALORES, las otras autoridades de contralor de las sociedades y las Bolsas podrán fijar los requisitos de presentación de los estados contables correspondientes a períodos intermedios respecto de las sociedades sujetas a su fiscalización.

El procedimiento descrito en el Artículo 19 de la Ley N° 17.811 se aplicará únicamente a la oferta pública de títulos valores, con respecto a la oferta de contratos a término, futuros u opciones, la COMISION NACIONAL DE VALORES tendrá competencia para autorizar el funcionamiento de los mercados donde se realicen dichos actos jurídicos, los mecanismos mediante los cuales se considerarán autorizadas dichas ofertas, así como las operaciones de los intermediarios respectivos, sin perjuicio de las facultades del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

Art. 84. — Los derechos de suscripción preferente y de acrecer respecto de emisiones de títulos valores, establecidos en los Artículos 194, 197 y concordantes de la Ley N° 19.550 y sus modificatorias, serán de aplicación a las sociedades que hagan oferta pública de aquéllos en los plazos, modalidades y formas que fije la COMISION NACIONAL DE VALORES, la cual podrá, inclusive suspender su aplicabilidad. Las sociedades en cuestión podrán limitar o suspender dichos derechos según lo reglamente la COMISION NACIONAL DE VALORES.

CAPITULO VI

SISTEMA UNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Art. 85. — Créase el Sistema Unico de la Seguridad Social (SUSS) Dependiente del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION, que tendrá a su cargo todas las funciones y objetivos que hasta hoy competen a la CAJA DE SUBSIDIOS FAMILIARES PARA EMPLEADOS DE COMERCIO, a la CAJA DE SUBSIDIOS FAMILIARES PARA EL PERSONAL DE LA INDUSTRIA, a la CAJA DE ASIGNACIONES FAMILIARES PARA EL PERSONAL DE LA ESTIBA, ACTIVIDADES MARITIMAS FLUVIALES Y DE LA INDUSTRIA NAVAL, y al INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, así como el sistema de prestaciones que se pudiera establecer para los trabajadores desempleados.

Art. 86. — Institúyese la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) cuya percepción y fiscalización estará a cargo del Sistema Unico de la Seguridad Social.

Son aplicables a la CUSS, las normas sobre percepción, fiscalización y ejecución judicial que rigen para los aportes y contribuciones con destino al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones.

El soporte de información de la CUSS tendrá el carácter de Declaración Jurada del empleador.

Art. 87. — La CUSS comprende los siguientes aportes y contribuciones:

a) Los aportes y contribuciones cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores, con destino al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones.

b) Los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino al INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS.

c) Los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino a la ADMINISTRACION NACIONAL DEL SEGURO DE SALUD.

d) Los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores que pudieren establecerse con destino a la constitución del FONDO NACIONAL DE EMPLEO.

e) Los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino al Régimen Nacional de Obras Sociales. El SUSS acreditará los fondos correspondientes a cada Obra Social mensualmente en las condiciones que determinen las normas de aplicación.

f) Las contribuciones de los empleadores, con destino a las CAJAS DE SUBSIDIOS Y ASIGNACIONES FAMILIARES.

Quedan excluidos de la CUSS, las retenciones sustitutivas de las obligaciones mencionadas precedentemente, fijadas por o en virtud de convenios de corresponsabilidad gremial cuya percepción, fiscalización y ejecución judicial estarán a cargo del SUSS de acuerdo a las normas que establezca la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 88. — La CUSS será equivalente a la suma de los importes que en virtud de las disposiciones legales vigentes corresponda ingresar a cada empleador por los conceptos indicados en los incisos a), b), c), d), e) y f) del Artículo anterior.

Art. 89. — Las sumas abonadas al personal en concepto de asignaciones familiares de acuerdo con la Ley Nº 18.017 y sus modificatorias, serán deducibles de los importes que los empleadores deban ingresar en concepto de la C.U.S.S.

El reintegro de las sumas abonadas al personal en concepto de subsidios y asignaciones familiares que eventualmente no hubieran sido deducidos en la oportunidad prevista en el párrafo anterior, así como el de la diferencia que excediera al monto total de la CUSS, podrá reclamarse ante el SUSS, en la forma que la respectiva normativa lo determine.

Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a los reintegros pendientes a la fecha de vigencia del presente Decreto.

Art. 90. — Las sumas ingresadas en concepto de CUSS, así como sus accesorios en calidad de recargos, intereses, actualización y multas, serán registrados y distribuidos en la proporción que corresponda a cada uno de los regímenes, organismos o fondos enumerados en el Artículo respectivo del presente, previo débito de los importes deducidos por los empleadores en carácter de subsidios y asignaciones familiares abonadas al personal, en la forma y plazos que establezca la reglamentación.

Art. 91. — Disuélvense la CAJA DE SUBSIDIOS FAMILIARES PARA EMPLEADOS DE COMERCIO, LA CAJA DE SUBSIDIOS FAMILIARES PARA EL PERSONAL DE LA INDUSTRIA, LA CAJA DE ASIGNACIONES FAMILIARES PARA EL PERSONAL DE LA ESTIBA, ACTIVIDADES MARITIMAS FLUVIALES Y DE LA INDUSTRIA NAVAL.

Art. 92. — Las funciones que hasta la fecha del presente Decreto tenían a su cargo las mencionadas Cajas, serán desempeñadas por el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION.

Art. 93. — Cesan en sus funciones: a) el Presidente, los miembros titulares y suplentes de la comisión asesora y de la sindicatura de la CAJA DE SUBSIDIOS FAMILIARES

PARA EMPLEADOS DE COMERCIO, b) el Presidente, los miembros titulares y suplentes de la comisión asesora y de la sindicatura de la CAJA DE SUBSIDIOS FAMILIARES PARA EL PERSONAL DE LA INDUSTRIA y c) el Presidente, los miembros titulares y suplentes del Directorio y de la sindicatura de la CAJA DE ASIGNACIONES FAMILIARES PARA EL PERSONAL DE LA ESTIBA, ACTIVIDADES MARITIMAS FLUVIALES Y DE LA INDUSTRIA NAVAL.

El MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL designará a los funcionarios que tendrán a su cargo la conducción, la administración y el contralor del Régimen de Subsidios y Asignaciones Familiares.

Art. 94. — Los bienes muebles, inmuebles, fondos y créditos de las Cajas de Subsidios y de Asignaciones Familiares disueltas, se transfieren al ESTADO NACIONAL que los administrará a través del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. El producido de la venta o liquidación de los bienes que resulten prescindibles engrosará una cuenta presupuestaria especial que se creará al efecto en jurisdicción del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 95. — Los bienes muebles o inmuebles que pudieren corresponder en el futuro a las CAJAS DE SUBSIDIOS Y ASIGNACIONES FAMILIARES, serán transferidas al MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Los aportes y contribuciones que pudieren corresponder en el futuro a las CAJAS DE SUBSIDIOS Y ASIGNACIONES FAMILIARES serán transferidos a una cuenta especial presupuestaria en jurisdicción del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 96. — Disuélvese el INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL. Se suprimen, en consecuencia, los cargos de Presidente, Vicepresidente, Directores y Síndicos.

Dése por terminada la intervención del INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL.

Art. 97. — Los bienes muebles, inmuebles, fondos y créditos del INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL se transfieren al ESTADO NACIONAL que los administrará a través del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. El producido de la venta o liquidación de los bienes que resulten prescindibles engrosará la cuenta presupuestaria especial en jurisdicción del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 98. — Los bienes muebles e inmuebles que pudieren corresponder en el futuro al INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, serán transferidos al MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Los aportes y contribuciones que pudieren corresponder en el futuro al INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL serán transferidos a una cuenta especial presupuestaria en jurisdicción del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 99. — Las funciones que hasta la fecha del presente Decreto tenía a su cargo el mencionado Instituto, serán desempeñadas por el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 100. — El personal perteneciente a las CAJAS DE ASIGNACIONES Y SUBSIDIOS FAMILIARES y del INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, mantendrá las mismas condiciones laborales y se regirá por la normativa legal y convencional vigente.

El personal perteneciente al SUSS podrá ser reasignado en función de las modificaciones que se produzcan, pudiendo acogerse en su caso, al sistema de retiro voluntario establecido en el presente Decreto.

Art. 101. — Los derechos y obligaciones, tanto de los trabajadores como de los empleadores, respecto a las CAJAS DE ASIGNACIONES Y SUBSIDIOS FAMILIARES así como con el INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, subsistirán para con el SUSS, sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Decreto.

Art. 102. — El ejercicio de las funciones que las leyes atribuyen a las CAJAS DE SUBSIDIOS Y ASIGNACIONES FAMILIARES y al INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, serán desarrolladas a través del SUSS.

Art. 103. — En un plazo de NOVENTA (90) días corridos a partir del presente decreto, el MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL elevará al PODER EJECUTIVO NACIONAL su nueva estructura orgánico funcional, la cual deberá contemplar las disposiciones que establece el presente decreto.

CAPITULO VII

NEGOCIACION COLECTIVA

Art. 104. — El MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL constituirá la comisión negociadora de los convenios colectivos de trabajo de conformidad con los niveles establecidos en el Artículo 1° del decreto N° 200/88, dentro de los plazos dispuestos en la Ley N° 23.546.

Art. 105. — Modifícase el Artículo 1° del Decreto N° 200/88, que quedará redactado de la siguiente manera: "Artículo 1°. — Las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo, en ejercicio de su autonomía colectiva, podrán elegir el nivel de negociación que consideren conveniente, de acuerdo con la siguiente tipología:

- a) Convenio Colectivo de Actividad;
- b) Convenio Colectivo de uno o varios sectores o ramas de actividad;
- c) Convenio Colectivo de oficio o profesión;
- d) Convenio Colectivo de empresa;
- e) Convenio Colectivo de Empresa del Estado, Sociedad del Estado, Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria, entidad financiera estatal o mixta comprendida en la Ley de Entidades Financieras, enumeradas en el Artículo 1° de la Ley N° 14.250 (t.o. por Decreto N° 108/88).

Esta enumeración no tiene carácter taxativo. Las partes no están obligadas a mantener el ámbito de aplicación del Convenio Colectivo anterior, pudiendo modificar el nivel de negociación al momento de su renovación, a petición individual de cualquiera de ellas".

CAPITULO VIII

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 106. — Institúyese por un plazo de TREINTA (30) días a contar de la apertura de los registros respectivos, un régimen de retiro voluntario para el personal de organismos disueltos que no sea transferido a otros organismos públicos o bien a las empresas privadas que tomen a su cargo la explotación de las instalaciones de estos organismos, de acuerdo a las disposiciones del presente Decreto. El personal que se acoja al retiro voluntario percibirá el equivalente de un mes de remuneración por cada año de antigüedad o fracción mayor de TRES (3) meses, más un VEINTE POR CIENTO (20%). Dicho importe será liquidado en SIETE (7) cuotas mensuales iguales y consecutivas.

Art. 107. — El personal que no sea transferido a otros organismos públicos o privados y que no se haya acogido al régimen de retiro voluntario será puesto en disponibilidad o se pondrá fin a su relación laboral según corresponda de acuerdo a su estatuto laboral.

Art. 108. — Los interventores liquidadores deberán abrir dentro de los CINCO (5) días de su designación un registro de solicitudes de retiro voluntario, siendo responsables de dar curso a las mismas.

Art. 109. — Los juicios que como actor o demandado tramiten los entes disueltos por el presente Decreto deberán ser continuados por el Servicio Jurídico del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS o del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, según corresponda.

Art. 110. — El MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS deberá modificar el PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL para el año 1992, con el objeto de adecuarlo a las disposiciones del presente para su elevación al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 111. — El MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS deberá contemplar en las modificaciones del PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL para el año 1992 el refuerzo de los créditos de la SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA para atender el fomento forestal, la conservación de suelos y la política fitozoosanitaria.

Art. 112. — Facúltase a la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS para modificar y suprimir las partidas presupuestarias de los organismos alcanzados por las disposiciones del presente.

Art. 113. — Transfiérese al Estado Nacional el pasivo que pudieran tener los entes disueltos indicados en los Anexos I y II del presente.

Art. 114. — Facúltase a la autoridad de aplicación del presente para disolver las comisiones asesoras sectoriales y por productos que funcionen en la órbita del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

Art. 115. — Ratifícase lo dispuesto por los Artículos 29, 30, 31, 32 y 33 del Decreto N° 1757/90. Los organismos cuyas funciones fueron modificadas y/o derogadas por aplicación del presente Decreto, deberán elevar en un plazo de noventa (90) días al COMITE EJECUTIVO DE CONTRALOR DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA el nuevo ordenamiento orgánico funcional. La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION deberá, al cabo del plazo indicado, propiciar la publicación de un Texto Ordenado de todas las estructuras de la Administración Nacional, al que deberá actualizar periódicamente, de acuerdo a las modificaciones que sufra la estructura estatal.

Art. 116. — El MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS será la autoridad de aplicación y dictará las normas reglamentarias y de interpretación del presente Decreto, quedando expresamente facultado para determinar en cada caso el alcance de las normas aprobadas por el presente, salvo para lo dispuesto en los CAPITULOS VI y VII en cuyo caso será autoridad de aplicación el MINISTERIO DE TRABAJO y SEGURIDAD SOCIAL. Cuando la reglamentación del presente involucre competencias de otras jurisdicciones, la autoridad de aplicación requerirá la intervención de las mismas.

Créase el COMITE TECNICO ASESOR PARA LA DESREGULACION que estará integrado por un representante de la SECRETARIA DE HACIENDA, un representante de la SECRETARIA DE INGRESOS PUBLICOS, un representante de la SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO y un representante de la SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESCA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, un representante de la SECRETARIA GENERAL y un representante de la SECRETARIA LEGAL Y TECNICA de la PRESIDENCIA DE LA NACION y por un representante de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION. La SECRETARIA DE ECONOMIA ejercerá la presidencia del mencionado COMITE y la SUBSECRETARIA TECNICA Y DE COORDINACION ADMINISTRATIVA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS ejercerá el secretariado y la coordinación de las tareas del COMITE. Cuando los estudios del mencionado COMITE involucren competencias de otras jurisdicciones ministeriales, el COMITE solicitará la intervención de las jurisdicciones interesadas.

Art. 117. — El COMITE TECNICO ASESOR PARA LA DESREGULACION se abocará de inmediato al estudio de la aplicación de las normas del presente decreto en lo relativo a las siguientes actividades y mercados:

- a) transporte de pasajeros (urbanos, aéreos y terrestre de media distancia);
- b) aeropuertos y depósitos de mercaderías;
- c) frecuencias de radiodifusión y televisión;
- d) servicio de correos;
- e) telefonía celular, rural y móvil;
- f) estaciones de servicio y expendio de combustibles;
- g) provisión de insumos al Estado;

- h) régimen de obra pública;
- i) producción, industrialización y comercialización de algodón;
- j) agencias de cambio;
- k) actividades mineras.

Art. 118. — Deróganse todas las normas o disposiciones que se opongan a las del presente Decreto.

Art. 119. — El presente Decreto es de aplicación obligatoria en el ámbito de la MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Invítase a las Provincias a adherir al régimen sancionado en el presente Decreto en lo que a ellas les compete.

Art. 120. — El presente Decreto entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 121. — Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION de los aspectos pertinentes del presente Decreto.

Art. 122. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — MENEM. — Domingo F. Cavallo. — León C. Arslanian. — Antonio E. González. — Avelino J. Porto. — José L. Manzano. — Antonio F. Salonia.

Anexo 4

Principais Mudanças Constitucionais na Administração Pública Emenda Constitucional nº 19

Revisão das Regras da Estabilidade do Servidor

1. Exigência de 3 anos para aquisição da estabilidade.

Fica ampliado para 3 anos o período requerido para aquisição da estabilidade, pelo servidor público.

2. Avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade.

A avaliação de desempenho passa a ser exigida como requisito para a aquisição da estabilidade.

3. Avaliação de desempenho periódica do servidor.

O servidor poderá perder o cargo por motivo de insuficiência de desempenho, apurada em procedimento de avaliação periódica.

4. Garantias especiais para servidores em atividades exclusivas de Estado.

Poderão ser definidos critérios e garantias especiais a estes servidores, nos casos de demissão por excesso de despesas e por insuficiência de desempenho.

5. Disponibilidade com remuneração proporcional.

A remuneração dos servidores em disponibilidade passa a ser calculada proporcionalmente ao tempo de serviço.

Controle dos Gastos e Equilíbrio das Contas Públicas

1. Redução de despesas com cargos em confiança.

A União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no caso de descumprimento dos limites de despesas com pessoal, fixados em lei complementar, deverão reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança.

2. Exoneração de servidores não-estáveis.

Além do referido no item anterior, deverão ser exonerados os servidores admitidos sem concurso público, que não tenham adquirido a estabilidade por força da Constituição de 1988.

3. Permissão para exoneração de servidores estáveis.

Poderá ocorrer a exoneração de servidores estáveis, se esgotadas as medidas de ajustamento previstas nos itens 1 e 2 precedentes.

4. Indenização para perda do cargo por servidor estável.

O servidor estável que perder o cargo na hipótese prevista no item anterior, fará jus a indenização de um mês de remuneração por ano de serviço.

5. Extinção de cargos e proibição de sua recriação.

Os cargos ocupados por servidores exonerados com vistas ao cumprimento dos limites de despesa fixados pela lei complementar, serão extintos e não poderão ser recriados com atribuições iguais ou assemelhadas, durante o período de 4 anos.

6. Suspensão de repasses de verbas para Estados e Municípios.

Serão suspensos os repasses de verbas federais e estaduais aos Estados, Distrito Federal e Municípios que não promoverem o ajuste de suas contas aos limites de despesas com pessoal, previstos em lei complementar, esgotado o prazo previsto na referida lei.

7. Proibição de auxílio financeiro para pagamento de pessoal.

Fica proibida a transferência voluntária de recursos ou a concessão de empréstimos entre entes federados, para pagamento de despesas de pessoal dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Novos Limites e Critérios para a Fixação das Remunerações

1. Exigência de lei para fixação ou alteração de remuneração de servidor.

Fica estabelecida a exigência de aprovação de projeto de lei específico, sujeito a veto presidencial, para a fixação ou alteração de remuneração dos servidores públicos e membros de Poder.

2. Teto de remuneração único, referenciado no subsídio dos Ministros do STF.

É definida nova regra para o teto de remuneração, que será equivalente ao valor do subsídio fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, ficando submetidos ao mesmo os três Poderes e os Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, serão enquadrados no teto as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza e as situações de acumulação de remunerações ou de proventos.

3. Remuneração na forma de “subsídio”, para determinadas categorias.

A remuneração na forma denominada “subsídio”, não permitido quaisquer tipo de acréscimo, adicional ou parcela remuneratória, será aplicada a membros de Poder, detentores de mandato eletivo, Ministros, Secretários estaduais e municipais, e outros cargos e categorias previstos na Constituição ou em lei.

4. Enquadramento das remunerações ao novo teto.

As remunerações e “subsídios” serão enquadrados no novo teto constitucional, podendo haver redução nominal de valor.

5. Proibição de vantagens com incidência cumulativa.

As vantagens que complementam o vencimento do servidor não poderão servir de referência para a fixação do valor de vantagens ulteriores; ou seja, somente o vencimento pode ser usado como base para o cálculo do valor de vantagens que integrem a remuneração.

6. Política de remuneração dos servidores.

O sistema remuneratório dos servidores deverá compreender a fixação de padrões de vencimento que considerem as peculiaridades, complexidade, responsabilidade e exigências para a investidura em cada cargo.

7. Conselho de política de administração e remuneração de pessoal.

Será instituído o referido conselho na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com participação de servidores designados pelos respectivos Poderes.

Flexibilização do Regime de Admissão dos Servidores

1. Supressão da previsão de regime jurídico único para admissão de servidores.

Deixa de ser obrigatória a adoção de regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional.

2. Permissão para requisitos diferenciados de admissão do servidor.

A lei poderá fixar requisitos diferenciados para admissão do servidor, quando as características do cargo assim o exigirem.

3. Adequação do concurso público à natureza e complexidade do cargo.

Permite a regulamentação em lei dos procedimentos do concurso público de modo a considerar, em cada caso, a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

Profissionalização da Função Pública

1. Reserva de cargos e funções para servidores de carreira.

Fica prevista a ocupação das funções de confiança exclusivamente por servidores detentores de cargo efetivo e a fixação de percentual mínimo dos cargos em comissão, para servidores de carreira.

2. Atribuições dos cargos em comissão e funções de confiança.

Será obrigatória a destinação destes cargos e funções para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

3. Manutenção de Escolas de Governo.

A União, os Estados e o Distrito Federal deverão manter escolas de governo para seus servidores, sendo a participação em seus cursos requisito para a promoção do servidor nas carreiras.

4. Aproveitamento de estrangeiros na administração pública.

Fica permitido o acesso de estrangeiros a cargos, empregos e funções públicas, desde que expressamente previsto em lei.

Desenvolvimento da Gestão, Transparência e Controle Social

1. Eficiência como princípio da administração pública.

Fica incluído, entre os princípios a serem observados pela administração pública, a “eficiência”.

2. Adoção de contratos de gestão na administração pública.

Fica prevista lei que regulamentará a ampliação da autonomia dos órgãos e entidades da administração pública que firmem “contratos”, com a fixação de objetivos e metas de desempenho.

3. Bonificações por economia de despesas.

Poderão ser instituídos adicionais ou prêmios a título de bonificação por economias obtidas com despesas correntes em cada órgão, autarquia ou fundação da administração pública. Os recursos poderão, ainda, ser aplicados em programas de treinamento ou de melhoria das condições de trabalho no serviço público.

4. Descentralização da prestação de serviços públicos.

A lei poderá disciplinar a transferência de servidores e bens públicos entre os entes federados e a formação de consórcios para a prestação de serviços públicos.

5. Publicação dos valores de remuneração dos cargos.

Será obrigatória a publicação periódica de tabela com valores de remuneração e de subsídio dos cargos e empregos públicos.

6. Participação do cidadão na administração pública.

Fica prevista lei que tratará do acesso do usuário a registros administrativos e informações, da representação contra abuso ou negligência de servidor e do encaminhamento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral.

7. Acesso pelo servidor a informações privilegiadas.

Fica prevista lei que estabelecerá requisitos e restrições ao servidor que venha a ocupar cargo público, inclusive após o seu afastamento, em situações que propiciem o acesso a informações privilegiadas.

Ampliação da Autonomia de Gestão da Administração Indireta

1. Estatuto da empresa pública e da sociedade de economia mista.

Fica prevista lei que estabelecerá a função social, mecanismos de fiscalização, áreas de atuação, obrigações inerentes ao regime das empresas privadas, avaliação e responsabilização dos seus dirigentes e normas de licitação e contratos, para estas entidades.

2. Normas de licitação para empresas estatais.

A regulamentação de licitações e contratações nas empresas públicas e sociedades de economia mista será objeto de legislação específica, distinta da que rege a administração pública direta, autárquica e fundacional.

3. Não-incidência dos tetos de remuneração sobre as empresas estatais.

O teto de remuneração constitucional só se aplicará às empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos do Poder Público para o pagamento de suas despesas de pessoal e de custeio.

4. Revisão dos estatutos das entidades da administração indireta.

No prazo de 2 anos, serão revistos os estatutos de empresas estatais e fundações públicas, com vistas à correção de desvios e inadequações da sua forma jurídica.

5. Afastamento de empregado de empresa estatal para exercício de mandato eletivo.

Deixam de se aplicar ao empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista, as disposições que permitem a opção pela remuneração do cargo ou emprego e a contagem de tempo de serviço para obtenção de benefícios.

Fonte: BRASIL, 1998, p. 25 a 29.

Anexo 5

Principais Mudanças Constitucionais na Previdência Social do Servidor – PEC nº 33

Restrições à aposentadoria precoce

1. Exigência de tempo de contribuição combinado com idade.
As regras para as aposentadorias voluntárias passam a prever idades mínimas para acesso ao benefício de, respectivamente, 60 e 55 anos, para homens e mulheres.
2. Extinção da aposentadoria proporcional, por tempo de serviço.
Deixa de existir modalidade de aposentadoria com proventos em valor proporcional e tempo reduzido em 5 anos, que estimula a retirada precoce do servidor da atividade.

3. Extinção da aposentadoria especial do professor de ensino superior.
A aposentadoria integral com tempo reduzido em 5 anos será mantida exclusivamente para os professores do ensino fundamental e médio, sendo que os professores do ensino superior passam a ter de cumprir o mesmo tempo de contribuição dos demais trabalhadores.
4. Regras de transição.
É assegurado o reconhecimento de tempos já cumpridos sob as regras atuais, com idades mínimas reduzidas para 53 e 48 anos, respectivamente, conforme regra de proporção.

Aproximação entre os regimes do servidor público e do trabalhador

1. Proibição de contagens fictícias.
Os regimes de previdência do servidor não poderão fixar regras que abreviem a contagem do tempo de serviço para fins de concessão de aposentadoria.
2. Proibição de adicionais na passagem para a inatividade.
As regras não poderão ainda, estipular a concessão de adicionais por motivo de passagem para a inatividade.
3. Proibição à instituição de vantagens diferenciadas.
Não poderão ser previstas vantagens diversas daquelas fixadas pelo texto constitucional.
4. Regime complementar de previdência
Os servidores que ingressarem no serviço público após a promulgação da emenda constitucional poderão estar submetidos ao mesmo teto de contribuição e de benefícios do regime geral de previdência, desde que seja instituído sistema complementar de previdência, a ser custeado com recursos de fundo de aposentadoria específico, instituído por lei.

Revisão de privilégios e distorções

1. Proibição de acumulação de proventos com remuneração.
Fica proibida a percepção de proventos acumulada com remuneração de cargo público, exceto nos casos de acumulações previstas na Constituição.
2. Incidência do teto sobre proventos acumulados.
O teto constitucional de remuneração passa a incidir também sobre o valor total da acumulação de proventos ou de proventos com remuneração de cargo público.
3. Ajuste financeiro dos fundos de pensão das estatais.
Os fundos de pensão das empresas estatais terão prazo para promover o seu ajuste financeiro e atuarial e a transferência de recursos públicos será limitada ao percentual equivalente à contribuição dos empregados.

4. Exigência de tempo de carência para aposentadoria no regime do servidor.

O acesso à aposentadoria voluntária no regime do servidor só será permitido depois de cumpridos 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Para os atuais servidores, o tempo de carência exigido será de apenas 5 anos de serviço público

Fonte: Brasil, 1998, p. 33 a 35.

Anexo 6

Quadro das Disposições da Lei nº 8.112/90 e por Leis Complementares

Medida	Consequência
<p>Prazo para Posse e Exercício O prazo para posse passou a ser de até 30 dias improrrogáveis e o prazo para o servidor nomeado dar início ao exercício das suas atribuições, de 15 dias. No caso de função, o exercício dar-se-á a partir da data da designação do servidor.</p>	<p>É eliminada a permissão para prorrogação do prazo para a posse e tomadas mais rígidas as hipóteses de prorrogação em virtude de afastamento do servidor aprovado em concurso. O prazo para exercício no cargo é reduzido de 30 para 15 dias. Estas medidas agilizam o provimento de cargos públicos.</p>
<p>Licença por Motivo de Doença em Família Os critérios de concessão foram alterados para excluir os parentes colaterais consanguíneos e incluir os dependentes que vivam às expensas do servidor. O prazo de licença foi reduzido de 90 para 30 dias, admitida a prorrogação por idêntico período, mediante parecer de junta médica oficial. Fica permitida ainda a prorrogação, adicionalmente, por mais 90 dias, mas sem remuneração.</p>	<p>A nova regulamentação torna mais rigorosa a concessão dessa modalidade de licença e estabelece mecanismos de controle contra o seu uso abusivo.</p>
<p>Licença para Mandato Classista O licenciamento do servidor para exercício de mandato em confederação, federação ou associação de classe de âmbito nacional, deixou de ser remunerado. Foram ainda fixados novos limites para o n.º de servidores em licença, conforme o porte da entidade.</p>	<p>Transfere para as entidades classistas o encargo de remunerar seus dirigentes licenciados e estabelece limites para o afastamento do servidor, considerando o n.º de associados de cada entidade. A medida evita despesas com servidores afastados, considerando que as entidades devem dispor de recursos próprios.</p>
<p>Licença para Atividade Política Foi reduzido de 15 para 10 dias após o pleito o prazo para término da licença e de 4 para 3 meses o seu período máximo de duração. Trata-se de licença remunerada, concedida ao servidor que se candidata a cargo eletivo, a partir do registro de sua candidatura. Além disso, a nova regulamentação assegura a percepção somente do valor da parcela correspondente aos vencimentos do servidor.</p>	<p>A nova regulamentação torna menos oneroso o instituto da licença nessa modalidade.</p>
<p>Licença Prêmio por Assiduidade Foi transformada em Licença para Capacitação, com duração de até 3 meses, a ser concedida no interesse da administração, desde que cumpridos 5 anos de efetivo exercício pelo servidor.</p>	<p>Elimina benefício cuja concessão era desvinculada do desenvolvimento profissional do servidor. A nova modalidade de licença será destinada à participação em atividades de treinamento, em consonância com a política nacional de capacitação dos servidores.</p>
<p>Remoção de Servidor Regulamentou a remoção do servidor para outra localidade, prevista a realização de processo seletivo no caso de demandas de remoção, a pedido, em número superior ao de vagas em determinada localidade. Restringiu a remoção para acompanhar cônjuge ou companheiro aos casos em que os mesmos sejam servidores públicos. Nos casos de remoção de casal de servidores, o pagamento da ajuda de custo só poderá ser realizado uma única vez.</p>	<p>Clarifica a regulamentação e estipula regras que asseguram a impessoalidade e equanimidade de critérios para a concessão da remoção. Proíbe a remoção de servidor para atender a conveniências de organizações privadas, em situações nas quais o servidor tinha direito à remoção por motivo de transferência do local de trabalho do cônjuge, mesmo quando este não mantinha qualquer vinculação funcional com a administração pública. Em relação a casais de servidores, proíbe o duplo pagamento da ajuda de custo, quando ambos estiverem sendo removidos.</p>
<p>Prazo para Exercício em outra Localidade No caso de remoção, redistribuição, requisição ou exercício provisório do servidor em outra localidade, o prazo que era fixado em 30 dias passou a ser de, no mínimo 10 e no máximo 30 dias, com possibilidade ainda, do servidor, a seu critério, declinar do cumprimento do prazo mínimo.</p>	<p>A regra fica flexibilizada, permitindo a fixação do prazo para o deslocamento e instalação do servidor, com base na distância ou no grau de dificuldade envolvidos na mudança para outra localidade.</p>

Medida	Consequência
<p>Pagamento de Diárias Proibiu o pagamento de diárias por motivo de deslocamento do servidor dentro de região metropolitana, de aglomeração urbana ou de micro-região constituída por municípios limítrofes. Para deslocamentos dentro de áreas limítrofes entre países, sujeitas a controle integrado, só poderão ser pagas diárias nacionais, se houver necessidade de pernoite.</p>	<p>Evita o pagamento abusivo de diárias para deslocamentos que não requerem despesas extraordinárias, dada a integração das estruturas urbanas de transportes e a proximidade física. Suprime o pagamento de diárias internacionais para simples deslocamentos entre localidades limítrofes entre países.</p>
<p>Redistribuição Ficou prevista a possibilidade do servidor em processo de redistribuição ser mantido sob responsabilidade do órgão central de pessoal civil (MARE), ou ter exercício provisório em outro órgão. Foi permitida ainda, a redistribuição de cargos vagos de órgãos e entidades em processo de extinção ou de reorganização.</p>	<p>A nova regulamentação confere maior flexibilidade à movimentação e ao reaproveitamento dos servidores. Facilita a reorganização da estrutura de cargos por ocasião da extinção, transformação, fusão ou desmembramento de órgãos e entidades.</p>
<p>Faltas e Atrasos no Trabalho Permitiu a compensação de horários nos casos de atrasos, ausências injustificadas ou saídas antecipadas do servidor, até o mês subsequente.</p>	<p>Faculta o acerto com a chefia imediata, flexibilizando a gestão do horário do servidor e evitando a aplicação drástica da perda de remuneração. A medida possibilita o atendimento a necessidades específicas de cada servidor, resguardando a norma de cumprimento efetivo da jornada de trabalho.</p>
<p>Horário Especial Assegurou o direito a horário especial para o servidor portador de deficiência. Poderá ainda fazer jus ao horário especial o servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente portador de deficiência física, exigido neste caso, a compensação de horários.</p>	<p>Flexibiliza a jornada de trabalho para atender às necessidades dos servidores portadores de deficiência ou que tenham membros do núcleo familiar nessa situação.</p>
<p>Remuneração de Substituto Modificou o sistema de remuneração dos substitutos dos titulares de cargos de chefia (cargos em comissão e funções de confiança), durante seus afastamentos. O substituto acumulará as atribuições do titular, mas fará jus às vantagens do cargo somente durante o período que exceder a 30 dias de substituição ininterrupta.</p>	<p>Evita o pagamento em cadeia de substituições para todos os cargos inferiores, desnecessária considerando que as funções como substituto podem ser acumuladas com aquelas ordinariamente exercidas pelo servidor. A medida evita gastos injustificáveis com pessoal.</p>
<p>Nomeação de Interino Foi prevista a nomeação para cargo em comissão que esteja vago, em caráter de interinidade. Na hipótese do servidor já ser ocupante de cargo em comissão ou de natureza especial, poderá exercer as funções internas sem prejuízo das atribuições do cargo que já ocupa.</p>	<p>Permite o provimento imediato de cargo vago, sem acumulação de remuneração pelo servidor.</p>
<p>Reposições ao Erário Público Ampliou o limite mensal de comprometimento da remuneração do servidor, de 10% para 25%, nos casos de reposição ao erário por motivo de recebimento indevido de valores. A reposição passou a ser realizada de forma integral, na hipótese de cassação ou revisão de liminar, de medida de caráter antecipatório ou de sentença, devendo ocorrer no prazo de até 30 dias, contados a partir da notificação.</p>	<p>Readequação de prazo, ampliando de 10% para 25% o limite mensal de comprometimento da remuneração do servidor.</p>
<p>Reposição de Valores Elevados Fixou prazo para quitação de débitos de servidores para com o Tesouro, que será de 60 dias quando os valores excederem a 5 vezes a remuneração.</p>	<p>Evita a acumulação, pelo servidor, de altas somas pagas indevidamente.</p>

Medida	Conseqüência
Investidura de Estrangeiro Regulamentou a investidura de estrangeiro em cargo público, permitida em decorrência da Emenda Constitucional n.º 11.	Permite o provimento de cargos em universidades e instituições de pesquisa, com professores e pesquisadores estrangeiros.
Ascensão e Transferência Revogou a ascensão e a transferência de servidores como forma de provimento de cargo e a ascensão e o acesso como formas de ingresso e desenvolvimento na carreira.	A legislação fica adequada à jurisprudência fixada pelo STF, que considera inconstitucionais formas de provimento de cargo efetivo que prescindam de concurso público. O pronunciamento do STF decorreu da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 837-4-DF e do Mandado de Segurança n.º 22.148-8.
Pagamento de Inscrição em Concurso Público Regulamentou o pagamento pelos candidatos para participação em concursos públicos, permitida a isenção de taxas.	O pagamento e a possibilidade de isenção passam a estar expressamente previstos em lei, regularizando prática que já vinha sendo adotada.
Afastamento para Ocupação de Cargo em Comissão durante o Estágio Probatório Ficou permitida a cessão do servidor em estágio probatório, para ocupação de cargos em comissão no seu órgão de lotação ou em outro órgão, no caso de ocupação de cargo em comissão de alta direção (cargos do Grupo DAS, níveis 6, 5 e 4 e cargos de Natureza Especial). No caso de cargo de alta direção, o afastamento pode ocorrer inclusive para exercício em outros Poderes ou esferas de Governo.	Regulamenta a realização do estágio probatório, período durante o qual o servidor é avaliado para fins de aquisição da estabilidade, permitindo a investidura do servidor em qualquer cargo de confiança, no seu próprio órgão de lotação. O afastamento para ocupação de cargo em outro órgão só é permitido quando se tratar de nomeação para cargos de alta direção. A medida fortalece a profissionalização do servidor, evitando o seu afastamento irrestrito, para exercício de funções estranhas ao cargo para o qual foi nomeado.
Readaptação em outro Cargo A readaptação de servidor que tenha sofrido limitação física ou mental passou a se orientar para a identificação de cargo similar, observadas as suas atribuições, o nível de escolaridade exigido e os vencimentos. Na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor poderá ser aproveitado em outras atividades, até o surgimento de vaga.	A mudança flexibiliza as regras para aproveitamento do servidor, evitando a sua aposentadoria precoce e facilitando a sua reintegração à administração.
Aproveitamento de Servidor em Disponibilidade O órgão central de pessoal civil (MARE) passa a poder receber temporariamente servidores cobrados em disponibilidade, para fins de seu aproveitamento em outro órgão.	A medida facilita o remanejamento de quadros durante processos de reestruturação ou extinção de órgãos e entidades.
Requisição de Servidor Estabeleceu a obrigatoriedade da União em arcar com o ônus financeiro das requisições de servidores de outras esferas de governo ou de empresas públicas e sociedades de economia mista que não recebam recursos orçamentários para o custeio total ou parcial das suas respectivas folhas de pagamento.	A obrigatoriedade do ônus recaindo sobre o requisitante, desestimula a utilização pouco criteriosa da requisição de servidores.
Licença para Interesses Particulares Ampliou de 2 para 3 anos o prazo da Licença para tratar de Assuntos Particulares, prorrogável por igual período.	Faculta ao servidor o afastamento por período ampliado, assegurado o seu retorno.
Terceirização da Perícia Médica A perícia, avaliação ou inspeção médica, na ausência de médico ou junta médica oficial, passa a poder ser realizada mediante convênio com o sistema público de saúde, com o INSS, com entidades sem fins lucrativos ou, excepcionalmente, com a contratação de empresa privada.	Agiliza a realização da perícia médica, facilitando a gestão de recursos humanos.

Medida	Consequência
<p>Processo Administrativo Disciplinar em Rito Sumário Estabeleceu procedimentos abreviados, com prazos menores, para a apuração dos casos de acumulações ilícitas, abandono de cargo e inassiduidade habitual do servidor.</p>	<p>O rito sumário dispensa procedimentos complexos de apuração que são desnecessários em relação aos casos referidos, nos quais a materialidade da infração é de fácil comprovação.</p>
<p>Acumulação de Proventos com Remuneração Ficou expressamente proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, ressalvadas as hipóteses de acumulações em atividade, permitidas pela Constituição.</p>	<p>Aplica as disposições constitucionais que restringem a acumulação também aos servidores inativos, desestimulando a aposentadoria precoce de servidores para o retorno à atividade, visando a percepção acumulada de proventos e remuneração. A medida foi adotada em consonância com a jurisprudência do STF.</p>
<p>Exercício de Cargo em Comissão com Cargo Acumulado Foi permitido o exercício de cargo em comissão simultaneamente a cargo público acumulável, desde que haja compatibilidade de horários e de local, observado o interesse da administração.</p>	<p>Nova regra permite que o servidor ocupante de 2 cargos públicos com acumulação permitida na Constituição e nomeado para cargo em comissão, possa se afastar de apenas um destes cargos, continuando a exercer o outro. A medida evita despesas com a substituição do servidor afastado.</p>
<p>Vantagens concedidas na Aposentadoria Foi extinta a vantagem concedida ao servidor civil na passagem para a inatividade, na forma de adicional equivalente à ascensão de um padrão na escala de vencimentos, independentemente de promoção na carreira.</p>	<p>Elimina benefício que resulta na percepção de valor de provento de aposentadoria superior ao da remuneração em atividade. Esta vantagem estimulava a retirada precoce do servidor da atividade e não concorria para a melhoria do serviço público.</p>
<p>Contribuição de Inativos Os servidores inativos passaram a contribuir para o plano de seguridade social do servidor público federal, a partir da vigência da Medida Provisória n.º 1.415, de 29 de abril de 1996, até 30 de março de 1998.</p>	<p>A contribuição do inativo é necessária ao custeio do regime de previdência do servidor, que apresenta sérios problemas de sustentação financeira. Além disso, a garantia de proventos em valor integral resulta num valor de proventos dos servidores aposentados superior à remuneração do servidor ativo.</p>
<p>Aposentadoria com Vantagens de Cargo ou Função de Direção Foi extinta a aposentadoria com proventos acrescidos do valor da retribuição pelo exercício de função de confiança ou equivalentes ao valor da remuneração do cargo em comissão, concedida a servidores públicos que tivessem ocupado estes cargos por pelo menos 5 anos continuados ou 10 interpolados.</p>	<p>Suprime vantagem que estimula a aposentadoria precoce e desvirtua o exercício dos cargos de livre provimento, que deve ser condição temporária, remunerada exclusivamente durante o seu exercício.</p>
<p>Incorporação de Vantagens de Cargo em Comissão Foi extinta a incorporação, pelo servidor, de parcelas da remuneração pelo exercício de cargo em comissão ou função de confiança. A regra, sucessivamente revista desde 1995, permitia a incorporação, a cada ano de exercício, de parcelas equivalentes a 1/5 da gratificação percebida pelo exercício do cargo em comissão. Posteriormente, foi modificada para 1/10 da retribuição ou de parcela da mesma. Em seguida, foi introduzida a exigência de cumprimento de 5 anos de exercício contínuo, previamente ao início das incorporações anuais. Ficou assegurada a conversão em vantagem pessoal de parcelas já incorporadas, bem como a concessão de incorporação ao servidor que já tenha cumprido os requisitos (Lei n.º 9.624, de 2 de abril de 1998, que altera disposições da Lei n.º 8.112/90).</p>	<p>Fica proibida a incorporação de parcelas de gratificações percebidas pelo exercício de cargos de livre provimento. Ou seja, uma vez afastado do exercício de cargos de direção e assessoramento, cessa a percepção das vantagens correspondentes. A extinção completa das incorporações teve por objetivo a economia de despesas.</p>
<p>Parcelamento de Férias O servidor passa a poder parcelar o gozo das suas férias, em até 3 etapas, mediante requerimento, observado o interesse da administração.</p>	<p>Flexibiliza a concessão das férias, atendendo às situações em que a administração não pode permitir o afastamento prolongado ou quando o próprio servidor prefere o gozo das férias em períodos parcelados.</p>

Medida	Consequência
<p>Conversão de Férias em Pecúnia Foi extinta a permissão de conversão de 1/3 das férias em pecúnia, a pedido do servidor.</p>	Medida adotada visando a redução de despesas.
<p>Exoneração dos Não-estáveis Foi regulamentada a exoneração dos servidores federais admitidos sem concurso público e que não adquiriram a estabilidade por ocasião da promulgação da Constituição de 1988. A estabilidade, naquela oportunidade, foi concedida aos não-concursados que contassem com um mínimo de 5 anos de exercício continuado na administração pública. A regulamentação prevê o pagamento de indenização proporcional</p>	A regulamentação permite a redução de quadros, quando necessária, alcançando prioritariamente os servidores que, por força da Constituição em vigor, não fazem jus à estabilidade.

Fonte: Lei n.º 8.112/90, consolidação publicada no DOU de 18 de março de 1998.

OBS.: A descrição completa das modificações introduzidas na legislação de pessoal da administração federal está em: *Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Regime Jurídico Único Consolidado (Lei n.º 8.112/90), Brasília, MARE, 1998.*

Mudanças por Legislação Complementar

Medida	Consequência
<p>Teto de Remuneração O limite de vencimentos da administração federal foi alterado de 90% para 80% da remuneração do Ministro de Estado, sendo ainda excluído do cálculo, para efeito de aplicação do limite, as parcelas decorrentes de enquadramentos em tabela e de incorporação de cargos ou funções (Lei n.º 9.624, de 2 de abril de 1998).</p>	Nova regulamentação estabelece um teto mais rigoroso e restringe remunerações excessivamente elevadas.
<p>Gratificações de Localidade Foram extintas, mantidos como vantagem pessoal os valores que vinham sendo percebidos pelos servidores. (Lei n.º 9.527/97).</p>	Extingue vantagem tomada obsoleta, em vista da evolução das condições sócio-econômicas nas localidades que justificavam a sua concessão.
<p>Contagem em Dobro Foi revogada a permissão para contagem em dobro do período de licença-prêmio por assiduidade, não gozada pelo servidor, para fins de aposentadoria.</p>	Extingue mecanismo de estímulo à aposentadoria precoce.
<p>Tiquete-alimentação Foi eliminado o tiquete como meio de pagamento do benefício-alimentação, que passou a ser realizado em pecúnia, diretamente no contra-cheque do servidor (Lei n.º 9.527/97).</p>	Elimina gastos desnecessários com comissão às empresas, facilita o acesso ao benefício em regiões distantes e reduz despesas operacionais da administração na distribuição do tiquete.
<p>Verba de Sucumbência Foi extinto o pagamento de verba de sucumbência, em ações ganhas pela União (Lei n.º 9.527/97).</p>	Corrige privilégio descabido e oneroso, posto que trata-se de servidores remunerados.
<p>Jornada Reduzida Foi extinta a jornada reduzida de 4 horas dos advogados, equiparando-a à dos demais servidores (Lei n.º 9.527/97).</p>	Corrige privilégio descabido, uma vez que os demais servidores estão sujeitos a jornada de 8 horas.
<p>Férias Forenses Foram extintas as férias de 60 dias dos servidores do Grupo Jurídico (advogados, assistentes jurídicos, procuradores e outros), equiparando-a às dos demais servidores (Lei n.º 9.527/97).</p>	Corrige privilégio descabido, porque os demais servidores e os trabalhadores em geral fazem jus a férias de 30 dias.

Anexo 7

Flexibilizações para as Agências Executivas

Medida	Consequência
Estagiários Permite a aceitação de estagiários em quantitativos livremente fixados pela Agência. (Instrução Normativa n.º 7, do MARE, de 3 de julho de 1997)	Adequação do recrutamento de estagiários às necessidades de cada Agência.
Concurso Público A Agência poderá realizar concurso e nomear os candidatos independentemente de autorização pelo MARE, observada a existência de vagas e de recursos orçamentários. (Instrução Normativa n.º 7, do MARE, de 3 de julho de 1997)	Agiliza e desburocratiza procedimentos para realização dos concursos.
Pagamento de Exercícios Anteriores A Agência poderá realizar diretamente a inclusão de valores relativos a exercícios anteriores na folha de pagamentos. (Instrução Normativa n.º 7, do MARE, de 3 de julho de 1997)	Agiliza procedimentos, atribuindo à Agência a responsabilidade pelos pagamentos.
Segurança em Veículos A Agência terá autonomia para estabelecer a padronização dos equipamentos opcionais de segurança, nos seus veículos. (Instrução Normativa n.º 7, do MARE, de 3 de julho de 1997)	Permite a adaptação dos padrões às características de operação e aos ambientes em que são utilizados os veículos.
Telefone Celular A Agência não terá de obedecer a limites no n.º de aparelhos de telefonia celular a serem alocados para seus servidores. (Instrução Normativa n.º 7, do MARE, de 3 de julho de 1997)	Permite a regulamentação do acesso aos telefones celulares, conforme as necessidades e características de trabalho dos servidores, em cada Agência.
Serviços Extraordinários Remove limites à realização de serviços extraordinários pelos servidores da Agência, mantido o limite mensal fixado em lei. (Decreto n.º 2.488, de 2 de fevereiro de 1998)	Atendimento a necessidades operacionais de cada Agência.
Mudanças de Estrutura Confere autonomia para que a Agência promova alterações na sua estrutura administrativa, desde que não haja aumento de despesas. (Decreto n.º 2.488, de 2 de fevereiro de 1998)	Agilização de procedimentos e melhor adequação da estrutura às características e objetivos de cada Agência.
Afastamento de Servidores do País Confere autonomia para que a Agência autorize o afastamento de servidores do país. (Decreto n.º 2.488, de 2 de fevereiro de 1998)	Agilização de procedimentos e autonomia para atender às necessidades de trabalho da Agência.
Avaliação de Desempenho Os servidores da Agência poderão ser avaliados por regulamento próprio. (Decreto n.º 2.488, de 2 de fevereiro de 1998)	A Agência poderá implantar sistema de avaliação de desempenho adequado às suas características de trabalho e de cultura.
Controle de Frequência O regulamento da Agência poderá definir suas próprias regras, inclusive excepcionalizando, a seu critério, a aplicação do controle de ponto. (Decreto n.º 2.488, de 2 de fevereiro de 1998)	A Agência poderá proceder ao controle de frequência atendendo às suas peculiaridades de trabalho e de cultura.
Contingenciamento de Recursos As dotações orçamentárias e a programação de desembolso das Agências não poderão sofrer contingenciamento. (Decreto n.º 2.488, de 2 de fevereiro de 1998)	Assegurar os recursos previstos com vistas ao cumprimento do contrato de gestão.

Fonte: Quadro copiado integralmente de BRASIL, 1998, p.66.

Anexo 8

Adesões ao Programa da Qualidade e Participação

Órgão	Unidade(s)	Estado da Federação	Natureza Jurídica ¹
ANATEL (Ag. Nacional de Telecomunicações)	ANATEL	DF	AUT
ANEEL (Ag. Nacional de Energia Elétrica)	ANEEL	DF	AUT
INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia)	INMETRO	RJ	AUT
INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial)	INPI/RJ	AUT	AUT
IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)	IPEA/DF	DF	FUND
Banco do Nordeste do Brasil	Banco do Nordeste do Brasil/RN	RN	EMP
CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)	CADE/DF	DF	EMP
CEF (Caixa Econômica Federal)	CEF/DF Gerência de Loterias/DF	DF DF	EMP
CODERN (Companhia Docas do Rio Grande do Norte)	CODERN	RN	EMP
CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco)	Diretoria de Planejamento/DF	DF	EMP
CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento)	CONAB/DF CONAB-SUREG/MG CONAB-SUREG/SC CONAB-SUREG/PR CONAB-SUREG/GO CONAB-SUREG/SP	DF MG SC PR GO SP	EMP
CPRM (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais)	CPRM/RJ CPRM/CE	RJ CE	EMP
DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social)	DATAPREV/RJ	RJ	EMP
ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos)	ECT/DF Diretoria Regional/RS	DF RS	EMP
ELETRONORTE (Centrais Elétricas do	ELETRONORTE/DF Boa Vista Energia/DF	DF DF	EMP

Órgão	Unidade(s)	Estado da Federação	Natureza Jurídica ¹
15. ANATEL (Ag. Nacional de Telecomunicações)	ANATEL	DF	AUT
16. ANEEL (Ag. Nacional de Energia Elétrica)	ANEEL	DF	AUT
17. INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia)	INMETRO	RJ	AUT
18. INPI (Instituto Nacional da Propriedade Industrial)	INPI/RJ	AUT	AUT
19. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)	IPEA/DF	DF	FUND
20. Banco do Nordeste do Brasil	Banco do Nordeste do Brasil/RN	RN	EMP
21. CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica)	CADE/DF	DF	EMP
22. CEF (Caixa Econômica Federal)	CEF/DF Gerência de Loterias/DF	DF DF	EMP
23. CODERN (Companhia Docas do Rio Grande do Norte)	CODERN	RN	EMP
24. CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco)	Diretoria de Planejamento/DF	DF	EMP
25. CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento)	CONAB/DF CONAB-SUREG/MG CONAB-SUREG/SC CONAB-SUREG/PR CONAB-SUREG/GO CONAB-SUREG/SP	DF MG SC PR GO SP	EMP
26. CPRM (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais)	CPRM/RJ CPRM/CE	RJ CE	EMP
27. DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social)	DATAPREV/RJ	RJ	EMP
28. ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos)	ECT/DF Diretoria Regional/RS	DF RS	EMP
29. ELETRONORTE (Centrais Elétricas do Norte do Brasil)	ELETRONORTE/DF Boa Vista Energia/DF	DF DF	EMP

Órgão	Unidade(s)	Estado da Federação	Natureza Jurídica ¹
30. Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária)	Embrapa/DF Centro Nac. Pesquisa de Agrobiologia Instrumentação Agropecuária/SP Centro Nacional de Pesquisa de Agroindústria Tropical/CE	DF RJ SP CE	EMP
31. EMBRATEL (Empresa Brasileira de Telecomunicações)	EMBRATEL/RJ	RJ	EMP
32. FURNAS	Depto. de Apoio e Cont. Técnico/GO	GO	EMP
33. GEIPOT/DF	GEIPOT/DF	DF	EMP
34. IMBEL (Indústria de Material Bélico)	IMBEL/DF	DF	EMP
35. INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária)	Aeroporto Internacional de Brasília	DF	EMP
36. RADIOBRAS	RADIOBRAS/DF	DF	EMP
37. SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados)	SERPRO/DF SUNAR/DF	DF DF	EMP
38. VALEC (Eng. Construções e Ferrovias)	VALEC	RJ	EMP
39. Colégio Pedro II	Colégio Pedro II	RJ	AUT
40. GHC (Grupo Hospitalar Conceição)	GHC Hospital Cristo Redentor Hospital Fêmnia Hospital Nossa Senhora da Conceição Hospital da Criança Conceição	RS RS RS RS RS	EMP
41. Hospital de Clínicas de Porto Alegre	Hospital de Clínicas de Porto Alegre	RS	EMP
42. IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente)	IBAMA/RS	RS	AUT
43. INCA (Instituto Nacional do Câncer)	INCA	RJ	AD
44. SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus)	SUFRAMA	AM	AUT
45. UFPEL (Universidade Fed. de Pelotas)	UFPEL	RS	FUND
46. UFRJ (Universidade Fed. do Rio de Janeiro)	Instituto de Física da UFRJ	RJ	AUT
47. UFRN (Univ. Fed. do Rio Grande do Norte)	Depto. de Desenvolvimento de RH Depto. de Assistência ao Servidor	RN RN	AUT

1 - AD: administração direta; AUT: autarquia; FUND: fundação pública; EMP: empresa estatal.

Fonte: MARE/SRE

Anexo 9

Lei da Administração Financeira e dos Sistemas de Controle do Setor Público Nacional (Lei nº24.256)

ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL

LEY 24.156

Disposiciones generales. Sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno. Disposiciones varias.

Sancionada: Setiembre 30 de 1992

Promulgada Parcialmente: Octubre 26 de 1992

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. Sancionan con fuerza de Ley:

TITULO I

Disposiciones generales

Art 1º -La presente ley establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector publico nacional.

Art. 2º -La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

Art. 3º -Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

Art. 4º -Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:

- a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;
- c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:

- i) Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;
- ii) Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;
- iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.

Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con un personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se les asignen en el marco de esta ley.

- e) Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.

Art. 5° -La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos.

Art. 6° -El Poder Ejecutivo nacional establecerá el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera, el cual dirigirá y supervisará la implantación y mantenimiento de los mismos.

Art. 7° -La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.

Art. 8° -Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el sector público nacional, el que a tal efecto está integrado por:

- a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;
- b) Empresas y sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales

donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté, a cargo del

Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades.

Art. 9° -En el contexto de esta ley se entenderá por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio; y, por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades institucionales:

- a) Poder Legislativo;
- b) Poder Judicial;
- c) Presidencia de la Nación, los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo nacional.

Art. 10° -El ejercicio financiero del sector público nacional comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año.

TITULO II

Del sistema presupuestario

CAPITULO I

Disposiciones generales y organización del sistema

SECCION I

Normas técnicas comunes

Art. 11° -El presente título establece los principios, órganos, normas y procedimientos que regirán el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional.

Art. 12° -Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.

Art. 13.-Los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio. Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deberán ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes.

Art. 14° -En los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento. La reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados.

Art. 15° -Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y

sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicara la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

SECCION II

Organización del sistema

Art. 16° -La Oficina Nacional de Presupuesto será el órgano rector del sistema presupuestario del sector público nacional.

Art. 17° -La Oficina Nacional de Presupuesto tendrá las siguientes competencias:

a) Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera:

b) Formular y proponer al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del sector público nacional;

c) Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración nacional:

d) Dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado;

e) Analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la administración nacional y proponer los ajustes que considere necesarios;

f) Analizar los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado y presentar los respectivos informes a consideración del Poder Ejecutivo nacional;

g) Preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido;

h) Aprobar, juntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional preparada por las jurisdicciones y entidades que la componen;

i) Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector público nacional regidos por esta ley y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades;

j) Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de la administración nacional e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos, de acuerdo a las atribuciones que le fije la reglamentación;

k) Evaluar la ejecución de los presupuestos, aplicando las normas y criterios establecidos por esta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas;

l) Las demás que le confiera la presente ley y su reglamento.

Art. 18° -Integrarán el sistema presupuestario y serán responsables de cumplir con esta ley, su reglamentación y las normas técnicas que emita la Oficina Nacional de Presupuesto, todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del sector público nacional. Estas unidades ser n responsables de cuidar el cumplimiento de las políticas y lineamientos que. en materia presupuestaria, establezcan las autoridades competentes.

CAPITULO II

Del presupuesto de la administración nacional

SECCION I

De la estructura de la ley de presupuesto general

Art. 19.-La ley de presupuesto general constará de tres títulos cuyo contenido será el siguiente:

Título I--Disposiciones generales;

Título II--Presupuesto de recursos y gastos de la administración central;

Título III--Presupuestos de recursos y gastos de los organismos descentralizados.

Art. 20.-Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos

El título I incluirá , asimismo, los cuadros agregados que permitan una visión global del presupuesto y sus principales resultados.

Art. 21.-Para la administración central se considerarán como recursos del ejercicio todos aquellos que se prevén recaudar durante el periodo en cualquier organismo, oficina o agencia autorizadas a percibirlos en nombre de la administración central, el financiamiento proveniente de donaciones y operaciones de crédito público, representen o no entradas de dinero efectivo

al Tesoro y los excedentes de ejercicios anteriores que se estime existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta. No se incluirán en el presupuesto de recursos, los montos que correspondan a la coparticipación de impuestos nacionales.

Se considerarán como gastos del ejercicio todos aquellos que se devenguen en el periodo, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo del Tesoro.

Art. 22.-Para los organismos descentralizados, la reglamentación establecerá los criterios para determinar los recursos que deberán incluirse como tales en cada uno de esos organismos. Los gastos se programarán siguiendo el criterio del devengado.

Art. 23.-No se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de:

a) Los provenientes de operaciones de crédito publico;

- b) Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado nacional, con destino específico;
- c) Los que por leyes especiales tengan afectación específica.

SECCION II

De la formulación del presupuesto

Art. 24.-El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general.

A tal fin, las dependencias especializadas del mismo deberán practicar una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país y sobre estas bases y una proyección de las variables macroeconómicas de corto plazo, preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular.

Se considerarán como elementos básicos para iniciar la formulación de los presupuestos, el programa monetario y el presupuesto de divisas formuladas para el ejercicio que será objeto de programación, así como la cuenta de inversiones del último ejercicio ejecutado y el presupuesto consolidado del sector público del ejercicio vigente.

El programa monetario y el presupuesto de divisas serán remitidos al Congreso Nacional, a título informativo, como soporte para el análisis del proyecto de ley de presupuesto general.

Art. 25.-Sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, la Oficina Nacional de Presupuesto confeccionará el proyecto de ley de presupuesto general.

El proyecto de ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- a) Presupuesto de recursos de la administración central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros;
- b) Presupuestos de gastos de cada una de las jurisdicciones y de cada organismo descentralizado los que identificarán la producción y los créditos presupuestarios;
- c) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar
- d) Resultados de las cuentas corriente y de capital para la administración central, para cada organismo descentralizado y para el total de la administración nacional.

El reglamento establecerá, en forma detallada, otras informaciones a ser presentadas al Congreso Nacional tanto para la administración central como para los organismos descentralizados.

Art. 26.-El Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que regirá , acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para

las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el art. 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.

Art. 27.-Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regir el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados:

1. En los presupuestos de recursos:

- a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;
- b) Suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito, público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas;
- c) Excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;
- d) Estimaré cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio:
- e) Incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

2. En los presupuestos de gastos:

- a) Eliminaré los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;
- b) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales;
- c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;
- d) Adaptaré los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.

Art. 28.-Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deber contar con el financiamiento respectivo.

SECCION III

De la ejecución del presupuesto

Art. 29.-Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el art. 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

Art. 30.-Una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos.

La distribución administrativa del presupuesto de gastos consistirá en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general. El dictado de este instrumento normativo implicará el ejercicio de la atribución constitucional del

Poder Ejecutivo para decretar el uso de las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.

Art. 31.-Se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto. La reglamentación establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de este artículo y corresponderá al órgano rector del sistema la regulación de los demás aspectos conceptuales y operativos que garanticen su plena vigencia.

Art. 32.-Las jurisdicciones y entidades comprendidas en esta ley están obligados a llevar los registros de ejecución presupuestaria en las condiciones que les fije la reglamentación. Como mínimo deberán registrarse la liquidación o el momento en que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva y, en materia de presupuesto de gastos, además del momento del

devengado, según lo establece el artículo precedente, las etapas de compromiso y del pago. El registro del compromiso se utilizara como mecanismo para afectar preventivamente la disponibilidad de los créditos presupuestarios y, el del pago. para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas.

Art. 33.-No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.

En este último supuesto regirá para los poderes Legislativo y Judicial, lo dispuesto por el art. 16 de la ley 16.432 (incorporada a la ley permanente de presupuesto) y por el art. 5º, primer párrafo, de la ley 23.853, respectivamente.

Art. 34.-A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestario y de tesorería, excepción hecha de la jurisdicción del Poder Legislativo y Poder Judicial que continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el art. 16 de la ley 16.432 y en el art. 5º, primer párrafo de la ley 23.853, respectivamente.

Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los periodos que se establezca.

El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados durante el mismo.

Art. 35.-Los órganos de los tres poderes del Estado determinarán, para cada uno de ellos, los límites cuantitativos y cualitativos mediante los cuales podrán contraer compromisos por sí, o por la competencia específica que asignen, al efecto, a los

funcionarios de sus dependencias. La competencia así asignada será indelegable. La reglamentación establecerá la competencia para ordenar pagos y efectuar desembolsos y las habilitaciones para pagar que no estén expresamente establecidas en esta ley.

Art. 36.-Facúltase al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera a afectar los créditos presupuestarios de las jurisdicciones y organismos descentralizados, destinados al pago de los servicios públicos y de otros conceptos que determine la reglamentación.

Art. 37.-La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

Art. 38.-Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

Art. 39.-El Poder Ejecutivo nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor.

Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables.

Las autorizaciones así dispuestas se incorporaran al presupuesto general.

Art. 40.-Las sumas a recaudar que no pudieren hacerse efectivas por resultar incobrables, podrán ser declaradas tales por el Poder Ejecutivo Nacional o por los funcionarios que determine la reglamentación, una vez agotados los medios para lograr su cobro. La declaración de incobrable no implicará la extinción de los derechos del Estado, ni de la responsabilidad en que pudiera incurrir el funcionario o empleado recaudador o cobrador, si tal situación le fuera imputable.

SECCION IV

Del cierre de cuentas

Art. 41.-Las cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos.

Con posterioridad al 31 de diciembre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha.

Art. 42.-Los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año se cancelarán, durante el año siguiente. con cargo a las disponibilidades en caja y bancos existentes a la fecha señalada.

Los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre de cada año se afectarán automáticamente al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

El reglamento establecerá los plazos y los mecanismos para la aplicación de estas disposiciones.

Art. 43.-Al cierre del ejercicio se reunirá información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la administración nacional y se procederá al cierre del presupuesto de recursos de la misma.

Del mismo modo procederán los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la administración nacional.

Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la cuenta de inversión del ejercicio que, de acuerdo al artículo 95, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional.

SECCION V

De la evaluación de la ejecución presupuestaria

Art. 44. -La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la administración nacional tanto en forma periódica, durante el ejercicio, como al cierre del mismo.

Para ello, las jurisdicciones y entidades de la administración nacional deberán:

- a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes;
- b) Participar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Art. 45.-Con base en la información que señala el artículo anterior, en la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

La reglamentación establecerá los métodos y procedimientos para la aplicación de las disposiciones contenidas en esta sección, así como el uso que se dará a la información generada

Capítulo III

Del régimen presupuestario de las empresas y sociedades del Estado

Art. 46.-Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las empresas y sociedades del Estado, aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la

Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de setiembre del año anterior al que regirá. Los proyectos de presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

Art. 47.-Los proyectos de presupuesto de financiamiento y de gastos deben estar formulados utilizando el momento del devengado de las transacciones como base contable.

Art. 48. - La Oficina Nacional de Presupuesto realizará los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades y preparará un informe destacando si los mismos se encuadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para este tipo de instituciones y aconsejando los ajustes a practicar en el proyecto de presupuesto si, a su juicio, la aprobación del mismo sin modificaciones puede causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes.

Art. 49. -Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe mencionado en el artículo anterior, serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional aprobará, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año, los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado, elevados en el plazo previsto en el artículo 46 de la presente ley, pudiendo delegar esta atribución en el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Si las empresas y sociedades del Estado no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 50. -Los representantes estatales que integran los órganos de las empresas y sociedades del Estado, estatutariamente facultados para aprobar los respectivos presupuestos, deberán proponer y votar el presupuesto aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 51.-El Poder Ejecutivo Nacional hará publicar en el Boletín Oficial una síntesis de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado, con los contenidos básicos que señala el artículo 46.

Art. 52.-Las modificaciones a realizar a los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado durante su ejecución y que impliquen la disminución de los resultados operativo o económico previstos, alteración sustancial de la inversión programada, o el incremento del endeudamiento autorizado, deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo nacional, previa opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto. En el marco de esta norma y con opinión favorable de dicha oficina, las empresas y sociedades establecerán su propio sistema de modificaciones presupuestarias.

Art. 53.-Al cierre de cada ejercicio financiero las empresas y sociedades procederán al cierre de cuentas de su presupuesto de financiamiento y de gastos.

Art. 54.-Se prohíbe a las entidades del sector público nacional realizar aportes o transferencias a empresas y sociedades del Estado cuyo presupuesto no esté, aprobado en los términos de esta ley, requisito que también será imprescindible para realizar operaciones de crédito público.

CAPITULO IV

Del presupuesto consolidado del sector público nacional

Art. 55.-La Oficina Nacional de Presupuesto preparará anualmente el presupuesto consolidado del sector público, el cual presentará información sobre las transacciones netas que realizará este sector con el resto de la economía y contendrá , como mínimo, la siguiente información:

- a) Una síntesis del presupuesto general de la Administración nacional;
- b) Los aspectos básicos de los presupuestos de cada una de las empresas y sociedades del Estado;
- c) La consolidación de los recursos y gastos públicos y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico;
- d) Una referencia a los principales proyectos de inversión en ejecución por el sector público nacional;
- e) Información de la producción de bienes y servicios y de los recursos humanos que se estiman utilizar, así como la relación de ambos con los recursos financieros;
- f) Un análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía.

El presupuesto consolidado del sector público nacional será presentado al Poder Ejecutivo Nacional, antes del 31 de marzo del año de su vigencia. Una vez aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional será remitido para conocimiento del Congreso Nacional.

TITULO III

Del sistema de crédito público

Art. 56.-El crédito público se rige por las disposiciones de esta ley, su reglamento y por las leyes que aprueban las operaciones específicas.

Se entenderá por crédito público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos. Se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos.

Art. 57.-El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en:

- a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito;

- b) La emisión y colocación de letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;
- c) La contratación de préstamos con instituciones financieras;
- d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente;
- e) El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el periodo del ejercicio financiero;
- f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

No se considera deuda pública la deuda del Tesoro ni las operaciones que se realicen en el marco del art. 82 de esta ley.

Art. 58.-A los efectos de esta ley, la deuda pública se clasificará en interna y externa y en directa e indirecta.

Se considerará deuda interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. Por su parte, se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio.

La deuda pública directa de la administración central es aquella asumida por la misma en calidad de deudor principal.

La deuda pública indirecta de la Administración central es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía.

Art 59.-Ninguna entidad del sector público nacional podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.

Art. 60.-Las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica.

La ley de presupuesto general debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas:

- Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;
- Monto máximo autorizado para la operación;
- Plazo mínimo de amortización;
- Destino del financiamiento.

Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente.

Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.

Art 61.-En los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del sector público emisor o contratante, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos.

Art 62.-Cumplidos los requisitos fijados en los arts. 59 y 61 de esta ley, las empresas y sociedades del Estado podrán realizar operaciones de crédito público dentro de los límites que fije su responsabilidad patrimonial y de acuerdo con los indicadores que al respecto establezca la reglamentación. Cuando estas operaciones requieran de avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza de la administración central, la autorización para su otorgamiento debe estar prevista en la ley de presupuesto general o en una ley específica.

Art. 63.-El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera fijará las características y condiciones no previstas en esta ley, para las operaciones de crédito público que realicen las entidades del sector público nacional.

Art. 64.-Los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza, que cualquier ente público otorgue a personas ajenas a este sector, requerirán de una ley.

Se excluyen de esta disposición a los avales, fianzas o garantías que otorguen las instituciones públicas financieras.

Art. 65.-El Poder Ejecutivo nacional podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales.

Art. 66.-Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen.

Las obligaciones que se derivan de las mismas no serán oponibles ni a la administración central ni a cualquier otra entidad contratante del sector público nacional.

Art. 67.-El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera tendrá la facultad de redistribuir o reasignar los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público, siempre que así lo permitan las condiciones de la operación respectiva y las normas presupuestarias.

Art. 68.-La Oficina Nacional de Crédito Público será el órgano rector del sistema de Crédito Público, con la misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público.

Art. 69.-En el marco del artículo anterior la Oficina Nacional de Crédito Público tendrá competencia para:

- a) Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;
- b) Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito;
- c) Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público nacional;
- d) Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público;
- e) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público nacional;
- f) Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas;
- g) Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos;
- h) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental;
- i) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento;
- j) Todas las demás que le asigne la reglamentación.

Art 70.-El servicio de la deuda estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público.

Los presupuestos de las entidades del sector público deberán formularse previendo los créditos necesarios para atender el servicio de la deuda.

El Poder Ejecutivo nacional podrá debitar de las cuentas bancarias de las entidades que no cumplan en término el servicio de la deuda pública, el monto de dicho servicio y efectuarlo directamente.

Art. 71.-Se exceptúan de las disposiciones de esta ley las operaciones de crédito que realice el Banco Central de la República Argentina con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria.

TITULO IV

Del sistema de tesorería

Art. 72.-El sistema de tesorería está compuesto por el conjunto de órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público nacional, así como en la custodia de las disponibilidades que se generen.

Art. 73.-La Tesorería General de la Nación será el órgano rector del sistema de tesorería y, como tal coordinará el funcionamiento de todas las unidades o servicios de tesorería que operen en el sector público nacional, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello.

Art. 74.-La Tesorería General tendrá competencia para:

- a) Participar en la formulación de los aspectos monetarios de la política financiera, que para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;
- b) Elaborar juntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional y programar el flujo de fondos de la administración central;
- c) Centralizar la recaudación de los recursos de la administración central y distribuirlos en las tesorerías jurisdiccionales para que éstas efectúen el pago de las obligaciones que se generen;
- d) Conformar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados, supervisar su ejecución y asignar las cuotas de las transferencias que éstos recibirán de acuerdo con la ley general de presupuesto;
- e) Administrar el sistema de caja única o de fondo unificado de la administración nacional que establece el art. 80 de esta ley;
- f) Emitir letras del Tesoro, en el marco del art. 82 de esta ley;
- g) Ejercer la supervisión técnica de todas las tesorerías que operen en el ámbito del sector público nacional;
- h) Elaborar anualmente el presupuesto de caja del sector público y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución;
- i) Coordinar con el Banco Central de la República Argentina la administración de la liquidez del sector público nacional en cada coyuntura económica, fijando políticas sobre mantenimiento y utilización de los saldos de caja;
- j) Emitir opinión previa sobre las inversiones temporales de fondos que realicen las entidades del sector público nacional en instituciones financieras del país o del extranjero;
- k) Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración central o de terceros. que se pongan a su cargo;
- l) Todas las demás funciones que en el marco de esta ley, le adjudique la reglamentación.

Art. 75.-La Tesorería General estará a cargo de un tesorero general que será asistido por un subtesorero general. Ambos funcionarios serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Para ejercer ambos cargos se requerirá título universitario en alguna de las ramas de las ciencias económicas y una experiencia en el área financiera o de control no inferior a cinco años.

Art. 76.-El tesorero general dictará el reglamento interno de la Tesorería General de la Nación y asignará funciones al subtesorero general.

Art. 77.-Funcionará una Tesorería Central en cada jurisdicción y entidad de la administración nacional. Estas tesorerías centralizarán la recaudación de las distintas cajas de su jurisdicción, recibirán los fondos puestos a disposición de las mismas y cumplirán los pagos que autorice el respectivo servicio administrativo.

Art. 78.-Los fondos que administren las jurisdicciones y entidades de la administración nacional se depositarán en cuentas del sistema bancario a la orden conjunta del jefe del servicio administrativo y del tesorero o funcionario que haga sus veces.

Art. 79.-Las embajadas, legaciones y consulados serán agentes naturales de la Tesorería General de la Nación en el exterior. Las embajadas y legaciones podrán ser erigidas en tesorerías por el Poder Ejecutivo Nacional. A tal efecto actuarán como agentes receptores de fondos y pagadores de acuerdo a las instrucciones que dicte la Tesorería General de la Nación.

Art. 80.-El órgano central de los sistemas de administración financiera instituirá un sistema de caja única o de fondo unificado, según lo estime conveniente, que le permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, en el porcentaje que disponga el reglamento de la ley.

Art. 81.-Los órganos de los tres Poderes del Estado y la autoridad superior de cada una de las entidades descentralizadas que conformen la administración nacional, podrán autorizar el funcionamiento de fondos permanentes y/o cajas chicas, con el régimen y los límites que establezcan en sus respectivas reglamentaciones.

A estos efectos, las tesorerías correspondientes podrán entregar los fondos necesarios con carácter de anticipo, formulando el cargo correspondiente a sus receptores.

Art. 82.-La Tesorería General de la Nación podrá emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la ley de presupuesto general. Estas letras deben ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten. De superarse ese lapso sin ser reembolsadas se transformarán en deuda pública y deben cumplirse para ello con los requisitos que al respecto se establece en el título III de esta ley.

Art. 83.-Los organismos descentralizados, dentro de los límites que autorizan los respectivos presupuestos y previa conformidad de la Tesorería General de la Nación, podrán tomar préstamos temporarios para solucionar sus déficit estacionales de caja, siempre que cancelen las operaciones durante el mismo ejercicio financiero.

Art. 84.-El órgano central de los sistemas de administración financiera dispondrá la devolución a la Tesorería General de la Nación de las sumas acreditadas en las cuentas de las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, cuando éstas se mantengan sin utilización por un período no justificado. Las instituciones financieras en las que se encuentran depositados los fondos deberán dar cumplimiento a las transferencias que ordene el referido órgano.

TITULO V

Del sistema de contabilidad gubernamental

Art. 85.-El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.

Art. 86.-Será objeto del sistema de contabilidad gubernamental:

- a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades;
- b) Procesar y producir información financiera para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma:
- c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean éstas internas o externas:
- d) Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

Art. 87.-El sistema de contabilidad gubernamental tendrá las siguientes características generales:

- a) Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional;
- b) Permitirá integrar las informaciones presupuestarias, del Tesoro y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales;
- c) Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas;
- d) Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas;
- e) Estar basado en principios y normas de contabilidad y aceptación general, aplicables en el sector público.

Art. 88.-La Contaduría General de la Nación será el órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental, y como tal responsable de prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del sector público nacional.

Art. 89.-La Contaduría General de la Nación estará a cargo de un contador general que será asistido por un subcontador general, debiendo ser ambos designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Para ejercer los cargos de contador general y de subcontador general, se requerirá título universitario de contador público y una experiencia anterior en materia financiero-contable en el sector público, no inferior a cinco (5) años.

Art. 90.-El contador general dictará el reglamento interno de la Contaduría General de la Nación y asignará funciones al subcontador general.

Art. 91.-La Contaduría General de la Nación tendrá competencia para:

a) Dictar las normas de contabilidad gubernamental para todo el sector publico nacional. En ese marco prescribirá la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y características de los estados contables financieros a producir por las entidades públicas;

b) Cuidar que los sistemas contables que prescriba puedan ser desarrollados e implantados por las entidades, conforme a su naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información de su dirección:

c) Asesorar y asistir, técnicamente a todas las entidades del sector público nacional en la implantación de las normas y metodologías que prescriba;

d) Coordinar el funcionamiento que corresponde instituir para que se proceda al registro contable primario de las actividades desarrolladas por las jurisdicciones de la administración central y por cada una de las demás entidades que conforman el sector público nacional;

e) Llevar la contabilidad general de la administración central, consolidando datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias y producir anualmente los estados contable-financieros para su remisión a la Auditoría General de la Nación;

f) Administrar un sistema de información financiera que permanentemente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativo, económico y financiero de la administración central, de cada entidad descentralizada y del sector publico nacional en su conjunto;

g) Elaborar las cuentas económicas del sector publico nacional, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales;

h) Preparar anualmente la cuenta de inversión contemplada en el art. 67, inc. 7 de la Constitución Nacional y presentarla al Congreso Nacional:

i) Mantener el archivo general de documentación financiera de la administración nacional:

j) Todas las demás funciones que le asigne el reglamento.

Art. 92.-Dentro de los cuatro (4) meses de concluído el ejercicio financiero, las entidades del sector público nacional, excluida la administración central, deberán entregar a la Contaduría General de la Nación los estados contables financieros de su gestión anterior, con las notas y anexos que correspondan.

Art. 93.-La Contaduría General de la Nación organizar y mantendrá en operación un sistema permanente de compensación de deudas intergubernamentales, que permita reducir al mínimo posible los débitos y créditos existentes entre las entidades del sector público nacional.

Art. 94.-La Contaduría General de la Nación coordinará con las provincias la aplicación, en el ámbito de competencia de éstas, del sistema de información financiera que desarrolle, con el objeto de presentar información consolidada de todo el sector público argentino.

Art. 95.-La cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo:

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central:
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta:
- d) Los estados contable-financieros de la administración central
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.

La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;
- c) La gestión financiera del sector público nacional.

TITULO VI

Del sistema de control interno

Art. 96 -Créase la Sindicatura General de la Nación, órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 97.-La Sindicatura General de la Nación es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación.

Art. 98.-En materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

Art. 99.-Su activo estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional y por aquellos que sean transferidos o adquiera por cualquier causa jurídica.

Art. 100.-El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

Art. 101.-La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo nacional será responsable del mantenimiento y de un adecuado sistema de control interno que incluirá los instrumentos de control previo y posterior incorporados

en el plan de organización y en los reglamentos y manuales de procedimiento de cada organismo y la auditoría interna.

Art. 102.-La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las unidades de auditoría interna. Las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

Art. 103.-El modelo de control que aplique y coordine la sindicatura deberá ser integral e integrado, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Art. 104.-Son funciones de la Sindicatura General de la Nación:

a) Dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación:

b) Emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna:

c) Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de programas, proyectos y operaciones

d) Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación;

e) Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación

f) Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las unidades de auditoría interna;

g) Aprobar los planes anuales de trabajo de las unidades de auditoría interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado;

h) Comprobar la puesta en práctica, por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las unidades de auditoría interna y acordadas con los respectivos responsables;

i) Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría;

j) Formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia;

k) Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público;

I) Mantener un registro central de auditores y consultores a efectos de la utilización de sus servicios;

m) ejercer las funciones del art. 20 de la ley 23.696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.

Art. 105.-La Sindicatura queda facultada para contratar estudios de consultoría y auditoría bajo específicos términos de referencia, planificar y controlar la realización de los trabajos, así como cuidar de la calidad del informe final.

Art. 106.-La Sindicatura General podrá requerir de la Contaduría General de la Nación y de los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia, la información que le sea necesaria, para el cumplimiento de sus funciones. Para ello todos los agentes y/o autoridades del sector público nacional prestarán su colaboración, considerándose la conducta adversa como falta grave.

Art. 107.-La Sindicatura General deberá informar:

a) Al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia;

b) A la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control:

c) A la opinión pública, en forma periódica.

Art. 108.-La Sindicatura General de la Nación estará a cargo de un funcionario denominado síndico general de la Nación. Será designado por el Poder Ejecutivo Nacional y dependerá directamente del Presidente de la Nación, con rango de Secretario de la Presidencia de la Nación.

Art. 109.-Para ser síndico general de la Nación será necesario poseer título universitario en ciencias económicas, y una experiencia en administración financiera y auditoría no inferior a los ocho (8) años.

Art. 110.-El síndico general será asistido por tres (3) síndicos generales adjuntos, quienes sustituirán a aquél en caso de ausencia, licencia o impedimento en el orden de prelación que el propio síndico general establezca.

Art. 111.-Los síndicos generales adjuntos deberán contar con título universitario y similar experiencia a la del síndico general y serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del síndico general.

Art. 112.-Serán atribuciones y responsabilidades del síndico general de la Nación:

a) Representar legalmente a la Sindicatura General de la Nación, personalmente o por delegación o mandato;

b) Organizar y reglamentar el funcionamiento interno de la Sindicatura General en sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal, incluyendo el dictado y modificación de la estructura orgánico-funcional y el estatuto del personal;

- c) Designar personal con destino a la planta permanente cuidando que exista una equilibrada composición interdisciplinaria, así como promover, aceptar renunciaciones, disponer cesantías, exoneraciones y otras sanciones disciplinarias con arreglo al régimen legal vigente y al estatuto que, en consecuencia, se dicte;
- d) Efectuar contrataciones de personal para la realización de trabajos específicos, estacionales o extraordinarios que no puedan ser realizados por su planta permanente, fijando las condiciones de trabajo y su retribución;
- e) Elevar anualmente a la consideración de la Presidencia de la Nación, el plan de acción y presupuesto de gastos para su posterior incorporación al proyecto de ley de presupuesto general;
- f) Administrar su presupuesto, resolviendo y aprobando los gastos del organismo, pudiendo redistribuir los créditos, sin alterar el monto total asignado;
- g) Licitación, adjudicación y contratación de suministros y servicios profesionales, adquirir, vender, permutar, transferir, locar y disponer respecto de bienes muebles e inmuebles para el uso de sus oficinas conforme las necesidades del servicio, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo;
- h) Informar a la Auditoría General de la Nación de actos o conductas que impliquen irregularidades, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

Art. 113.-Los síndicos generales adjuntos participarán en la actividad de la sindicatura general, sin perjuicio de las responsabilidades de determinadas funciones y cometidos que el síndico general de la Nación les atribuya conjunta o separadamente, con arreglo a la naturaleza de la materia o a la importancia o particularidades del caso. El síndico general, no obstante la delegación, conservará en todos los casos la plena autoridad dentro del organismo y podrá abocarse al conocimiento y decisión de cualquiera de las cuestiones planteadas.

Art. 114.-En los casos en que el Estado tenga participación accionaria mayoritaria en sociedades anónimas, la Sindicatura General de la Nación propondrá a los organismos que ejerzan los derechos societarios del Estado nacional, la designación de los funcionarios que en carácter de síndicos integrarán las comisiones fiscalizadoras, de acuerdo con lo que dispongan sus propios estatutos.

También lo propondrá el Poder Ejecutivo Nacional en los casos en que deban asignarse síndicos por el capital estatal en empresas y sociedades en que el Estado nacional, por sí o mediante sus organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado tengan participación igualitaria o minoritaria. Dichos funcionarios tendrán las atribuciones y deberes previstos por la ley 19.550, en todo lo que no se oponga a la presente.

Art. 115.-La Sindicatura General de la Nación convendrá con las jurisdicciones y entidades que en virtud de lo dispuesto en esta ley queden alcanzadas por su ámbito de competencia, la oportunidad y modalidades de la puesta en práctica del sistema incluido en esta ley.

TITULO VII

Del control externo

CAPITULO I

Auditoría General de la Nación

Art. 116.-Créase la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del sector público nacional, dependiente del Congreso Nacional.

El ente creado es una entidad con personería jurídica propia, e independencia funcional. A los fines de asegurar ésta, cuenta con independencia financiera.

Su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, por vez primera.

Las modificaciones posteriores serán propuestas por la auditoría, a las referidas comisiones y aprobadas por éstas. Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado nacional, por aquellos que hayan pertenecido o correspondido por todo concepto al Tribunal de Cuentas de la Nación y por aquellos que le sean transferidos por cualquier causa jurídica.

Art. 117.-Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal **y de gestión**, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la

Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

El control de la gestión de los funcionarios referidos en el art. 45 de la Constitución Nacional será siempre global y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación.

El Congreso de la Nación, por decisión de sus dos Cámaras, podrá delegar su competencia de control sobre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en los organismos que fueren creados por ésta.

El control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría General de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación dispondrá sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esta ley con relación al Poder Judicial de la Nación.

A los efectos del control externo posterior acordará la intervención de la Auditoría General de la Nación, quien deberá prestar su colaboración.

Art. 118.-En el marco del programa de acción anual de control externo que le fijen las comisiones señaladas en el art. 116, la Auditoría General de la Nación, tendrá las siguientes funciones:

a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;

b) Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría;

c) Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación Argentina y dichos organismos;

d) Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;

e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco

Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo;

f) Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;

g) Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;

h) Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;

i) Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría referidos en este artículo y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos;

j) Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro; secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de asumir su cargo o de la sanción de la presente ley una declaración jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

Art. 119.-Para el desempeño de sus funciones la Auditoría General de la Nación podrá :

a) Realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia;

b) Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones;

c) Promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas a los fines del inc. f) de este artículo;

Además, deberá:

d) Formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por la entidad. Tales criterios y las normas derivadas, deberán atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia;

e) Presentar a la Comisión mencionada, antes del 1 de mayo la memoria de su actuación;

f) Dar a publicidad todo el material señalado en el inciso anterior con excepción de aquel que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado.

Art. 120.-El Congreso de la Nación, podrá ser su competencia de control externo a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado Nacional, o a las que éste se hubiere asociado incluso a aquellas a las que se les hubieren otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste, o administre fonos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.

Art. 121.-La Auditoría General de la Nación estará a cargo de siete (7) miembros designados cada uno como auditor general, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control.

Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos.

Art. 122.-Seis de dichos auditores generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara.

Al nombrarse los primeros auditores generales se determinará , por sorteo, los tres (3) que permanecerán en sus cargos durante cuatro (4) años, correspondiéndoles ocho (8) años a los cuatro (4) restantes.

Art. 123.-El séptimo auditor general será designado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente.

Es el órgano de representación y de ejecución de las decisiones de los auditores.

Art. 124.-Los auditores generales podrán ser removidos, en caso de inconducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los procedimientos establecidos para su designación.

Art. 125.-Son atribuciones y deberes de los auditores generales reunidos en Colegio:

a) Proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto de la entidad;

b) Proponer modificaciones a la estructura orgánica a las normas básicas internas, a la distribución de funciones y a las reglas básicas de funcionamiento con arreglo al art. 116 y, además, dictar las restantes normas básicas, dictar normas internas, atribuir facultades y responsabilidades, así como la delegación de autoridad;

c) Licitación, adjudicación, adquisición de suministros, contratación de servicios profesionales, venta, permuta, transferencia, locación y disposición respecto de los bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento de la entidad, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo;

d) Designar el personal y atender las cuestiones referentes a éste, con arreglo a las normas internas en la materia, en especial cuidando de que exista una equilibrada composición interdisciplinaria que permita la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública;

e) Designar representantes y jefes de auditorías especiales;

f) En general, resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de la entidad;

g) Las decisiones se tomarán colegiadamente por mayoría.

Art. 126.-No podrán ser designados auditores generales, personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursadas civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan sido condenados en sede penal.

Art. 127.-El control de las actividades de la auditoría general de la Nación, estará a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en la forma en que ésta lo establezca.

CAPITULO II

Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas

Art.128.-La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas estará formada por seis (6) senadores y seis (6) diputados cuyos mandatos durarán hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las comisiones permanentes.

Anualmente la Comisión elegirá un presidente, un vicepresidente y un secretario que pueden ser reelectos.

Mientras estas designaciones no se realicen, ejercerán los cargos los legisladores con mayor antigüedad en la función y a igualdad de ésta, los de mayor edad.

La Comisión contará con el personal administrativo y técnico que establezca el presupuesto general y estará investida con las facultades que ambas Cámaras delegan en sus comisiones permanentes y especiales.

Art. 129.-Para el desempeño de sus funciones la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas debe:

a) Aprobar juntamente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras el programa de acción anual de control externo a desarrollar por la Auditoría General de la Nación;

- b) Analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el presupuesto general de la Nación;
- c) Encomendar a la Auditoría General de la Nación la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materias de su competencia, fijando los plazos para su realización;
- d) Requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información que estime oportuno sobre las actividades realizadas por dicho ente;
- e) Analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir;
- f) Analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación deberá elevarle antes del 1 de mayo de cada año.

CAPITULO III

De la responsabilidad

Art. 130.-Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.

Art. 131.-La acción tendiente a hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de todas las personas físicas que se desempeñen en el ámbito de los organismos y demás entes premencionados en los arts. 117 y 120 de esta ley, prescribe en los plazos fijados por el Código Civil contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas.

TITULO VIII

Disposiciones varias

CAPITULO I

Disposiciones generales

Art. 132.-Los órganos con competencia para organizar la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación quedan facultados para suscribir entre sí convenios que posibiliten reasignar los funcionarios y empleados de la Sindicatura General de Empresas Públicas y del Tribunal de Cuentas de la Nación. **El personal de los organismos de control reemplazados conservarán el nivel jerárquico alcanzado, manteniéndose los derechos que hagan a la representación y defensa de los intereses colectivos del personal.**

CAPITULO II

Disposiciones transitorias

Art. 133.-Las disposiciones contenidas en esta ley deberán tener principio de ejecución a partir del primer ejercicio financiero que se inicie con posterioridad a la sanción de la misma.

El Poder Ejecutivo nacional deberá establecer los cronogramas y metas temporales que permitan lograr la plena instrumentación de los sistemas de presupuestos, crédito público, tesorería, contabilidad y control internos previstos en esta ley, los cuales constituyen un requisito necesario para la progresiva constitución de la estructura de control interno y externo normada precedentemente.

Art. 134.-Hasta tanto se opere la efectiva puesta en práctica de los sistemas de administración financiera y control establecidos en esta ley, continuarán aplicándose las disposiciones legales y reglamentarias vigentes a la fecha de entrada en vigor de la misma; las que resultarán de aplicación para los procedimientos en trámite cuya sustanciación se operará por áreas de las entidades creadas por la presente, a las cuales se le deberá asignar ese cometido.

Art. 135.-El Poder Ejecutivo Nacional, en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema de contrataciones del Estado y otro que organice la administración de bienes del Estado.

Art. 136.-El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley en un plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de su promulgación.

Los arts.116 a 129, ambos inclusive, no serán objeto de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

CAPITULO III

Disposiciones finales

Art. 137.- Se derogan expresamente los siguientes ordenamientos legales:

a) Decreto Ley 23.354, del 31 de diciembre de 1956, ratificado por ley 14.467 (Ley de Contabilidad), con excepción de sus artículos 51 a 54 inclusive (capítulo V- De la gestión de bienes del Estado) y 55 a 64 inclusive (capítulo VI - De las contrataciones);

b) Ley 21.801, reformada por la ley 22.639, que crea la Sindicatura General de Empresas Públicas;

c) Ley 11.672 complementaria permanente del presupuesto en lo que se oponga a la presente ley, con excepción de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 13.922 y por los artículos 16 y 17 de la Ley 16.432, los que continuarán en vigencia.

El Poder Ejecutivo nacional procederá a ordenar el texto no derogado de la ley;

d) Todas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley con excepción de lo dispuesto en el artículo 5º, primer párrafo de la Ley 23.853, que continuará en vigencia.

Art. 138.-Las causas administrativas y judiciales pendientes de resolución o promovidas por la Sindicatura General de Empresas Públicas serán resueltas o continuadas por la Sindicatura General de la Nación.

El Poder Ejecutivo nacional dispondrá el tratamiento a darse a las causas administrativas y judiciales radicadas o promovidas ante el Tribunal de Cuentas de la Nación.

Art. 139.-Comuníquese al Poder Ejecutivo. —ALBERTO R. PIERRI — ORALDO BRITOS. — Juan Estrada. —Edgardo Piuzzi.

Anexo 10 – Lei da Reorganização Administrativa

LEY 24.629

Sancionada: Febrero 22 de 1996

Promulgada de Hecho: Marzo 8 de 1996

CAPITULO II

DE LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA

ARTICULO 6º - Las normas contenidas en el presente capítulo tienen como objeto mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, así como su financiamiento, en las condiciones que se establecen en la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 1996.

ARTICULO 7º - Delégase el ejercicio de facultades en materia de administración en el Poder Ejecutivo nacional, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional, con el objeto de realizar, en su ámbito, la reorganización del sector público nacional para lograr una mayor eficiencia y racionalización del mismo, mediante la modificación, fusión, transferencia de organismos a las provincias, previo acuerdo, y supresión total o parcial de objetivos, competencias, funciones y responsabilidades superpuestas, duplicadas o cuyo mantenimiento se haya tornado manifiestamente innecesario, en los términos y con los alcances contenidos en la presente ley.

La aplicación de las medidas establecidas en este artículo no podrá generar incrementos en el número de cargos, permanentes y no permanentes, ni aumentos en los niveles jerárquicos aprobados por la ley general de presupuesto.

ARTICULO 8º - Para el cumplimiento de los objetivos contenidos en los artículos anteriores y en las condiciones y por el término que establece la presente ley, en el marco del artículo 76 de la Constitución Nacional, delégase en el Poder Ejecutivo nacional:

1. Centralizar, fusionar, transferir a las provincias, previo acuerdo, reorganizar o suprimir, parcialmente, organismos descentralizados creados por ley.
2. Disponer la supresión total de organismos descentralizados creados por ley sólo cuando se asegure el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado que pudiesen estar atendidas por dichos organismos y no impliquen la eliminación de funciones o roles que tengan directa incidencia en el desarrollo regional o comunitario.
3. Disponer la supresión de recursos propios de la administración central a su cargo o con afectaciones específicas establecidas por ley, salvo aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social.
4. Proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central, sin que esto implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución

de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a esos fines. Para generar más empleos se dará preferencia en las mismas a las pequeñas y medianas empresas y a los microemprendimientos. Otorgará mayor preferencia a aquellas integradas por personal que se acoja a programas de retiro voluntario.

La presente delegación excluye la privatización de empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos, la participación del Estado nacional en entes y/o empresas binacionales y paquetes accionarios en su poder, parques nacionales, los que continuarán rigiéndose por la legislación que se hubiere dictado a ese efecto.

ARTICULO 9º - El Poder Ejecutivo nacional deberá disponer la creación de un Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional, que tendrá por finalidad capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo y formas asociativas solidarias, a los agentes civiles, militares y de seguridad, cuyos cargos quedaren suprimidos, en función de las medidas establecidas en los artículos precedentes, de acuerdo con sus habilidades naturales y grado de instrucción para su reinserción en el marco de la demanda laboral presente y futura del mercado nacional.

El Fondo de Reconversión Laboral funcionará en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendrá carácter fiduciario y se financiará mediante la venta de bienes públicos que a tal efecto disponga el Poder Ejecutivo nacional, por medio de endeudamiento público que, para ese solo fin, se autoriza por la presente o por cualquier otra fuente de financiamiento que se destine a tales efectos, y su duración se extenderá hasta el 31 de diciembre de 1997.

Sin perjuicio de las facultades de la Auditoría General de la Nación, anualmente el Poder Ejecutivo nacional rendirá cuentas al Poder Legislativo nacional, sobre el funcionamiento y financiamiento del Fondo, en ocasión de presentarse la Cuenta General del ejercicio correspondiente.

ARTICULO 10º. - Los agentes de planta permanente del sector público nacional cuyos cargos resultaran eliminados, quedarán incorporados al Fondo previsto en el artículo anterior y continuarán percibiendo sus remuneraciones por el período de capacitación, el que no podrá exceder de doce (12) meses, de acuerdo con la antigüedad y demás condiciones que fije el Poder Ejecutivo nacional en la reglamentación, en tanto no hubieren formalizado otra relación de trabajo en dicho período.

La percepción de la retribución en el lapso que los agentes estén afectados al Fondo, se considerará como compensatoria de los períodos de disponibilidad y preaviso en los casos que corresponda.

Los cargos de los agentes que ingresen al Fondo serán definitivamente suprimidos.

Una vez cumplidas las condiciones de capacitación, formalizada una nueva relación laboral o extinguido el plazo previsto, el agente quedará automáticamente desvinculado del sector público nacional, tendrá derecho a percibir una indemnización calculada en función de la escala acumulativa del artículo 51 del decreto 1757 del 5 de julio de 1990, sustitutivo del artículo 14 del decreto 2043 del 22 de setiembre de 1980, indemnización que será financiada por el Fondo. En los casos que la indemnización por despido resultare superior por aplicación de la normativa vigente, se abonará la diferencia.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a establecer reglamentariamente pautas para la devolución proporcional de la indemnización descripta precedentemente, en aquellos casos en que los agentes reingresaran al sector público nacional antes de los cinco (5) años de su efectiva desvinculación.

ARTICULO 11°. - Desígnase autoridad de aplicación de la presente ley al Jefe de Gabinete de Ministros, en el marco de las facultades que le otorgan la Constitución Nacional y esta ley. En ese carácter, podrá llevar a cabo todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente, entre ellas, elevar al Poder Ejecutivo nacional para su aprobación el proyecto de supresión, modificación, fusión, transferencia o subsistencia de organismos, entes y servicios no esenciales, cualquiera fuere su naturaleza o denominación, así como la supresión de objetivos, funciones, acciones y cargos en las respectivas áreas, efectuar las modificaciones de créditos del Presupuesto General de la Administración Nacional que fueren necesarias para el adecuado cumplimiento de esta ley, proponer o disponer, según corresponda, la distribución del personal y de bienes muebles e inmuebles que resulte de la aplicación de las disposiciones de la presente ley y proponer o disponer, según corresponda, el traslado de los agentes públicos a organismos, escalafones, funciones y jerarquías diferentes a la de su categoría de revista y a proponer o reglamentar, según corresponda, un esquema de equivalencias escalafonarias para las deasignaciones de personal.

ARTICULO 12°. - El Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea, en tanto fuerzas armadas, y la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en tanto fuerzas de seguridad, quedan sujetas a las prescripciones de esta ley en todo aquello que no desvirtúe los conceptos de defensa nacional y de seguridad interior contenidas en las leyes 23.554 y 24.059 y no desnaturalice las instituciones antes mencionadas.

ARTICULO 13°. - Los decretos dictados en ejercicio de las facultades delegadas por el Congreso de la Nación en la presente ley, estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional.

El Poder Ejecutivo nacional deberá informar trimestralmente en forma detallada al Honorable Congreso de la Nación sobre la aplicación de las facultades delegadas por la presente ley, sus fundamentos y resultados obtenidos.

ARTICULO 14°. - El ejercicio de las facultades legislativas delegadas en los artículos 6°, 7° y 8° incisos 1), 2), 3) y 4) de la presente ley, estarán sujetas al control de la Comisión Mixta de Reforma del Estado y de Seguimiento de las Privatizaciones establecida por la ley 23.696. En todos los casos el control será previo.

ARTICULO 15°. - Los Poderes Legislativo y Judicial, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, podrán adoptar las acciones que estimen conducentes para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley.

ARTICULO 16°. - Invítase a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires a dictar las normas que resulten necesarias para el establecimiento de procedimientos congruentes con los propósitos de esta ley.

ARTICULO 17°. - Comuníquese al Poder Ejecutivo. -ALBERTO R. PIERRI.-
EDUARDO MENEM.- Juan Estrada.- Edgardo Piuzzi.

Anexo 11

Decreto de Criação da Unidade de Reforma e Modernização do Estado (URME) – Decreto 558/96

Decreto 558/96

Organización. Funciones. Plazos. Viáticos y Compras. Normas Generales. Créanse la Unidad de Reforma Modernización del Estado, el Fondo de Reversión Laboral del Sector Público Nacional y la Unidad de Coordinación con las Provincias.

Bs. As., 24/5/96

VISTO y CONSIDERANDO:

Que mediante la sanción de la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado se declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Que, así también, mediante la sanción de la Ley N° 23.697 se puso en ejercicio el poder de policía de Emergencia del Estado, con el fin de superar la situación existente al momento de su sanción.

Que, desde la fecha de sanción de ambas normas, se ha avanzado en la solución de las falencias que la Administración Pública Nacional presentaba en su organización administrativa así como en la calidad de los servicios que debe prestar la comunidad.

Que en este marco se sancionó la Ley N° 24.629 cuyo Capítulo II contiene las normas relativas al mejoramiento del funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las diferentes jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, así como su financiamiento.

Que, en tal sentido, las medidas que se adoptan tienden a reafirmar la política del Gobierno Nacional, sostenida desde su inicio, en cuanto a producir cambios estructurales profundos fortaleciendo las funciones indelebles del Estado, eliminando aquellas que pueden ser llevadas a cabo en forma adecuada por el sector privado y creando condiciones de competitividad para este último.

Que continuando el proceso de reforma y modernización del Estado al que se dio inicio en el año 1989, resulta imprescindible proceder a la revisión integral de las normas que todavía condicionan tal proceso, seleccionando y utilizando las herramientas adecuadas para lograr una mayor eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión.

Que, así también, y en forma coincidente con los objetivos de la Reforma del Estado, se procederá a la revisión de los regímenes escalafonarios, aplicando criterios de equidad en los sistemas de carrera y remuneración.

Que para cumplir tales cometidos resulta necesario crear, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, una Unidad cuya función esencial será la de concluir con el

proceso de reforma del Estado y elaborar un Programa de Modernización del Estado que constituirá la segunda etapa del mismo.

Que así también se ha previsto integrar a dicha Unidad un Consejo Consultivo en el que estarán representadas las jurisdicciones cuyas competencias guardan relación con las funciones de la Unidad que se crea y a la que se integrarán representantes gremiales del sector público.

Que, asimismo, para el mejor aprovechamiento de los recursos financieros se ha previsto que la Unidad que se crea tome intervención previa y obligatoria en los Programas que contemplen componentes de fortalecimiento Institucional, cualquiera fuera su fuente de financiamiento.

Que también se ha previsto la colaboración de la Unidad en los programas de reforma del Estado que encaren las Provincias a fin de brindarles la asistencia que requieran.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL se encuentra facultado para el dictado del mismo en función de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

CAPITULO I: DE LA ORGANIZACION

Artículo 1° — Créase, en el ámbito de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, que estará a cargo del Jefe de Gabinete de Ministros.

Art. 2° — El Secretario de Control Estratégico de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, se desempeñará como Secretario Ejecutivo de la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO.

Art. 3° — El Secretario Ejecutivo será asistido por un Consejo Consultivo, que estará compuesto por funcionarios de los siguientes organismos:

- SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA de la PRESIDENCIA DE LA NACION.
- SECRETARIA LEGAL Y TECNICA de la PRESIDENCIA DE LA NACION.
- SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.
- SINDICATURA GENERAL DE LA NACION.
- Un representante del Ministerio, Secretaría de la Presidencia de la Nación, u organismo de cuya reforma se trate:

Los funcionarios aludidos deberán poseer rango no inferior a Subsecretario o equivalente.

Asimismo, el Secretario Ejecutivo de la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO invitará a la UNION DEL PERSONAL CIVIL DE LA NACION (U.P.C.N.) a designar un representante para integrar el Consejo Consultivo.

La Secretaría de Hacienda designará un funcionario que actuará como enlace permanente entre dicha Secretaría y la Unidad.

Art. 4° — Los Ministros y Secretarios de la Presidencia de la Nación participarán de y cumplimentarán las acciones solicitadas por la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO.

Art. 5° — El Secretario Ejecutivo de la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO podrá requerir, para el cumplimiento de sus funciones, el personal necesario perteneciente a cualquier Ministerio, Secretaría de la PRESIDENCIA DE LA NACION u Organismo centralizado o descentralizado de la Administración Pública Nacional.

Art. 6° — La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS invitará a la COMISION MIXTA DE REFORMA DEL ESTADO Y DE SEGUIMIENTO DE LAS PRIVATIZACIONES, a participar de las reuniones que se efectúen con motivo de los temas vinculados con el tratamiento previsto por el artículo 14 de la Ley N° 24.629.

Art. 7° — Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, el FONDO DE RECONVERSION LABORAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9° y concordantes de la Ley N° 24.629.

CAPITULO II: DE LAS FUNCIONES

Art. 8° — La UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO tendrá las siguientes funciones:

1. Diseñar los cursos de acción para la culminación de la primera etapa del Programa de Reforma y elaborar el Programa de Modernización del Estado.
2. Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar las acciones relativas a la reforma y modernización del Estado que se desarrollen en todos los Ministerios, Secretarías de la PRESIDENCIA DE LA NACION y Organismos centralizados o descentralizados de la Administración Pública Nacional.
3. Coordinar, efectuar el seguimiento y controlar los Programas de Fortalecimiento Institucional en ejecución o a ejecutarse, cualquiera fuera su forma de financiamiento y procurando su alineamiento con, el programa de reforma.
4. Recabar la información que considere necesaria a efectos de cumplimentar sus funciones, la que deberá ser suministrada obligatoriamente por los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada.
5. Informar, cada TREINTA (30) días a partir del dictado del presente, al PODER EJECUTIVO NACIONAL, a través del señor Jefe de Gabinete de Ministros, acerca del desarrollo del programa de reforma y los desvíos que se observen en su cumplimiento.
6. Colaborar con las Provincias en sus procesos de Reforma y Modernización del Estado coordinando las acciones de las jurisdicciones y entidades del Poder Ejecutivo Nacional.

Art. 9° — A los fines del cumplimiento del inciso 6, del artículo 8° precedente, créase la UNIDAD DE COORDINACION CON LAS PROVINCIAS, que estará a cargo del Jefe de Gabinete de Ministros y será integrada por un representante de los siguientes organismos:

- MINISTERIO DEL INTERIOR.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION.
- MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL.
- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION.

Los representantes que se designen deberán poseer rango no inferior a Secretario.

CAPITULO III: DE LOS PLAZOS

Art. 10. — La UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO deberá:

1. En el término de TREINTA (30) días corridos a partir del dictado del presente, elaborar un proyecto de organigrama de aplicación en el ámbito de la Administración Pública centralizada hasta el nivel de Subsecretario y de los Organismos Descentralizados.
2. En un plazo de SESENTA (60) días corridos a partir del dictado del presente, comunicar los niveles de reducción o reestructuración específicos de las plantas de personal para cada Ministerio, Secretaría de la PRESIDENCIA DE LA NACION y Organismo centralizado o descentralizado de la Administración Pública Nacional, en línea con los roles asignados al Estado Nacional, las pautas programáticas establecidas en el cuerpo normativo de la primera etapa de la reforma del Estado y la organización básica que se apruebe en cumplimiento del presente decreto.

Art. 11. — Los Ministerios, Secretarías de la PRESIDENCIA DE LA NACION y Organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional remitirán a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO:

1. En un plazo de QUINCE (15) días corridos a partir del dictado del presente, un informe acerca de las acciones pendientes en sus respectivas áreas para el total cumplimiento de la política de privatizaciones establecida por la Ley N° 23.696 y normas complementarias.
2. En un plazo de TREINTA (30) días corridos a partir de ser notificadas de los niveles de reducción, una propuesta de estructura organizativa y distribución de las plantas de personal hasta el nivel de Dirección Nacional, General o equivalentes o primer nivel operativo con dependencia directa del nivel político.

Art. 12. — Los MINISTERIOS de TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL y de ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, en un plazo de QUINCE (15) días corridos a partir del dictado del presente, remitirán a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO el proyecto de reglamentación del FONDO DE RECONVERSION LABORAL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL y su forma de financiamiento.

Art. 13. — El MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, en el término de TREINTA (30) días corridos a

partir del dictado del presente, un informe sobre la distribución, por nivel, de las representaciones en el extranjero con indicación del personal asignado, de ésta y otras jurisdicciones, incluyendo los correspondientes a las agregadurías.

Art. 14. — El MINISTERIO DE DEFENSA y el MINISTERIO DEL INTERIOR, en el término de TREINTA (30) días corridos a partir del dictado del presente, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO:

- a) proyectos de modernización de los sistemas de administración de personal, de contabilidad, de presupuesto, de atención sanitaria del personal en actividad y retiro, de formación y capacitación profesional, de funciones logísticas y servicios educativos de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad;
- b) proyectos de reforma al Régimen de Pasividades Militares y de las Fuerzas de Seguridad, tendiente al autofinanciamiento y basado en un régimen de capitalización.

Art. 15. — El MINISTERIO DEL INTERIOR, dentro del plazo de TREINTA (30) días corridos del dictado del presente, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO un proyecto de modernización de los sistemas de identificación y documentación personal.

Art. 16. — El MINISTERIO DE JUSTICIA en el término de TREINTA (30) días corridos a partir del dictado del presente, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO respecto del sistema penitenciario federal:

- a) un proyecto de reorganización de la planta de personal.
- b) un proyecto integral de externalización de servicios.

Art. 17. — El MINISTERIO DE JUSTICIA juntamente con la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION y la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, en el término de sesenta (60) días corridos a partir del dictado del presente, proyectos sobre los siguientes temas:

- a) sistema de responsabilidad del funcionario público.
- b) régimen de incompatibilidades para cargos superiores.
- c) resolución alternativa de conflictos para el Sector Público.

Art. 18. — El MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, en un plazo de TREINTA (30) días corridos a partir del dictado del presente, un cronograma de las acciones necesarias para continuar y concluir con el programa de descentralización y transferencias.

Art. 19. — El MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS en el término de QUINCE (15) días corridos a partir del dictado del presente, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, las iniciativas existentes en materia de desregulación y una evaluación de su impacto en la organización del Estado.

Art. 20. — La SECRETARIA DE CULTURA de la PRESIDENCIA DE LA NACION remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, en un plazo de TREINTA (30) días corridos a partir del dictado del presente, un cronograma de las acciones necesarias para implementar un programa de descentralización y transferencias de las actividades pertinentes de la jurisdicción.

Art. 21. — La SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA de la PRESIDENCIA DE LA NACION remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION en el término de TREINTA (30) días corridos a partir del dictado del presente, una propuesta de reorganización que implique la optimización de los recursos aplicados a la investigación y un informe acerca de la articulación existente con las distintas áreas intervinientes en el campo de la investigación básica y aplicada.

Art. 22. — La DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA, la ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS, la ADMINISTRACION NACIONAL DEL SEGURO DE SALUD, la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL y el INSTITUTO DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS remitirán a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO en el término de QUINCE (15) días corridos a partir del dictado del presente, un informe sobre el estado de avance de los proyectos y/o actividades encaradas o a encararse en relación al fortalecimiento y modernización de los sistemas administrados por esos organismos.

Art. 23. — La UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO con la participación del MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, la SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA de la PRESIDENCIA DE LA NACION y la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS constituirá un equipo de trabajo para la revisión del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, estatutos y escalafones especiales y las normas regulatorias que afectan la productividad del trabajo en la Administración Pública Nacional. El Secretario Ejecutivo de la referida Unidad invitará a la UNION DEL PERSONAL CIVIL DE LA NACION (UPCN) a designar un representante para integrar dicho equipo. El equipo de trabajo deberá elevar a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, en un plazo de NOVENTA (90) días corridos a partir del dictado del presente, la propuesta pertinente.

Art. 24. — La UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO con la participación de los Ministerios de Defensa y del Interior constituirán un equipo de trabajo para la revisión de los regímenes de carrera del personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Dicho equipo deberá elevar a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, en un plazo de NOVENTA (90) días corridos a partir del dictado del presente, la propuesta pertinente.

CAPITULO IV: DE LOS VIATICOS Y COMPRAS

Art. 25. — El personal contratado para proyectos o programas de cooperación técnica con financiamiento bilateral y/o multilateral y/o por el régimen del Decreto N° 92/95 tendrá, a partir de la fecha del dictado del presente decreto, el régimen de viáticos que rige para la Administración Pública Nacional. La SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA de la PRESIDENCIA DE LA NACION remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, en el término de DIEZ (10) Días corridos a partir del dictado del presente, un proyecto de equivalencias de categorías.

Art. 26. — Las compras de bienes normalizados o de características homogéneas que se realicen en los Ministerios y Secretarías de la PRESIDENCIA DE LA NACION y Organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional, a partir de los SESENTA (60) días corridos del dictado del presente decreto, se registrarán

por el procedimiento establecido por la Resolución N° 27/94 del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. A los efectos de lo dispuesto precedentemente, el MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, en el término de TREINTA (30) días corridos a partir del dictado del presente, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO un proyecto de Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común.

Facúltase al MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS a propuesta de la SECRETARIA DE HACIENDA, para que introduzca las modificaciones que fueran menester al Régimen aprobado por el presente artículo.

Las compras y contrataciones cuyos montos superen las escalas que en el plazo de QUINCE (15) días corridos a partir del dictado del presente determine la SINDICATURA GENERAL DE LA NACION, deberán someterse al control del sistema de precios testigos elaborado por ese organismo.

Art. 27. — El MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, a través de la SECRETARIA DE HACIENDA, en el término de SESENTA (60) días corridos a partir del dictado del presente, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO un proyecto de ley para la regulación del Sistema de Contrataciones del Estado que asegure una mayor transparencia y flexibilidad en los procedimientos.

Art. 28. — El MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, a través de la Secretaría de Hacienda, en el término de SESENTA (60) días corridos a partir del dictado del presente, remitirá a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO un proyecto modificatorio del Decreto N° 5720/72, reglamentario del Capítulo VI del Decreto-Ley N° 23.354/56, ratificado; por la Ley N° 14.467, que incorpore los avances normativos, procedimentales y tecnológicos producidos en la materia.

CAPITULO V: NORMAS GENERALES

Art. 29. — Los Ministerios, Secretarías de la PRESIDENCIA DE LA NACION y organismos centralizados y descentralizados de la Administración Pública Nacional a través de sus responsables y a los efectos de la optimización de los recursos, darán intervención previa a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO en todos los programas que contemplen componentes de fortalecimiento institucional cualquiera fuera su fuente de financiamiento. La UNIDAD podrá requerir los elementos de juicio que estime pertinente a los efectos de la mencionada intervención.

Art. 30. — La UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO, en el supuesto de incumplimiento de lo establecido en los artículos 11 al 28 y en un plazo no mayor de (DIEZ) 10 días del vencimiento de los términos fijados en los artículos antes citados, quedará facultada a arbitrar las medidas necesarias para efectivizar lo allí previsto.

Art. 31. — La Jefatura de Gabinete de Ministros, con la intervención de los Ministerios pertinentes, elaborará una propuesta, bajo el principio de equilibrio fiscal de creación de un Fondo que se constituirá con realización de activos y ahorros producidos como

consecuencia de la aplicación del Programa de Reforma. Los recursos del Fondo deberán ser orientados al financiamiento de los Subprogramas específicos de fortalecimiento institucional y operacional aprobados por la UNIDAD, ponderando los esfuerzos, aportes, compromisos y necesidades de cada jurisdicción y entidad.

Art. 32. — La presente medida tendrá como ámbito de aplicación la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, y todo otro ente en que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias.

Art. 33. — Los Ministerios, las Secretarías de la Presidencia de la Nación y los Organismos de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada cumplimentarán con carácter de preferente despacho los requerimientos y las acciones solicitadas por la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO.

Art. 34. — Facúltase a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS a otorgar excepciones a lo establecido en el presente decreto cuando ellas se encuentren debidamente justificadas debiendo publicarse el acto correspondiente en el Boletín Oficial.

Art. 35. — Toda información que se remita a la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO en cumplimiento del presente decreto, deberá ser conformada por la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA respectiva y suscripta por funcionario de nivel no inferior a secretario o por la autoridad superior del organismo descentralizado.

Art. 36. — Todo proyecto normativo que directa o indirectamente implique modificación de estructura, dependencia funcionales o jerárquicas o de reorganización administrativa deberá encontrarse en marcado en las disposiciones de la Ley N° 24.629, del presente decreto, y contar con la intervención previa de la UNIDAD DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO.

Art. 37. — La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS será la autoridad de aplicación del presente quedando facultada para dictar las normas aclaratorias y complementarias que resulten necesarias a tales efectos.

Art. 38. — Disuélvese el COMITE EJECUTIVO DE CONTRALOR DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA creado por el artículo 29 del Decreto N° 1757 del 5 de setiembre de 1990.

Art. 39. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — MENEM. — Jorge A. Rodríguez. — José A. Caro Figueroa. — Rodolfo C. Barra. — Carlos V. Corach. — Susana B. Decibe. — Oscar H. Camillión. — Domingo F. Cavallo. — Guido Di Tella.