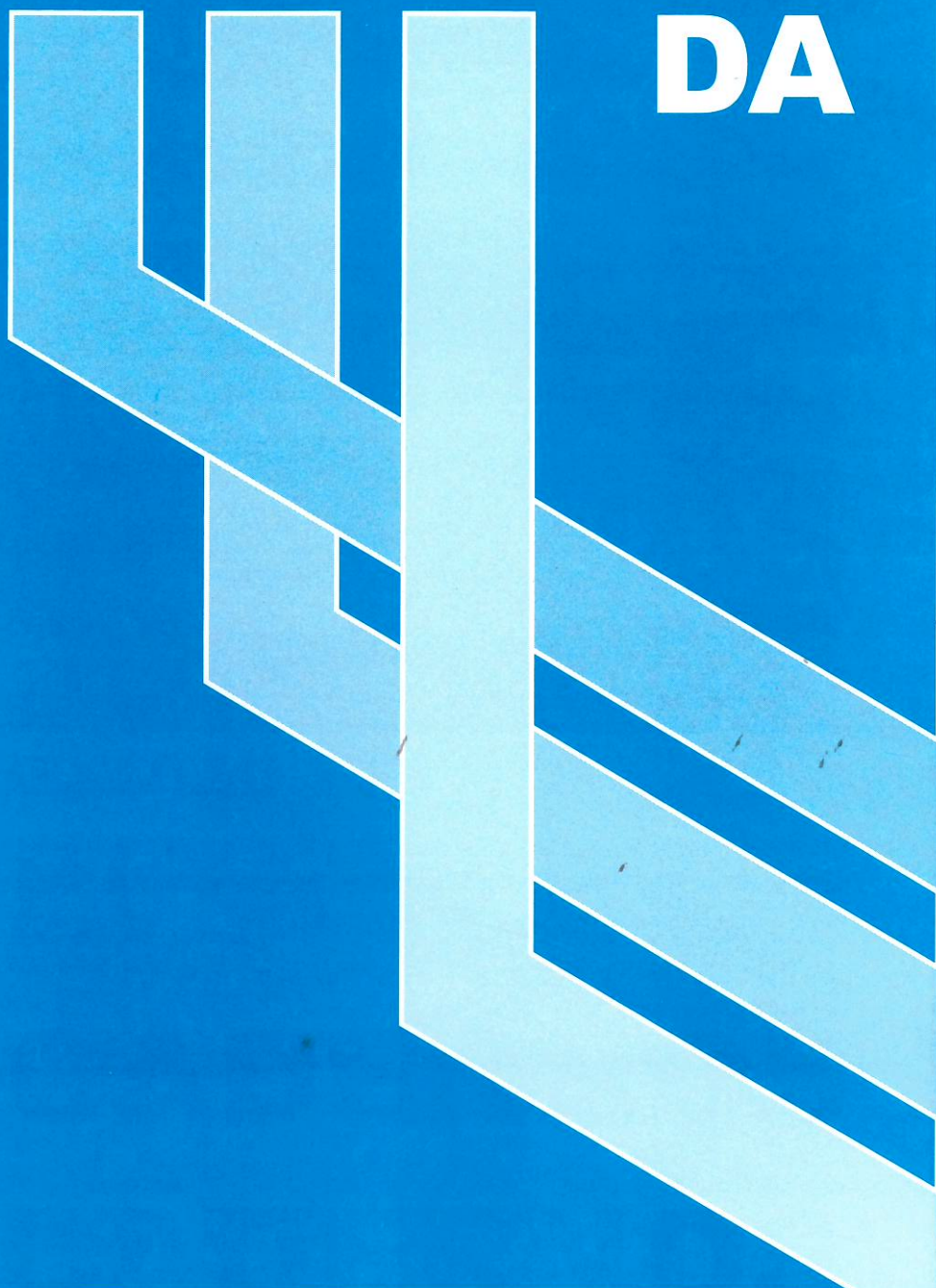


VOLUME 9

NÚMERO 2

JULHO/DEZEMBRO 2000

# CADERNOS DA



**A  
C  
E  
C  
F**

## **CADERNOS DA FACECA**

Publicação semestral da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

### **Diretor Responsável**

Prof. Dr. Antonio Marcos Favarin

### **Editores Responsáveis**

Prof. José Homero Adabo  
Prof. Dr. Gideon Carvalho de Benedicto

### **Conselho Editorial**

Prof. Dr. Cândido Ferreira da Silva Filho  
Prof. Fernão Pompêo de Camargo Neto  
Prof. Dr. José Eduardo R. de Sousa  
Prof. Luis Antonio Baptista  
Prof. Paulo Antonio G. L. Zuccolotto  
Prof. Dr. Paulo de Martino Jannuzzi  
Profa. Terezinha da Conceição Vitti Favarin  
Prof. Lázaro Partamian Carriel

### **Revisão**

Profa. Terezinha da Conceição Vitti Favarin

## **Coordenação de Edição**

Isabel Cristina Ostapczuk Pereira

### **Distribuição**

Sistema de Bibliotecas e Informação da PUC-Campinas - Serviço de Publicação, Divulgação e Intercâmbio

**Tiragem:** 1.500 exemplares

### **Direitos e Permissão de Divulgação**

As matérias assinadas são de total e exclusiva responsabilidade dos autores. Todos os direitos reservados à FACECA PUC-Campinas. É permitida a reprodução de qualquer matéria, desde que citada a fonte.

Campus I - FACECA PUC-Campinas  
Rodovia Dom Pedro I, km 136  
Parque das Universidades - CEP 13086-900  
Caixa Postal 317 - CEP 13012-970 - Campinas - SP  
Fone: (0XX19) 3756-7099  
E-mail: faceca@puc-campinas.br

### **Editoração e Impressão:**

Departamentos de Composição e Gráfico da PUC-Campinas.

**3 Editorial**

**ARTIGOS**

- 5 A Política Econômica dos Anos 90: Transformações Estruturais com Estagnação e Vulnerabilidade no Mercado Financeiro Internacional  
Josmar Cappa
- 23 A Implantação do Sistema de Custeio por Atividades em um Centro Nacional de Pesquisas: O Caso LNLS - Laboratório Nacional de Luz Síncrotron  
Rubens Famá, Ricardo Lopes Cardoso e Eduardo Frare
- 38 O Atendimento Telefônico como Indutor de Melhorias  
Paulo Antonio da Graça Lima Zuccolotto e José Carlos de Toledo

**OPINIÃO**

- 51 Georg Friedrich List: Um Irrequieto Pensador  
Fernão Pompêo de Camargo Neto
- 53 Breves Considerações sobre a Intervenção do Estado na Economia Capitalista  
Cândido Ferreira da Silva Filho

## EDITORIAL

Apresentamos aos nossos leitores a revista “Cadernos da FACECA”, lembrando que este exemplar passou por uma série de transformações, visando adequá-la aos padrões de uma revista acadêmica, como se observa neste número.

Esta edição está composta de três artigos que abordam assuntos da atualidade relacionados com a economia, contabilidade e administração. Além disso, apresenta dois artigos de Opinião.

No primeiro artigo, o autor analisa a condução da política econômica neoliberal durante os anos 90, destacando-se a situação de estabilidade monetária com estagnação econômica e vulnerabilidade no mercado financeiro internacional.

Os autores do segundo artigo, numa análise abrangente, procura demonstrar o processo de implantação e as vantagens do sistema de custeio por atividades – sistema ABC em um centro nacional de pesquisas. Após o seu desenvolvimento na década de 60, esse sistema vem ressurgindo na década de 80 como uma importante ferramenta para melhorar a competitividade das organizações.

O terceiro artigo, os autores discutem o papel das centrais de atendimento telefônico ao consumidor, de empresas prestadoras de serviços públicos urbanos, identificando até que ponto estão contribuindo para a melhoria dos processos de prestação de serviços dessas organizações.

“Georg Friedrich List: um irrequieto pensador”, é um artigo de Opinião. O autor mostra que o Estado na construção da grandeza da nação não se completa com a industrialização, uma vez que os estudos que fez deixam patente que “as estatísticas e a história demonstram que a necessidade de intervenção do poder legislativo e da Administração é tanto mais óbvia quanto mais desenvolvida (e próspera) for a economia do país”.

“Breves Considerações sobre a Intervenção do Estado na Economia Capitalista”, o autor expressa sua Opinião, discutindo as relações controversas entre Estado e Economia. A intervenção governamental na economia é analisada à luz da teoria econômica de Adam Smith e Keynes e do neoliberalismo.

Esperamos que os temas abordados no exemplar “Cadernos da FACECA”, possa contribuir para o aprimoramento profissional de nossos leitores.

Os editores

# A POLÍTICA ECONÔMICA DOS ANOS 90: TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS COM ESTAGNAÇÃO E VULNERABILIDADE NO MERCADO FINANCEIRO INTERNACIONAL

Josmar CAPPA<sup>1</sup>

## RESUMO

*Neste artigo analisa-se a condução da política econômica neoliberal durante os anos 90, destacando-se a situação de estabilidade monetária com estagnação econômica e vulnerabilidade no mercado financeiro internacional. Para facilitar a leitura, optou-se por anexar a lista da tradução das siglas citadas no final do texto, além de dividi-lo em duas partes. A primeira refere-se as circunstâncias históricas que possibilitaram a implementação da política econômica neoliberal nos anos 90. A segunda aprofunda a análise da referida política por meio dos seguintes itens: I) recessão entre 1990 e 1992 e o início da política econômica neoliberal; II) recuperação econômica e a edição do Plano Real entre 1993 e 1995; e III) vulnerabilidade externa e estagnação econômica pós-1996.*

## ABSTRACT

*In this article it is analyzed the conduction of the neoliberal economic politics during years 90, being distinguished the situation of monetary stability with economic stagnation and vulnerability in international financial market. To facilitate the reading, it was opted to annexing the stack of the translation of the acronyms cited in the end of the text, beyond dividiz it in two parts. The first one mentions the historical circumstances that make possible the implementation of the neoliberal economic politics in years 90. The second one deepens the analysis of the cited politics by means of the following itens: I) contraction between 1990 and 1992 and the beginning of the neoliberal economic politics; II) economic backup and the edition of the Real Plan between 1993 and 1995; e III) external vulnerability and economic stagnation after-1996.*

<sup>(1)</sup> Doutor em Economia e Especialista em Economia do Trabalho pela Unicamp. Professor Titular na Faceca e Consultor Interno para assuntos relativos a Economia do Trabalho, ambos da PUC-Campinas. Este artigo corresponde a uma parte, revista e modificada, da tese de doutorado do autor publicada pela Editora LTr – São Paulo em 2000, com o título “Passado e Presente do Sistema de Relações de Trabalho no Brasil”.

## 1. POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL E TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS NOS ANOS 90<sup>2</sup>

Nos anos 90, o FMI enfatizou a realização das reformas estruturais, orientadas pelo Consenso de Washington, como condição básica para os países periféricos terem novamente acesso aos fluxos de créditos externos voluntários para equilibrar o balanço de pagamentos<sup>3</sup> e, desse modo, construir uma nova estratégia de desenvolvimento econômico. Ou seja, passou a recomendar o que foi denominado pela literatura especializada de projeto neoliberal: de um lado, reforma do Estado, por meio da privatização de empresas estatais, reformas administrativa, tributária, da Previdência Social e das relações de trabalho; de outro, mudanças na política econômica articuladas com as reformas estruturais, especialmente abertura comercial, liberalização financeira e políticas fiscal e monetária restritivas.

No caso brasileiro, o projeto neoliberal foi adotado no início da década de 1990 pelo presidente Collor de Mello (1990-1992), como desdobramento dos Planos Collor 1 e 2. Posteriormente, foi revisado na gestão de Itamar Franco (1993-1994), principalmente quanto à legalidade da privatização de empresas estatais, e reafirmado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) com o Plano Real.

Apesar de ser uma recomendação do FMI, aos poucos, porém, as propostas do Consenso de Washington contribuíram para que os argumentos liberais derrotados na Constituição Federal de 1988 fossem rearticulados pelo governo Collor de Mello como forma de modernizar o País, passando a expressar, para boa parte da sociedade brasileira, uma crítica a interferência

do Estado na atividade econômica e uma alternativa ao padrão de desenvolvimento constituído desde meados da década de 1930. Nesse caso, entende-se que o Estado foi o principal responsável pela crise econômica dos anos 80, devido ao descontrole das contas públicas e ao crescimento das dívidas interna e externa, que levaram o País a uma situação de hiperinflação e de ingovernabilidade ao final da década.

Nos anos 90, o projeto neoliberal foi apresentado à sociedade como alternativa ao padrão de desenvolvimento iniciado na década de 1930 porque considera-se que este chegou ao esgotamento. Embora o Estado tenha protegido indiscriminadamente a indústria local por meio de barreiras às importações e concessões de incentivos fiscais e creditícios, essa indústria tornou-se ineficiente e incapaz de acompanhar as inovações tecnológicas em curso nos países avançados e de garantir a inserção do País no comércio mundial, que se tornou mais internacionalizado e competitivo.

Na concepção neoliberal, a retomada do crescimento econômico sustentado depende da aprovação das reformas estruturais e das mudanças na política econômica porque ambas são necessárias para corrigir distorções crônicas como déficit público descontrolado e inflação elevada. Nesse caso, as medidas principais de política econômica são as aberturas comercial e financeira indiscriminadas, sendo a reforma do Estado essencial para, ao mesmo tempo, sanear as contas públicas, reduzir sua interferência na economia, redefinir sua função na sociedade e eleger o mercado como o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos. Compreende-se, em geral, que o Estado deve apenas regular serviços públicos considerados

<sup>(2)</sup> Esta parte foi elaborada com base em: Belluzzo (1996); Coutinho (1996); Goldenstein (1994); Laplane & Sarti (1997); Mercadante (1997); Meyer (1994); Miranda (1992, 1994); Tavares (1993); Tavares & Melin (1997); Williamson (1990).

<sup>(3)</sup> O retorno do fluxo de crédito externo voluntário para o Brasil, no início da década de 1990, encerrou o período de interrupção mantido desde a moratória do México em 1982. Foi determinado pela recessão econômica nos EUA e na Europa, que contribuiu para reduzir as taxas de juros no mercado financeiro internacional, pelo diferencial entre as taxas de juros pagas nos mercados interno e externo e pela disposição do governo federal implementar as propostas do Consenso de Washington.

essenciais como saúde, educação e segurança para garantir ao indivíduo condições básicas para inserir-se na sociedade por meio do mercado de trabalho.

A reforma do Estado para os neoliberais inclui as seguintes alterações: i) privatização de empresas estatais para que se tornem eficientes, competitivas e tenham condições de ampliar a escala de produção para reduzir preços, no médio e longo prazos, além de ajudar a combater o déficit público para reduzir as taxas de juros; ii) reforma administrativa para diminuir o tamanho do Estado, obter eficácia no serviço público e reduzir gastos; iii) reforma tributária para ampliar a arrecadação de recursos públicos e torná-lo autosuficiente, além de simplificar o processo de arrecadação para estimular a produção nacional e desonerar as exportações; iv) reforma da Previdência Social para reduzir seu déficit, principalmente por meio de alterações nos valores dos benefícios e prolongamento do período de contribuição; e v) reforma nas relações de trabalho por meio da desregulamentação do mercado de trabalho e flexibilidade nas negociações coletivas.

Entre 1990 e 2000, as reformas estruturais que avançaram foram a da privatização de empresas estatais e a da Previdência Social. A condução das reformas estruturais depende de aprovação no Congresso Nacional, mas ficou submetida a implementação e preservação da política econômica neoliberal. Basicamente porque, num País onde persistiu por muitos anos inflação elevada e estagnação econômica, a prioridade foi manter a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real para não abalar a aliança política entre PSDB, PFL, PTB e membros do PMDB que saiu vitoriosa nas eleições de 1994, foi ampliada nos anos seguintes com a inclusão do PPB e PSD e garantiu o direito a reeleição ao presidente da República a partir de 1998.

Por isso, a preservação da política econômica neoliberal tornou-se predominante na agenda do governo, principalmente depois de

1994. Trata-se, em resumo, da aplicação de políticas fiscal e monetária restritivas e da liberalização dos instrumentos de política de comércio exterior, vistos como essenciais para combater processos de inflação crônicos e déficit público descontrolado. Ao lado da abertura comercial e financeira indiscriminadas, essa política econômica, no entanto, produz resultados equivalentes ao das reformas estruturais na busca de nova estratégia de desenvolvimento econômico.

As políticas fiscal e monetária restritivas foram apresentadas como forma de gerar superávit primário duradouro e orçamento público compatível com a arrecadação de recursos. Isto é, de um lado, procurou-se gerar superávits primários por meio de ajustes fiscais, que, entre outras, implicou em retirada ou redução de incentivos e subsídios fiscais e creditícios.

De outro, tentou controlar a expansão do crédito restringindo-se a emissão de moedas e elevando-se as taxas de juros. Desse modo, haveria recursos para honrar a dívida interna, sem emissão de títulos públicos, o que sinalizaria aos credores, internos e externos, situação de solvabilidade das contas públicas do País.

A política de comércio exterior envolveu abertura comercial e liberalização financeira indiscriminadas e concentradas no tempo, articuladas com valorização da taxa de câmbio. Assim, o governo reduziu barreiras à importação e facilitou a compra de produtos estrangeiros para combater a inflação. Com taxas de juros elevadas atraiu fluxos de créditos externos voluntários, que compensaram os desequilíbrios no balanço de pagamentos provocados, sobretudo, pelos déficits na balança comercial.

Como justificativa, defendeu a exposição da indústria local à concorrência internacional para provocar, simultaneamente, um movimento de reestruturação econômica e de concentração e centralização de capital, que seria benéfico ao País porque elevaria a produtividade e a competitividade dessa indústria, corrigindo outra distorção do padrão de desenvolvimento anterior

e criando condições para gerar crescimento econômico sustentável.

Por esse motivo, a reforma das relações de trabalho é apresentada pelos neoliberais como necessária para compensar parte das dificuldades geradas pelo acirramento da concorrência imposta pela abertura comercial, assim como para reduzir o custo da força-de-trabalho e tornar o País atraente aos investimentos diretos estrangeiros. Então, defendem a desregulamentação do mercado de trabalho e a flexibilidade nas negociações coletivas, que devem ser limitadas ao âmbito da empresa, prevalecer sobre a legislação trabalhista e excluir a participação do Estado.

Na estratégia de desenvolvimento neoliberal, o Estado não deve interferir nas relações de trabalho determinando questões da organização sindical, dos salários e dos conflitos coletivos. Trata-se de outra disfunção do padrão constituído a partir da década de 1930, que dificultou o aprimoramento da negociação coletiva e o processo de contratação e demissão de trabalhadores (rigidez no mercado de trabalho). Para corrigir essa disfunção, além de não interferir nos conflitos coletivos, o Estado deve exercer o papel de elevar a eficiência e a produtividade dos trabalhadores e facilitar o retorno dos desempregados ao mercado de trabalho por meio: i) de programas de treinamento e reciclagem profissional (PBQP, PACTI, PcdA, Planfor e Proeduc); ii) do aprimoramento de políticas compensatórias existentes como, por exemplo, seguro-desemprego; e iii) de programas de geração de emprego e renda (Proger, Proemprego).

Pretende-se, em seguida, aprofundar a análise da política econômica neoliberal nos anos 90, que avançou mais que as reformas estruturais. No Brasil, a política econômica neoliberal foi adotada pelo governo Collor de Mello (1990-1992) como desdobramentos dos

Planos Collor 1 e 2. Aos poucos, porém, seus instrumentos, especialmente aberturas comercial e financeira indiscriminadas, taxas de juros elevadas e câmbio sobrevalorizado, tornaram-se os mecanismos básicos de condução da política econômica nos anos 90.

Pelos motivos acima, principalmente depois da estabilidade monetária alcançada com o Plano Real e sustentada pela política econômica neoliberal, o País passa por dificuldades para retomar o crescimento econômico de forma sustentável e tornou-se vulnerável aos fluxos de capitais no mercado financeiro internacional. Ao mesmo tempo, passa por transformações estruturais que aprofundam sua inserção subordinada no comércio internacional e apontam para a tendência de regressão econômica, tendo a desestruturação do mercado de trabalho urbano como uma de suas manifestações mais visíveis<sup>4</sup>.

Em termos conjunturais, entre 1990 e 1999 persistiu no País uma situação de estagnação econômica (crescimento médio anual de 1,9%), cujas características foram períodos de forte instabilidade (1990-1992), seguidos de curta recuperação (1993-1995), incentivada principalmente pelo aumento do consumo interno promovido pelo Plano Real, e pela estagnação econômica (1996-1999).

## 2. A CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA NEOLIBERAL NO BRASIL<sup>5</sup>

### 2.1. Recessão entre 1990 e 1992 e o início da política econômica neoliberal

A política econômica implementada entre 1990 e 1992 ficou caracterizada pela edição de dois planos econômicos de estabilização,

<sup>(4)</sup> A desestruturação do mercado de trabalho urbano no Brasil constitui objeto de estudo para ser analisado em outro artigo.

<sup>(5)</sup> Esta seção foi elaborada a partir de: Andrei & Arruda Sampaio (1995); Bacen (1998); Belluzzo (1996); Coutinho (1996); Franco (1995); Iesp-Fundap (1999); Jorge (1991); Minfaz (1994); Oliveira (1990); Oliveira & Biasoto Junior (1990), Sicsú (1996).

conhecidos como Plano Collor 1 e Plano Collor 2. Eles provocaram uma recessão econômica que, diferente daquela de 1981-1983, foi articulada com o início da implementação da política econômica neoliberal, especialmente aberturas comercial e financeira indiscriminadas, elevação das taxas de juros e privatização de empresas estatais. Foram indiscriminadas porque implantadas num curto espaço de tempo, implicaram em taxas de juros que estiveram entre as maiores do mercado financeiro internacional e não contaram com uma política industrial que servisse como orientação por parte do Estado.

Editado em março de 1990, o Plano Collor 1 tinha como objetivos principais eliminar o processo de hiperinflação (inflação oficial de 84,32% nesse último mês), estabilizar a evolução dos preços e promover a liberalização comercial do País ao mercado externo. Na concepção do governo federal, com as entradas de produtos importados e de capitais estrangeiros (produtivos e financeiros) seria possível combater a inflação e retomar o crescimento econômico, além de conseguir nova inserção no comércio internacional.

Para atingi-los, foram adotadas as seguintes medidas principais: i) reforma monetária que instituiu o Cruzeiro e reteve 67% dos Cruzados Novos em circulação no País para reduzir as despesas com os juros da dívida interna; ii) ajuste fiscal para reduzir o déficit público que, entre outras, reajustou preços e tarifas públicos, desestruturou órgãos públicos<sup>6</sup>, suspendeu investimentos (Finam, Finor e Finres), eliminou incentivos fiscais às exportações, restringiu o crédito à agricultura; indexou o valor dos impostos federais ao BTN fiscal, reduziu o

prazo de pagamento do IR na fonte e do IPI, aumentou as alíquotas do IPI sobre bebidas e supérfluos e o IOF sobre ouro, overnight e poupanças acima de 10 mil BTN's; iii) tabelamento de preços e salários e prefixação mensal para reajustes futuros; e iv) revogou a suspensão das importações de produtos do anexo "C" da Cacex<sup>7</sup>, extinguiu as isenções e reduções nas alíquotas do imposto de importação e do IPI sobre produtos importados e suspendeu os pagamentos da dívida externa.

O Plano Collor 1 acentuou a retração da atividade econômica no País, em curso desde fins de agosto de 1989<sup>8</sup>, e provocou uma recessão que durou até meados de 1992. A retenção dos ativos em circulação esteve entre as medidas que mais contribuíram para iniciar a recessão, pois o bloqueio dos Cruzados Novos foi realizado sem distinguir demanda por moeda para transações correntes de poupança financeira. Por isso, com intensidades distintas, houve paralisação da atividade econômica e aumento da procura por moeda entre os atores sociais para saldar obrigações financeiras.

Diante da falta de liquidez e da redução da atividade econômica no País, durante os dois primeiros meses de vigência do Plano Collor 1, o governo federal adotou algumas medidas que, praticamente, anularam os efeitos macroeconômicos esperados com a retenção dos ativos em circulação. Entre elas, autorizou saques de até Cr\$500 mil e criou uma linha de crédito no BNDES, com juros subsidiados, de Cr\$500 mil a Cr\$3 milhões. Ademais, por determinação do Plano Collor 1, os pagamentos de taxas, impostos (federais, estaduais e municipais) e de contribuições à Previdência Social puderam

<sup>6</sup> O total de ministérios passou de 23 para 12, devido ao acúmulo de funções em alguns ministérios como nos casos dos Ministérios da Economia e do Trabalho. O primeiro assumiu as atribuições da Fazenda e do Planejamento, enquanto o outro incorporou o da Previdência Social. Ademais, foram extintos 24 organismos estatais como o CDI, principal órgão de formulação de política industrial, e autarquias como a Siderbrás, o IAA, o IBC, entre outros.

<sup>7</sup> No anexo "C" constavam 1.200 produtos com guia de importação suspensa, além da relação de isenções e reduções do imposto de importação prevista nos regimes especiais de importação.

<sup>8</sup> Em abril de 1990 a produção industrial caiu 25,8% em relação ao mês anterior (Jorge, 1991:p.44). Segundo a Fundação SEADE-DIEESE, entre março e abril de 1990 a taxa de desemprego, na RMSP, passou de 9,3% para 10,6%, chegando a 12,1% em junho desse mesmo ano.

ser feitos em Cruzados Novos, convertidos em Cruzeiros até 18-5-1990.

Com isso, e diante da tendência de crescimento da inflação que, entre abril e maio de 1990, subiu de 3% para cerca de 5%, o governo federal intensificou o uso das políticas monetária e fiscal restritivas e do arrocho salarial como principais formas de evitar a indexação generalizada de preços e salários. Assim, em maio de 1990, abandonou a política de prefixação de preços e salários e editou várias medidas provisórias para impedir a reposição de perdas salariais anteriores e posteriores ao Plano Collor 1.

Ao lado das políticas monetária e fiscal restritivas e do arrocho salarial, o governo federal adotou a política neoliberal de comércio exterior, antecipando o processo de abertura comercial, para, ao mesmo tempo, facilitar a entrada de produtos importados, acirrar a concorrência interna, impedir o crescimento da inflação e normalizar as relações internacionais do Brasil com a comunidade financeira internacional<sup>9</sup>.

Todavia, a partir de agosto de 1990, houve um movimento de especulação contra a taxa de câmbio. Diante da possibilidade de valorização cambial, a maioria dos empresários passou a adiar o fechamento de contratos de câmbio. Na ausência de recursos externos abundantes e contínuos, a especulação contra a taxa de câmbio tende a exaurir as reservas internacionais e, assim, provocar uma crise cambial. Para evitá-la, a partir de meados de outubro, o Bacen voltou a instituir pequenas desvalorizações do Cruzeiro em relação ao Dólar (minidesvalorizações cambiais). O resultado, porém, não foi suficiente para que o saldo na balança comercial de 1990

(US\$ 10,7 bilhões) superasse o de 1989 (US\$ 16,1 bilhões).

A especulação cambial e as dificuldades para fechar um acordo com os credores externos representaram o fim do Plano Collor 1. Depois de passar para quase 10% em junho, a inflação atingiu cerca de 19% em dezembro de 1990. Em parte, isso pôde ser atribuído às pressões de custos do petróleo e de produtos agrícolas provocadas, respectivamente, pela guerra no Golfo Pérsico e pelo atraso na concessão de crédito agrícola, além da queda de safras importantes (soja, milho e arroz), da falta de estoques reguladores e da precariedade do sistema de transporte.

As políticas monetária e fiscal restritivas não foram suficientes para impedir a tendência de crescimento da inflação, como também o processo de abertura comercial não produz efeitos no curto prazo. Motivos pelos quais, o governo federal editou o Plano Collor 2 em janeiro de 1991. Entre seus objetivos principais estavam: i) controlar a inflação; ii) reequilibrar as finanças públicas; e iii) recuperar a eficácia das políticas monetária e fiscal para controlar a liquidez da economia e concretizar o acordo da dívida externa.

As medidas mais importantes para atingi-los foram as seguintes: i) tabelamento de preços e salários; ii) aprofundamento do ajuste fiscal, com reajustes de tarifas e preços públicos e redução dos gastos públicos; e iii) desindexação da economia, entre outras, com o fim do índice oficial para reajustar salários (IPC-IBGE) e substituindo o BTN pela TR e TRD<sup>10</sup> e o open market e demais aplicações financeiras de curto prazo pelo FAF.

<sup>(9)</sup> Em 26-6-1990, o Minfaz instituiu as diretrizes de política industrial e de comércio exterior pelo PBQP, PCI e pela PICE. O PBQP deveria proporcionar as condições para modernizar e melhorar a qualidade dos produtos brasileiros a partir das deliberações tomadas nos GEPS, compostos somente por representantes empresariais e membros do governo federal. O PCI estabelecia medidas e instrumentos de política industrial que norteariam o financiamento das exportações. A PICE seria para aumentar a competitividade e a produtividade da indústria nacional no curto prazo. Os principais instrumentos seriam a redução das tarifas aduaneiras, cuja média deveria passar de 20% para 14%, em 1994, e a deliberação de recursos financeiros para pesquisa, ciência e tecnologia pelo PACTI, criado em 7-11-1990.

<sup>(10)</sup> A diferença era que os novos indexadores seriam calculados com base em expectativas de inflação futura e não mais pela inflação passada. Ou seja, seriam baseados na taxa média de juros dos CDB's negociados pelos dez maiores bancos no Brasil.

Essas medidas aumentaram a contração da demanda agregada e, assim, intensificaram a recessão como mecanismo mais importante de combate ao crescimento inflacionário. Não obstante, a inflação ficou estabilizada na casa de um dígito somente até junho de 1991 porque, depois de passar para cerca de 11% em julho, chegou a 25% em novembro desse mesmo ano.

O crescimento da inflação, ao lado da redução de US\$2,2 bilhões das reservas cambiais, ocorrida entre junho e novembro de 1991, foram decisivas para encerrar o Plano Collor 2. A redução das reservas cambiais foi provocada, basicamente, pelo fraco desempenho da balança comercial, cujo saldo passou de US\$ 974 bilhões para US\$ 452 bilhões. Isso provocou novas especulações contra a taxa de câmbio que resultaram numa desvalorização de 16,2% do Cruzeiro em setembro de 1991<sup>11</sup>.

Diante disso, o governo federal tentou encerrar as negociações sobre pagamentos da dívida externa para atrair capital estrangeiro e retomar o crescimento econômico. Assim, aprofundou a adoção de algumas medidas neoliberais anunciadas em 1990. Entre as principais, foram selecionadas as seguintes: i) a privatização de empresas estatais com a realização dos leilões da Usiminas, Celma, Mafersa, Cosinor, Indag e Aços Finos Piratini, entre outubro e novembro de 1991; ii) o avanço da abertura comercial por meio do cronograma de

redução das tarifas aduaneiras<sup>12</sup>; e iii) elevou as taxas de juros internas para facilitar a entrada de capital estrangeiro nas bolsas de valores e ter acesso ao fluxo de crédito externo voluntário, aproveitando-se da elevada liquidez no mercado financeiro internacional.

Ao lado do acordo da dívida externa com o FMI em janeiro de 1992<sup>13</sup>, os instrumentos de política econômica neoliberais acima atraíram capitais externos e elevaram o estoque de reservas cambiais, constituindo, assim, um cenário favorável ao fim da recessão econômica em meados de 1993, como também sinalizaram as condições básicas para implementar a política econômica de combate a inflação nos anos 90. O final da recessão esteve relacionado ao desempenho da agropecuária (crescimento de 5,4% em 1992), a recuperação das exportações e, principalmente, ao retorno do fluxo de capital externo voluntário, atraído pela maior rentabilidade das taxas de juros internas em relação àquelas do mercado financeiro internacional<sup>14</sup>.

## 2.2. Recuperação econômica e a edição do Plano Real entre 1993 e 1995

O afastamento do presidente Collor de Mello, no final de 1992, ao menos em parte, contribuiu para reverter o processo recessivo no País. Isso porque, com a posse do vice-presidente Itamar Franco houve melhores condições para

<sup>(11)</sup> Nesse sentido, foram insuficientes as medidas adotadas pelo presidente Collor de Mello para compensar os efeitos da recessão e, ao mesmo tempo, não comprometer sua precária base de apoio político no Congresso Nacional. Entre elas, o fim do tabelamento de preços e de salários por meio de negociações nas câmaras setoriais, entre abril e setembro de 1991, o refinanciamento das dívidas dos estados, municípios e usineiros e o restabelecimento de subsídios e incentivos fiscais (regionais e setoriais) como, por exemplo, para agricultura, construção naval, Zona Franca de Manaus e projetos da Sudene e Sudam.

<sup>(12)</sup> Por exemplo, para a importação de máquinas-ferramenta com CN, a alíquota foi fixada em 25%, para produtos da química fina ficou entre 20% e 30% e para a informática ficou em 35%.

<sup>(13)</sup> O Brasil adotou o conceito tradicional (geração de divisas) para equilibrar o balanço de pagamentos. Entre outras metas, deveria obter um crescimento de US\$ 2 bilhões nas reservas externas, um superávit comercial de US\$ 12 bilhões, um saldo no balanço de pagamentos de US\$ 7,3 bilhões e uma inflação de 2,5% em dezembro. Devido ao descumprimento dessas metas, os créditos *stand-by* foram interrompidos em meados do segundo trimestre de 1992 e a retomada das negociações com o FMI, prevista para agosto do mesmo ano, foi suspensa.

<sup>(14)</sup> Em janeiro de 1992, as taxas de juros no Brasil chegaram a 69% ao ano, enquanto as taxas médias de juros no mercado financeiro internacional eram de 4,1% ao ano (Meyer, 1994:p.8). Como contrapartida, cresceu a participação dos juros reais no total da dívida mobiliária. Até setembro de 1991, essa dívida ficou negativa em torno de US\$ 1,2 bilhão. Entre outubro e abril de 1992, saltou para US\$ 7,5 bilhões. Esse aumento foi contornado porque o estoque da dívida pública foi reduzido pelo bloqueio dos Cruzados Novos.

utilizar a política econômica neoliberal como instrumento de combate à inflação, de forma que foi possível: i) adotar medidas favoráveis a recuperação do crescimento econômico; ii) continuar atraindo capital estrangeiro para evitar especulações contra a taxa de câmbio e inibir o crescimento da inflação; e iii) concretizar a disposição do governo federal de fazer ajuste fiscal para reduzir o déficit público sem emitir títulos para saldar dívidas passadas.

Desde o final de 1992, foram adotadas medidas que contribuíram para reverter a recessão econômica. Entre as principais, estiveram: i) aumento dos gastos com a Previdência Social; ii) ampliação do reajuste salarial (60% do FAS) e sua extensão para quem ganhava até 6 salários-mínimos (Lei 8.542, de dezembro de 1992); iii) aumento real do salário mínimo; iv) contenção dos reajustes das tarifas públicas até o início do segundo trimestre de 1993; e v) acordo firmado na Câmara do Setor Automobilístico, em fevereiro de 1993, que sinalizava para a recuperação da produção, das vendas e estancamento das demissões nesse segmento econômico e efeitos similares para os demais setores do processo produtivo.

O presidente Itamar Franco manteve as políticas de abertura comercial e de liberalização financeira indiscriminadas, iniciadas no governo de Collor de Mello, para elevar o estoque das reservas externas (cerca de US\$ 24 bilhões) e evitar novas especulações contra a taxa de câmbio. Assim, em 1993 foram flexibilizadas algumas regras para garantir a entrada de investimentos estrangeiros e cumprido o

cronograma de redução das tarifas aduaneiras estabelecido pelo governo anterior<sup>15</sup>.

O cronograma de privatização de empresas estatais foi suspenso até março de 1993 para, entre outros: i) averiguar a legalidade do processo; ii) rever os critérios de definição do preço mínimo das ações e das moedas utilizadas para a compra; iii) incluir no programa de desestatização os setores de telecomunicações, de energia elétrica e de petróleo; e iv) ampliar as participações do capital estrangeiro e do fundo de ações dos empregados de 10% para 20%. Desse modo, além de incluir novos setores para serem privatizados, o governo federal conseguiu dar legitimidade ao processo de privatização de empresas estatais.

No segundo semestre de 1993 o governo federal introduziu mudanças na política fiscal, especialmente com a criação do IPMF<sup>16</sup> e a edição do PAI, que melhoraram a capacidade do Estado arrecadar recursos públicos, sem alterar o sistema tributário vigente, e interromperam a tendência de crescimento do déficit público<sup>17</sup>. Com o PAI, foi possível reduzir despesas públicas (US\$ 6 bilhões) e aumentar receitas, principalmente: i) pela antecipação dos prazos de recolhimento de todos os impostos federais (IPI, IRF, Cofins, PIS, entre outros); ii) pelo aumento da alíquota do IRPF de 25% para 26,5%; iii) pela venda de participações acionárias do BNDES; e iv) pelos reajustes das tarifas de preços e serviços públicos.

Os instrumentos de política econômica neoliberal, principalmente abertura comercial e financeira indiscriminadas, taxas de juros elevadas, privatização de empresas estatais,

<sup>(15)</sup> A título de exemplo, finalizou a reserva de mercado para o setor de informática em outubro de 1992 e definiu uma nova lei de software compatível com a política de abertura comercial (Lei 8.248, de 1991). Ademais, deu continuidade as negociações para consolidar o Mercosul.

<sup>(16)</sup> O IPMF era de competência exclusiva da União, cuja alíquota era de 0,25% sobre débitos em conta corrente do sistema bancário. Sua duração foi prevista para um ano, mas foi prorrogada por diversas vezes. Em janeiro de 1997, esse imposto tornou-se CPMF, com alíquota de 0,20% e vigência para mais um ano. Não obstante, em dezembro de 1997, o Congresso Nacional renovou a CPMF até 23-1-1999 e manteve a alíquota de 0,20%. Com ela, o governo federal arrecadou cerca de US\$ 7 bilhões em 1997. Depois, no programa de estabilidade fiscal negociado com o FMI em janeiro de 1999, a CPMF teve sua alíquota elevada para 0,38% e foi prorrogada até 2001.

<sup>(17)</sup> Em 1993, o déficit público era cerca de 7% do PIB, e os títulos federais apresentavam um prazo médio de vencimento de três meses.

além da criação do IPMF e do ajuste fiscal promovido pelo PAI constituíram um cenário favorável a edição do Plano Real. Além disso, essas medidas econômicas neoliberais, articuladas com valorização cambial, tornaram-se os mecanismos básicos para manter a estabilidade monetária depois de 1994.

O Plano Real foi anunciado em dezembro de 1993, mas implementado em quatro etapas: i) finalização do ajuste fiscal iniciado no segundo semestre desse ano; ii) criação da URV; iii) conversão da URV em papel-moeda (o Real); e iv) implementação das reformas estruturais anunciadas em 1990 para redefinir as funções do Estado, que inclui privatização de empresas estatais e as reformas administrativa, tributária, Previdência Social e nas relações de trabalho (Ministério da Fazenda, 1993).

A conclusão do ajuste fiscal, com a criação do FSE<sup>18</sup>, em fevereiro de 1994, representou a primeira etapa. O FSE foi constituído por 20% da arrecadação de impostos e contribuições federais por meio de cortes equivalentes nos fundos dos estados e municípios. Esse valor é gasto livremente pelo governo federal que pode redirecionar recursos das "receitas vinculadas" de algumas áreas como seguro-desemprego, transportes, entre outras, para setores com escassez de recursos como a saúde, por exemplo. Então, para combater a inflação, o déficit público operacional previsto para 1994 (US\$ 9,3 bilhões) seria financiado, principalmente, com recursos do IPMF e do FSE e não com a emissão de títulos da dívida pública federal.

A segunda etapa ocorreu com a introdução da URV em março de 1994. Com esse novo indexador, o governo federal pretendia alinhar os preços relativos para evitar recomposição de margens de lucro e inflação no novo padrão monetário. Para isso, determinou que a URV acompanharia a evolução do Dólar e a perda estimada do poder de compra do Cruzeiro pela

média do IPCA-E do IBGE, IGP-M da FGV e IPC-FIPE.

Em fevereiro de 1994, os salários foram convertidos em URV pela média salarial dos últimos quatro meses. Os preços seriam convertidos em URV por meio de negociações diretas entre clientes e fornecedores, respeitando-se, porém, o prazo máximo de 360 dias previsto para a emissão da nova moeda.

Estudos empíricos sugerem, contudo, que a URV não cumpriu a função de alinhar os preços relativos para o conjunto da economia. Em parte, essa dificuldade pôde ser atribuída ao crescimento da inflação verificado no período em que antecedeu a conversão da URV para o Real. Entre fevereiro e junho de 1994, a inflação subiu de 42% para cerca de 50%, de acordo com o IPC- BR. Além disso, segundo Sicsú (1996:p.74-84), foi baixa a adoção da URV como indexador de preços, pois a conversão ocorreu, principalmente, nas tarifas e preços públicos, cujo percentual chegou a 98,5%.

A terceira etapa do Plano Real, com a conversão da URV em papel-moeda, ocorreu em julho de 1994, devido, sobretudo, ao crescimento da inflação e às eleições presidenciais marcadas para o final do ano. Portanto, diante do baixo índice de adoção da URV, a redução da inflação verificada após a introdução da nova moeda, o Real, pode ser atribuída: i) aos reajustes de preços que antecederam a conversão para o Real; ii) à valorização da taxa de câmbio, ocorrida entre julho e outubro de 1994, que facilitou a importação de produtos mais baratos do que os nacionais; e iii) a elevação das taxas de juros internas articulada com a liberalização financeira e abertura comercial indiscriminadas utilizadas para atrair o fluxo de capital externo e equilibrar o balanço de pagamentos.

Com o Plano Real conseguiu-se manter a tendência de recuperação econômica iniciada

<sup>(18)</sup> A duração do FSE estava prevista para 1994 e 1995, mas em meados de 1997 tornou-se FEF e foi prorrogado até dezembro de 1999. Com esse fundo, o governo federal arrecada, anualmente, cerca de US\$ 34 bilhões.

em meados de 1993 e estabilizar a moeda em 1994. Assim, entre 1993 e 1995, houve crescimento do PIB, respectivamente, de 4,2%, 6% e 4,2%, enquanto a inflação, medida pelo IPC-BR, passou de 2.828,74% para 992,03% e chegou a 25,91%. Em contrapartida, com abertura comercial indiscriminada e sobrevalorização da taxa de câmbio, o País passou a ter crescentes déficits na conta de transações correntes, provocados, sobretudo, pelos déficits constantes na balança comercial (superávit de US\$ 13,3 bilhões em 1993 e déficit de US\$ 3,3 bilhões em 1995).

Para equilibrar o balanço de pagamentos, o governo incentivou a entrada de capital financeiro externo, em especial por meio da liberalização financeira, taxas de juros elevadas e privatizações de empresas estatais. Por isso, os déficits na conta de transações correntes, utilizados para manter a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real, foram cobertos pela entrada de capital estrangeiro por meio de: i) aplicações financeiras que ofereceram elevadas taxas de juros, principalmente em relação àquelas dos países desenvolvidos; ii) empréstimos, na maioria, de médio e longo prazos; e iii) em menor parte, investimentos diretos estrangeiros.

### **2.3. Vulnerabilidade externa e estagnação econômica pós-1996**

Com a implementação da política econômica neoliberal o País tornou-se vulnerável ao fluxo de capital no mercado financeiro internacional, pelas razões discutidas nesta seção. Ao mesmo tempo, o País passa por transformações estruturais que aprofundam sua inserção subordinada no comércio internacional e apontam para uma tendência de regressão econômica, cujo desdobramento mais visível é a desestruturação do mercado de trabalho urbano, que, contudo, não é objeto de estudo deste artigo.

A situação de vulnerabilidade externa do País caracteriza-se pelos seguintes motivos: i)

as dívidas externa e interna e o déficit público foram ampliados, principalmente pelos juros elevados; ii) há dificuldades para rebaixar as taxas de juros e estabilizar a taxa de câmbio de forma coordenada, sem provocar, no curto prazo, a saída de grandes somas de capitais e desequilíbrios no balanço de pagamentos; iii) as taxas de juros elevadas dificultam a retomada dos investimentos, público e privado, e do crescimento sustentado, provocando estagnação econômica; e iv) a estagnação inibe o aumento da arrecadação pública, obrigando o Estado a realizar ajustes fiscais, cada vez mais complexos e difíceis de serem suportados, para compensar a ausência da reforma tributária, reduzir o déficit público e a dívida interna para, assim, honrar juros elevados, o que também restringe a atividade econômica e acentua a exclusão social no País, acirrando as disputas políticas para defender interesses regionais e evitar o ônus negativo do projeto neoliberal.

A vulnerabilidade do País no mercado financeiro internacional pode, no entanto, comprometer a estabilidade monetária alcançada com o Plano Real devido aos efeitos das crises cambial e fiscal. Além disso, as elevadas taxas de juros e as necessidades de sucessivos ajustes nas contas públicas, para evitar as manifestações das crises cambial e fiscal, inibiram os investimentos, público e privado, dificultaram a retomada do crescimento econômico sustentado e configuraram uma situação de estagnação econômica pós-1996.

A possibilidade de reversão da estabilidade monetária pós-1994 pode ser explicada por três razões principais. A primeira é que não houve garantia de que o fluxo de crédito estrangeiro voluntário seria mantido. Entre outros, porque havia:

- “(…) i) a possibilidade de mudanças nas condições financeiras internacionais;
- ii) a sensibilidade dos mercados em relação à situação dos países periféricos e devedores, [devido às crescentes dificuldades para sustentar seus regimes cambiais sobrevalorizados e realizar

ajustes fiscais que mantenham a confiabilidade em suas moedas no mercado financeiro]; (...) e iii) o risco latente de uma fuga do Real, diante da desproporção entre a massa de ativos domésticos líquidos e as reservas em divisas do País” (Coutinho & Belluzzo, 1996:p.5).

A segunda é que o fluxo de empréstimo estrangeiro elevou os serviços da dívida externa (pagamento de juros) e o montante de amortização a ser pago ou renegociado. Diante disso, e da valorização cambial, tornou-se necessária a manutenção de um fluxo crescente de capital externo e, sobretudo, de investimento direto estrangeiro para compensar os déficits na balança comercial e equilibrar o balanço de pagamentos.

A terceira razão é que a entrada de capital estrangeiro no País deveu-se, basicamente, à maior rentabilidade oferecida pelas elevadas taxas de juros internas. Esse movimento expande a base monetária e a oferta de crédito interno. Para restringir a emissão de moedas, evitar um aumento da demanda e, no curto prazo, possíveis pressões inflacionárias o governo federal emitiu títulos da dívida pública interna. O resultado foi o crescimento da dívida pública mobiliária que desequilibrou as contas do governo federal e contribuiu para elevar o déficit público.

Para impedir a saída do capital estrangeiro e, ao mesmo tempo, evitar uma crise fiscal, o governo federal teve que sinalizar aos investidores condições de pagamento de suas dívidas. Por isso, foi obrigado a realizar ajustes nas contas públicas que, no entanto, tornaram-se cada vez mais difíceis de serem executados. Isso porque, houve dificuldades tanto para reduzir as taxas de juros, ao patamar dos países desenvolvidos, quanto para desvalorizar a taxa de câmbio de forma coordenada, sem que ocorresse, no curto prazo, a saída de grandes somas de capitais e desequilíbrios no balanço de pagamentos.

As dificuldades supracitadas manifestaram-se diante das crises do México em dezembro de 1994, da Ásia em outubro de 1997 e da Rússia em agosto de 1998. Nessas ocasiões, para conter a saída de capitais do País, no curto prazo, as taxas de juros internas foram elevadas para patamares que estiveram entre os maiores do mercado financeiro internacional. Por exemplo, no final de 1997, as taxas de juros internas passaram de 20,70% para 43,40% ao ano e com a crise da Rússia foram elevadas de 19% para 29,75%, chegando a 49,75% ao ano.

Com a crise do México, o Real foi desvalorizado em 5,2%, em março de 1995, e foram criados o sistema de banda cambial (faixa de flutuação das cotações do Real em relação ao Dólar, comanda pelo Bacen) e o Proer. Com a banda cambial, o governo federal passou a desvalorizar o Real lentamente, mantendo, entretanto, sua sobrevalorização em relação ao Dólar. O Proer foi criado no final de 1995 para, simultaneamente, evitar que a alta dos juros provocasse falência generalizada de bancos e para dar garantias de que não haveria perdas aos investidores no mercado financeiro<sup>19</sup>.

A necessidade de fazer ajustes fiscais, para sinalizar ao mercado financeiro que o Brasil teria como pagar os encargos gerados pelo endividamento, ocorreu particularmente com as crises da Ásia e da Rússia. Na primeira, em fins de outubro de 1997, o governo federal adotou um pacote fiscal com 51 medidas para economizar US\$ 22 bilhões, entre outras, pelos aumentos das alíquotas do IR e dos preços da gasolina, álcool, óleo diesel e gás de cozinha, além da elevação do IPI para carros e bebidas.

Com a crise da Rússia, em agosto de 1998, inicialmente, o governo federal procurou conter a saída de dólares do País (média diária de US\$ 1 bilhão, em algumas semanas) com medidas para elevar a rentabilidade das aplicações financeiras. Entre elas: i) até dezembro

<sup>(19)</sup> Até o primeiro semestre de 1998, com o Proer foram emprestados cerca de R\$ 21 bilhões entre bancos de diversas regiões do País.

de 1998 suspendeu a alíquota de 15% do IR sobre aplicações estrangeiras em fundos de renda fixa (receita mensal de US\$ 20 milhões); ii) lançou títulos públicos atrelados à variação cambial como sinalização de que não iria desvalorizar o Real; iii) autorizou empresas e bancos privados a fazer captações no exterior com prazo mínimo de um ano (antes eram dois anos) para reduzir o risco embutido na aplicação; e iv) permitiu que o capital destinado a compra de empresas estatais pudesse ser aplicado no País antes dos leilões e sem a cobrança de 2% do IOF no resgate da aplicação.

Não obstante, a saída de dólares do País, em grande quantidade, foi mantida e as reservas cambiais passaram de US\$ 74 bilhões para cerca de US\$ 43 bilhões, entre agosto e outubro de 1998. Para evitar a possibilidade de uma crise cambial, entre final de outubro e dezembro de 1998, o governo federal foi obrigado a editar um novo pacote fiscal, como parte do acordo com o FMI, para obter um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões (recursos do FMI, BID, BIS e mais vinte países) e recompor as reservas cambiais<sup>20</sup>. Com isso, para 1999 o País comprometeu-se, por exemplo: i) a economizar cerca de R\$ 28 bilhões para gerar um superávit primário (excluindo gastos com juros) de 2,6% do PIB; e ii) a gerar um superávit comercial de US\$ 2,8 bilhões para reduzir o déficit na conta de transações correntes em relação ao PIB de 4,2% para 3,5%, entre 1998 e 1999.

Diante, porém, da profundidade do ajuste fiscal proposto pelo governo federal, das complicações para obter apoio no Congresso

Nacional para aprová-lo<sup>21</sup> e das dificuldades de diversos estados pagarem suas dívidas com a União<sup>22</sup>, a saída de dólares do País foi mantida e as reservas cambiais baixaram para cerca de US\$ 33 bilhões em janeiro de 1999. Por isso, o governo federal abandonou a banda cambial<sup>23</sup> e adotou o câmbio flutuante. Em contrapartida, houve uma desvalorização do Real em relação ao Dólar em torno de 45%, que acentuou a redução da atividade econômica (em queda desde meados do segundo semestre de 1998) e provocou uma recessão no início de 1999.

O crescimento da dívida pública consolidada, provocado, especialmente, pelos juros elevados, e as necessidades de sucessivos ajustes fiscais para compensar dificuldades de arrecadação de recursos com a estagnação econômica comprometeram a elaboração e execução do orçamento público. Assim, restringiram a capacidade de investimentos do setor público em infra-estrutura e contribuíram para manter a insuficiência dos gastos sociais, inclusive os baixos salários dos funcionários públicos que ficaram sem reajustes entre meados de 1994 e 2000. Os desdobramentos do crescimento da dívida pública federal tornaram-se, portanto, o imposto antiinflacionário que a sociedade brasileira pagou para manter a estabilidade monetária gerada pelo Plano Real.

As altas taxas de juros internas, valorização da taxa de câmbio, abertura comercial e liberalização financeira indiscriminadas restringiram os investimentos privados. Principalmente, porque submeteram a indústria nacional, num curto espaço de tempo, a uma

<sup>(20)</sup> Do total do empréstimo, o FMI entrou com US\$ 18 bilhões, sendo US\$ 9 bilhões em dezembro de 1998 e outros US\$ 9 bilhões no primeiro trimestre de 1999, de acordo com o cumprimento das metas. O restante do empréstimo virá do BID (US\$ 9 bilhões) e do BIS e mais 20 países (US\$ 14,5 bilhões) até 2001, conforme as avaliações sobre o desempenho da economia e o cumprimento das metas.

<sup>(21)</sup> Parlamentares de partidos aliados ao governo federal como, por exemplo, do PFL e do PMDB criticaram publicamente as propostas de aumento do IRPF e das alíquotas da CPMF e da Cofins.

<sup>(22)</sup> Em geral, todos os estados e diversos municípios do País estão com problemas financeiros. Não obstante, foram os estados governados por partidos de oposição ao governo federal que manifestaram publicamente suas dificuldades para saldar dívidas contraídas pelas administrações anteriores. São eles: Minas Gerais, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Acre e Amapá.

<sup>(23)</sup> Inicialmente, a banda cambial foi ampliada e o teto de R\$ 1,21 para US\$ 1,00, em 12-1-1999, passou para R\$ 1,32, no dia seguinte, devido à continuidade da saída de capitais (cerca de US\$ 1,2 bilhão). Só depois disso é que o governo federal adotou o sistema de câmbio flutuante.

concorrência desigual com os produtos importados, devido aos diferenciais de competitividade em favor das indústrias estrangeiras. Essas políticas propiciaram também o início de um processo de reestruturação patrimonial que desintegrou parte significativa da estrutura econômica do País e foi acompanhada por um processo de fusões, aquisições, abertura ou fechamentos de empresas, que, no entanto, aponta para a regressão econômica do País e para uma inserção subordinada no comércio internacional.

Diante, portanto, das dificuldades para retomar o crescimento econômico de longo prazo por intermédio dos setores público e privado locais, o País manteve-se numa situação de estagnação econômica de 1996 a 1998, cujo desempenho do PIB ficou, respectivamente, entre 2,9%, 3,0% e 0,12%.

O governo federal, entretanto, defendeu a manutenção da política econômica neoliberal porque além de manter a estabilidade da moeda, tornaria o País atrativo aos investimentos diretos estrangeiros, por meio da abertura comercial indiscriminada e câmbio sobrevalorizado, e também aos fluxos de créditos externos (aplicações financeiras, empréstimos e financiamentos de médio e longo prazos), com liberalização financeira e juros elevados. Dessa forma, haveria condições para financiar os déficits na conta de transações correntes e manter o balanço de pagamentos equilibrado. Ao mesmo tempo, com novos investimentos diretos, promoveria a nova estratégia de desenvolvimento econômico pois eliminaria empresas atrasadas e ineficientes e tornaria o parque industrial brasileiro moderno, com plantas industriais avançadas em novas tecnologias, rede de serviços sofisticados e modernização da infra-estrutura.

Assim, o País teria condições de expandir o mercado interno e ser competitivo no comércio internacional, o que promoveria crescimento econômico sustentado, geraria superávits comerciais necessários para sanar os déficits na conta de transações correntes e superar as

restrições cambial e fiscal, além de promover a recuperação do emprego.

Todavia, seria necessário consolidar o processo de estabilização monetária. Para isso, seria preciso completar o processo de privatização de empresas estatais e aprofundar o combate ao desequilíbrio fiscal para promover o saneamento financeiro do Estado e consolidar a estabilidade monetária, por meio da aprovação das reformas estruturais (reforma tributária, da Previdência Social, administrativa e a desregulamentação das relações de trabalho). Esta última, segundo o governo federal, reduziria o custo da força-de-trabalho e tornaria o País atraente ao capital estrangeiro, enquanto a tributária ampliaria a arrecadação pública e as demais ajudariam a reduzir o déficit público.

Os argumentos do governo federal e de parlamentares que compõem a aliança que sustenta a política econômica neoliberal (PSDB, PFL, PTB, PPB, PSD e membros do PMDB) estão para ser comprovados por três motivos principais. Primeiro, não existe garantia de que, com a manutenção das reformas econômicas neoliberais, seja possível atrair o fluxo de investimento direto estrangeiro para o País suficiente para iniciar a retomada do crescimento econômico de longo prazo.

Segundo, as pesquisas sobre fluxo de investimento direto sugerem que ele concentrou-se nos países desenvolvidos, notadamente entre EUA, Comunidade Econômica Européia e Japão. Para esses países, o fluxo de investimento direto passou de 75%, entre 1980-1984, para 81%, entre 1985-1989. No mesmo período, respectivamente, entre os países da periferia do capitalismo houve uma redução de 25% para 19%. Houve, contudo, uma mudança importante: pela primeira vez a Ásia recebeu mais investimentos do que a América Latina e Caribe, devido, sobretudo, à estratégia japonesa de reestruturação patrimonial e inserção comercial. Assim, entre 1985-1989, o fluxo de

investimento direto para a Ásia subiu de 37% para 48%, enquanto para a América Latina e Caribe caiu de 49% para 38% (Goldenstein, 1994:p.109-110).

Particularmente no Brasil, o fluxo de investimento direto estrangeiro cresceu, chegando a 1,2% do PIB em 1996, contra a média de 0,5% verificada nos anos 80 (Laplane & Sarti, 1997:p.146-147). Não obstante, a maior parte desse investimento foi destinada para fusões ou aquisições de empresas ou concentrada, sobretudo, nos setores de bens de consumo duráveis, devido à expansão do mercado interno promovida pelo Plano Real.

No primeiro caso, não se obteve ampliação da capacidade produtiva instalada, mas houve aumento da remessa de lucros e dividendos que provocam impactos negativos ao longo do tempo na conta de serviços do balanço de pagamentos (Laplane & Sarti, 1997:p.175-177).

No caso dos investimentos diretos concentrados nos setores de bens de consumo duráveis houve baixa capacidade de agregar valores e de gerar emprego, devido, entre outros, à utilização de componentes, máquinas, equipamentos, insumos e serviços importados e às inovações na gestão e organização dos processos de trabalho. Por estas razões, os efeitos multiplicadores do emprego e da renda gerados por esses investimentos foram menores, além de apresentarem limitadas condições de sustentar endogenamente um novo ciclo de crescimento econômico de longo prazo<sup>24</sup>.

A terceira razão é que as pesquisas sobre fluxo de investimento direto sugeriram que, na maioria dos casos, eles dirigiram-se para países que apresentaram melhores condições para competir no comércio internacional como, por exemplo, dinamismo industrial e capacidade para exportar. Desse modo, chamaram a atenção para a importância de criar as condições para

mobilizar fontes domésticas de financiamento, de médio e longo prazos, com intuito de aumentar o investimento agregado em cada País (Belluzzo;1996:p.45). Ou seja, exatamente o contrário do que a implementação da política econômica neoliberal nos anos 90 gerou no Brasil.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este artigo pretendeu-se analisar a política econômica neoliberal implementada nos anos 90 como nova estratégia de desenvolvimento socioeconômico, destacando-se a predominância da estagnação econômica, apesar da estabilidade monetária alcançada com o Plano Real, em 1994, e a situação de vulnerabilidade do País no mercado financeiro internacional. Essa última foi apontada como uma das principais dificuldades para a retomada do crescimento de forma sustentável na década de 1990.

A estratégia neoliberal foi apresentada como alternativa ao padrão de desenvolvimento mantido desde a década de 1930, sendo iniciada pelo ex-presidente Collor de Mello (1990-1992), revista no governo do presidente Itamar Franco (1993-1994) e aprofundada durante a primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Em resumo, além de dificultar a modernização da indústria local, sinaliza para o País uma inserção ainda mais subordinada ao comércio internacional.

### RELAÇÃO DAS SIGLAS CITADAS

Bacen Banco Central

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BTN Bônus do Tesouro Nacional

Cacex Carteira de Comércio Exterior

<sup>(24)</sup> Laplane & Sarti (1997:p.175-177) levantaram dúvidas quanto à geração de novos investimentos nas empresas estrangeiras que se instalaram recentemente no Brasil depois da maturação de seus projetos, entre 1998 e 1999. Eles consideraram que os atuais investimentos diretos estrangeiros tendem a reproduzir, em maior escala, o perfil da produção local especializada implementado pelas empresas estrangeiras desde o início da década de 1990.

- CDB Certificado de Depósito Bancário
- CDI Conselho de Desenvolvimento Industrial
- CERC Centre d'Études des Revenues et des Côtés
- CN Comando Numérico
- Cofins Contribuição para Financiamento de Seguridade Social
- CP Certificados de Privatização
- CPMF Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômico
- FAF Fundo de Aplicações Financeiras
- FAS Fator de Atualização de Salários
- FEF Fundo de Estabilização Fiscal
- FIBGE Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- Finam Fundo de Investimento da Amazônia
- Finres Fundo de Investimento no Espírito Santo
- Finor Fundo de Investimento no Nordeste
- Finsocial Fundo de Investimento Social
- FRS Fator de Recomposição Salarial
- FSE Fundo Social de Emergência
- Fundação SEADE Sistema Estadual de Análise de Dados Econômicos
- GEPS Grupos Executivos de Políticas Setoriais
- IAA Instituto do Açúcar e do Alcool
- IBC Instituto Brasileiro do Café
- IGP - M (FGV) Índice Geral de Preços do Mercado
- INPC Índice Nacional de Preços ao Consumidor
- INPS Instituto Nacional de Previdência Social
- IOF Imposto sobre Operações Financeiras
- IPC-A (IBGE) Índice de Preços ao Consumidor Amplo
- IPC (IBGE) Índice de Preços ao Consumidor
- IPC - FIPE Índice de Preços ao Consumidor
- IPI Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPMF Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
- IRPF Imposto de Renda Pessoa Física
- PACTI Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria
- PAI Programa de Ação Imediata
- PBQP Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
- Pcda Programa de Capacitação de Dirigentes e Assessores Sindicais
- PCI Programa de Competitividade Industrial
- PIB Produto Interno Bruto
- PICE Política Industrial e de Comércio Exterior
- PIS Programa de Integração Social
- Planfor Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
- Proer Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro
- Proeduc Programa Educacional para a Competitividade
- RMSP Região Metropolitana de São Paulo
- Sebrae Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- Senac Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
- Senai Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
- Senat Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
- Sesc Serviço Social do Comércio
- Sesi Serviço Social da Indústria
- Sest Serviço Social do Transporte
- TR Taxa Referencial de Juros
- TRD Taxa Referencial Diária
- URV Unidade Real de Valor

## BIBLIOGRAFIA

- ANDREI, Cristian, ARRUDA SAMPAIO, Fernando A Política econômica. In: PORTUGAL, José G. (coord.) *Gestão estatal no Brasil: limites do liberalismo (1990-1992)*. São Paulo: Fundap, 1995.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen) *Boletim do banco central do Brasil*. Brasília: Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, vol. 34, n.12, dez., 1998.

- BELLUZZO, Luís G. M. As críticas e o silêncio. In: *Revista Carta Capital*. São Paulo, ano II, n. 35, 30-10-1996.
- COUTINHO, Luciano, Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp - IE, n. 7, dez., 1996.
- \_\_\_\_\_, BELLUZZO, Luiz G. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp - IE, n. 7, dez., 1996.
- FRANCO, Gustavo H.B. *O plano real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.
- GOLDENSTEIN, Lídia *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- INSTITUTO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO (IESP) - FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (Fundap) *Indicadores IESP*. São Paulo, vol. 8, n.70, jan.-fev., 1999.
- JORGE, Maurício O M. Recessão, crise dos investimentos e política industrial em 1990. In: OLIVEIRA, Fabrício A *A Economia brasileira em preto e branco*. São Paulo - Campinas: Hucitec - Fecamp, 1991.
- LAPLANE, Mariano F., SARTI, Fernando Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. In: *Economia e sociedade*. Campinas: Unicamp - IE, n. 8, jun., 1997.
- MERCADANTE, Aloizio (org.) *O Brasil pós-real: a política econômica em debate*. Campinas: Unicamp - IE, 1997.
- MEYER, Arno Os limites internos do ingresso de capitais externos no Brasil no início da década dos 90. In: *Textos para discussão*. São Paulo: Fundap, n. 15, fev., 1994.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA Exposição de motivos n. 395, de 7 de dezembro de 1993 (Plano Real). In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 14, n. 2 (54), abr-jun., 1994.
- \_\_\_\_\_. Exposição de motivos para a criação da URV, de 27 de fevereiro de 1994. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 14, n.3(55), jul-set., 1994.
- MIRANDA, José C. *A política industrial do governo Collor*. Campinas: Unicamp - IE, 1992, (mimeografado).
- \_\_\_\_\_. *Reestruturação industrial em contexto macroeconômico instável: a experiência brasileira contemporânea*. Santiago do Chile: CEPAL, dez., 1994, (mimeografado).
- OLIVEIRA, Fabrício A O plano collor. In: OLIVEIRA, Fabrício A; BIASOTO JUNIOR, Geraldo (org.) *A política econômica no limiar da hiperinflação*. São Paulo - Campinas: Hucitec - Fecamp, 1990.
- \_\_\_\_\_; BIASOTO JUNIOR, Geraldo A economia e a política econômica em 1989. In: OLIVEIRA, Fabrício A; BIASOTO JUNIOR, Geraldo (org.) *A política econômica no limiar da hiperinflação*. São Paulo - Campinas: Hucitec - Unicamp, 1990.
- SICSÚ, João A URV e sua função de alinhar preços relativos. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: Brasiliense, vol. 16, n. 2, (62), abr - jun., 1996.
- TAVARES, Maria C. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: TAVARES, Maria C., FIORI, José L. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- \_\_\_\_\_, MELIN, Luiz E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria C.; FIORI, José L. (org.) *Podere dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- WILLIAMSON, John ed. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

## QUADRO 1

## PRINCIPAIS DECISÕES ECONÔMICAS E PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA NA DÉCADA DE 1990

Programa de Estabilização	Objetivos Básicos	Pontos Importantes	Principais Resultados
Collor 1 (15-03-1990)	Eliminar a hiperinflação, estabilizar os preços, gerar superávit público de 2% em 1990, desregulamentar o mercado para retomar o crescimento econômico e modernizar o País.	Reforma monetária, reajuste de preços e tarifas públicas, ajuste fiscal, reforma administrativa, reforma patrimonial, política de rendas (prefixação de preços e salários) e abertura comercial indiscriminada.	Gerou recessão econômica (1990-1992) e estancou a hiperinflação, mas não impediu o crescimento da inflação. Segundo o DIEESE, as perdas salariais variaram de 59,73% a 63,91%, conforme a data-base. Em 1990: saldo comercial foi de US\$ 10.753, PIB de -4,3%, inflação anual chegou a 1.657,70% (IPC-BR), dívida interna de US\$ 19,8 bilhões, dívida externa de US\$ 123,4 bilhões, desemprego médio anual ficou em 10,3% na RMSP (SEADE-DIEESE).
Collor 2 (31-01-1991)	Impedir o retorno da hiperinflação, melhorar a arrecadação pública, recuperar a eficácia das políticas monetária e fiscal e fechar o acordo da dívida externa.	Tabelamento de preços e salários, aprofundamento do ajuste fiscal, iniciado com o Plano Collor 1, e desindexação da economia com extinção do IPC, do BTN e criação da TR, TRD e do FAF.	A inflação média de 20% ao mês, passou p/ 7,48% em março de 1991, mas voltou a crescer a partir de julho e estabilizou-se na casa dos dois dígitos. Pelos cálculos do DIEESE, as perdas salariais variaram de 48,84% a 65,66%, conforme a data-base. Manteve-se a recessão econômica. Em 1991: saldo comercial de US\$ 10.579, PIB de 0,3%, inflação anual foi de 493,79% (IPC-BR), dívida interna de US\$ 19,3 bilhões, dívida externa de US\$ 123,9 bilhões e desemprego médio anual de 11,7% na RMSP (SEADE-DIEESE).
PAI (2º semestre de 1993)	Reduzir as despesas públicas, em torno de US\$ 6 bilhões, e aumentar a capacidade de arrecadação tributária da União.	Maior controle sobre bancos estaduais e federais, combate aos sonegadores, refinanciamento das dívidas dos estados e municípios com a União, antecipação dos prazos de recolhimento de todos os impostos federais (IPI, IRF, Cofins, PIS, etc.), aumento da alíquota do IRPF de 25% para 26,5%, venda de participações acionárias do BNDES e reajustes das tarifas, de preços e de serviços públicos.	Criaram um cenário favorável à edição do Plano Real, principalmente porque a tendência de crescimento do déficit público foi interrompida e a capacidade de arrecadação do governo federal foi aumentada, sem, no entanto, que houvesse alteração no sistema tributário vigente.  Em 1993: houve recuperação econômica com crescimento do PIB de 4,2%, puxado pela indústria que cresceu 6,9%, as reservas externas chegaram a US\$ 32,2 bilhões, a inflação, medida pelo IPC-BR, ficou em 2.828,74% e a taxa de desemprego média na RMSP passou de 15,2%, em 1992, para 14,6%, em 1993, segundo o SEADE-DIEESE.
Real (07-12-1993, MP a cada etapa)	Equilibrar o orçamento público, sem emissão de títulos, e introduzir uma nova moeda para obter estabilização monetária.	Criação do FSE, introdução da URV e continuidade das reformas econômicas neoliberais iniciadas com o Plano Collor 1.	Estabilizou a inflação. Na conversão dos salários em URV, as perdas salariais variaram de 28,5% a 34,8%, conforme a data-base, segundo o DIEESE. O País ficou numa situação vulnerável em relação ao mercado financeiro internacional. Entre 1994 e 1998: saldo da balança comercial passou de US\$ 10.466 para -2.382 (até julho), o PIB baixou de 6% para 0,2%, a inflação anual passou de 992,03% para cerca de 2%, a dívida interna passou de R\$ 70,5 bilhões para R\$ 324 bilhões, a dívida externa de US\$ 148,3 bilhões p/ cerca de US\$ 200 bilhões; a taxa de desemprego média anual na RMSP passou de 14,2% para 18,3%, correspondendo a 1.594 milhão de desempregados, segundo o SEADE-DIEESE.

Fonte: Elaboração do Autor

**QUADRO 1 (continuação)**

<p>Mudanças parciais no Plano Real adotadas em 1995 (crise no México)</p>	<p>Responder à crise do México, ocorrida em dezembro de 1994, para demonstrar uma situação de solvabilidade no País, evitar a saída de capitais em grande quantidade, no curto prazo e impedir as manifestações de uma crise cambial.</p>	<p>No início de 1995, as taxas de juros foram elevadas para inibir consumo interno, reduzir importações, déficit na balança comercial e evitar a saída de capitais. Em março, o Real foi desvalorizado em 5,2% e passou a sofrer pequenas desvalorizações por meio do sistema de banda cambial (faixa de flutuação das cotações do Real em relação ao Dólar regulada pelo Bacen). No final de 1995, criou-se o Proer para evitar que a alta dos juros provocasse uma falência generalizada de bancos e garantir a rentabilidade dos investidores no mercado financeiro.</p>	<p>Sairam do País cerca de US\$ 6,9 bilhões durante a crise mexicana (dezembro de 1994 a março de 1995). A dívida pública passou de R\$ 70,4 bilhões, em 1994, para R\$ 107,5 bilhões, em 1995, e R\$ 159,9 bilhões, em 1996. O PIB recuou de 6% para 4,2%, entre 1994 e 1995, respectivamente. Nesse período, segundo o SEADE-DIEESE, a taxa média de desemprego na RMSP foi, praticamente, mantida: 14,2% e 13,2%. Até o primeiro semestre de 1998, foram emprestados R\$ 21 bilhões por meio do Proer, com a transferência de controles acionários e reestruturação de bancos em dificuldades.</p>
<p>Ajuste fiscal em 10-11-1997 (crise na Ásia)</p>	<p>O governo federal procurou responder a crise asiática, ocorrida em outubro de 1997, para mostrar que honraria os custos do aumento das taxas de juros, sinalizar que o País mantinha uma situação de solvabilidade, evitar a saída de capitais em grande quantidade, no curto prazo, e as manifestações de uma crise cambial.</p>	<p>As taxas de juros internas passaram de 20,7% para 43,4% ao ano e o governo federal passou a comprar dólares no mercado financeiro para sustentar a cotação do Real. Editou um pacote fiscal, que continha 51 medidas, para reduzir gastos públicos (US\$ 22 bilhões), aumentar a arrecadação tributária e reduzir o déficit público. Entre outras, anunciou a demissão de 33 mil funcionários públicos, a suspensão de reajustes salariais, a extinção de cargos públicos, o aumento de impostos (IR, IPI para carros e bebidas) e reajustou o preço da gasolina, do álcool, do óleo diesel e do gás de cozinha.</p>	<p>No auge da crise asiática, outubro e novembro de 1997, saíram do País cerca de US\$ 10 bilhões e as reservas externas passaram de US\$ 60 bilhões para perto de US\$ 50 bilhões. A dívida pública mobiliária passou de R\$ 173,4 bilhões, em 1997, para R\$ 228,7 bilhões, em fevereiro de 1998. Houve redução no ritmo da atividade econômica (0,51%, segundo IBGE), e a taxa média anual de desemprego na RMSP passou de 14,8% para 18,3%, entre 1997 e 1998, segundo o SEADE-DIEESE.</p>
<p>Ajuste fiscal em 28-10-1998, (crise na Rússia)</p>	<p>Responder à crise na Rússia, ocorrida em agosto de 1998, para mostrar que o País honraria os custos do aumento das taxas de juros, conter a saída de capitais, média diária de US\$ 1 bilhão e evitar as mani-festações de uma crise cambial.</p>	<p>As taxas de juros passaram de 19% p/ 29,75%, chegando a 49,75%. O governo federal emprestou US\$ 41,5 bilhões do FMI, BID, BIS e mais 20 países, em troca de um novo ajuste fiscal. As principais medidas propostas pelo governo federal foram as seguintes: i) aumento das alíquotas da CPMF (de 0,20% p/ 0,38%, até 2001), da Cofins (de 2% p/ 3%) e sua extensão para bancos; do FEF (de 20% p/ 40%, até 2006); ii) cobrança previdenciária de 11% para servidores públicos inativos; e iv) redução de R\$ 601,7 milhões dos recursos do FAT.</p>	<p>Entre agosto e outubro de 1998, saíram do País cerca de US\$ 31 bilhões e as reservas externas baixaram de US\$ 74 bilhões p/ perto de US\$ 43 bilhões. Com o ajuste fiscal, o governo federal procurou economizar R\$ 28 bilhões em 1999, p/ obter um superávit primário (s/ gastos c/ juros) de 2,6% do PIB por meio de redução de gastos públicos (R\$ 8,7 bilhões), maior arrecadação tributária (receita de R\$ 15,8 bilhões) e mais R\$ 3,5 bilhões com reformas da Previdência, administrativa e tributária. Diante das dificuldades p/ aprovar o ajuste fiscal, a saída de capitais foi mantida e as reservas cambiais baixaram para cerca de US\$ 33 bilhões. Por isso, encerrou a banda cambial e adotou o câmbio flutuante, provocando uma desvalorização do Real em torno de 45% em janeiro de 1999. Entre dezembro de 1998 e janeiro de 1999, a dívida pública federal passou de R\$ 324 bilhões p/ perto de R\$ 364 bilhões.</p>

Fonte: Elaboração do Autor

# A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CUSTEIO POR ATIVIDADES EM UM CENTRO NACIONAL DE PESQUISAS: O CASO LNLS - LABORATÓRIO NACIONAL DE LUZ SÍNCROTRON<sup>1</sup>

Dr. Rubens FAMÁ<sup>2</sup>  
Ricardo Lopes CARDOSO<sup>3</sup>  
Eduardo FRARE<sup>4</sup>

## RESUMO

*O presente trabalho procura demonstrar o processo de implantação e as vantagens do sistema de custeio por atividades - sistema ABC em um centro nacional de pesquisas. Após o seu desenvolvimento na década de 60, esse sistema vem ressurgindo na década de 80 como uma importante ferramenta para melhorar a competitividade das organizações.*

*Ao final deste estudo de caso, são relatadas as principais vantagens e benefícios da implantação do sistema ABC, em uma entidade prestadora de serviços sem fins lucrativos e mantida com recursos públicos, como é o caso do LNLS - Laboratório Nacional de Luz Síncrotron.*

## ABSTRACT

*The purpose of this study was to present the implementation process and the advantages of the activity costing system (ABC system) in a national research center. After the development of this system in the 60's it had evolved in the 80's as an essential tool to improve competition in the organizations.*

*We have listed the major advantages and benefits of the implementation of the ABC system at the end of the case study. This case study was related to a non-profitable service rendering entity funded by the government, such as LNLS National Laboratory Synchrotron of Light.*

**Palavras Chaves:** ABC, Gestão por Atividades, Flexibilidade e Informação

<sup>(1)</sup> Artigo publicado nos anais e apresentado no VII - Congresso Brasileiro de Custos em Recife - PE no mês de agosto de 2.000.

<sup>(2)</sup> Doutor em administração na FEA-USP e professor de administração financeira e controladoria dos cursos de pós-graduação da FEA-USP e FEA-PUC/SP.

<sup>(3)</sup> Professor assistente dos cursos de graduação da FACECA - PUC-Campinas, mestrando em ciências contábeis na FEA-PUC-SP e consultor e auditor de empresas.

<sup>(4)</sup> Bacharel em ciências contábeis pela PUC-Campinas e assessor da diretoria da ABTLuS/LNLS - Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron.

## 1. INTRODUÇÃO

Existem várias razões para se conhecer os custos de uma empresa ou empreendimento. A controlabilidade, a variabilidade, a responsabilidade e a aplicabilidade desses custos justificam o desenvolvimento de sistemas de apuração dos custos.

A alocação dos custos de uma empresa ou entidade representa, portanto, um fator extremamente importante para o desenvolvimento e acompanhamento dos negócios, ainda mais quando se pensa em um mercado sem fronteiras e de concorrência internacional.

Saber quanto custa efetivamente o seu produto e quais os fatores que influenciam esses custos torna-se um fato relevante. E porque não pensar em todos os custos que influenciam a cadeia de valor do setor em que está inserida uma entidade? Administrando os custos de forma eficaz as empresas podem cada vez mais melhorar o seu desempenho.

O mundo dos negócios tem evoluído a cada dia, passando da revolução industrial para o que alguns estudiosos estão chamando de *revolução digital*, onde cada vez mais está se atingindo os segmentos relacionados com os serviços e a alta tecnologia.

Procurando acompanhar todos esses fatos, a contabilidade gerencial vem desenvolvendo e aprimorando as suas técnicas de apuração de custos. Dentre elas se pode destacar o sistema de custeio baseado em atividades, mais conhecido como ABC, inicialmente desenvolvido, em 1963, na General Elétrica para controlar os custos indiretos, conforme relata Leone (1997; p.26).

O sistema ABC ressurgiu procurando dar maior importância ao gerenciamento dos custos indiretos, tratando esses custos não mais por produtos mas por atividades que podem ser levadas ao custo do produto.

Como se pode perceber, a grande diferença entre o sistema ABC e os demais sistemas de custeio usados pela contabilidade gerencial é a maior ênfase ao custo da

mão-de-obra direta e matéria-prima em razão da incidência desses fatores nas elaborações dos produtos.

A grande contribuição do ABC está na mensuração dos custos indiretos, além de ser uma alternativa interessante para aplicação e gerenciamento de custos em entidades ou empresas da área de serviços e alta tecnologia, levando em conta que essas entidades não possuem estoques de produtos acabados.

O objetivo deste trabalho é relatar a implantação do sistema de custeio por atividades em um centro nacional de pesquisas científicas demonstrando as vantagens de sua implantação.

### 1.1. Descrição Institucional da Entidade

O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS) é um centro nacional de pesquisas multidisciplinares, aberto a profissionais qualificados de qualquer nacionalidade, de várias áreas do conhecimento.

O principal equipamento disponível no LNLS é a fonte de luz Síncrotron. Esta é uma das mais poderosas e completas ferramentas científicas existentes para estudar materiais. Em todo o mundo, somente 14 países têm laboratórios com equipamentos deste tipo. No hemisfério sul, só o Brasil reuniu a competência necessária para desenvolver um projeto deste porte.

**A Fonte de Luz Síncrotron** é o conjunto de equipamentos destinados a produzir uma luz de altíssima intensidade - a **Luz Síncrotron** -, que abrange o infravermelho, o ultravioleta e os raios X, além da faixa da luz visível. As características dessa luz a tornam uma ferramenta poderosa para permitir estudar as propriedades químicas, físicas e biológicas de diversos componentes da natureza.

Além disso, o LNLS conta com vários laboratórios e oficinas: química, microscopia eletrônica, instrumentação, engenharia de aceleradores, opto-eletrônica e biologia molecular estrutural, cujas funções incluem o

desenvolvimento de pesquisas, o auxílio ao preparo das amostras e sua análise e a realização da manutenção e do desenvolvimento da fonte, do anel de armazenamento e das estações experimentais.

O LNLS tem por missão “atuar como instituição aberta, multidisciplinar, promovendo e realizando pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologias que contribuam para elevar o nível tecnológico e científico do Brasil.” (Estatuto Social, p. 02)

Durante 10 anos (1987-1997), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) investiram na implantação do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS).

O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS) é considerado por Burgos (Burgos, 1999; p.01) um dos mais importantes investimentos realizados nas últimas duas décadas pelo governo federal em Ciência e Tecnologia civil. Com um investimento estimado de US\$ 50 milhões, o LNLS é um projeto relativamente barato se comparado a outros projetos deste porte. Contudo, tendo em vista o contexto de escassez de recursos para a C&T ao longo da década de 80, o montante em um novo projeto com essa qualificação assume maior importância. A implantação do LNLS baseou-se na estratégia tripartite de Engenharia, Ciência e Organização.



Figura 1. Implantação do LNLS

A componente “Engenharia” visava o projeto e construção no Brasil da fonte de luz Síncrotron e da instrumentação científica necessária para sua utilização. Ela demandou a formação intensiva de pessoal em áreas técnicas relevantes para o projeto.

A componente “Ciência” deu ênfase à implantação de um complexo laboratório de análise de materiais, cobrindo ciências físicas e biológicas. Com a entrada em operação dos equipamentos do LNLS, em 01/07/1997, iniciou-se a fase de pesquisa propriamente dita.

A pesquisa própria da ABTLuS - Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron foi focalizada na área de materiais nanoestruturados, tendo em vista a existência na Associação de recursos humanos altamente qualificados nessa área. Contudo, a ênfase neste campo de pesquisa leva em conta também sua crescente importância tecnológica.

A terceira parte da estratégia de implantação do LNLS dizia respeito à organização da atividade de pesquisa, isto é, o LNLS como Laboratório Nacional.

O Laboratório foi inaugurado como Instituto vinculado diretamente ao CNPq, e passou a ser operado a partir de janeiro de 1998 pela ABTLuS - Associação Civil, qualificada como Organização Social pelo Decreto nº 2.405, de 26 de novembro de 1997, e regida pela Lei nº 9.367, de 15 de maio de 1998 - numa experiência pioneira no uso do modelo de Organização Social (OS) e de gestão de C&T através de Contrato de Gestão.

O Contrato de Gestão foi assinado em 29 de janeiro de 1998, com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) com o objetivo de gerir o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), pelo prazo de cinco anos.

Com orçamento anual de 12 milhões de reais - contemplando gastos com pessoal, manutenção e novos desenvolvimentos

tecnológicos - as atividades são executadas em conformidade com o planejamento descrito no Termo Aditivo ao Contrato de Gestão. Para se ter uma idéia da grandeza disto, o orçamento anual de todo o Ministério da Ciência e Tecnologia é da ordem de 1 bilhão de reais.

O pioneirismo e a amplitude do LNLS estão evidenciados nas avaliações periódicas as quais se submete, com destaque para o Comitê Científico da ABTLuS - formado por notáveis profissionais da área de C&T nacional e internacional – que, em março de 1999, visitou o LNLS com a finalidade de avaliar as atividades e os resultados obtidos.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O desenvolvimento deste estudo de caso teve como fundamentação teórica os trabalhos desenvolvidos segundo Famá & Habib (1999; p.3) principalmente por Kaplan, Shank, Sakurai e outros autores reconhecidos internacionalmente, no qual procurou-se resgatar a importância da contabilidade gerencial. Segundo estudos a origem da contabilidade gerencial remonta ao século XIX quando a revolução industrial introduziu a possibilidade de produzir em larga escala com o aproveitamento de novas máquinas surgidas, maior necessidade de materiais e de mão de obra para substituir o trabalho artesanal.

Sendo assim, conforme destacam Johnson & Kaplan (1993; p.23) a contabilidade de custos é tida por muitos autores como a primeira especialização da contabilidade geral.

### 2.1. Os Principais Sistemas de Custeio Existentes

A contabilidade de custos, tradicional em determinado momento, mais interessada em custear inventários, identifica dois métodos relevantes para o custeio do estoque: o custeio por absorção e o custeio variável ou direto. Esses critérios serão sucintamente descritos

abaixo e, em seguida será abordado o sistema de custeio por atividades.

#### 2.1.1. Sistema de Custeio Absorção

Neste método todos os custos incorridos na produção, são alocados aos produtos de duas formas: alocação direta aos produtos (matérias-primas, mão-de-obra direta, etc) ou através de rateios, nos casos dos custos indiretos de fabricação - CIF.

#### 2.1.2. Sistema de Custeio Variável ou Direto

Neste método somente são agregados aos produtos os custos variáveis ou diretos, considerando os custos fixos, devido sua invariabilidade, como despesas, debitando diretamente para o resultado, sem incorporar ao produto e, portanto, sem transitar pelo estoque.

#### 2.1.3. Sistema de Custeio ABC

Cooper e Kaplan (1995; p.35) definem o sistema de custeio ABC como *“Uma abordagem empresarial que analisa o comportamento dos custos por atividades estabelecendo relações entre as atividades e o consumo de recursos independentes de fronteiras departamentais que levam a instituição ou empresa a incorrer em custos em seus processos de oferta de produtos e serviços e atendimento do mercado e clientes”*.

Para o sistema ABC, os recursos são consumidos pelas atividades para, a seguir, estas atividades se relacionarem aos produtos e serviços prestados pelas empresas.

Segundo Leone (1997; p.26) um critério semelhante ao ABC havia sido implantado na General Electric em 1963. *“O estudo na General Electric foi recomendado para controlar e administrar o crescimento preocupante dos custos indiretos na indústria, por causa de sua*

*repercussão na determinação dos custos de produção. Para atender a uma melhor administração dos custos indiretos, a GE propôs uma nova técnica para controlar as atividades que estavam causando custos. A nova técnica está baseada em cost drivers, do mesmo modo como hoje se baseia o critério ABC. Além disso, os custos indiretos eram identificados direta ou indiretamente às atividades.”*

Segundo estes trabalhos já realizados, pode-se dizer que os critérios adotados pelo sistema ABC já eram utilizados anteriormente em épocas passadas. Conforme Leone (1997; p.254) pode-se considerar o critério ABC como o mesmo vinho, só que numa garrafa mais bonita.

## **2.2. Necessidade de Informação**

A transição de instituto governamental (LNLS) para entidade privada sem fins lucrativos (ABTLuS) gerada a partir de 1998, marcado com a assinatura do Contrato de Gestão com os órgãos do Governo Federal, teve repercussão expressiva ao despertar necessidades de informações gerenciais.

A opção por um novo modelo de gestão, o modelo de Organização Social (OS), visa prover a ABTLuS de maior autonomia administrativa e orçamentária para a gestão do LNLS.

Para fazer face às transformações derivadas da transição para o novo modelo, o LNLS implementou uma série de mudanças organizacionais, que envolvem o planejamento da pesquisa, o controle financeiro e a gestão do setor de compras, ou seja, a implementação de instrumentos gerenciais utilizados na iniciativa privada.

Como Instituto vinculado ao CNPq, a realização do orçamento do LNLS envolvia a prestação de contas junto ao SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), como qualquer outro órgão

do Governo. Na administração direta, a realização do orçamento estava vinculada às rubricas (ou seja, recursos eram vinculados *ex-ante* à rubrica de pessoal e encargos, de custeios, etc.). Com a passagem para OS, o LNLS deixa de ser controlado pelo SIAFI, passando a utilizar-se de ferramentas administrativas com maior potencialidade de gerar informações gerenciais para a tomada de decisão, além de prestar contas diretamente pelo cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de Gestão. Como deixa de haver a vinculação da realização do orçamento com os gastos preestabelecidos nas rubricas, o LNLS pode realocar ou remanejar os recursos entre elas, da maneira que julgar mais adequada para o cumprimento de suas metas. Outra condição relevante na gestão do LNLS pela ABTLuS é a permissão de contratação de pessoal pelo regime CLT, fato que aumenta suas possibilidades gerenciais quanto aos recursos humanos (GEOPI, 1999; p. D-33).

Cabe ressaltar que no período de 1987 a 1997, o projeto de construção do LNLS esteve centrado nos aspectos de engenharia, ou seja, disponibilizar à comunidade científica o equipamento para o início das pesquisas.

Com as instalações finalizadas em 1997, iniciou-se de modo mais efetivo o processo de aprimoramento da gestão administrativa em função da necessidade de informações para a gestão integral da instituição.

A implantação dos sub-sistemas administrativos tinha como objetivo prioritário ser uma ferramenta eficaz na prestação de contas dos recursos públicos. Atingido esse primeiro estágio, evoluiu-se com a finalidade de atender às necessidades de informações do processo decisório do LNLS.

Nesse contexto de significativas transformações, iniciaram-se as discussões relativas ao sistema a ser aplicado no LNLS para a gestão dos custos.

### 3. A ESCOLHA DO MELHOR SISTEMA DE CUSTEIO PARA O LNLS

A Diretoria do LNLS procurou escutar e debater com diversas pessoas que trabalhavam no Laboratório e com consultores externos, quais seriam as opções de sistemas de custos aplicáveis ao Instituto.

Ao final das discussões percebeu-se que a proposta que melhor se adaptava à cultura gerencial, ao modelo de gestão e tipo de atividade era o sistema ABC - Sistema de Custeio Baseado em Atividades, em detrimento a outras propostas de sistemas de custeio.

Para Player & Outros (1996; p. 38) o ABC é uma metodologia que mensura o custo do desempenho de atividades, recursos e objeto de custo. Os recursos são destinados às atividades que, por sua vez, são atribuídas aos objetos de custo, com base em seu custo. O

ABC reconhece a relação causal entre os geradores de custos e atividades. A seguir apresentam-se os pontos-chaves que determinaram a escolha do sistema ABC para o LNLS.

O LNLS é um Laboratório Nacional e desse modo, tem como um dos seus principais focos a prestação de serviços aos usuários externos com tecnologia de ponta e qualidade superior. As figuras abaixo procuram demonstrar de forma esquemática o funcionamento do Laboratório.

Na figura abaixo pode-se perceber, de maneira resumida, qual o modelo de operação do LNLS, aonde o centro de todas as operações é o anel de armazenamento, que faz o vínculo direto com os usuários do Laboratório. Dando suporte a esse processo estão as áreas científica e técnica, além do setor de operações e administração.

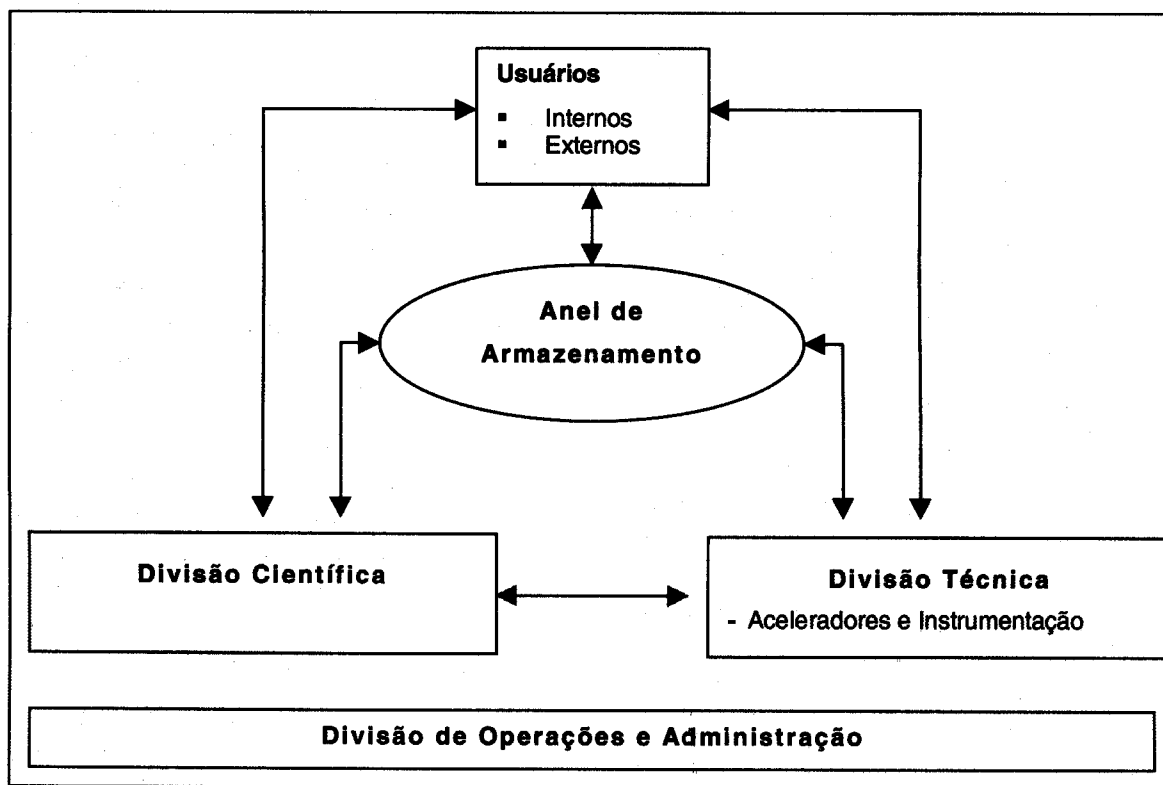
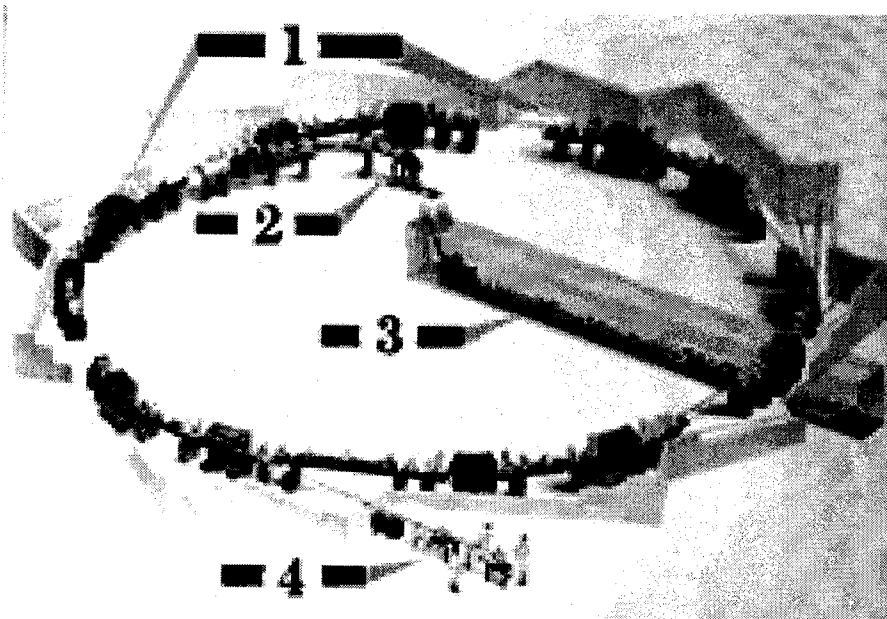


Figura 2. Modelo de Operação do LNLS



**Legenda: Descrição das Áreas do Anel**

- 1 - Anel de armazenamento de elétrons - 93m (perímetro);
- 2 - Linha de transporte - 18m
- 3 - Acelerador linear de elétrons - 18m;
- 4 - Linha de luz. Diâmetro do anel: 30m

**Figura 3. Anel do Luz Síncrotron - LNLS**

Dentro do seu modelo de gestão e estrutura organizacional já estava incorporado há muito tempo, a cultura do gerenciamento por atividades. A prova desse fato é que a diretoria já elaborava seus planos plurianuais pensando e escrevendo os macro objetivos e decompondo-os em metas. Faltava chegar aos processos e atividades operacionais, o que aconteceu com a implantação do ABC.

Para melhor se visualizar esses fatos demonstra-se abaixo a estrutura do plano plurianual e do orçamento do LNLS, destacando-se os cinco macro objetivos a serem desenvolvidos:

1. Domínio da tecnologia de aceleradores de partículas de luz síncrotron e de outras fontes de radiação;
2. Prestação de serviços técnicos e administrativos para as áreas de

pesquisa científica e de aplicações tecnológicas;

3. Capacitação científica na utilização de Luz Síncrotron e de outras fontes de radiação para estudo da matéria;
4. Indução de novas formas de organizar o trabalho de pesquisa nas áreas de ciências dos materiais e da vida objetivando a inovação;
5. Gerência e divulgação.

Procurando esclarecer como funciona o plano de atividades do Laboratório, detalham-se a seguir algumas metas e atividade do macro-objetivo 2 - Prestação de serviços técnicos e administrativos para as áreas de pesquisa científica e de aplicações tecnológicas. Esse macro-objetivo é o que detêm maior relevância orçamentária dentro do LNLS.

**Tabela 1.** Detalhamento do Macro-Objetivo 2 - LNLS

<b>Código/ Categoria</b>	<b>Descrição</b>
2. Macro Objetivo	Prestação de serviços técnicos e administrativos para as áreas de pesquisa científica e de aplicações tecnológicas
2.1. Meta	Prover luz síncrotron com qualidade e confiabilidade
2.1.1. Processo	Operação e manutenção da fonte de luz síncrotron
2.1.1.1 Atividade	Manutenção da fonte síncrotron em operação confiável
2.1.1.2 Atividade	Operação da fonte de luz síncrotron
2.2. Meta	Manter e incrementar a infraestrutura de apoio técnico
2.2.1 Processo	Manutenção da infraestrutura de apoio técnico à pesquisa e desenvolvimento
2.2.1.1 Atividade	Manutenção da infraestrutura de Bobinagem
2.2.1.2 Atividade	Manutenção da infraestrutura de Controle Digital

Outro ponto relevante no caso da utilização do ABC no LNLS está vinculado ao tipo de atividade que o centro nacional executa que é de P&D, onde o número de mudanças é muito grande. Ao se identificar o LNLS como um laboratório prestador de serviços à comunidade científica, percebe-se que não se tem em nenhum momento, um produto final, ou mesmo qualquer tipo de estoque de produto acabado ou intermediário.

Evidencia-se, então que no caso do LNLS o ponto fundamental da decisão de implantar o Sistema por Atividades ficou centrado na filosofia do sistema e no fato de se tratar de um grande prestador de serviços, onde se trabalha firmemente com a idéia de atividades, o que facilita em muito sua adaptação ao modelo gerencial da instituição.

#### **4. O DESENVOLVIMENTO DO PROJETO**

##### **4.1. O Modelo de Custeio Adotado no LNLS**

O modelo adotado pelo instituto tem como base o levantamento sistemático dos custos no Laboratório. Não apenas todo projeto, mas todas as atividades meio e fim, diretas e indiretas desenvolvidas dentro do LNLS, têm seus custos

rastreados por meio dos critérios estruturais do custeio por atividades.

Em síntese, o modelo consiste em que toda atividade receba um código para entrar no sistema e tanto despesas como receitas são contabilizadas, através do código estabelecido. Após esse trabalho procura-se avaliar o valor que cada atividade agrega para a performance da instituição, verificando como ela está contribuindo para a geração das receitas e o consumo dos recursos do Laboratório.

A filosofia é de que toda área do LNLS, seja ela científica, técnica ou de operações possa descrever seus processos em atividade, e que essas atividades possam receber diretamente os recursos que elas consumiram, independente de qualquer conceito departamental ou divisional. Essa alocação ocorre por meio dos *cost drivers* ou direcionadores de custos que podem ser horas - homens, consumo de material, requisições de serviços, etc.

O modelo procura apurar os custos das atividades que a alta administração julga importantes. E para níveis de detalhes menores utilizam-se estudos específicos para solucionar problemas ou sanar dúvidas dos gestores.

Aliado a esse conceito, toda área dentro do organograma do LNLS detém uma atividade de manutenção e desenvolvimento e desse

modo, alocam-se os recursos que foram utilizados nessas atividades. Para melhor

visualizar o modelo implementado apresenta-se a figura abaixo:

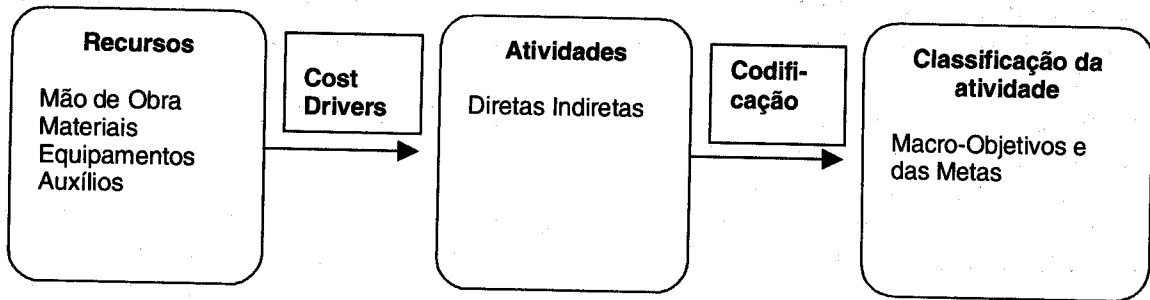


Figura 4. O Modelo de Custeio do LNLS

Admite-se que as atividades de pesquisa, desenvolvimento científico e tecnológico, manutenção de infraestrutura técnica e científica são consideradas atividades diretas e podem receber custos de todas as áreas do LNLS inclusive setores administrativos se esses forem requisitados para algum tipo de apoio direto para essas atividades.

Já as atividades indiretas referem-se ao apoio nas operações técnicas e científicas como por exemplo a manutenção do campus, manutenção e melhoramentos administrativos, entre outras atividades que são tratadas como atividades próprias e não são direcionadas para nenhuma das atividades chamadas diretas.

#### 4.2. O Processo de Implantação

Para Zimmerman (1995, p.453) “a implementação do sistema de custeio por atividades tem início com a análise do tipo de atividades que geram custos, em cada departamento de apoio e em cada unidade produtiva, verificando as ações efetuadas nas compras, contratações, manutenção, organização interna dos departamentos de apoio, para que compreendam quais as atividades e em que intensidade acarretam gastos, que depois possam ser atribuídos aos produtos ou serviços finais”.

O processo de implantação dentro do LNLS ocorreu em três grandes etapas: definição da filosofia do sistema e os resultados esperados, definição das atividades e critérios de custeamento e melhoria de sistema de informação e geração de relatórios gerenciais.

##### 4.2.1. Etapa 1 - Definição da Filosofia do Sistema e os Resultados Esperados

Esta fase teve como objetivo a definição de filosofia do sistema, resultados esperados e pessoas responsáveis, tanto no campo do gerenciamento das informações como desenvolvimento da ferramenta de informática, possível para a administração do banco de dados.

Nesta etapa, ficou muito claro que o sistema deveria ser extremamente flexível e simples de operar, adaptado à forma de tomada de decisão dos gestores, não deveria ser um instrumento de controle, mas sim de gerenciamento da instituição, respeitando sempre a cultura de uma instituição de pesquisa.

Ficaram definidos também nesta etapa, quais os resultados esperados do sistema, onde se buscaria um banco de dados confiável, único e em moeda forte para consultas futuras, além de se ter uma base de informações disponível para os membros da alta administração.

Esta fase teve como duração os meses de janeiro e fevereiro de 1.998 e transcorreu com bastante tranqüilidade uma vez que a filosofia estabelecida pelo grupo de trabalho estava de pleno acordo com os padrões da organização.

Para encerramento desta etapa, foi estudado no mercado de informática os softwares, já elaborados por empresas especializadas e que poderiam auxiliar no processo de implantação do ABC. Ao final desta pesquisa percebeu-se que seria necessário um alto nível de "customização" dos sistemas existentes no mercado para se adaptar à filosofia do sistema de custos a ser implantado no LNLS, além da necessidade de adaptação do sistema administrativo existente no Laboratório.

Desse modo, a direção do Instituto de Pesquisa tomou a decisão de desenvolver internamente um sistema de informação que pudesse efetuar a interface com o usuário e o gerenciamento do banco de dados. Essa etapa entre definir a ferramenta de informática e o seu desenvolvimento parcial foi desenvolvido de março a julho de 1.998.

#### **4.2.2. Etapa 2 - Definição das Atividades e Critério de Custeamento**

A segunda fase teve como objetivos desenvolver o rol completo de atividades do LNLS para o ano de 1.998, definição de critérios de custeamento e elaboração dos primeiros testes do sistema de custeamento.

##### **4.2.2.1. Definição das Atividades**

O desenvolvimento do rol completo de atividades realizáveis pelo Laboratório no ano de 1.998, foi de responsabilidade da Diretoria e contemplou todo o plano de macro objetivos existente no instituto naquele ano. Deste trabalho resultou um plano de atividades com aproximadamente 266 atividades, subdivididos em 5 macro-objetivos como foi visto no item 3 página 29.

Esta relação de atividades gerou a possibilidade de visualizar o banco de dados sob seis diferentes enfoques. São eles: macro-objetivo, natureza, disciplina, receptor, duração e atividades diretas e indiretas.

##### **4.2.2.2. Critérios Utilizados**

Os critérios de custeamento foram definidos em comum acordo com a diretoria e com relação às 4 grandes fontes de recursos existentes no Laboratório. Destacam-se então: recursos humanos, materiais, auxílios e equipamentos, bem como os principais *cost drivers*.

Para Brinsom (1994, p.15), o custo é enfocado no seu ponto de ocorrência, deslocando para si a atenção que deveria ser dispensada ao que motivou tal atividade. A isto entendesse geradores de custos ou *cost drivers*. Os geradores de custos são as decisões que provocam custos nas atividades subseqüentes.

A partir dessas fontes de recursos identificadas foram estabelecidos algumas premissas. A mais importante é a de que todo o recurso humano pode participar de uma ou mais atividades e que essas atividades não precisam estar vinculadas à área ou qualquer outro tipo de divisão hierárquica.

A parte de equipamentos não é considerada dentro do sistema de custos através do uso da depreciação ou amortização, tendo como primeiro motivo a dificuldade ainda existente de se estabelecer um valor razoável para a enormidade de equipamentos adquiridos em mais de 10 anos de história e que nunca foram atualizados.

Assim também, é necessário resolver a alocação direta desses gastos em atividades, uma vez que em cada grupo de trabalho existe uma centena de pequenos equipamentos de valor unitário relativamente alto e que deve ser controlado de forma a gerar números confiáveis e que não gerem rateios arbitrários.

Para suprir essa necessidade e mesmo adequar ao sistema de gestão de custos, a forma de tomada de decisão do gestor foram inseridos ao sistema, alguns relatórios gerenciais onde se procura demonstrar para onde os atuais investimentos estão sendo direcionados, compondo assim o custo de uma determinada atividade.

Esse procedimento, entretanto, leva a adotar-se o conceito de regime de caixa e não de competência, esse fato pode parecer estranho ao conceito de custo. Gerencialmente, dentro do Laboratório este tipo de informação é extremamente útil, além de estar de acordo com o conceito de orçamento utilizado pela entidade, o que acaba por justificar tal procedimento.

Após a definição das atividades e dos critérios a serem utilizados foram efetuados testes e simulações dentro do sistema de informação que estava sendo desenvolvido pelo pessoal interno. A segunda etapa teve duração de abril a junho de 1.998 e foi bastante intensa. Das discussões destaca-se como principais dificuldades, adaptar as questões dos equipamentos ao sistema de custo e o não direcionamento dos custos das atividades meios para as atividades fins.

#### **4.2.3. Etapa 3 - Melhoria do Sistema de Informação e Geração de Relatórios Gerenciais**

Na terceira fase, ocorreu a troca do sistema de informação que gerenciava todo o banco de dados, testes finais de confiabilidade e geração dos primeiros relatórios gerenciais.

A última fase desse período de implantação aconteceu do início de junho de 1.999 e se estendeu até dezembro de 1.999. Em um primeiro momento percebe-se a necessidade de mudança do banco de dados que estava gerenciando o sistema de custos, por motivos técnicos da área de informática.

No momento seguinte, foram feitos testes de confiabilidade com diversos subsistemas tais como: contabilidade, pessoal, patrimônio, almoxarifado, entre outros. Esse processo gerou maior credibilidade às informações geradas pelo sistema implantado. Pode parecer lógico esse fato, mas em um sistema de custos que busca informações em várias bases de dados e gerar dados financeiros para diversos tipos de usuários esse item é extremamente importante. A partir dessa fase começou-se a gerar os primeiros relatórios gerenciais para a diretoria, que se constituía em um grande avanço em termos de gestão.

Percebe-se, então, que o processo de implantação dentro do LNLS foi de aproximadamente 2 anos e consumiu recursos humanos e físicos de diversas áreas. Tratando-se de um centro de pesquisa, onde a filosofia básica do sistema não é o controle, mas sim, o gerenciamento das operações, a implantação ocorreu com sucesso.

### **5. ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS**

No decorrer do ano de 1999, ocorreram os principais resultados do sistema de custos no que se refere à geração de informações.

Sob esse conceito, realizou-se durante o ano de 1999 a revisão de todos os processos e executaram-se melhorias operacionais no sistema que resultou em maior nível de credibilidade das informações.

#### **5.1. Desenvolvimento dos Relatórios Gerenciais**

Outra grande vantagem imediata constatada, foi o desenvolvimento de relatórios gerenciais buscando maior sintonia entre as informações de custos por atividades e o processo de tomada de decisão. Os principais relatórios que trouxeram tais benefícios foram:

- Relatório de Atividade por Macro-Objetivos e sua composição de gastos

com mão-de-obra, materiais e serviços, equipamentos e auxílios;

- Relatório de Acompanhamento Orçamentário;
- Relatório por Enfoque da Atividade, onde visualiza-se o consumo de recursos pelos seguintes ângulos:
  1. Natureza: são identificadas as atividades com relação direta com Investimentos, Pesquisa e Desenvolvimento e a Manutenção do LNLS;
  2. Duração: identifica a aplicação dos recursos em novos projetos e nas atividades permanentes;
  3. Disciplina: relaciona a atividade e a disciplina em que os recursos estão sendo aplicados;
  4. Receptor: esclarece o beneficiário dos resultados gerados nas atividades; e
  5. Overhead: distingue as atividades com características diretas e indiretas com a finalidade da instituição.

## 5.2. Benchmarking e Indicadores de Desempenho

Além desses relatórios, o banco de dados permite gerar indicadores de desempenho que oferecem o benefício da realização, em alguns

casos de *benchmarking*. Disponível na íntegra no site [www.lnls.br](http://www.lnls.br) - O LNLS elabora anualmente um relatório que estabelece alguns parâmetros de desempenho equivalentes entre LNLS e NSLS (National Synchrotron Light Source, Brookhaven, EUA). O sistema oferece também a oportunidade de estabelecimento de indicadores que auxiliam o gerenciamento das operações do LNLS, evidenciando-se: custo da hora-linha; custo por projeto; taxa de investimento; índice de alavancagem de recursos de terceiros; overhead das operações; etc. Dessa forma, o sistema permite gerenciar o Contrato de Gestão, além de possibilitar o acompanhamento do custo de atividades específicas, como por exemplo, elaboração da tese de doutoramento feita por pesquisador visitante do LNLS.

## 5.3. Exemplo de Relatório Gerencial e o Método de Apuração dos Custos

A mais importante das atividades do LNLS, ou seja, a manutenção da fonte Síncrotron em operação confiável, constitui a atividade 2.1.1.01. A implantação da filosofia ABC permite acompanhar seu desenvolvimento com todos os recursos por ela consumidos, provenientes de diversos grupos funcionais. O relatório emitido pelo sistema implantado é apresentado a seguir:

**Tabela 2.** Relatório de Análise da Atividade 2.1.1.01 para o ano de 1.999

---

<b>Atividade: 2.1.1.01 – Manter a fonte de luz síncrotron em operação confiável</b>	
<b>Resultados:</b> Atingir níveis de falhas menores que 5% do tempo programado para usuários de luz síncrotron	
<b>Indicadores:</b> Percentual de horas em pane da fonte de luz síncrotron	
<b>Dados Anuais – 1.999:</b>	
Áreas envolvidas:	Bobinagem – Controle e Informática – Eletrônica de Potência Física de Aceleradores – Geodesia – Imãs – Oficina - Projetos – Vácuo
Horas consumidas:	3.400 hs
Consumo de Mão-de-Obra:	R\$ 140 mil (valores fictícios)
Consumo de Materiais e Serviços:	R\$ 21 mil (valores fictícios)
Equipamentos Adquiridos:	R\$ 30 mil (valores fictícios)
Percentual de pane:	3,1%

---

### 5.3.1. Evidência dos Cost Drivers

Os recursos de mão de obra são direcionados por meio de apontamentos estimados de horas. Os apontamentos são efetuados no início de cada mês por meio eletrônico, sendo de responsabilidade do líder de cada grupo direcionar as horas de cada funcionário para as atividades executadas durante o referido período.

Os recursos relacionados a materiais, serviços e equipamentos são direcionados no momento da solicitação da compra, ou seja, todo o pedido de material, serviço ou equipamento é acompanhado do código da atividade a que se refere. A responsabilidade por informar a atividade é do solicitante do produto ou serviço. A figura abaixo exemplifica o processo de alocação dos recursos, base para a preparação dos relatórios gerenciais, que são base para as diversas análises:

Como a instituição é extremamente dinâmica o acompanhamento do plano de atividades é o fator crucial para o sucesso do

modelo de custo e está intrinsecamente relacionado a sua capacidade de adaptação.

## 6. PERSPECTIVAS

A proposta do sistema de custeio por atividades do LNLS tem por princípio o constante aprimoramento para atender às expectativas dos usuários de suas informações.

Atualmente as informações geradas a partir do sistema de custeio por atividades estão disponibilizadas exclusivamente para a alta direção do LNLS e, por posicionamento da mesma, há uma evidente necessidade de personalização das informações e a respectiva divulgação aos líderes de grupo, que têm por função gerenciar determinadas áreas. Esse procedimento tem por missão integrar o sistema de custeio por atividades à cultura de tomada de decisão em toda a instituição e fazer com que todos dentro do Instituto participem da gestão dos recursos objetivando maximizar sua produtividade.

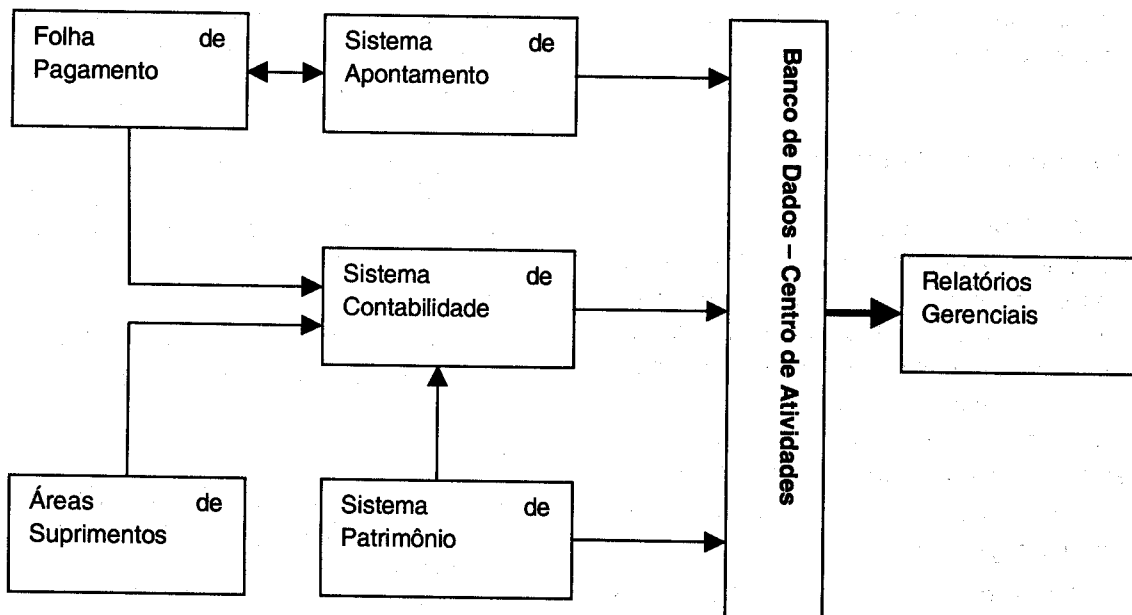


Figura 5. Processo de Alocação dos Recursos

Nesse contexto, outro ponto que deve ser observado é o compartilhamento da responsabilidade dos líderes das áreas com o processo de execução do orçamento por atividades oferecendo-lhes ferramentas de acompanhamento dos projetos e atividades sob sua responsabilidade.

Para o ano 2000, a prioridade é a vinculação de indicadores não financeiros às atividades juntamente com o estabelecimento de metas relacionadas à política de *benchmarking* adotada pelo LNLS desde sua criação, estendida inclusive para as áreas administrativas.

Esse procedimento tem por objetivo fazer com que o banco de dados de atividades, possa se transformar em um grande sistema de gerenciamento das atividades, tanto do ponto de vista financeiro, como também físico e qualitativo.

Os benefícios que estão sendo buscados com essa proposta é a de munir o líder de grupo com todas as informações necessárias para a gestão das atividades e do próprio Laboratório, obtendo assim, maior agilidade e precisão nas informações, além de proporcionar um ambiente gerencial mais organizado e pulverizado para um maior número de pessoas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema ABC tem como grande diferencial a sua visão por atividades e pelos processos originados por estas atividades. Este fato, em entidades prestadoras de serviços se encaixa perfeitamente e traz vantagens como a visão pelo gestor de todos os processos da empresa, envolvimento de pessoal de áreas diversas à contabilidade e a possibilidade de revisão das atividades que agregam valor e as que não agregam valor.

No caso em especial, do LNLS, por se tratar de um centro nacional de pesquisa e com uma cultura interna específica de órgãos de

ciência & tecnologia, o sistema de custeio por atividades é o mais apropriado, pois está focado no gerenciamento dos processos, com o objetivo de demonstrar claramente o que está acontecendo em cada atividade que está compondo o processo. Outro ponto importante é que o sistema é capaz de se adaptar às mudanças bastante intensas de uma instituição de pesquisa e ter flexibilidade suficiente para atender aos diversos usuários das informações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERNATHY, W. e R. HAYS. **Manging our way to economic decline**. Harward Business Review, 58, 67-77. 1980.
- ATKINSON, Anthony & Outros. **Contabilidade Gerencial**. São Paulo: Atlas, 2000.
- BRINSON, James et ANTOS, John. **Activity based management**, New York, John W & Sons Inc., 1994.
- BURGOS, Marcelo Baumann. **Ciência na periferia: A Luz Síncrotron Brasileira**. Juiz de Fora: EDUFJF, 1999.
- COOPER, Robin. & KAPLAN, Robert. **Custo e Desempenho: Administre seus custos para ser mais competitivo**. São Paulo: Futura, 1998.
- CONTRATO DE GESTÃO celebrado entre o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS), 1998.
- ESTATUTO SOCIAL da Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron. Registro Privativo de Pessoas Jurídicas Campinas SP, 1998.
- FAMÁ, Rubens & HABIB, Cláudia. **Implantação do Sistema do Custeio ABC em Empresa Prestadora de Serviços de Saúde: Vantagens e Limitações**. trabalho apresentado no 6º Congresso Brasileiro de Custos. São Paulo, 1999.

- GEOPI - Apontamentos feitos junto ao LNLS Campinas SP, em 1999.
- JOHNSON, H. Thomas. & KAPLAN, Robert. **A Relevância da Contabilidade de Custos.** 2º ed. Rio de Janeiro. Campus, 1996.
- IUDICIBUS, Sérgio. **Contabilidade Gerencial.** 4º ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- KAPLAN, Robert S. **Dos Custos à Performance.** Revista Management nº 13, março e abril de 1999.
- LEONE, George Sebastião Guerra. **Custos: Um enfoque Administrativo.** 4º ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos.** 5º ed. São Paulo, Atlas, 1990.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Gestão Estratégica de Custos.** 5º ed., São Paulo: Atlas, 1991.
- PLAYER, Steve, & Outros. **ABM - Lições do campo de batalha.** São Paulo: Makron Books, 1996.
- SAKAMOTO, Frederico, BERNARDES, Simone, CORDOWA, Edwin C.C., BORNIA, Antônio C. **ABC - Uma Abordagem Prática na Multibrás S.A.** - trabalho apresentado no 4º Congresso Brasileiro de Custos. Belo Horizonte, 1997.
- SHANK, John K., GOVINDARAJAN. **Revolução dos Custos.** 2º ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.
- ZIMMERMAN, Jerold L. **Accounting for decision making and control.** s. ed., s.l., Richard D. Irwin Inc., 1995.

# O ATENDIMENTO TELEFÔNICO COMO INDUTOR DE MELHORIAS

Paulo Antonio da Graça Lima ZUCCOLOTTO<sup>1</sup>  
José Carlos de TOLEDO<sup>2</sup>

## RESUMO

*Este trabalho se propõe a analisar o papel das centrais de atendimento telefônico ao consumidor, de empresas prestadoras de serviços públicos urbanos, identificando até que ponto estão contribuindo para a melhoria dos processos de prestação de serviços dessas organizações.*

*Conclui que, embora as organizações reconheçam a importância estratégica das centrais de atendimento telefônico e as informações por elas geradas, a utilização é, ainda, incipiente, sob o ponto de vista estratégico mas, de importância relevante no relacionamento cotidiano da empresa com seus clientes.*

**Palavras-chave:** Atendimento telefônico a clientes, melhoria de processos, relacionamento com clientes.

## ABSTRACT

*This work intends to analyze the participation of Consumer Attendance Telephonic Exchange (Call Center), of rendering companies of public services, in accordance to verify up what the point that they are contributing for the improvement of the processes of services rendered by these organizations.*

*Although all the organizations recognize the importance of Call Center strategies and the information originated by them, the utilization of those informations, by one strategic point of view, is in the beginning yet, but it is quite considerable in the daily relationship between company and customers.*

**Key words:** Consumer attendance telephonic exchange, improvement processes, customers services.

## INTRODUÇÃO

As empresas, de modo geral, estão vivendo um momento de aprendizado. Muitas

procurando ainda reconhecer e discutir o seu papel, sua missão e visão, num cenário bastante turbulento. Outras, que se encontram em estágios mais avançados, com programas de

<sup>(1)</sup> Administrador, Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos, Professor Assistente da FACECA - PUC-Campinas.

<sup>(2)</sup> Engenheiro de Produção, Doutor em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Professor Adjunto do DEP - UFSCar.

qualidade ou de melhoria de processos consolidados evoluindo sua ação gerencial na busca constante de um melhor posicionamento competitivo.

Nas organizações prestadoras de serviços públicos urbanos, de modo particular, a situação não é diferente; boa parte delas identificam a questão da qualidade como imperativa, um pressuposto para as empresas, e isso, sem dúvida, é um grande passo.

Para discorrer sobre o atendimento telefônico como indutor de melhorias é necessário sistematizar o enfoque do estudo para que se possa posicionar melhor a análise. É preciso, também, compreender as características das organizações onde a pesquisa foi realizada para se ter clareza sobre os limites do estudo e das condições em que ele se apresenta.

A contribuição deste trabalho vai na direção de identificar a posição estratégica do Serviço de Atendimento Telefônico a Clientes - SATC nas organizações e verificar se entidades prestadoras de serviços públicos urbanos utilizam-se desse recurso para a melhoria de seus processos.

## **O SERVIÇO DE ATENDIMENTO A CLIENTES NA EMPRESA**

Compreender a importância de se estender o relacionamento com o cliente após as vendas e entender que as melhorias contínuas são necessárias para manter a fidelidade e a confiança do cliente é um assunto que tem sido objeto de reflexão das empresas.

Para Zülzke (1990), as áreas de atendimento a clientes são geralmente criadas para atuarem operacionalmente, como canais diretos de comunicação e facilitadores do diálogo entre empresa e consumidores. O posicionamento na estrutura organizacional da empresa e a autoridade formal e informal dos

serviços de atendimento a clientes podem indicar o grau de sintonia da empresa com seu mercado.

A alocação funcional do serviço de atendimento a clientes, na estrutura organizacional, sua atribuição básica e infraestrutura física e de recursos (humanos, materiais, patrimoniais e tecnológicos) definem a função mais estratégica ou tática em relação à empresa.

Os serviços de atendimento a clientes, com funções estratégicas mais sensíveis à cultura interna interagem intensamente com as demais áreas da empresa, abastecendo-as de informações e participando das ações e decisões relacionadas ao mercado consumidor. Estão, geralmente, ligados à presidência, uma diretoria ou gerência geral, preservados de eventuais pressões das hierarquias intermediárias.

Já os serviços receptivos, do tipo informativos, voltados a receber reclamações e solicitações técnicas, atuam num patamar mais tático-operacional e estão ligados funcionalmente às áreas de Marketing, Comercial ou mesmo técnica. Neste caso, a comunicação interna informal, o bom relacionamento entre as pessoas na organização são extremamente valorosos na medida em que a autoridade hierárquica do serviço de atendimento a clientes não é forte. A empresa necessita estabelecer padrões de procedimento e pontos de interseção entre as áreas de interface para viabilizar, sem muito desgaste, o encaminhamento e solução horizontal das demandas dos consumidores.

## **O Serviço de Atendimento Telefônico a Clientes**

O atendimento telefônico proporciona um contato rápido e ágil, com a vantagem também de menores investimentos em locais físicos, móveis, decoração e pessoas, se

comparado a pontos de atendimento pessoal. Através do telefone é possível atender ao cliente onde ele esteja, em qualquer lugar do mundo. É possível manter o atendente trabalhando em sua própria residência, evitando uma série de despesas, tais como: deslocamentos, transportes, supervisão pessoal, etc.

Além da substancial economia para as empresas, economizam os clientes e a sociedade que, como um todo, deixam de sobrecarregar a já precária infra-estrutura das grandes cidades, desconcentrando a utilização dos serviços públicos urbanos.

À medida em que a telecomunicação e a informática se desenvolvem, é possível que a empresa faça atendimentos automáticos através de gravações e "rotas", em um sistema de atendimento, ou com a intervenção de um atendente. Embora os sistemas de telefonia automática, ainda, pareçam incomodar o consumidor, a tendência, segundo Vavra (1993), é que o grau de aceitação aumentará na medida em que os serviços vão sendo aprimorados e consagrados pela sua eficiência.

Vavra (1993) destaca, ainda, que as empresas enfrentam, no mínimo, duas obrigações diferentes quando usam a telecomunicação:

- Tornar os dados e informações comerciais e técnicas facilmente disponíveis para os clientes;
- Dar suporte aos clientes atuais com respostas às questões operacionais e outros assuntos relacionados ao uso do produto.

Dependendo de quais das obrigações é a prioritária ou mais importante é que a empresa decidirá sobre o sistema adequado para o seu uso (0800, convencional ou 0900). Paralelamente atender diretamente ou automaticamente é, também, uma estratégia

que a empresa irá definir a partir da reflexão sobre sua relação com os clientes.

## A GESTÃO DA MELHORIA

Na visão da gestão da qualidade defendida por Shiba *et al.* (1997), a abordagem da melhoria é definida por um "processo de resolução de problemas". Segundo esses autores, as empresas que desejam adotar um modelo de gestão pela qualidade total, devem assumir o conceito chamado por *market-in*, o qual dá ênfase à satisfação total do cliente nas melhorias realizadas. O autor é crítico em relação as organizações que praticam o conceito *product-out*. As organizações com orientação para o produto tendem a refutar as queixas dos clientes. Os trabalhadores acreditam que suas funções estão restritas a executar aquilo que está especificado.

O enfoque *market-in* está todo orientado à satisfação do cliente e preconiza que o trabalho não está bem feito até que o cliente esteja plenamente satisfeito. Dentro desse enfoque não é só a empresa que possui clientes, cada pessoa na organização, independente da relação que tenha com o cliente da empresa (cliente externo), tem clientes. A próxima etapa no processo de realização do produto ou serviço deve satisfazer ou servir a todos os processos subsequentes, os clientes internos. No ideal do *TQM - Total Quality Management*, "quem utiliza o seu trabalho é seu cliente". Dessa forma, clientes internos e externos têm a mesma importância. Ambos precisam estar satisfeitos.

A satisfação do cliente está diretamente relacionada com a capacidade da empresa em gerar melhorias. A melhoria contínua (Figura 1), como preconiza Shiba *et al.*, é um processo de resolução de problemas que está baseada em dois enfoques:

- Melhoria interativa → Realimentação da melhoria. Voltar no ciclo para trabalhar o problema seguinte ou aprofundar a melhoria de um processo já aperfeiçoado - Ciclo PDCA de Deming.
- Melhoria sistemática → Melhoria cientificamente estudada até que se encontre a melhor solução e não a mais óbvia.

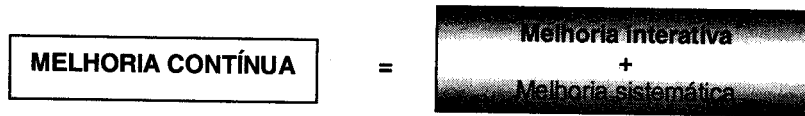
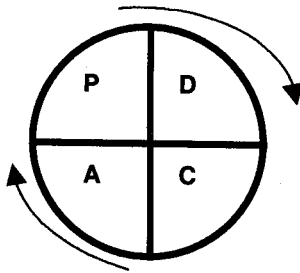


Figura 1. O conceito de melhoria contínua. Adaptado de SHIBA et al. (1997:41)

A melhoria interativa é melhor simbolizada pelo ciclo PDCA de Deming (Figura 2). A interação na solução de problemas está na

realização da melhoria por etapas e repetir o "ciclo" várias vezes. Representado por um círculo, o PDCA procura dar a idéia de movimento contínuo.



- **Planejar (Plan)** - Determinar e propor correções em problemas-chave.
- **Executar (Do)** - Implementar as correções.
- **Verificar (Check)** - Confirmar o que funciona e os resultados.
- **Atuar (Act)** - Modificar, se necessário, o processo anterior, documentá-lo e utilizá-lo.

Figura 2. Ciclo PDCA de Deming. Fonte SHIBA et al. (1997:48)

As **melhorias sistemáticas** originam-se do uso de uma "abordagem científica" e da aplicação de ferramentas e/ou metodologias para a melhoria da qualidade, considerando várias soluções até que se obtenha a melhor. Na repetição da aplicação dos métodos científicos é que se consegue as melhorias contínuas. Nessa abordagem são destacados três tipos de resolução de problemas.: controle de processo; melhoria reativa; e melhoria proativa.

O **controle de processo** é a intervenção que é feita junto ao processo que saiu de controle, onde foi identificado uma "não conformidade" a partir de um padrão anteriormente concebido. É uma ação corretiva de resolução de problema.

A **melhoria reativa** é a que se dá por iniciativa da observação do processo, onde se identifica o que precisa ser melhorado por não ser suficientemente bom. Parte da identificação dos pontos fracos do problema, explorando no sentido de se estabelecer relações de causa - efeito, selecionando cuidadosamente o tema, explicitando claramente o esforço da melhoria.

A **melhoria proativa** pode ser associada à habilidade em projetar novos rumos para a empresa ou processos, desenhar produtos inovadores. O conceito da melhoria proativa está associado a situações onde a organização, tendo decidido a direção que quer seguir, passa a escolher o caminho a tomar para atingir seu objetivo. Nas melhorias proativas são utilizados, na maioria das vezes, métodos mais inovadores

de solução de problemas e provavelmente menos familiares à maioria dos profissionais da empresa. Não há um processo padrão, nesse caso, como os propostos para as melhorias reativas e nas ações corretivas.

Dependendo do tratamento que a empresa dedica à reclamação, pode depender sua capacidade de resolver problemas e manter-se à frente dos concorrentes.

O modo com que a informação é coletada, seu curso e movimentação dentro da organização, como a informação é modificada, manipulada, e apresentada de tal modo que possa servir para a tomada de decisão compõem o Sistema de Informação Gerencial – SIG - da empresa.

Gianesi e Corrêa (1996) sugerem que se as empresas pretendem estar alinhadas e superar os concorrentes mais fortes no mercado, devem apresentar um esquema operacional, que considere a melhoria de sistema como um imperativo, enquanto que sistemas tradicionais de processos de planejamento e controle contemplam somente as ações corretivas.

Segundo esses autores, as empresas devem considerar a melhoria contínua dos sistemas, no dia-a-dia. Centralizar suas atenções só nas ações corretivas irá garantir apenas que as discrepâncias entre o planejado e executado sejam minimizadas. Ainda que isso contribua para que se cometa menos erros, não garante que a empresa atinja melhores níveis de desempenho em seus vários aspectos de competitividade, pois o processo de controle é meramente reativo, ou seja, ele tem o espírito de reagir a não conformidades e problemas, o que é insuficiente no atual momento por que passam as empresas.

A função de melhoria dos sistemas e processos organizacionais deve, então, passar a ser explicitamente considerada, o que certamente irá influenciar no grau de detalhamento das informações na empresa em função do horizonte de planejamento que a organização está considerando.

Um serviço a clientes superior tende a levar a empresa a ser distinguida entre suas congêneres e, portanto, obter uma vantagem competitiva. O serviço a clientes é composto por “todos” os aspectos, atitudes e informações que permitam ao consumidor identificar o valor potencial de um produto. Segundo Boihagian (1995), é uma forma de proporcionar tantas satisfações quanto forem possíveis pela posse de um bem ou serviço adquirido. O serviço a clientes é uma forma de ampliar um produto vendido.

Liswood (1991) destaca que, nos dias de hoje, o consumidor reconhece a garantia, confiança, cortesia, comunicação clara e segurança na experiência da compra. Mesmo que o preço seja razoável e o produto seja da melhor qualidade, a não concretização de apenas uma de suas expectativas fará com que o consumidor fique insatisfeito com toda a transação.

Para Quinn & Humbel (1994) o serviço de atendimento ao cliente se inicia na venda, ao procurar identificar a real necessidade do cliente/ consumidor e orientá-lo na compra do produto mais indicado. Esta atenção prossegue durante a entrega e instalação do produto, continuando durante a garantia do fabricante, por meio dos serviços de manutenção e reparos e não se interrompe até que o produto se acabe.

## MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO

A abordagem é da pesquisa qualitativa, utilizando-se o método do estudo de casos. Os instrumentos para a coleta de dados foram: entrevistas com executivos das organizações, observações pessoais das atividades realizadas pelos SATCs das empresas e consultas aos documentos internos.

Para estudar como é que as informações, captadas no mercado e geradas pelo serviço de atendimento telefônico a clientes, podem ser indutoras de ações de melhorias dos processos organizacionais, foram considerados alguns pressupostos, a partir de freqüentes depoimentos veiculados pela imprensa de

negócios (Revista Exame e Jornal Gazeta Mercantil - 1998):

- a) o serviço de atendimento a clientes é essencial para o relacionamento entre as empresas estudadas e seus respectivos mercados;
- b) o serviço de atendimento por telefone tem se mostrado um instrumento indispensável para o desempenho superior de serviço de atendimento a clientes;
- c) as empresas, independente do ramo de atividade, tem procurado estabelecer um relacionamento positivo com seus clientes, de forma a evitar conflitos, facilitar acesso e disponibilizar canais de contato com seus consumidores;
- d) o serviço de atendimento telefônico é referência na geração de informações, as quais são capazes de influir na ação estratégica da empresa, principalmente em relação a qualidade do produto; e
- e) normalmente as ações corretivas são tomadas pela empresa à medida que existe uma reclamação.

## LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES PESQUISADAS

Foram selecionadas, para a pesquisa, três empresas prestadoras de serviços públicos urbanos:

- Empresa A - Companhia distribuidora de energia elétrica, privada, com área de atuação no interior do Estado de São Paulo.
- Empresa B - Companhia de águas e saneamento básico, pública municipal, com atuação em uma grande cidade do interior do Estado de São Paulo.

- Empresa C - Companhia de telefonia celular digital (banda B), privada, com atuação em todo o interior e litoral do Estado de São Paulo.

Foram estabelecidos requisitos, para a escolha das empresas, de forma a permitir comparações, como:

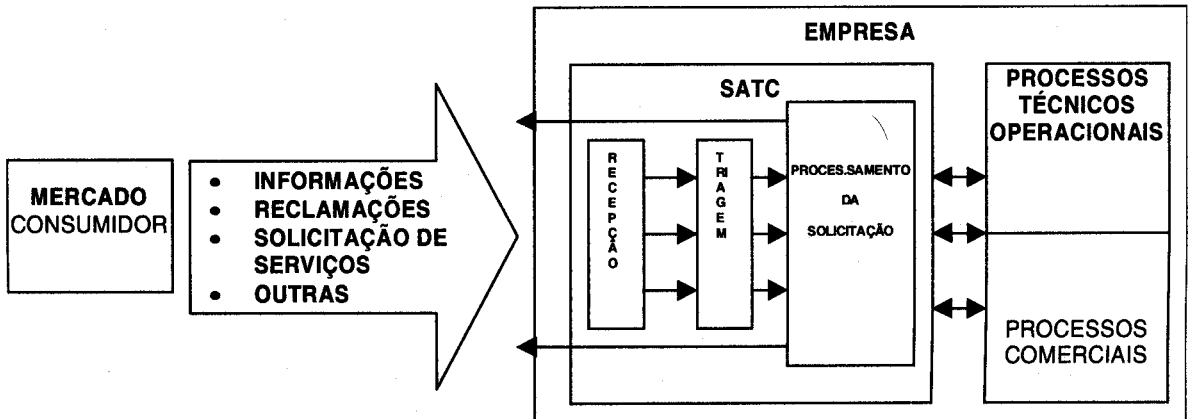
- empresa ou entidade prestadora de serviço público urbano;
- a importância atribuída pela organização ao serviço de atendimento a clientes, e
- possibilidade da realização do estudo junto a essas organizações.

A justificativa da escolha desse tipo de organização decorre da particularidade de sua atividade em regime de concessão e que, normalmente, são instituições que estão sujeitas a uma série de interferências do poder concedente sobre a administração dos serviços. A questão de atendimento a clientes é muito polêmica nesse tipo de organização. O caráter pouco competitivo da atividade é motivo para que as pessoas estabeleçam um conceito de certa despreocupação, por parte da empresa, em relação ao seu cliente.

As observações foram realizadas no sentido de se compreender as atividades e processos internos dos SATC e acompanhar o fluxo das solicitações e reclamações a partir do serviço de atendimento telefônico a clientes.

## O MODELO CONCEITUAL PARA O ESTUDO

Para realizar o estudo com o objetivo de identificar se os serviços de atendimento telefônico a clientes são capazes de gerar informações indutoras de melhorias de processos, foi utilizado o modelo conceitual desenvolvido por Zuccolotto (2000). A figura 3 indica o contato e o comportamento do fluxo das solicitações encaminhadas à empresa por meio do SATC.



**Figura 3.** Fluxo das solicitações encaminhadas através do SATC. Fonte: Zuccolotto (2000: 91)

Esse contato é que irá acionar procedimentos que deverão interpretar as expectativas manifestadas pelos clientes. O sucesso desse contato e da empresa depende da utilização equilibrada entre as variáveis:

- **estrutura organizacional** - a forma como o trabalho está organizado, a oferta de serviços disponibilizados aos clientes;
- **os recursos** - *software e hardware*, nível de competência da mão-de-obra e tecnologia;
- **os princípios e conceitos** - a orientação e a ação estratégica e cotidiana da empresa; e
- **sistema de informação** - a complexidade do sistema e suas interfaces, controles, desempenho e metas.

Tais variáveis são componentes que poderão facilitar ou inibir a melhoria dos processos.

Destacam-se, ainda, os indicadores de desempenho dos processos e os demais canais formais de manifestação dos clientes externos que se constituem em fontes, sempre muito ricas, de informação para a melhoria.

Internamente, além dos componentes indicados, os processos devem, também, estar

orientados para compor uma série de operações e atitudes que facilitem um desempenho ordenado de modo que a interface cliente x empresa seja sempre simples, fácil, ágil, cordial etc. Por parte dos processos organizacionais, a disposição em atender às solicitações, a atenção com as informações e reclamações no sentido de compreenderem a oportunidade positiva que é a manifestação do cliente e a disposição em promover ações de melhorias contínuas são imperativas.

O processo de geração de melhoria, pela empresa, conforme representado na Figura 4, dá-se basicamente de duas formas. A primeira delas está sendo chamada por **ação corretiva**. Elas são o resultado das solicitações individuais de consumidores que identificam, e manifestam à empresa, uma falha na função intrínseca do produto ou serviço que recebem. Essas passam por um processo de análise da empresa que, uma vez consultados seus padrões de desempenho, irá concluir se deve, ou não, atendê-las. Uma vez atendida, ocorre um "valor" que, entregue, satisfaz uma expectativa do cliente.

A segunda forma de melhoria, mais complexa e mais próxima da questão investigada no trabalho, está sendo chamada por **melhoria incremental**.

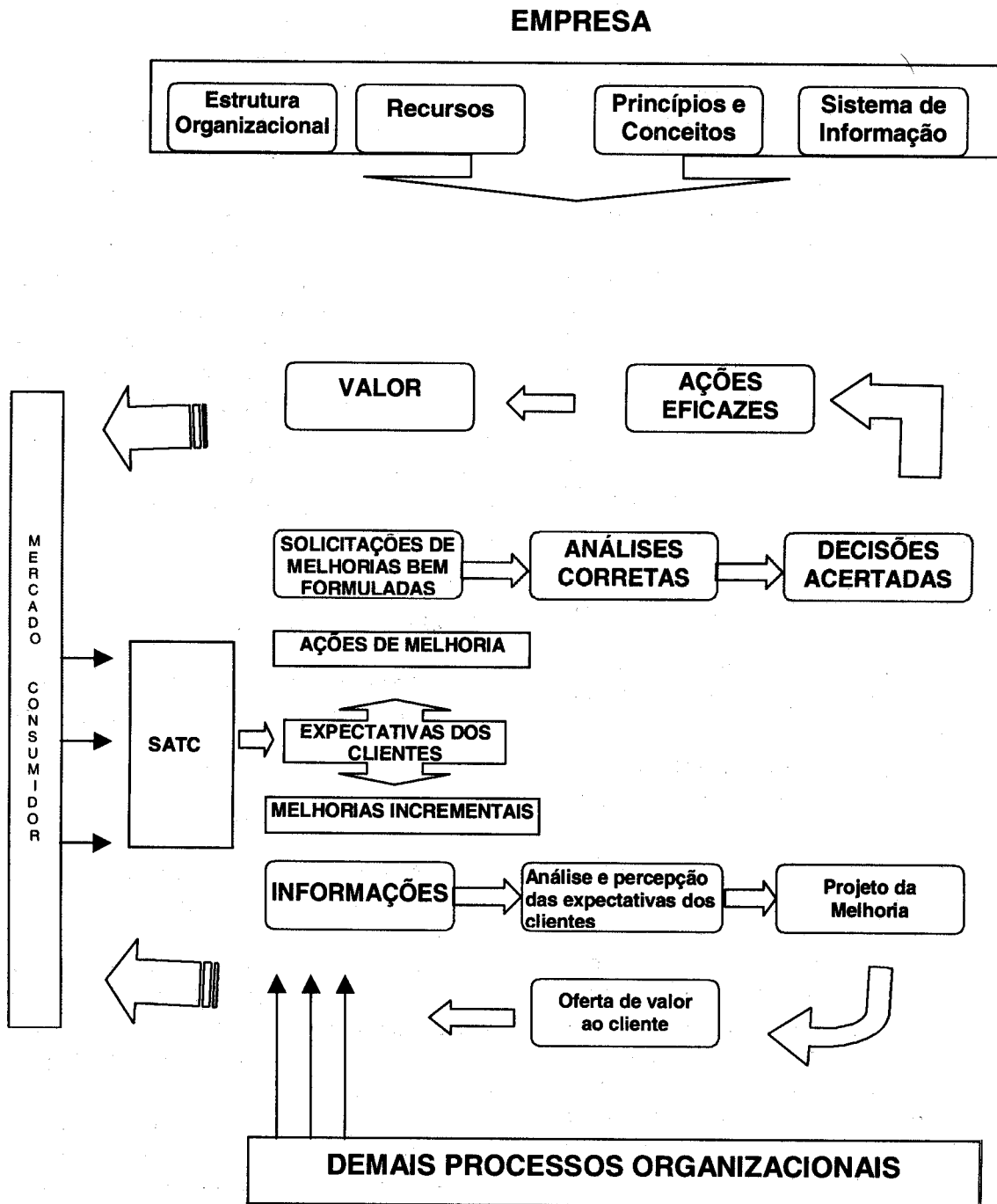


Figura 4. O processo de geração da melhoria. Fonte Zuccolotto (2000:96)

A melhoria incremental reúne as melhorias reativas e proativas conceituadas por Shiba *et al.* (1997). Elas se dão por iniciativa da empresa que, por meio de seu sistema de avaliação e controle de desempenho identifica oportunidades de melhorias em seus processos e têm, na manifestação dos clientes um dos fatores que compõem a decisão sobre a prioridade de melhoria. A melhoria incremental, como conceitua Zuccolotto (2000), é o resultado das informações e reclamações observadas a partir do mercado e de demais processos da empresa que geram ações que irão compor uma nova "oferta de valor" e irão satisfazer uma quantidade consideravelmente maior de clientes. Tais melhorias estabelecem um caráter mais estratégico às ações da empresa e denotam uma maior disposição em atender clientes.

## DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE PESQUISA

Foram definidas cinco variáveis que dão suporte e consolidam a atuação do SATC na organização:

- **Conceitos da Qualidade:** A organização terá uma base muito forte para um relacionamento superior com seu usuário quanto mais explícita estiver a sua orientação para "o foco no cliente".
- **Relacionamento com o cliente externo:** **Se estiver devidamente orientado para a satisfação das necessidades do cliente a empresa deve possuir mecanismos que tenham por objetivo aferir a qualidade percebida e "ouvir a voz do cliente"**.
- **Características do serviço de atendimento telefônico a clientes - SATC:** A importância do atendimento telefônico deverá estar evidenciada pela posição em que ocupa na estrutura da organização, investi-

mentos recebidos, a autonomia e responsabilidade do serviço em assumir compromissos com o cliente demonstrando seu empenho em resolver problemas.

- **O tratamento das solicitações pelo SATC e pelos processos internos:** Tão importante quanto as características do posicionamento do SATC na estrutura da empresa é sua capacidade em facilitar o contato empresa x cliente e os processos internos estarem preparados e receptivos às solicitações e possuírem ações sistematizadas de melhorias.

A ausência ou presença de uma característica, portanto, pode facilitar ou dificultar as ações indutoras de melhorias nas organizações.

## ANÁLISE SOBRE OS CASOS

A análise do que foi coletado e observado nas empresas e permitem as seguintes considerações:

### Conceitos da Qualidade

A evidência do conceito da qualidade para a organização posiciona, geralmente, melhor a ação cotidiana da empresa. As empresas A e C evidenciam claramente o seu enfoque no cliente a partir da missão e visão sobre seus negócios, enquanto que a empresa B tem uma orientação praticamente intuitiva de foco no produto.

No entanto, entre a Empresa A e a Empresa C as condutas são diferentes. A Empresa C, sendo uma companhia mais nova, os conceitos de satisfação do cliente parecem mais facilmente absorvido pelo quadro gerencial do que na Empresa A. Isso pode ser atribuído a dificuldades da Empresa A em superar os paradigmas construídos ao longo de seus mais de oitenta e cinco anos de existência, enquanto

que a Empresa C constrói, ainda, seu segundo ano de vida.

Outro fato pode estar relacionado as características de competitividade mais evidentes na telefonia celular (Empresa C) do que no setor de distribuição de energia elétrica (Empresa A). A Empresa C nasceu para concorrer.

### **Características do serviço**

Nos três casos apresentados, as características dos atendimentos telefônicos são diferentes.

Na Empresa A destaca-se a disposição em resolver problemas, dentro dos limites impostos pelos demais processos organizacionais. Facilitar a vida do consumidor por meio de um atendimento cordial, receptivo, mas de maneira ainda pouco sistêmica no encaminhamento de informações que possam resultar em melhorias.

O sistema de atendimento da Empresa B é captador de mensagens de problemas operacionais, destacando ainda sua característica de serviço informativo, que procura facilitar a vida do usuário por meio da correta e útil orientação. É um serviço que tem claro a sua importância no contexto da organização e aguarda ansioso por recursos para desenvolver-se.

O atendimento telefônico da Empresa C tem características de um serviço inovador, resolvidor de reclamações e informativo. Deposita no relacionamento com o cliente o sucesso de sua ação empresarial. Esse serviço procura, por meio da autonomia do pessoal de atendimento, resolver as eventuais insatisfações dos clientes. Isso está associado a uma política empresarial fortemente orientada para a melhoria contínua de processos.

### **O relacionamento com o cliente externo**

Tanto a Empresa A quanto Empresa B têm tradição que evidencia a "boa qualidade de

seus serviços". Na Empresa A, o enfoque para o cliente é um desafio que tem recebido grande atenção por parte da organização. Vem sendo desenvolvida uma nova estrutura organizacional que contempla a segmentação de clientes por meio da criação de gerências para grupos de consumidores. Isso procura facilitar o contato e atender às necessidades específicas, aproximando-se das expectativas de cada segmento.

Na Empresa B, por enquanto, a atenção maior está canalizada para os serviços ofertados, com especial cuidado para o tratamento de esgotos, abastecimento de águas, via a melhoria da eficiência, e a coleta de esgotos, possuindo poucos canais de relacionamento com os clientes e com uma visão incipiente e ainda pouco atenta ao usuário.

Para a Empresa C, o relacionamento é fundamental e a organização deposita na proximidade com o consumidor sua grande oportunidade de ampliação dos negócios e fidelização dos clientes.

### **O tratamento das solicitações pelos SATCs**

Na Empresa A, 63,5% das chamadas dirigidas à central de atendimento telefônico são resolvidas internamente. No sistema de atendimento da Empresa B, 84% das chamadas, que correspondem a pedidos de informações, são recepcionadas pelo atendimento telefônico. No *Call Center* da Empresa C, 85% das chamadas são resolvidas internamente.

Numericamente, a visão que se pode ter, a princípio, é de que, no processamento interno, o *Call Center* da Empresa C e o sistema de atendimento da Empresa B, seriam compatíveis no nível de eficiência interna. Numa análise estratificada, porém, pode ser identificado que, entre os três serviços telefônicos analisados, o da Empresa B é o mais simples em estrutura organizacional, sistema de informação, recursos e conceitos.

Dessa simplicidade resulta um esforço extraordinário para oferecer um serviço adequado à população. O serviço monitora as solicitações encaminhadas aos processos internos da organização e tem procurado fazer sua parte dentro de suas limitações, sendo receptivo às ocorrências e transmitindo informações para os processos operacionais da empresa.

A central de atendimento telefônico da Empresa A, além de atender ocorrências na rede elétrica, disponibiliza ao consumidor um acesso a vários tipos de serviços técnicos e comerciais. Isso obriga a central a um número muito grande de interfaces com a estrutura organizacional formal da empresa. O sistema de informação possui limitações que, se resolvidas, permitiriam solucionar uma série de solicitações que ainda precisam de encaminhamento a outras áreas da empresa. Uma simples alteração cadastral precisa ser realizada pelo setor de cadastro, por exemplo. O atendimento telefônico preenche uma OS - Ordem de Serviço, para que a alteração seja processada.

Na Empresa C, como o objetivo é atender o consumidor no primeiro contato, os conceitos, a estrutura organizacional, o sistema de informação e os recursos são todos voltados para atender a essa expectativa. Quando uma solicitação vai para o *Back Office*, a expectativa é de que seja resolvida dentro do esperado, ou seja, rapidamente. Entretanto, como a operação da empresa e do atendimento telefônico são muito novos, as questões inusitadas aparecem com frequência. Com o tempo e as soluções sendo apresentadas, a tendência é de que nas próximas vezes, em ocorrências semelhantes, a solução já esteja prevista.

### **O tratamento das solicitações pelos processos organizacionais**

Nos três casos apresentados, as organizações trabalham com padrões

específicos de qualidade, estabelecidos pelo poder concedente. Sob o ponto de vista técnico-operacional não há dúvidas de que a atenção sempre é redobrada no que diz respeito à qualidade do serviço prestado. Entretanto, os processos internos é que são geradores de informações e orienta a ação gerencial da empresa. Nesse particular, em ambiente pouco concorrencial, optam por utilizar seu sistema de controle interno para gerenciar processos.

Entretanto, à medida que a possibilidade de concorrência se torna concreta, a “voz do cliente” atua como fator decisivo de melhoria e não pode ser deixada de lado.

Na análise realizada, o processamento da informação é, geralmente, no sentido de atender a um problema identificado que irá compor uma estatística de ocorrências que sinalizará ações futuras e confirmará realizações presentes. Na Empresa A, a atuação dos processos técnicos-operacionais é a mesma verificada na Empresa B, entretanto, os recursos da empresa são superiores e os processos comerciais poderiam centrar uma atenção maior àquilo que é gerado no atendimento telefônico para melhorar o desempenho comercial da empresa. Desde o monitoramento da leitura e entrega de contas até procedimentos de faturamento são genericamente estudados, mas carecem de uma abordagem sistemática de melhoria.

Na Empresa C, há o programa sistematizado da melhoria e isso parece compor, definitivamente, o ciclo de melhorias dos processos muito parecido com o do modelo conceitual adotado neste estudo. Os processos internos, aceitando com resiliência e maturidade as sinalizações apresentadas pelo mercado, certamente acabarão encontrando soluções rápidas, eficazes e que agregam valor ao serviço ofertado.

## CONCLUSÃO

Este trabalho destaca o atendimento telefônico a clientes como um recurso com função estratégica importante, diferente de uma função meramente operacional, bem definida, como a atribuída ao *telemarketing*, por exemplo. A abordagem aqui mostra um atendimento capaz de captar e gerar informações que induzirão as empresas a melhorarem seus processos, produtos e serviços. Nas três organizações pesquisadas, as centrais podem ser reconhecidas como indutoras de melhorias, sobretudo das "ações de melhorias". Em relação às "melhorias incrementais", é que, mesmo com os diferentes estágios e recursos, as empresas e suas centrais podem avançar. É necessário que as organizações focalizem este objetivo. Isso acontecendo, será possível desenvolver modelos que sejam capazes de induzir, sistematicamente, as organizações à melhorias de seus processos.

As três organizações reconhecem a importância do serviço de atendimento telefônico a clientes como um recurso fundamental para orientar as ações de melhorias de seus processos ouvindo "a voz do cliente". Entretanto, em todas, a preocupação principal está focalizada na aquisição, desenvolvimento e domínio dos recursos tecnológicos e do sistema de informação e não em um modelo gerencial capaz de fazer com que, a partir de uma conduta sistematizada de análise e intervenção, a organização seja orientada a produzir resultados onde a melhoria dos processos seja percebida pelo cliente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOIHAGIAN, C. *O atendimento ao consumidor como fator de diferenciação competitiva*. São Paulo, 1995. Dissertação de Mestrado Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

*Exame Call Center o triângulo perfeito: hardware - software - humanware*. São

Paulo, 26 de agosto, 1998. (informe publicitário).

*Exame* Só dá ocupado. São Paulo, 09 de setembro, 1998 - p. 54-58.

*Gazeta Mercantil*. CPFL vai investir R\$ 22 mi em central de atendimento. São Paulo, 09 de novembro, 1998. p.c5

*Gazeta Mercantil*. Elétricas apostam no marketing para competir. São Paulo, 28 de novembro, 1998. Empresas & Carreiras. p.c1.

*Gazeta Mercantil*. Nova aposta na área de telefonia. São Paulo, 09 de novembro, 1998. Suplemento Latino-Americano. p.10.

*Gazeta Mercantil*. Novo método mede a satisfação do cliente. São Paulo, 17 de setembro, 1998. Empresas & Carreiras. p.c8.

*Gazeta Mercantil*. Privatização estimula investimentos. São Paulo, 15 de dezembro, 1998. Suplemento Tecnologia da Informação. p.4.

GIANESI, I.G.N.; CORRÊA, H.L. *Administração estratégica de serviços: operações para a satisfação do cliente*. São Paulo: Atlas, 1996.

GRÖNROOS, C. *Marketing: gerenciamento e serviços - a competição por serviços na hora da verdade*. Tradução de Cristina Bazán. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

KOTLER, P.; AMSTRONG, G. *Princípios de Marketing*. Tradução de Alexandre S. Martins. Revisão técnica de Mauro Calixta Tavares. Rio de Janeiro: Prentice Hall-PHB, 1993.

LEVITT, T. *A imaginação de Marketing*. Tradução de Auriphebo Berrance Simões. 2.ed. São Paulo Atlas, 1990.

LISWOOD, L.A., *Serving then right - Innovative and powerful customer retention strategies*. New York: Haper Business, 1991.

MATTAR, F.N. *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução, análise*. São Paulo: Atlas, 1993.

- QUINN, M.; HUMBLE, J. Using service to gain a competitive edge - The PROMPT approach, *Long Range Planning*, abr., 1994. p. 34-40.
- SHIBA, S.; GRAHAM, A. WALDEN, D. *TQM: as quatro revoluções na gestão da qualidade*. Tradução de Eduardo D'Agord Schaan, Elisabete Lacerda e Rejane Schatter Boher. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- VAVRA, T. *Marketing de relacionamento: aftermarketing*. Tradução de Aílton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 1993.
- ZUCCOLOTTO, P.A.G.L. *O atendimento telefônico a clientes como indutor de melhoria de processos: estudo de casos em empresas de prestação de serviços públicos*. São Carlos, 2000. Dissertação de Mestrado. Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos.
- ZÜLZKE, M. *Abrindo a empresa para o consumidor*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1990.

## OPINIÃO

### GEORG FRIEDRICH LIST: Um irrequieto pensador

Fernão Pompêo de CAMARGO NETO<sup>1</sup>

Georg Friedrich List, em sua obra *Sistema Nacional de Economia Política*, publicada em 1841, critica as posturas adotadas pelo pensamento liberal, especialmente no que atine aos seguintes aspectos: 1) o cosmopolitismo exacerbado, que se nega a reconhecer o princípio da nacionalidade e bloqueia quaisquer iniciativas que privilegiem exigências e interesses nacionais; 2) a sistemática rejeição do caráter eminentemente social de que se revestem os atos inerentes à vida econômica dos homens; e 3) a negação da relevância do papel do Estado na realização do “desenvolvimento econômico da nação” e na correção das distorções sociais acarretadas pelo funcionamento de um mercado supostamente auto-regulável.

List, cuja obra apresenta hoje uma notável atualidade, remando contra a corrente de pensamento econômico vigente<sup>1</sup>, profundamente eivada de dogmatismo, faz acerbos críticas - o que, então, poderia ser encarado como uma abominável heresia - à doutrina liberal, à qual contrapõe, com grande descortino, notável clareza e muita propriedade, uma série

de conceitos, análises e projetos, muitos dos quais somente muitas décadas mais tarde tiveram seu valor reconhecido.

O autor em questão fez da nação - para ele o *locus* da politização da Economia - o fulcro de suas análises teóricas, considerando a posse de uma base territorial extensa, a disponibilidade de reservas abundantes de recursos naturais e a existência de uma numerosa população como requisitos essenciais para que a nacionalidade pudesse, com maior plenitude, se expressar. Enfatiza ele, por outro lado, o quão importante é, para uma nação, dispor de um amplo mercado interno próprio (o que, pelo menos potencialmente, seria decorrente de uma expressiva população) - com as vantagens de economias de escala a ele inerentes - ou de uma ampla base colonial (daí a razão, mais tarde, do advento da fase imperialista que viveu o capitalismo), para atingir o seu pleno desenvolvimento industrial e comercial.

Critica ele os principais expoentes da hoje chamada escola clássica por não reconhecerem “nenhuma distinção entre as nações que atingiram um estágio superior de desenvolvimento econômico e as que ainda

<sup>(1)</sup> Professor Titular da FACECA/PUC-Campinas, doutorando em Economia do IE/UNICAMP e Conselheiro do CORECON-SP.

<sup>(2)</sup> Vivia-se, então, o pleno apogeu das idéias formuladas pelos primeiros teóricos do modo de produção capitalista - ainda não conspurcadas pela emergência de novas situações que conduziram a uma mudança nos padrões que o tipificavam, as quais, em seguida, com o incremento da produtividade do trabalho decorrente do progresso técnico, bem como com o crescimento das escalas produtivas, que se tornou possível a partir do aumento da composição orgânica do capital e do avanço do processo de concentração e de centralização dos capitais, que a partir de então se acentuaram, passaram por sensível evolução.

estão em estágio inferior de evolução”, e, também, o fato de que “existe uma diferença infinita nas condições e circunstâncias que caracterizam as diversas nações”, o que evidencia que “não pode a ciência, para favorecer os objetivos cosmopolíticos, negar a natureza das circunstâncias nacionais específicas de cada país, nem ignorar ou dar uma falsa imagem dessas circunstâncias”.

Em sua obra, revela List um surpreendente pioneirismo e uma profunda compreensão do dinamismo histórico, bem como do papel destacado que tem e deve ter o Estado, através da implementação de políticas - especialmente as de cunho protecionista e as de estímulo à educação, às artes, à cultura, às ciências e, ainda, as voltadas ao reforço da base infraestrutural (onde ele destaca a importância dos meios de transporte) -, na moldagem do futuro das nações, realizando as condições para o seu desenvolvimento econômico, que não se processaria, de forma alguma, sem que elas se industrializassem.

Mas, para ele, o papel do Estado na construção da grandeza da nação não se completa com a industrialização, uma vez que os estudos que fez deixam patente que “as estatísticas e a história demonstram (...) que a necessidade de intervenção do poder legislativo e da Administração é tanto mais óbvia quanto mais desenvolvida [e próspera] for a economia do país”.

Ressaltam, ainda, o caráter pioneiro da obra de List a classificação que ele apresenta,

“a la Rostow”, dos estágios do desenvolvimento econômico nacional, e a interpretação da divisão internacional do trabalho por ele formulada (que, num discurso que só mais tarde viria a ser feito pelos críticos do imperialismo econômico, ainda que mantendo profundos ranços mercantilistas, antecipa, em sua obra, os termos em que foi desenvolvida a “teoria das relações Centro-Periferia” da CEPAL), baseada na idéia da existência - determinada por critérios geográficos - de dois grupos bem caracterizados de países cujos interesses econômicos seriam complementares: *os países da zona temperada*, que, por serem “particularmente adequados, por natureza, para a manufatura”, teriam condições de suprir, em troca de artigos coloniais (especialmente produtos primários tropicais), os bens manufaturados demandados pelos *países da zona tórrida*.

Dessa concepção da divisão internacional do trabalho, deriva List a idéia de poder ser muito mais propício ao bem-estar da humanidade - em oposição à situação de monopólio que veio a ser estabelecida, pela crença nas vantagens que poderiam decorrer da existência da livre concorrência, em favor dos produtos manufaturados ingleses nos mercados da Europa e da América - o sistema protecionista, desmontando-se, assim, a falaciosa idéia, disseminada pelos teóricos liberais, de que, em razão das vantagens comparativas que poderiam disto resultar, devia-se privilegiar “a capacidade manufatureira de toda a zona temperada, em benefício da agricultura de toda a zona tórrida”.

# BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA CAPITALISTA

Cândido Ferreira da SILVA FILHO<sup>1</sup>

## RESUMO

*Discute as relações controversas entre Estado e Economia. A intervenção governamental na economia é analisada à luz da teoria econômica de Adam Smith, Keynes e do neoliberalismo.*

**Termos para indexação:** Estado. Intervencionismo. Capitalismo.

## ABSTRACT

*It discusses the controversial relationships between State and Economy. The government intervention in the economy is analyzed to the view of Adam Smith's economical theory, Keynes and of the neoliberalism.*

**Index terms** - State. Interventionism. Capitalism.

A teoria econômica, inspirada em Adam Smith, entende que, em condições de concorrência e sem a intervenção do Estado, a economia funciona com maior eficiência. Isto é, a intervenção do governo na economia nem sempre contribui para a estabilidade, melhoria da alocação de recursos e distribuição de renda mais justa.

Em uma economia na qual predomina a concorrência, os produtores e consumidores, individualmente, não exercem influência sobre os preços e o mercado. Os preços orientam as

decisões dos agentes econômicos. Em outros termos, os produtores oferecem os bens e serviços que *melhor* correspondam à procura dos consumidores.

Por conseguinte, de acordo com a teoria do livre mercado, o sistema econômico tende a um equilíbrio natural com pleno emprego dos fatores de produção. A economia é regida por *leis naturais*, auto-reguladoras, que geram a harmonia social. Portanto, não há necessidade de intervenção do Estado no livre mercado.

---

<sup>(1)</sup> Professor Titular da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (FACECA - PUC-Campinas). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP). Economista.

Todavia, a *Grande Depressão* dos anos 30 se encarregou de demonstrar que o sistema capitalista não estava sujeito a mecanismos de ajuste automático e equitativo. No plano teórico, coube ao inglês John Maynard Keynes mostrar que o capitalismo de livre mercado não garante o equilíbrio de pleno emprego.

Contrariamente aos economistas clássicos, Keynes afirmava que o Estado poderia intervir na economia de mercado com o propósito de sustentar e regularizar a atividade econômica. Para tanto, deveria fazer uso das políticas fiscal e monetária.

O autor inglês justificou, teoricamente, a necessidade de transição do capitalismo de livre mercado para o capitalismo de economia mista. Neste sistema o Estado assume os papéis de administrador da demanda efetiva e do bem-estar social e de promotor do investimento.

A partir de então, em boa parte do mundo, o Estado intensificou sua intervenção na economia, assumindo a responsabilidade pela promoção do crescimento econômico, associado a uma distribuição de renda mais equitativa.

Na América Latina, regra geral, verificamos a intervenção crescente do Estado na economia, tanto em termos de regulação, como de investimento estatal direto no setor industrial. Além disso, para favorecer a industrialização, foram adotadas políticas protecionistas.

Entretanto, na década de 70, a crise do modelo econômico do pós-guerra, caracterizada por inflação, estagnação econômica e déficit público, permitiu que ganhasse prestígio a denominada doutrina neoliberal. Friedrich Hayek e Milton Friedman, expoentes do pensamento neoliberal, sugeriram que a intervenção do Estado na economia era uma ameaça à

liberdade política e econômica. Daí, as recomendações para redução do tamanho do Estado, desregulamentação e liberalização da economia, como a privatização das empresas estatais, ganharem força a partir de então.

De acordo com os neoliberais, o mercado livre assegura a estabilidade econômica, pois promove o pleno e eficiente aproveitamento dos recursos produtivos, bem como uma justa distribuição da renda.

Do ponto de vista político, podemos afirmar que, dos anos 70 para cá, transitamos de um Estado intervencionista, preocupado em implementar políticas que contribuíssem para o aumento do bem-estar social, para uma realidade na qual a intervenção estatal deve ser reduzida, devendo os agentes econômicos se guiarem pelas regras de mercado.

A conclusão é que, embora os clássicos e neoliberais defendam a idéia de uma economia auto-regulável, contraditoriamente, admitem que a presença do Estado na economia é fundamental para assegurar, entre outras coisas, as condições necessárias para o funcionamento da concorrência, corrigir as falhas do mercado, bem como para garantir a manutenção da ordem social, favorecendo o processo de acumulação capitalista. Keynes, entendia que o Estado devia ser o regulador da instabilidade econômica. Todavia, não existe neutralidade na intervenção do Estado na economia. A intervenção do Estado cria incentivos para que grupos dentro do setor privado se organizem para se apropriar dos benefícios decorrentes das políticas governamentais, o que limita o próprio poder do Estado. Por conseguinte, as relações entre Estado e Economia permanecem controversas.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**

**GRÃO-CHANCELER**

Dom Gilberto Pereira Lopes

**MAGNÍFICO REITOR**

Prof. Pe. José Benedito de Almeida David

**VICE-REITOR PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS**

Prof. José Francisco Bernardes Veiga Silva

**VICE-REITOR PARA ASSUNTOS ACADÊMICOS**

Prof. Carlos de Aquino Pereira

**DIRETOR**

**DA FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS,  
CONTÁBEIS E ADMINISTRATIVAS**

Prof. Dr. Antonio Marcos Favarin

**DIRETOR ADJUNTO**

**DA FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS,  
CONTÁBEIS E ADMINISTRATIVAS**

Prof. Maurício de Oliveira

**3 Editorial**

**ARTIGOS**

- 5 A Política Econômica dos Anos 90: Transformações Estruturais com Estagnação e Vulnerabilidade no Mercado Financeiro Internacional  
Josmar Cappa
- 23 A Implantação do Sistema de Custeio por Atividades em um Centro Nacional de Pesquisas: O Caso LNLS - Laboratório Nacional de Luz Síncrotron  
Rubens Famá, Ricardo Lopes Cardoso e Eduardo Frare
- 38 O Atendimento Telefônico como Indutor de Melhorias  
Paulo Antonio da Graça Lima Zuccolotto e José Carlos de Toledo

**OPINIÃO**

- 51 Georg Friedrich List: Um Irrequieto Pensador  
Fernão Pompêo de Camargo Neto
- 53 Breves Considerações sobre a Intervenção do Estado na Economia Capitalista  
Cândido Ferreira da Silva Filho