

Resenha bibliográfica 1

A crise do “bom patrão”

Castro, Paulo Rabello de, ed. *A crise do “bom patrão”*. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1982. 169 p.

JORGE VIANNA MONTEIRO *

O dimensionamento do Setor Público na economia brasileira é um ingrediente indispensável da recorrente controvérsia econômica nacional. Se não sob o aspecto “filosófico-ideológico” (como há 50 anos atrás, com o debate entre Gudín e Simonsen), certamente com o habitual gosto pelas estatísticas (como comprova a pequena seleção da tabela ao final desta resenha). De modo geral, este é um tópico em que o economista expia um grande complexo de culpa: a teoria macroeconômica convencional é bastante inepta como alicerce da Economia do Setor Público.¹ Assim sendo, à falta de um modelo analítico do Setor Público (ou a hipótese de “governo endógeno”, como prefere o professor Lindbeck), as evidências quantitativas são avaliadas por suas trajetórias ao longo do tempo, bem como por comparações internacionais. Por exemplo, uma questão como a dimensão “ótima” do Setor Público acaba dispensando a determinação analítica, para ser associada a um valor médio de algum indicador de desempenho do Setor Público, numa amostra de 10 ou 15 países, ou então situada no âmbito da indefectível “lei de Wagner”.

* Do Departamento de Economia da PUC/RJ.

¹ O autor desta resenha bem sabe que esta é uma afirmação forte, porém acredita poder sustentá-la com bons argumentos.

Nessa ordem de considerações, o livro editado por Paulo Rabello de Castro é, sem dúvida, inovador: muito embora velhas questões sejam rediscutidas, há sempre uma preocupação em situá-las em um nível de especulação mais promissor.

As idéias veiculadas nesse volume já circulavam antes: em fevereiro de 1982 os cinco textos aqui reunidos eram divulgados em *O Estado de São Paulo*. De igual modo, Paulo Rabello de Castro, também editor da *Conjuntura Econômica*, tem acolhido naquela revista vários artigos mais compactos desses mesmos autores sobre o tema aqui resenhado. De fato, diversas contribuições interessantes nesse campo de indagação econômica têm surgido precisamente em artigos da *Conjuntura Econômica*.

Uma orientação forte nesse livro é a elaboração de sugestões que limitem o “expansionismo estatizante”. Assim, especialmente em “O poder do Estado na economia: expansão e crise” (de Paulo Rabello de Castro) e em “A expansão do Estado empresário no Brasil” (de Celso Luiz Martone), são apresentadas inúmeras medidas que marcam os “rumos do Estado Moderno — Menos Ostensivo, Mais Eficiente”, segundo Paulo Rabello.

O texto de Paulo Rabello é especialmente interessante, ademais, por incursões que faz *dentro* do Setor Público, para buscar causas de sua expansão. Assim, a hipótese de maximização de dispêndios, com que ele caracteriza um comportamento do empresário estatal no Brasil, tem sido uma peça importante na teoria econômica da burocracia. “É na função de *agenciar* os interesses do Estado-patrão que o empresário estatal envidará esforços e colocará sua competência para influir sobre seu meio através de um orçamento de dispêndio o maior possível” (p. 34). E continua, mais adiante: “o ‘staff’ dessas empresas ... percebe a evolução de suas instituições num ciclo de vida que se estende anos à frente. Tem, portanto, uma percepção de auto-sobrevivência ao longo do tempo, projetada no futuro. Isso os leva a tentar elevar o nível de capitalização interna da ‘sua’ estatal, o que vai ao encontro de princípios privatistas de gestão empresarial. Do processo de acumulação depende o seu emprego no futuro, desde que esses administradores vejam suas carreiras estendendo-se anos à frente na mesma empresa” (p. 35). Esta hipótese *niskaniana* quanto ao comportamento de um agente de decisão do

Setor Público pode, assim, levar à determinação de uma escala de operações da agência estatal muito além da escala competitiva ou mesmo monopolista.²

Já Celso Martone cuida do Setor Público financeiro. Da tabela anexa também constam algumas medidas usadas por Martone para dimensionar a participação do Governo no sistema financeiro: “O Brasil possui hoje um sistema financeiro praticamente estatizado, que transformou as instituições privadas em meros repassadores de recursos oficiais ou externos de um lado, e de outro em meros executores de uma política financeira centralizada no governo federal” (p. 68) — o que não tem impedido a essas empresas “privadas” obter excelentes índices de lucratividade, acréscimo eu... Para reduzir essa superdimensão, Martone relaciona a “desconcentração fiscal, administrativa, política e econômica do poder estatal no país” (p. 81) e uma maior fidelidade às preferências da sociedade. Muito embora seja louvável a preocupação com os aspectos normativos da presença do Governo na atividade econômica, cabe ressaltar que o enunciado de medidas de desestatização *fora* de um modelo analítico do Setor Público não chega a se constituir verdadeiramente numa *política de desestatização*.

Carlos von Doellinger, outrora de notoriedade nos estudos de comércio internacional, contribui com um informativo texto sobre “Estatização, *deficit* público e suas implicações”, o qual, de fato, pertence a uma variante de estudos do Setor Público no Brasil recém-inaugurada com as discussões em torno da unidade orçamentária no Governo Federal.³

Basicamente, o texto de Doellinger trata da integração quantitativa dos chamados orçamentos federais, a saber: o Orçamento da União (ou orçamento “fiscal”, uma denominação que só faz acrescentar mistério às finanças públicas brasileiras), o Orçamento Monetário e o Orçamento SEST (ou a consolidação de orçamentos das empresas estatais). Todavia, este tipo de exercício numérico é menos relevante pelos números ali obtidos do que pela explicação de certos meca-

² Ver Niskanen (1971).

³ Outras referências nessa variante são: Langoni (1981), Silva (1981), IPEA/SEPLAN (1982), Costa (1982) e Doellinger (1981 e 1982).

nismos operacionais do Setor Público! Diante do limitadíssimo conhecimento disponível sobre os processos decisórios do Setor Público no Brasil, esta linha de investigação empírica a que se filia o texto de Doellinger é extremamente promissora. É, pois, de se esperar que este e outros economistas localizem este exercício de quantificação do *deficit* público *total* num contexto de um modelo analítico do Setor Público, ainda mais quando se sabe da relevância da dimensão orçamentária no planejamento de governo no Brasil. Subsidiariamente, toda esta discussão quanto à dimensão efetiva do *deficit* público já permite entender melhor um mecanismo que até recentemente era uma lamentável charada: a formação dos subsídios governamentais.

Em "Uma quantificação do Setor Público", Carlos A. Longo retoma a preocupação básica de quantificar o "tamanho" do Setor Público no Brasil, tanto por medidas convencionais (*v. g.*, carga tributária bruta e líquida) como pela consideração das receitas de empresas e autarquias públicas, operações de crédito da administração direta e indireta, e da receita do "imposto inflacionário". A diferença numérica entre estes dois modos de dimensionar o Setor Público parece justificar tal diferenciação: segundo Longo (p. 134), computando-se as três jurisdições de governo, bem como a administração direta e indireta, a carga tributária líquida no Brasil em 1980 é estimada em 12,8%; se incluirmos nesse cômputo as transferências correntes, a dimensão do Setor Público sobe para 21,9%; e, por fim, com a adição da receita própria de estatais e autarquias, da receita do "imposto inflacionário" e do "giro da dívida pública", a participação do Setor Público na economia brasileira é estimada em 47,5% do PIB. De todos os cinco textos apresentados em *A crise do "bom patrão"*, este é o menos articulado, ou seja, o autor inclui uma variedade de aspectos referentes à determinação do tamanho do governo, mas não leva nenhum deles muito adiante. Na quantificação propriamente dita, há um detalhamento para o caso de São Paulo que entra muito gratuitamente na argumentação. O ponto alto do texto, que seria a discussão do "tamanho ideal do Setor Público" (p. 116), também é sumário demais para ser uma boa ilustração de como a literatura macroeconômica mais moderna encaminha o problema do dimensionamento do Setor Público. Downs, Buchanan e Tullock são autores citados por Longo, mas

de modo tão sintético que quase fica a impressão de estarem sendo citados fora de contexto. De qualquer modo, o professor Longo é reconhecidamente um excelente autor na área de finanças públicas, e esta sua contribuição dá uma idéia dos rumos que poderá tomar a análise do Setor Público no Brasil, seguindo padrões menos convencionais.

A coletânea conclui com uma fina contribuição de Claudio R. Contador em defesa do liberalismo dos anos 80. Dos cinco textos, este é o único na linha “filosófico-ideológica” e, portanto, se dispensa de fazer quantificações — no que se assemelha ao texto de Paulo Rabello, também dedicado mais a estabelecer princípios para a desestatização. Em “O liberalismo moderno como ideal filosófico e político”, Contador dedica-se a resenhar o liberalismo na literatura anglo-saxônica. A expectativa que, em princípio, se tem quanto à *A crise do “bom patrão”* é a de que todos os textos tratem, de um ou outro modo, do caso brasileiro. Assim, esta abordagem adotada por Contador talvez frustre o leitor. Porém, como seqüência do pensamento liberal, seja em alguns centros acadêmicos norte-americanos, seja na atualidade da “Reaganomics”, o leitor tem no texto de Contador muita informação para refletir.

Um comentário final, que se aplica à coletânea como um todo, diz respeito ao tom marcadamente liberal com que são pesadas as evidências sumariadas nos diversos textos. É provável que isto decorra, trivialmente, da própria formação acadêmica de seus autores ou, quem sabe, do interesse deliberado de promover a causa liberal numa economia tão dominada pelo arbítrio dos homens do Governo. Contudo, é sempre relevante notar que esta causa seria passível de uma defesa mais sólida caso fosse lastreada em uma visão analítica do Setor Público. Quase sempre o argumento é estabelecido por uma espécie de assimetria com os processos de mercado, ou, como menciono alhures,⁴ o uso do “efeito gangorra”: a toda falha do Governo, promova-se o retorno ao mercado; a toda falha do mercado, promova-se a intervenção do Governo. É provável que os reparos que se deva fazer a este sistema econômico *sui generis* que temos no Brasil não

⁴ Ver Monteiro (1981).

Dimensões do Setor Público no Brasil: indicadores sumários — períodos recentes

Períodos	Nível de agregação do Setor Público	Indicadores	Fontes*		
1974/78	G-EE	Carga tributária bruta/PIB	= 0,256		
		Carga tributária líquida/PIB	= 0,163		
		Renda disponível do Governo/PIB	= 0,140		
		Consumo do Governo/PIB (Consumo + Investimento do Governo)/PIB	= 0,096 = 0,136	Costa (1979)	
1975	EEF	Investimento bruto de estatais federais/ Investimento bruto total	= 0,169		
		Investimento bruto de estatais federais/PIB	= 0,043		
1973	G-EE	Gasto de pessoal/PIB	= 0,071		
		Investimento bruto do Governo/PIB Gastos totais do Governo/PIB	= 0,039 = 0,223	Baer, Kerstenetzky e Villela (1973)	
1974	EE	Proporção nas 300 maiores empresas da indústria de transformação (excusive petróleo), segundo o patrimônio líquido de empresas públicas, nacionais privadas e multinacionais	= 16:35:40		
1980	G	Carga tributária bruta/PIB	= 0,219		
		Carga tributária líquida/PIB	= 0,128	Longo (1982)	
1980	G	Haveres monetários do Setor Público/Haveres monetários do Setor Privado	= 0,533		
		Haveres não-monetários do Setor Público/Haveres não-monetários do Setor Privado	= 0,720		
		Empréstimos ao Setor Privado não-financeiro pelo sistema monetário oficial/Total dos empréstimos pelo setor monetário	= 0,329		
		Empréstimos ao Setor Privado não-financeiro pelo sistema não-monetário oficial/Total dos empréstimos pelo sistema não-monetário	= 0,688		

1981	G	Proporção do investimento privado, da Administração Direta e de estatais no total dos investimentos = 57.511,8:30,6	
1980	GF	Proporção do investimento público (Administração Direta + estatais) no investimento total = 0,465	
		Fundos de poupança compulsória/Total dos ativos financeiros brutos = 0,286	
1982	GF	Volume de subsídios e incentivos fiscais (Cr\$ bilhões)	Langoni (1982)
		Deficit global (1) (Cr\$ bilhões)	
		Deficit global (1)/PIB	
1980	GF	Deficit consolidado da União (Cr\$ bilhões)	Costa (1982)
		— Administração Central e A.M.	
		— Administração Descentralizada	
		Subsídios (2) (Cr\$ bilhões)	
1982	GF	Despesa líquida (3) da União/PIB	Doellinger (1982)
		Despesa das estatais/PIB	
		Despesa no orçamento monetário/PIB	
		Despesa total/PIB	
1982	GF	Subsídios implícitos ao crédito (Cr\$ bilhões)	
		Subsídios diretos (Cr\$ bilhões)	
		Total de subsídios (Cr\$ bilhões)	Langoni (1981)
		Total de subsídios/PIB	
		Incentivos fiscais (Cr\$ bilhões)	
		Incentivos fiscais/PIB	
		(Subsídios totais + Incentivos fiscais)/PIB	
1981	GF	Volume de crédito das A.M. subsidiado/Total de crédito das A.M.	IPEA, SEPLAN (1982)
		Subsídios implícitos ao crédito (Cr\$ bilhões)	

OBS.: Os níveis de agregação do Setor Público são indicados por: G = as três jurisdições de Governo (Federal, Estadual e Municipal); G—EE = Governo excludive empresas estatais; EE = empresas estatais nas três jurisdições de Governo; GF = Governo Federal; EEF = empresas estatais no Governo Federal.

*Para a descrição das fontes, ver bibliografia.

incluam propriamente a retirada do Governo para suas “funções tradicionais”, mas a definição de um papel qualitativamente diferente a ser desempenhado pelo Setor Público. Nessa perspectiva, é imperativo localizar as medidas desestatizantes ou liberalizantes, numa moldura analítica mais ampla: a da *reforma da organização econômica brasileira*. Para isso, é imprescindível saber o que é o Setor Público no Brasil, como funciona, quais as características de seus processos decisórios. Não será mais suficiente reconhecer de fora para dentro o Setor Público, por seu tamanho. Afinal, tamanho não é documento...

Bibliografia

- BAER, W., KERSTENETZKY, I., e VILLELA, A. V. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 3 (4) :883-912, dez. 1973.
- COSTA, M. H. A discutida ampliação da intervenção estatal. *Conjuntura Econômica*, 1979.
- . Dimensão das transações e do *deficit* da União. *Conjuntura Econômica*, pp. 125-9, nov. 1982.
- DOELLINGER, C. von. Estatização e finanças governamentais. *Conjuntura Econômica*, pp. 103-6, jul. 1981.
- . Implicações da ação do Estado. *Conjuntura Econômica*, pp. 99-104, out. 1982.
- IPEA/SEPLAN. *Consolidação plurianual de programas de governo (CPPG) : 1982-1985*. Brasília, maio 1982.
- LANGONI, C. *Bases institucionais da economia brasileira*. Palestra na Escola Superior de Guerra em 4 de agosto de 1981.
- . *A crise mundial e o ajustamento da economia brasileira*. Palestra na Escola Superior de Guerra em 17 de setembro de 1982.

- LONGO, C. A. Uma quantificação do Setor Público. In: CASTRO, Paulo Rabello de, ed. *A crise do "bom patrão"*. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1982.
- MARTONE, C. L. A expansão do Estado empresário no Brasil. In: CASTRO, Paulo Rabello de, ed. *A crise do "bom patrão"*. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1982.
- MONTEIRO, J. V. Economia do crescimento do Setor Público. *Revista de Administração Pública*, 15 (2) :76-89, abr./jun. 1981.
- NISKANEN, W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine, 1971.
- SILVA, M. C. *Consolidação das contas do Tesouro Nacional: uma metodologia*. Mimeo, out. 1981.

(Originais recebidos em março de 1983.)

