

ipea

série monográfica

aspectos da participação do governo na economia

26

fernando rezende
jorge vianna monteiro
wilson suzigan
dionísio carneiro
flávio p. castelo branco

O debate recente sobre a participação do Estado na economia brasileira realçou a insuficiência do quadro teórico e da evidência empírica acerca da análise de níveis ótimos de intervenção. Muito frequentemente, a discussão sobre estatização concentra-se apenas numa das formas de intervenção, qual seja a produção de bens e serviços diretamente pelo Governo ou por empresas governamentais, ignorando outras dimensões igualmente relevantes como o controle de preços, o emprego de mão-de-obra e a compra de matérias-primas por entidades governamentais.

Os ensaios reunidos na presente coletânea buscam acrescentar evidências a respeito desses aspectos não convencionais da intervenção do Governo, bem como analisar as repercussões econômicas do controle de preços, do emprego público e do crescimento das empresas governamentais.

Em todos os casos reúnem-se e analisam-se informações inéditas procurando oferecer novas aborda-

gens para a avaliação dos resultados de uma crescente intervenção governamental na economia. Um aspecto até agora ignorado e que merece especial ênfase é o do emprego. Regra geral o emprego público é encarado como uma solução de caráter emergencial para atender problemas agudos de crises de desemprego, não obstante as evidências de um crescente desequilíbrio estrutural no mercado de trabalho. Tal desequilíbrio confere um caráter altamente prioritário a uma investigação mais ampla das possibilidades de o setor público vir a desempenhar um papel mais importante na formulação de uma política de emprego conforme sugere um dos trabalhos incluídos na presente coletânea. Nesse trabalho, a utilização do emprego público como instrumento de política econômica é amplamente analisada, principalmente no que se refere a possíveis resultados do ponto de vista da redução do subemprego urbano, do controle das migrações e da distribuição da renda.

**ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO
NA ECONOMIA**

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO

**INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO
E SOCIAL (IPEA)**

Presidente do Conselho de Administração

JOÃO PAULO DOS REIS VELLOSO
Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento

Presidente do IPEA

ÉLCIO COSTA COUTO
Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento

Instituto de Pesquisas (INPES)

HAMILTON CARVALHO TOLOSA
Superintendente

Instituto de Planejamento (IPLAN)

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE
Superintendente

Instituto de Programação e Orçamento (INOR)

ANTONIO ALVES DE OLIVEIRA NETO
Diretor-Geral

Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC)

JAYME COSTA SANTIAGO
Diretor

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

SERVIÇO EDITORIAL

Rua Melvin Jones, 5 — 28.º andar — Rio de Janeiro (RJ)



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
INSTITUTO DE PESQUISAS (INPES)
MONOGRAFIA N.º 26

aspectos da participação do governo na economia

Fernando Rezende
Jorge Vianna Monteiro
Wilson Suzigan
Dionísio Carneiro
Flávio P. Castelo Branco

RIO DE JANEIRO
IPEA/INPES
1976

Aspectos da participação do governo na economia, por Fernando Rezende e outros. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

184 p. (Brasil. IPEA/INPES. Monografia n.º 26)

1. Brasil — Política econômica. 2. Emprego público — Brasil. 3. Empresas estatais — Brasil. 4. Política de preços — Brasil. I. Silva, Fernando Antonio Rezende da. II. Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. III. Série. IV. Título.

CDD 330.981

CDU 338.98 (81)

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento.

Ver no final deste volume relação completa das obras editadas pelo IPEA.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ..	1
I – SOBRE A TEORIA DA ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA (Jorge Vianna Monteiro)	5
1.1 Introdução	5
1.2 – Elementos de uma Teoria da Organização Eco- nômica	7
1.2.1 A Economia como um Sistema de To- mada de Decisões	8
1.2.2 O Mecanismo ou Processo de Ajusta- mento	10
1.2.3 Um Exemplo Concreto	11
1.2.4 Centralização da Autoridade de Decisão	12
1.2.5 O Problema dos Incentivos	15
1.2.6 Eficiência? Que Eficiência? ...	17
1.3 – Um Estudo de Caso: a Organização de Tomada de Decisão de Política Econômica no Brasil ...	19
1.3.1 A Definição da “Organização Gover- namental” no Brasil	20
1.3.2 Características Operacionais da Organi- zação Governamental (1967/73)	23
1.3.2.1 Objetivos	24
1.3.2.2 Elementos Básicos	24
1.3.2.3 Mecanismos de Operação	25
1.3.2.4 Disfunções	26

1.4 -- Conclusão	27
BIBLIOGRAFIA	31
II -- O EMPREGO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA (Fernando Rezende e Flávio P. Castelo Branco) ...	35
2.1 -- Introdução	35
2.2 -- A Dimensão do Emprego Público no Brasil ...	40
2.2.1 -- As Fontes de Informações	40
2.2.2 -- A Dimensão do Emprego Público no Brasil	43
2.3 O Emprego Público nos Principais Centros Ur- banos	48
2.3.1 -- A Dimensão do Emprego Público, por Grupo de Municípios	48
2.3.2 -- O Emprego, por Setor de Atividade ..	50
2.3.3 -- Os Determinantes do Emprego Público	54
2.3.3.1 -- Hipóteses e Procedimentos	54
2.3.3.2 -- Os Resultados das Estimati- vas	57
2.4 -- O Emprego Público e a Atividade Econômica	64
2.4.1 -- Emprego Público e Políticas de Cres- cimento	66
2.4.2 -- Emprego Público e Migrações	69
2.4.3 -- Emprego Público, Distribuição de Ren- da e Qualidade da Vida	72
2.5 -- Conclusões e Recomendações ...	74
III -- AS EMPRESAS DO GOVERNO E O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA (Wilson Su- zigan)	77
3.1 -- Introdução	77
3.2 -- O Estado como Empresário	81
3.2.1 -- Breve Histórico da Experiência Brasi- leira	82
3.2.2 -- O Estado como Empresário nos Países de Industrialização Retardatária	91
3.2.3 -- Como as Empresas do Governo se Si- tuam na Economia Brasileira	96
3.2.3.1 -- Uma Nota Metodológica ..	96
3.2.3.2 -- Indicadores da Participação das Empresas do Governo na Produção de Bens e Ser- viços	101

3.2.3.3 – Observações Finais	106
3.3 – O Estado como Agente Financeiro	107
3.3.1 – Captação de Recursos ...	108
3.3.2 – Alocação de Recursos	110
3.3.3 – Observações Finais	115
3.4 – O Estado como Fonte de Demanda: os Investimentos das Empresas do Governo e dos Programas Setoriais e a Produção Interna de Bens de Capital	116
3.4.1 – Os Investimentos Programados	117
3.4.2 – A Política Econômica e os Estímulos à Produção Interna de Bens de Capital	119
3.4.3 – Resultados Iniciais das Medidas	122
3.4.4 – O Que É ainda Necessário	123
3.5 – Conclusão ...	124
3.5.1 – Participação do Estado na Economia Brasileira	125
3.5.1.1 – Participação Direta	125
3.5.1.2 – Participação Indireta	127
3.5.2 – O Papel do Estado na Economia Brasileira	128
3.5.3 – Observações Finais	129
APÊNDICE – RELAÇÃO DOS SETORES/RAMOS DE ATIVIDADES PARA A SELEÇÃO DAS EMPRESAS	131
IV – POLÍTICA DE CONTROLE DE PREÇOS INDUSTRIAIS – PERSPECTIVA TEÓRICA E ANÁLISE INSTITUCIONAL DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA (Dionísio Dias Carneiro Netto)	135
4.1 – Introdução	135
4.2 – Aspectos Agregativos dos Processos Inflacionários	136
4.2.1 – Introdução ...	136
4.2.2 – A Inflação nos Modelos Agregativos Dinâmicos	137
4.3 – Controle de Preços e Política Antiinflacionária	143
4.3.1 – Introdução	143
4.3.2 – Reajustes de Preços em Regime de Inflação	145
4.3.3 – Estratégia Gradualista e Controle de Preços	148

4.4 – Aspectos Institucionais do Controle de Preços Industriais no Brasil	152
4.4.1 – Introdução	152
4.4.2 – Objetivos Adotados na Política Brasileira de Controle de Preços	154
4.4.3 – Princípios Adotados na Legislação Brasileira sobre Controle de Preços	157
4.4.4 – Breve Apreciação sobre os Aspectos Institucionais . . .	163
4.5 Conclusões e as Tarefas de Pesquisa	166
BIBLIOGRAFIA . . .	171

LISTA DE TABELAS

I. 1	– Principais Mecanismos ou Processos de Ajustamento (Esquemas Teóricos de Planejamento) ...	11
I. 2	– Brasil – Organização Governamental: Níveis de Decisão – 1967/73	23
I. 3	– Critérios de Avaliação do Envolvimento do Governo na Economia	29
II. 1	– Evolução e Dimensão Relativa do Emprego Público no Brasil 1950 e 1973 ...	44
II. 2	– Evolução do Emprego Público, por Esfera de Governo	46
II. 3	– Evolução do Emprego Público, por Esfera de Governo na Administração Direta ...	47
II. 4	– Empregados Públicos, por Esfera de Governo – 1973	47
II. 5	– A Dimensão do Emprego Público, por Grupo de Municípios – 1970	49
II. 6	– O Emprego Público, por Setor de Atividade 1970	51
II. 7	– Emprego Público Médio por Mil Habitantes, por Setor de Atividade e Grupo de Municípios	52
II. 8	– Determinantes do Emprego Público	62

III. 1	– Estimativa da Representatividade da “Amostra” para os Setores Industriais – 1974 ...	100
III. 2	Empresas Selecionadas – 1974	102
III. 3	Participação Percentual dos Três Grupos de Empresas na Amostra, por Setores, segundo os Vários Critérios e suas Relações – 1974	103
III. 4	– Indústria de Transformação – Participação dos Três Grupos de Empresas na Amostra, por Categorias de Bens, segundo os Diversos Critérios e Relações	105
III. 5	– Principais Haveres Financeiros de Emissão do Sistema Financeiro e do Tesouro Nacional – 1974/75	109
III. 6	– Empréstimos ao Setor Privado pelo Sistema Financeiro, por Emprestadores Finais e Tipos de Instituições Financeiras – Participação Percentual sobre os Saldos em Fim de Anos Selecionados	111
III. 7	Empréstimos ao Setor Privado pelo Sistema Financeiro, por Emprestadores Finais e Tipos de Instituições Financeiras, segundo a Aplicação dos Recursos – Saldos em Fim de Período .	113
III. 8	– II PND: Investimentos em Infra-Estrutura Econômica e Indústria – 1975/79	118
IV. 1	Evolução da Legislação Brasileira de Controle de Preços	168
IV. 2	Brasil: Meios de Pagamento, Crédito, Produtos e Preços (Taxas Anuais de Crescimento – 1963/75)	168
IV. 3	– Número de Empresas Punidas pelo CIP no Período 1968/75	169

INTRODUÇÃO

O debate recente sobre a estatização da economia brasileira tornou a realçar a insuficiência da teoria econômica convencional para avaliar o grau de envolvimento do Estado na atividade econômica. Não surpreende, portanto, o fato de que a discussão permaneça, até agora, inconclusiva. De um lado, reúnem-se aqueles que, defendendo um ponto de vista contrário à estatização, preocupam-se em apresentar evidências de um crescente grau de intervenção do Estado na economia. De outro, aqueles que, embora aceitem a evidência, fornecem justificativas e apontam para o caráter não intencional dessa intervenção.

Qualquer tentativa de se imprimir um novo curso a esse debate exige que se adote uma nova abordagem nos estudos a esse respeito. Estes devem dar uma maior atenção: a) à tentativa de esboçar um quadro de referência mais amplo; b) à análise de aspectos não convencionais do envolvimento do Governo na economia; c) a mecanismos institucionais pelos quais se exerce o controle governamental.

A preocupação com um quadro de referência mais amplo é o tema principal do primeiro trabalho desta coletânea. O trabalho sugere que a referência analítica mais adequada para a discussão do papel do Governo na economia é a teoria da organização econômica. São discutidos os principais elementos dessa teoria, apresentando-se um estudo de caso sobre a organização governamental no Brasil com o objetivo principal de identificar os responsáveis pela decisão de política econômica em período recente. A autoridade de decisão, assim como o controle do fluxo de informações e a concessão de incentivos são os principais critérios apontados pelo trabalho para a avaliação do grau de envolvimento do Governo na economia, ao invés do critério tradicional, que se preocupa apenas com a produção direta de bens e serviços pelo setor público.

Os dois estudos seguintes exploram aspectos não convencionais da discussão sobre o papel do Governo na economia, destacando-se a análise do emprego público, do crédito oficial e de possíveis efeitos positivos da expansão de empresas públicas sobre o setor privado. A questão do emprego de mão-de-obra no Governo merece um destaque importante, tendo em vista as fracas perspectivas de uma solução automática para o problema de emprego em alguns países. A ênfase em critérios microeconômicos de eficiência no setor público contribuiu para que, até agora, fosse ignorada a possibilidade de o emprego de mão-de-obra no Governo vir a ser utilizado de forma mais explícita como instrumento de política econômica especialmente voltado para os objetivos de distribuição de renda e controle de migrações.

Quanto às empresas públicas, o aspecto inovador do trabalho refere-se à inclusão do setor financeiro e de estimativas preliminares sobre a demanda de bens de capital por parte das empresas governamentais face aos investimentos previstos no II PND. O trabalho preocupa-se em mostrar que a expansão das empresas governamentais em setores básicos da economia gera importantes economias externas que beneficiam principalmente o setor privado; ao invés de oferecer obstáculos à sua expansão, como parece ser a colocação usual do problema. Efeitos importantes sobre o setor privado decorrem ainda da

ação do Estado como agente financeiro. Incluindo a garantia oficial ao crédito imobiliário, o trabalho mostra que o Estado é responsável pela quase totalidade dos empréstimos ao setor privado para investimentos. Por outro lado, estimou-se, embora com dados parciais, que o Governo é responsável por cerca de 35% da demanda de bens de capital de produção interna.

Dentre os mecanismos institucionais, o controle de preços constitui uma prática freqüente na economia brasileira. O estudo final aborda este tema, buscando reunir argumentação teórica e evidência empírica sobre as principais formas de controle de preços utilizadas no País. O trabalho analisa a evolução do sistema de controle de preços no Brasil, as suas implicações econômicas e as potencialidades desse controle como instrumento coadjuvante no combate à inflação.

FERNANDO REZENDE

JORGE VIANNA MONTEIRO

I

SOBRE A TEORIA DA ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA *

JORGE VIANNA MONTEIRO

1.1 Introdução

São escassas as proposições analíticas quanto ao papel do Governo no sistema econômico. Embora o tema seja importante na controvérsia econômica contemporânea, é surpreendente o atraso analítico e metodológico nessa parte da teoria econômica.

Hurwicz (1960, p. 175) afirma:

“É necessário ainda muito trabalho teórico e empírico antes que o economista possa assessorar seriamente o político, em assuntos de organização econômica.”

* O autor agradece os comentários e sugestões feitos por Luiz Roberto A. Cunha a uma versão preliminar deste estudo.

Dez anos depois, o mesmo Hurwicz (1972, p. 89) oferece indicações de que o estado da arte continua insatisfatório:

“... os termos planejamento e mercado, tão centrais em certos debates, têm usos contraditórios. Galbraith (...) fala de ‘planejamento’ industrial ao descrever fenômenos que outro economista pode classificar no sistema de mercado, mas que Galbraith considera como eliminando as influências de mercado”;

e ainda:

“Contrariamente a uma impressão superficial, está longe de ser óbvio o que significa a assertiva de ‘o mercado livre com empresas individuais livres é o exemplo de uma completa descentralização das decisões de produção’.”¹

Assim sendo, não surpreende a pobreza da investigação empírica em temas relacionados à presença do Governo na economia, tais como planejamento e estatização. O sentido normativo com que em geral são conduzidos estudos e debates nessas áreas dificilmente encontra apoio analítico.²

¹ J. Tinbergen, *Central Planning* (Yale University Press, 1964), pp. 84-85.

² No caso brasileiro, são relevantes dois exemplos em que a preocupação normativa é introduzida através de conceitos (ou *slogans*) mais do que propriamente por referência a um modelo analítico. Um tema recorrente tem sido o da “estatização”, que por certo tem significados contraditórios. A preocupação tanto dos adeptos do liberalismo como dos que favorecem a expansão das atividades governamentais tem sido a de sugerir que a estatização é um mal e um bem, respectivamente. À falta de apoio analítico, recorre-se a rótulos para tipificar a economia brasileira, que seria um “modelo econômico de mercado”, uma “economia social de mercado” ou, ainda, segundo outros, um “capitalismo estatal”. Outro tema de grande tradição (pelo menos desde a disputa entre Gudin e Simonsen, na década de 30) é o do planejamento econômico. A preocupação essencial parece ser algo como a “eficiência” do planejamento. À falta de um modelo analítico; recorre-se a associações duvidosas entre o plano e o planejamento. Ver, a respeito, J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha (1973, 1974).

O presente trabalho parte do pressuposto que a referência analítica mais adequada para a discussão do papel do Governo na economia é a teoria da organização econômica.³ A Seção 1.2 sumaria aspectos relevantes dessa teoria, adaptados eventualmente ao contexto de uma economia nacional. O propósito desse sumário é muito mais o de esboçar os contornos de um quadro de referência e de suas ligações com problemas concretos do que exibir aspectos formais da teoria. Este último aspecto é coberto pelas referências bibliográficas apresentadas ao correr do texto e listadas ao final do estudo. À guisa de um estudo de caso, a Seção 1.3 apresenta o exemplo da tomada de decisões de política econômica no Brasil, em período recente. A Seção 1.4 sumaria os pontos principais do estudo, bem como sugere orientações para a continuidade de pesquisa sobre o tema.

1.2 Elementos de uma Teoria da Organização Econômica

De longa data, os debates sobre organização econômica se têm concentrado a nível da economia nacional.⁴ De fato, é uma questão tão relevante quanto complexa estabelecer a composição “ideal” entre Governo e setor privado, num sistema econômico, ou a “ordem econômica ótima” (Tinbergen, 1963).

³ São raras as referências explícitas a uma teoria da organização econômica. Aparentemente, as referências pioneiras são de J. Marschak (1954) e L. Hurwicz (1960 a).

⁴ O exemplo mais significativo é a chamada “controvérsia do socialismo econômico”, que se iniciou com E. Barone (1935) e envolveu, entre outros, F. Hayek (1935), O. Lange (1938), F. Taylor (1938), von Mises (1935), M. Dobb (1940) e A. Lerner (1944).

A organização econômica pressupõe uma partição da economia em componentes, como as empresas, os consumidores (o setor privado) e o Governo (ou, em certos contextos mais específicos, um órgão central de planejamento — OCP —, *à la* Lange). Cada um desses componentes segue padrões de comportamento amplamente discutidos na teoria econômica, em variados graus de realismo e sofisticação. Contudo, é importante notar que os modelos analíticos são muito reticentes quanto à interação *entre* os componentes da organização econômica. Igualmente são bastante questionáveis certos aspectos da teoria de política econômica, como modelo de comportamento do setor governo.

1.2.1

A Economia como um Sistema de Tomada de Decisões

A economia se constitui de um número de agentes que dispõem de certo conhecimento. Ou seja, supõe-se existir $n + 1$ agentes, um agente central (o “Governo”, o OCP, etc.) e n outros agentes (as empresas, por exemplo). Cada um se defronta com i variáveis em relação às quais não exerce controle (o que genericamente podemos chamar de “meio”) e i_i variáveis sobre as quais o agente exerce controle (suas ações).

O grau de conhecimento do Governo pode ser estabelecido em função das variáveis não controladas (Camacho, 1972):

- a) conhecimento sobre o “meio” (C_i^0);
- b) conhecimento sobre o que os demais agentes conhecem sobre o “meio” (${}_0f_i^i, i = 1, \dots, n$).

As empresas têm conhecimento ($C_i^i, i = 1, \dots, n$) quanto às variáveis que não controlam (*v.g.*, ações a serem tomadas pelas demais empresas). Tipicamente, supõe-se que no sistema econômico o Governo é uma unidade de controle (Kornai, 1971) ou um subsistema de informação (Neuberger, 1966).

Assim, podemos supor para o Governo uma *função de coordenação*, F_t , que associa a cada estado do conhecimento do Governo, no tempo t , um certo número de instruções ou decisões (d_t^1, \dots, d_t^n) , uma para cada um dos demais agentes, isto é:

$$(d_t^1, \dots, d_t^n) = F_t (C_t^0; o f_t^1, \dots, o f_t^n)$$

Igualmente, as empresas seguem uma regra de ação a_t^i que associa a cada estado do conhecimento C_t^i uma ação a_t^i dentre as diversas que lhes são disponíveis (conjunto A_t^i):

$$\psi_t^i (C_t^i, A_t^i) = a_t^i$$

O quadro seguinte sintetiza essas hipóteses:

Agentes \rightarrow \downarrow	Governo	Empresas	
		1 n
Governo	$C_t^0, o f_t^1, \dots, o f_t^n$	d_t^1	d_t^n
Empresa 1	a_t^1	C_t^1	
,	,		
,	,		
,	,		
,	,		
,	,		
Empresa n	a_t^n		C_t^n

O sistema econômico é, assim, caracterizado por:

$$\{F_t, \psi_t^1, \dots, \psi_t^n\}$$

1.2.2 O Mecanismo ou Processo de Ajustamento

Uma vez estabelecidas as hipóteses do modelo, o próximo passo é a caracterização do mecanismo ou processo de tomada de decisões, isto é, o algoritmo segundo o qual os agentes se inter-relacionam.

Assim, recebida a instrução d_t^i a i -ésima empresa toma a ação a_t^i :⁵

$$a_t^i = \psi_t^i[C_t^i, d_t^i, (o f_t^i)]$$

Os mecanismos de ajustamento se constituem na base da analogia teórica do planejamento econômico. Os algoritmos apresentados tentam captar aspectos essenciais do relacionamento entre um OCP e os demais agentes (usualmente, as empresas). Via de regra, tais algoritmos são de natureza walrasiana, isto é, há um período de "diálogo", sem ação, seguido por decisões de troca e produção.⁶ A interação entre o OCP e as empresas pode ser descrita por algoritmos de preço (o OCP emite mensagens de preço e recebe metas de produção), de quantidade (o OCP emite metas de produção e recebe preços) e mistos (preço e quantidade). A Tabela I.1 indica as principais contribuições, em cada tipo de mecanismo.

A análise desses mecanismos é razoavelmente padronizada (v.g., G. Heal, 1973) em termos de otimização (existência, processo de convergência e estabilidade), necessidades de informação (viabilidade e facilidade de cômputo, descentrali-

⁵ Essas ações não precisam ser idênticas para todas as empresas. W. Duffy e E. Neuberger (1972, p. 70) oferecem três razões para se prever diferenças de resposta: a) diferença na percepção de ações alternativas (o conjunto A_t^i); b) diferença na capacidade de avaliação da informação obtida; c) diferença nos objetivos das empresas.

⁶ Ou seja, há homogeneidade temporal. Para um mecanismo não *tâtonnement*, em que diálogos, decisões e ações se superpõem no tempo, ver J. Ledyard (1971) e T. Marschak (1959).

zação) e de outras propriedades (v.g., adaptação e situações não clássicas de indivisibilidades, rendimentos crescentes, efeitos externos, bens públicos, etc.).

TABELA I.1

PRINCIPAIS MECANISMOS OU PROCESSOS DE AJUSTAMENTO (ESQUEMAS TEÓRICOS DE PLANEJAMENTO)

Tipo	Mecanismo
De Preço	Taylor (1938); Malinvaud (1967) Lerner (1944) Lange (1938); Arrow-Hurwicz (1960) Koopmans (1957) Groves (1965)
De Quantidade	Kornai-Liptak (1965) Heal (1969) Weitzman (1970)
Mistos	Heal (1971) Aoki (1971)

1.2.3

Um Exemplo Concreto

Num âmbito mais restrito, seja um agente o Conselho Interministerial de Preços (CIP) e os demais agentes as empresas. Do ponto de vista do CIP, pode-se estabelecer: a) o conhecimento, C_i^o , disponível quanto ao “meio”: prioridades do Governo quanto ao crescimento econômico nos diferentes setores da economia, estimativas da taxa de inflação no ano (possivelmente estabelecidas a nível do Conselho de Desenvolvimento Econômico), reação presumida das empresas e da opinião pública em geral quanto ao controle de preços, etc.;

b) conhecimentos que o CIP sabe que as empresas têm (embora o CIP não disponha de tais informações), s_i^i : estrutura de custos das empresas, opções tecnológicas, condições de mercado, etc.

Por outro lado, as empresas têm conhecimento, C_i^i , sobre certas variáveis fora de seu controle: preços de produtos (em certos casos, de seu próprio produto), elementos da estrutura de custos e de produção, planos das demais empresas, etc.

A função de coordenação do CIP é tipicamente a de emitir decisões, d_i^i (resoluções), quanto a aumento de preços, instituir regulamentação sobre práticas contábeis, etc. As empresas determinam suas ações, ψ_i^i , que serão tipicamente os novos planos de produção, levando em conta as instruções, d_i^i .

1.2.4 Centralização da Autoridade de Decisão

Um dos atributos mais considerados no estudo da organização econômica é a definição e mensuração da autoridade de tomada de decisão. Isso nos conduz ao celebrado conceito de centralização (e descentralização). Tipicamente, os livros-texto tendem a transmitir a idéia de que é trivial a associação de descentralização ao funcionamento do mercado competitivo e a centralização ao planejamento. Há mesmo uma tendência a estabelecer o *tipo* de economia exclusivamente segundo esse conceito (v.g., Carson, 1973).

No caso presente, uma conceituação de grande apelo intuitivo seria considerar o sistema econômico acima descrito como (Camacho, 1972):

a) *centralizado (ou totalmente centralizado)* se para cada empresa e todo C_i^i , d_i^i é o único elemento de A_i^i (o conjunto de todas as ações possíveis que podem ser implementadas pela i -ésima empresa);

b) *descentralizado* (ou *totalmente descentralizado*) se para cada empresa e todo C_i^i , $d_i^i = A_i^i$, isto é, há margem de escolha para a ação da empresa.

Em nosso caso concreto do CIP, dependendo do tipo de mercado em que a empresa atua, o sistema tende a ser centralizado, no sentido definido acima. Todavia, na medida em que, por exemplo, a alteração da qualidade dos produtos possa ser considerada como uma dimensão do conjunto A_i^i , o sistema poderia revelar-se menos centralizado.

A controvérsia do socialismo econômico referida anteriormente⁷ destacou uma outra dimensão do problema: a viabilidade do cômputo de parâmetros pelo OCP e a transferência de informação ao OCP (Hayek, 1945).

Há, portanto, dois aspectos relevantes: de um lado, deve-se notar que a centralização (descentralização) é atributo de uma *dada* partição. De outro, que o mecanismo de ajustamento tem por vezes características distintas do ponto de vista da autoridade de decisão e do ponto de vista do fluxo de informações.

Hurwicz lembra, por exemplo, que o esquema de planejamento tipo Malinvaud (1967) é ao mesmo tempo descentralizado em termos de informação e centralizado quanto à autoridade de decisão (Hurwicz, 1972, p. 100). Desse modo, torna-se importante enfatizar também o aspecto do tipo de informação trocada entre os agentes do sistema econômico.

Outra vez, numa analogia com um caso concreto, a discussão corrente sobre estatização da economia brasileira tem sido colocada unilateralmente do ponto de vista da estrutura de decisão e da própria redefinição da partição (quem-decide-sobre-o-quê), ignorando-se os vínculos de informação entre os componentes (empresas e Governo).⁸

Ver nota de rodapé 3.

⁸ Ver Seção 1.3.2.

Hurwicz (1960 *a e b*, 1972) relaciona como atributos essenciais do fluxo de informações:

i) *o anonimato*:

i.1 — a resposta à informação recebida não depende da origem da informação mas apenas de seu conteúdo. Assim, por exemplo, o mecanismo de mercado tipo walrasiano seria anônimo, de vez que os ajustes nos preços dependem não de “lances” individuais mas da magnitude da demanda excedente.

i.2 — as informações devem ser não discriminatórias (simétricas) entre os agentes. Assim, tanto mais detalhado o planejamento governamental menor o anonimato e, igualmente, na relação entre empresas, qualquer exercício de poder de mercado invalida essa condição.

ii) *a privacidade* (ou a dispersão da informação): um agente não dispõe de conhecimento quanto à situação “interna” dos demais agentes.⁹

Pode-se notar que tanto maior, por exemplo, o número de empresas estatais na economia, tanto menor, em princípio, a dispersão da informação; igualmente, tanto maior o número de grandes empresas na economia, maior em princípio a privacidade.¹⁰

Nessa ordem de considerações, também poderíamos caracterizar o sistema de decisões (sistema econômico) pelo atributo da centralização (descentralização) informacional:

a) *centralizado* — quando em algum estágio do mecanismo de ajustamento o Governo possui toda a informação

⁹ De fato, essa observação é estritamente válida para uma situação inicial da troca de informações (“estágio zero”). Subseqüentemente, essa informação poderá ser obtida, porém só através da troca de mensagens entre os agentes.

¹⁰ Na literatura sobre empresas multinacionais, esse é um aspecto sempre lembrado no rol dos efeitos perversos de tais empresas face à política econômica.

relevante quanto ao “meio” e às ações pretendidas de todos os demais agentes;

b) *não centralizado ou descentralizado* — quanto há *privacidade e anonimato*.¹¹

Outra vez, tal conceituação se ajusta às idéias intuitivas de que a economia de mercado é descentralizada e a economia de comando (tipo URSS) é centralizada.

1.2.5

O Problema dos Incentivos

A definição da partição e a troca de informações são aspectos que, com maior ou menor ênfase, têm sido discutidos na literatura econômica. Todavia, uma questão relevante que está diretamente relacionada à *performance* do sistema tem sido pouco explorada pelos economistas. Trata-se do problema dos incentivos, tão crucial à implantação das diretrizes do planejamento e da política econômica em geral.

Tradicionalmente um elemento essencial das análises das economias de comando,¹² os incentivos têm sido tratados em casos isolados no contexto das economias ocidentais. Um exemplo é o esquema de participação de receitas entre níveis

¹¹ A rigor, a definição de um sistema informacionalmente descentralizado se dá num contexto mais limitado. Ver Hurwicz (1960 *b*, definição n.º 10, p. 36; e 1972, p. 106).

¹² A. Brown e E. Neuberger (1968, p. 407) consideram os incentivos como um dos “mecanismos do planejamento” nas economias tipo URSS. M. Ellman (1973, pp. 42-44) distingue no mesmo contexto três tipos de incentivos vinculados: ao cumprimento do plano; à adoção de planos tensos; e à obtenção de “resultados elevados”. Uma idéia central da “reforma econômica” na União Soviética é justamente a redefinição do esquema de pagamento de bônus a dirigentes empresariais e à mão-de-obra em geral.

de governo, quando elevadas somas de recursos federais são canalizadas para órgãos estaduais e municipais.¹³

O termo incentivo é aqui utilizado num sentido amplo de mecanismos institucionais que induzem à ação. Assim, podemos considerar não só os incentivos pecuniários (v.g., remunerações vinculadas ao desempenho) como os não-pecuniários (em variados graus de coerção).¹⁴

É importante notar que num mecanismo de ajustamento ou num sistema econômico o esquema de incentivos não é uma dimensão autônoma. Assim sendo, surge o problema de sua compatibilidade face às demais propriedades do mecanismo. À guisa de exemplo, considere-se um aspecto da economia brasileira na atualidade. Os incentivos às exportações e ao setor industrial em geral (via CDI) parecem ser um elemento muito mais poderoso no condicionamento das decisões do empresário privado do que a presença das empresas estatais. Não obstante, esse aspecto tem sido ignorado no debate corrente da "estatização". Por certo, a "desestatização" pode ser considerada no quadro dos incentivos à empresa privada. Nesse contexto, uma questão provocante seria indagar quanto a um possível conflito entre o desempenho ótimo da economia (digamos, um crescimento acelerado), o esquema de incentivos (digamos, uma limitação às empresas estatais e forte apoio ao setor privado) e as necessidades de informação do Governo

¹³ O que necessariamente não implica que todo e qualquer esquema de participação de receitas atinja os objetivos desejados. Para uma interessante avaliação desse tipo de incentivo na área educacional, ver D. Cohen e outros (1973).

¹⁴ Um esquema de incentivos é não-coercivo se

$$\psi_i^i(C_t^i, I_t^i) = \psi_i^i(C_t^i, A_t^i)$$

onde I_t^i é o incentivo recebido pelo i -ésimo agente, no período t , tem preferências bem definidas no conjunto de ações possíveis A_t^i . Ou seja, a expressão acima indica que o incentivo não-coercivo respeita as preferências do agente.

(digamos, um planejamento “indicativo”). No plano das discussões sobre o *design* de mecanismos de alocação de recursos, Hurwicz (1973, p. 24) pondera que devem ser feitas concessões em pelo menos uma dessas direções. Nesse sentido, pode-se conjecturar que o desempenho de uma economia nacional (a taxas de crescimento elevadas, por exemplo) esteja significativamente dependente do grau de participação do Governo na economia. Assim, é relevante estabelecer em que medida devem ser feitas alterações nos mecanismos de ajustamento de modo a favorecer o desempenho da economia. Todavia, essa é uma posição pouco ortodoxa: trata-se de tomar a organização econômica e o mecanismo de ajustamento como *incógnitas* do problema.

1.2.6

Eficiência? Que Eficiência?

Nessa ordem de considerações, é razoável admitir-se que o conceito tradicional de eficiência (de um mecanismo de ajustamento como o mercado ou o planejamento, ou de um sistema econômico) é muito limitado. Como mencionado anteriormente, a própria “controvérsia do socialismo econômico” deu relevo a uma nova dimensão de eficiência. Hayek (1945, p. 258) louva o mecanismo de mercado em sua capacidade de utilizar a informação,

que está dispersa por todos os indivíduos na sociedade e assim não é disponível a ninguém, em sua totalidade”.

Lindbeck (1971, p. 96) considera que tanto na avaliação da competição *versus* não-competição (monopólio) como da competição *versus* planejamento é relevante considerar ao lado

da eficiência alocativa (estática e dinâmica) e tecnológica (estática e dinâmica) a *eficiência na informação e coordenação*:

“... como alcançar tanto a *informação* necessária para os *decision makers* e a *coordenação* apropriada de suas decisões — com o menor uso possível de recursos (administrativos e outros) escassos”.

É uma questão ainda em aberto em que medida essas dimensões de eficiência se inter-relacionam. De fato, até aqui parece ter sido possível estabelecer essa ligação apenas em contextos mais específicos, isto é, dado um mecanismo de ajustamento (v.g., Hurwicz, 1960 *b*). Embora o significado do tema possa parecer acadêmico, é de se notar sua relevância na avaliação do desempenho de um sistema econômico e de planejamento.¹⁵

O desempenho de uma dada organização de tomada de decisões (de política econômica, de planejamento, etc.) está criticamente relacionado à sua capacidade de receber, processar e gerar informações. Todavia, o reverso também é verdadeiro: um certo padrão de eficiência na informação pode ser obstado por uma organização com características operacionais inconvenientes. O estudo de caso apresentado na Seção 1.3 possibilita uma visão mais restrita desse problema, na medida em que a forma da organização de decisão de política econômica possa condicionar o rendimento (eficiência) das decisões tomadas. De modo geral, a chamada teoria quantitativa de política econômica contorna o problema ao tomar essa organização como um dado e considerar um único nível de decisão (o *policy maker*).

¹⁵ Com efeito, é estonteante o vazio das análises das diferentes experiências de planejamento econômico. A única proximidade de um critério de avaliação acaba sendo a comparação entre as metas previstas e realizadas do plano. O padrão desses estudos é bem exemplificado por Waterston (1971).

1.3 Um Estudo de Caso: a Organização de Tomada de Decisão de Política Econômica no Brasil¹⁶

A política econômica tanto quanto o planejamento são exemplos de tomada de decisão.¹⁷ Em contraste com atividades reais, como a produção e o consumo, a política econômica é essencialmente resultante de um processo de controle. A teoria econômica em geral não dissocia esses dois aspectos. Assim, por exemplo, a firma é caracterizada por sua função de produção que descreve a relação entre estoque de fatores e o fluxo de produção, transporte, etc. O aspecto de controle, isto é, as decisões que originaram a atividade de produção propriamente dita, não fica explícito. Portanto, é necessário que se tenha um conceito de organização mais apropriado para se tratar esses aspectos de controle, que no caso em estudo são fundamentais.¹⁸ De fato, a “organização governamental” é muito típica, de vez que ela “produz” essencialmente decisões de política.

Um conceito de organização mais adequado é o de um grupo de pessoas que atuam num certo propósito.¹⁹ Esse conceito é operacional no sentido de que sempre se poderá, com

¹⁶ Esta seção resume resultados obtidos numa pesquisa sobre planejamento e coordenação econômica no Brasil, desenvolvida no Departamento de Economia da PUC-RJ em 1975. Ver, a respeito, J. V. Monteiro (1975).

¹⁷ Quanto a serem exemplos distintos ou não, ver J. March e H. Simon (1958, p. 200) e Y. Dror (1968, p. 13).

¹⁸ E. Neuberger (1966) utiliza a noção de função de produção para analisar a função de controle exercida pelo Governo no sistema econômico. Os resultados obtidos são, porém, pouco operacionais e a interpretação quase sempre forçada.

¹⁹ Recentemente, esse conceito entrou em moda com o ressurgimento da teoria de *teams*. Ver J. Marschak e R. Radner (1972).

maior ou menor precisão, enumerar as pessoas que compõem uma dada organização. Nessa organização, pode-se distinguir uma unidade real e uma unidade de controle.²⁰ Por exemplo, se a organização é o CIP, o conselho formado por um grupo de ministros (Decreto n.º 63.196, de 29/08/1968) é a unidade de controle e a Secretaria Executiva a unidade real em que parte desses controles se materializa ou toma a forma física de uma resolução. Assim, há que distinguir o duplo sentido do termo conselho: como aparece na sigla CIP e como unidade de controle do CIP. Este estudo é basicamente relacionado a esse segundo sentido.

Em princípio, a definição das diversas suborganizações que compõem a organização governamental, envolvidas na tomada de decisão de política econômica, seria uma tarefa simples. Todavia, um organograma ou um conjunto de atribuições legais ou formais dessa organização não seria, para nossos propósitos, uma aproximação razoável.²¹ De fato, o interesse é no desempenho efetivo da organização.

1.3.1 A Definição da “Organização Governamental” no Brasil

A delimitação dessa organização esbarra em dois tipos básicos de dificuldades:

i) A determinação de “níveis de decisão” só poderá ser inferida através de um conjunto de atributos indiretos, tais como: âmbito das decisões (sua variedade e evolução); atua-

²⁰ A unidade “é uma simples abstração; serve ao propósito de gerar no modelo as atividades que ocorrem dentro da organização” (Kornai, 1971, p. 38).

²¹ Essa metodologia nos conduziria a tentar identificar as pessoas que atuam num “sistema de decisão” composto de: a) coleta de política e fixação de objetivos; b) decisão administrativa; c) coleta e armazenamento de dados; d) processamento de dados; e) planejamento; f) pesquisa; g) ensino, treinamento e formação de quadros.

ção na fase de formulação e no detalhamento e execução da política; um indicador de atividade, como a frequência de atos formais (resoluções, portarias, etc.) ou mesmo de reuniões; amplitude de sua composição (número de pessoas e sua evolução).

Por certo, tais atributos não se excluem uns aos outros e, ademais, a simultaneidade das decisões por vezes impede que se estabeleça quando uma política está sendo formulada ou executada. Assim, por exemplo, quando a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) atua no acompanhamento dos preços dos gêneros alimentícios, isso tanto pode representar uma subpolítica de abastecimento e de preços como execução da política decidida a nível do Conselho Nacional do Abastecimento (CONAB) ou Conselho Monetário Nacional (CMN).

ii) A tomada de decisão de política econômica é em certa medida informal e talvez mesmo imperceptível às próprias pessoas envolvidas (Dror, 1968, cap. 2). Assim, é sempre sujeita a qualificações a adoção de padrões rígidos para descrever e analisar a organização governamental.

Nesse sentido, quando se menciona uma organização como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) a referência é de um conjunto de medidas típicas da atribuição do CDI mais do que de medidas surgidas de atos formais do CDI. Para tanto, não apenas as resoluções do CDI (atos formais de sua unidade de controle) mas outros documentos (v.g., portarias interministeriais, decretos) seriam também evidências de atividade do CDI. Do mesmo modo, seria ilusório tentar estabelecer (especialmente no período 1967/73) a atividade do CMN apenas pelas resoluções do Banco Central (Monteiro e Cunha, 1973).

A complexidade da atividade econômica se traduz na complexidade da estrutura de informações que envolve a organização governamental e, em decorrência, essa organização vai alterando-se para desempenhar de modo mais "adequado" suas atividades de controle (Kornai, 1971, pp. 62 e 91). Nesse

sentido, na década de 60, particularmente de 1967 em diante, a organização governamental (federal) de tomada de decisão de política econômica já se apresentava bastante complexa. Essa complexidade é observada não apenas em termos de fluxo de informações (v.g., mais desagregado, maior variedade de canais) como na própria estrutura organizacional que evoluiu de uma relativa associação para uma hierarquia ou quase-hierarquia.²²

O caso aqui apresentado é uma aproximação razoável para o período 1967/73, que, além de ser um longo período de observação, apresentou uma invariância de *policy makers*, tornando em princípio razoável pensar-se que a evolução da organização represente diretamente uma adaptação às novas necessidades de decisão de política, muito mais que o reflexo de mudanças de pessoas na organização.

A Tabela I.2 esquematiza a composição da organização de tomada de decisões de política econômica no Brasil, no período 1967/73. A enumeração das suborganizações em cada nível de decisão não pretende ser exaustiva. Apenas indica o grupo mais atuante e sem descer ao detalhe setorial (apenas como exemplo se indica, no segundo nível, o Conselho Nacional de Siderurgia — CONSIDER). Uma simplificação adicional — que todavia não parece afetar o sentido das conclusões — é a exclusão de subordinatóes regionais (v.g., SUDENE) e “empresas estatais”.

²² Uma organização em que nenhuma suborganização (h_i) é superior a outra é uma associação. Uma hierarquia numa seqüência de decisões ou de políticas é uma organização em que:

i) para cada par (h_i, h_j) ou uma é subordinada nessa decisão à outra ou ambas são subordinadas a uma terceira h_k ;

ii) se uma h_i é subordinada à outra, há uma cadeia única de supervisores sucessivos (nessa política) ligando as duas.

Numa quase-hierarquia a supervisão ocorre entre pelo menos um par (h_i, h_j), porém os membros não precisam estar relacionados um ao outro por uma cadeia de supervisão simples e mais de uma h_i pode ser supervisora.

TABELA I.2

BRASIL — ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL: NÍVEIS DE DECISÃO — 1967/73

Conselho Monetário Nacional
(CMN)

Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)
Conselho Interministerial de Preços (CIP)
Conselho de Política Aduaneira (CPA)
Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX)
Conselho Nacional de Siderurgia (CONSIDER)
.....

Ministros

Banco Central (BC), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB)

1.3.2

Características Operacionais da Organização Governamental (1967/73)

A análise do comportamento dessa organização é, por certo, bastante complexa²³ e fugiria aos propósitos deste trabalho. Todavia, utilizando-se um quadro conceitual bastante genérico, à semelhança de análises feitas por Marschak (1973), Brown-Neuberger (1968) e outros, no contexto das economias de comando, pode-se antever importantes características do funcionamento da organização que exemplificam alguns aspectos abordados na Seção 1.2.

²³ A avaliação do desempenho de uma organização é um tema recorrente na literatura de Administração e sobre organizações em geral. Independentemente da multiplicidade de critérios utilizados, há razoáveis dificuldades de mensuração. Ver, a respeito e para uma bibliografia sobre o tema, Steers (1975).

A organização descrita anteriormente pode ser avaliada em termos de seus *objetivos, elementos básicos, mecanismos de operação e disfunções*, conforme sumariado a seguir.

1.3.2.1 *Objetivos*

Centralização — Em função dos objetivos da política econômica (crescimento acelerado e redução da inflação) a organização governamental centralizou não apenas a tomada de decisão como o controle de sua implantação, sendo o CMN a organização central. Nesse sentido, o CMN passou a envolver um número crescente de *policy makers* de outros níveis da organização; simultaneamente, tomou-se uma maior variedade de decisões (“políticas”) e aumentou a frequência de suas decisões externas.²⁴ Subsidiariamente, no segundo nível de decisão, essa centralização teve por consequência a limitação da atuação de suas suborganizações, cabendo-lhes o detalhamento de medidas específicas (de controle de preços, de incentivo industrial, etc.) face às decisões do CMN.

1.3.2.2 *Elementos Básicos*

Decisões em colegiado — A complexidade do fluxo de informações, assim como das decisões, conduziu à formação do segundo nível de decisão. Criou-se a organização tipo colegiado, que desempenha atividades de informação e controle específicas e atende em parte ao problema da interpenetração das diferentes “políticas”. Em decorrência, observou-se uma perda de autonomia a nível dos ministros *per se*. Em princípio,

²⁴ As decisões externas do CMN são as instruções ou outro tipo de informação que o CMN envia para as unidades de controle nos demais níveis.

esse tipo de característica poderia ser visto como a formalização de contatos horizontais informais. Contudo, um objetivo da organização é precisamente a centralização da decisão e do controle da política econômica.

1.3.2.3

Mecanismos de Operação,

Unificação de critérios de decisão — A centralização e a formação de colegiados permitem a interligação de decisões sob critérios e prioridades macroeconômicas mais homogêneas.²⁵

Simplificação na decisão administrativa — O relacionamento horizontal das organizações dos demais níveis era promovido nos dois primeiros níveis de decisão, favorecendo em consequência a implementação das políticas. Paralelamente, tinha-se acesso à informação comum, favorecendo também a unificação dos critérios de decisão. Esse é possivelmente o tipo de informação mais complexo de ser avaliado na organização.

Ênfase em decisões consistentes — Formalizando grande parte das decisões há um volumoso fluxo de informações “orçamentárias”, tais como orçamento da União, OPI, orçamento monetário, planos de aplicação de recursos de fundos do PIS, PASEP, PROTERRA, FUNAGRI, e de suborganizações mais executivas (IBC, BNDE, BC), integrantes do quarto nível de decisão. De fato, essa conciliação orçamentária em boa parte se superpõe e permite uma visão quantitativa de boa parte das decisões tomadas.

Aumento dos comandos na economia A centralização na organização, aliada às suas necessidades de informação,

²⁵ É interessante notar que as discussões sobre critérios de decisão raramente têm sido consideradas sob esse ângulo. Em geral, a ênfase é ao nível de execução (análise de projetos). Ver Monteiro e Cunha (1973).

conduz à maior freqüência de decisões que não gozam das propriedades de privacidade e anonimato mencionadas na Subseção 1.2.4. Nesse sentido, fica substancialmente alterado o relacionamento setor governo/setor privado na economia como um todo.²⁶

1.3.2.4

Disfunções

Disfunções no planejamento — Há pelo menos dois aspectos importantes:

i) decisões típicas de planejamento foram tomadas fora da organização formal de planejamento, o que se acentua pela centralização do controle da política econômica a nível dos órgãos colegiados;

ii) o plano tornou-se um documento técnica e operacionalmente redundante, por não refletir os critérios de decisão que orientam a formulação da política econômica. Em decorrência, é o orçamento da União, e não o plano, o documento mais representativo do planejamento.

Ineficiências administrativas — Por necessidades do controle da política econômica observou-se uma vinculação executiva dos colegiados ao Ministério da Fazenda. Decorrem daí certas ineficiências “microeconômicas” nessa organização, tais como: uma divisão de áreas de influência entre alguns ministérios; as instruções baixam aos demais níveis da organização revestidas da “autoridade” do expedidor, introduzindo um regime de canais prioritários, ou de “seletividade de instruções”; com o plano redundante o horizonte de planejamento tende a ser encurtado.²⁷

²⁶ O que poderia ser visto como uma “conseqüência não desejada”, na medida em que o resultado perseguido pela política econômica fosse “o modelo econômico de mercado” (I PND, especialmente Capítulo II, p. 17).

²⁷ O que muitos atribuiriam ao espírito “pragmático” do *policy maker*.

1.4 Conclusão

É uma conjectura mais geral deste estudo que o desempenho de uma economia nacional está criticamente relacionado ao tipo de sua organização. O reconhecimento dessa conjectura é menos trivial do que a princípio se poderia supor, na medida em que ele permite a utilização de conceitos, proposições e teoremas desenvolvidos em contextos bem mais restritos. Assim, a discussão de compatibilidade de incentivos no âmbito de um esquema de alocação de recursos pode servir de suporte analítico à constatação razoavelmente óbvia da possibilidade de um *trade-off* entre crescimento e estatização na economia brasileira.

Com efeito, um ponto enfatizado logo no início deste estudo é a trivialidade meramente aparente de certas afirmações ou *slogans*.

Em apoio à linha analítica desenvolvida ao longo do estudo, são oferecidas evidências esparsas do caso brasileiro. Em adição, pode-se mencionar dois outros exemplos relevantes quanto à conjectura mencionada acima.

1) A “reforma econômica” (às vezes também referida como reforma do “mecanismo econômico”), que vem sendo empreendida desde a década de 60 nas economias de comando da Europa Oriental.

Essa reforma caracteriza-se pela introdução de alterações desde o âmbito estritamente governamental (*v.g.*, a passagem da organização ministerial de regional a setorial) até as mudanças no papel das unidades de controle (planejamento): substituição de “indicadores de sucesso” em geral por parâmetros, como vendas e lucros; maior autonomia de decisão a nível de associações de empresas; alterações no sistema de preços, etc.²⁸

²⁸ Apenas as fontes ocidentais já apresentam uma colossal literatura sobre a “reforma econômica”. Entre as referências mais significativas, Fedorenko (1971), Nove e Nuti (1972), Ellman (1973), Bornstein (1973), Csapó (1975).

2) Um exemplo mais restrito, conquanto bastante significativo, é a discussão corrente nos EUA quanto à instituição de um “sistema nacional de planejamento” na economia norte-americana.²⁹ O argumento básico dos promotores do sistema é a centralização da informação a nível de um OCP (o que teria implicações como a unificação de centros de decisão e de coleta de informações) e a redefinição no relacionamento do Governo (OCP) e as empresas, de modo a garantir um desempenho mais estável (especialmente em termos de emprego) da economia.

Uma tentativa de operacionalizar o esquema de referência analítico desenvolvido na Seção 1.2 é indicada na Tabela I.3, cujos critérios envolveriam:

a) O problema de quem-decide-sobre-o-quê (ou da autoridade de decisão). Sob esse aspecto, é importante determinar não apenas o grau de controle exercido pelo Governo sobre as empresas privadas, como o controle dentro do próprio agregado “Governo”. Um exemplo significativo no caso brasileiro (e que tem sido eventualmente citado no “debate da estatização”) é o da vinculação das empresas públicas à “organização governamental”. Pode-se argumentar que a simples adição da atividade de investimento das empresas estatais aos investimentos do Governo, propriamente dito, fica bastante qualificada no caso de haver um centro único de decisão (decisões interdependentes) ou não.

Igualmente parece relevante a exploração feita na Seção 1.3 quanto à caracterização da organização governamental, especialmente quando se sabe que a própria estrutura dessa organização pode induzir a um relacionamento específico do Governo com o setor privado.

²⁹ Ver, sobre o assunto: “The Initiative Committee for National Economic Planning, “For a National Economic Planning System”, in *Challenge* (março-abril, 1975), pp. 51-53; “A New Push Behind Planning”, in *Business Week* (10/3/1975), p. 21; “The Full Employment and Balanced Growth Act of 1976”, in *Challenge* (maio-junho, 1976), pp. 56-68.

TABELA I.3

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO ENVOVIMENTO DO GOVERNO NA ECONOMIA

Critérios	Atributos	Indicadores
Autoridade de decisão	Grau de centralização	Níveis de decisão governamental. Organização de tomada de decisões de política econômica: características operacionais. Restrições impostas às decisões das empresas privadas.
Fluxo de Informações Padrão	Vertical, Horizontal	Existência e atuação de órgãos setoriais de coordenação.
Tipo	Anonimato, Privacidade	Nível da especificidade da organização governamental. Informações que as empresas devem suprir ao Governo (e. g., custo, produtividade, tecnologia).
Incentivos Padrão	Pecuniários, não pecuniários	Existência e distribuição dos incentivos e controles por setor da economia.
Tipo	Grau de coerção	Representatividade dos incentivos (desincentivos) nos índices de rentabilidade e/ou de atividade das empresas.

b) O problema da informação. Atualmente, em vários setores da economia brasileira nota-se uma articulação entre empresas *através* de um órgão de coordenação do Governo. Assim, por exemplo, é através do CONSIDER que as empresas siderúrgicas estabelecem seus programas de produção e importação. Um esquema alternativo seria a ligação horizontal entre as empresas, dispensando a intermediação governamental.

Em princípio, tanto maior será a centralização da economia quanto maior a utilização de canais de comunicação verticais (como no exemplo do CONSIDER).

A distinção acima refere-se ao padrão de informação. Igualmente, deve-se distinguir quanto ao tipo ou conteúdo das informações trocadas entre Governo e empresas. A característica do aumento dos comandos na economia brasileira, mencionada na Seção 1.2 deste estudo, é um exemplo importante. Especialmente em decorrência do controle de preços, observa-se uma alteração do conteúdo das informações supri-

das pelas empresas ao Governo e vice-versa. Também a expansão dos financiamentos oficiais a projetos do setor privado tem contribuído para que o Governo passe a dispor de uma visão "interna" das empresas.³⁰

c) O problema dos incentivos. É razoável supor-se que uma forma alternativa (ou complementar) à participação empresarial do Governo seja a utilização de um esquema de incentivos que atue sobre o *pay off* das empresas, isto é, alterando as conseqüências dos seus atos.³¹ Tipicamente, esses incentivos tomam a forma pecuniária, embora em certas conjunturas se possa recorrer a outras formas. Como a tabela sugere, a interdependência entre Governo e setor privado deve também ser examinada à luz da existência e da representatividade (ou efetividade) desses incentivos na tomada de decisão empresarial.

Por certo, essas três dimensões (autoridade de decisão, fluxo de informações e incentivos) são interligadas, o que torna o modelo analítico ainda mais complexo. Contudo — como o autor espera ter deixado claro ao longo deste estudo — há vantagens em reconhecer explicitamente esses diferentes aspectos.

³⁰ Incidentalmente, vale a pena comentar que um órgão como o CIP talvez seja a melhor aproximação concreta da noção de "órgão central de planejamento" (OCP), como aparece nos esquemas teóricos de planejamento mencionados na Subseção 1.2.2.

³¹ Duffy e Neuberger (1972, p. 79) isolam esse aspecto na definição do sistema econômico descentralizado ("descentralização manipulativa").

BIBLIOGRAFIA

- AOKI, M. (1971). "Investment Planning in an Economy with Increasing Returns". *Review of Economic Studies*. Vol. 38 (julho), pp. 273-280.
- ARROW, K., e L. HURWICZ (1960). "Decentralization and Computation in Resource Allocation". E. Pfouts (ed.). *Essays in Economics and Econometrics in Honour of Harold Hotelling*. University of North Carolina Press, pp. 34-104.
- BARONE, E. (1935). "The Ministry of Production in the Collectivist State". F. von Hayek (ed.). *Collectivist Economic Planning*, pp. 245-290.
- BORNSTEIN, M. (ed.) (1973). *Plan and Market: Economic Reform in Eastern Europe*. Yale University Press.
- BROWN, A., e E. NEUBERGER (eds.) (1968). "Basic Features of a Centrally Planned Economy". *International Trade and Central Planning: An Analysis of Economic Interactions*. University of California Press, pp. 405-415.
- CAMACHO, A. (1972). "Centralization and Decentralization of Decision Making Mechanisms: A General Model". *Jahrbuch Der Wirtschaft Osteuropas*. Munchen: Gunter Olzog Verlag, pp. 45-65.

- CARSON, R. (1973). *Comparative Economic Systems*. New York: Mac-Millan.
- COHEN, D., W. McCANN, J. MURPHY e T. VAN GEEL (1973). "Revenue Sharing as an Incentive Device: The Experience with Title I of the Elementary and Secondary Education Act". B. Stein (ed.). *Incentives and Planning in Social Policy*. Chicago: Aldine, pp. 93-115.
- CSAPÓ, L. (1975). "The Hungarian Reform: Towards a Planned Guided Market Economy". E. Kirschen (ed.). *Economic Policies Compared: West and East*. Amsterdam: North Holland, pp. 60-162.
- DOBB, M. (1940). *Political Economy and Capitalism*. New York: Mac-Millan.
- DROR, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Pennsylvania: Chandler.
- DUFFY, W., e E. NEUBERCER (1972). "Toward a Decision Theoretic Approach to the Study of Economic Systems". *Jahrbuch Der Wirtschaft Osteuropas*, pp. 67-85.
- ELLMAN, M. (1973). *Planning Problems in the USSR*. Cambridge University Press.
- FEDORENKO, N. (1971). "Economic Reform in the USSR". *Recherches Economiques de Louvain* (outubro), pp. 193-199.
- GROVES, T. (1972). "Market Information and the Allocation of Resources in a Dynamic Team Model". *Joint Automatic Control Conference of the AACC*. Stanford, pp. 8-17.
- HAYEK, F. von (ed.) (1935). *Collectivist Economic Planning*. Londres: Routledge.
- (1945). "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review* (setembro), pp. 519-530.
- HEAL, G. (1969). "Planning Without Prices". *Review of Economic Studies*. Vol. 36 (julho), pp. 346-362.
- (1971). "Planning, Prices and Increasing Returns". *Review of Economic Studies*. Vol. 38 (julho), pp. 281-294.
- HURWICZ, L. (1960 a). "Conditions for Economic Efficiency of Centralized and Decentralized Structures". G. Grossman (ed.). *Value and Plan*. California University Press, pp. 162-183.
- (1960 b). "Optimality and Informational Efficiency in Resource Allocation Process". K. Arrow e outros (eds.). *Mathematical Models in the Social Sciences 1959*. Stanford, pp. 27-46.

- (1972). "Centralization and Decentralization in Economic Process". *Jahrbuch Der Wirtschaft Osteuropas*, pp. 87-113.
- (1973). *The Theory of Economic Planning*. Amsterdam: North Holland.
- (1973). "The Design of Mechanisms for Resource Allocation". *American Economic Review* (maio), pp. 1-30.
- KOOPMANS, T. (1956). *Three Essays on the State of Economic Science*. New York: McGraw Hill.
- KORNAI, J., e T. LIPTAK (1963). "Two Level Planning". *Econometrica*. Vol. 33 (janeiro), pp. 141-169.
- KORNAI, J. (1971). *Antiequilibrium*. Amsterdam: North Holland.
- LANGE, O. (1938). "On the Economic Theory of Socialism". B. Lippincot (ed.). *On the Economic Theory of Socialism*. University of Minnesota Press, pp. 57-142.
- LEDYARD, J. (1971). "A Convergent Pareto — Satisfactory Non Tatonnement Adjustment Process for a Class of Unselfish Exchange Environments". *Econometrica*. Vol. 39 (maio), pp. 467-497.
- LERNER, A. (1944). *The Economics of Control*. New York: MacMillan.
- LINDBECK, A. (1971). "Efficiency of Competition and Planning". M. Kaser e R. Portes (eds.). *Planning and Market Relations*. Londres: MacMillan, pp. 83-107.
- MALINVAUD, E. (1967). "Decentralized Procedures for Planning". E. Malinvaud e M. Bacharach (eds.). *Activity Analysis in the Theory of Growth and Planning*. MacMillan, pp. 170-208.
- MARCH, J., e H. SIMON (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- MARSCHAK, J. (1954). "Towards an Economic Theory of Organization and Information". R. Thrall e outros (eds.). *Decision Processes*. New York: Wiley, pp. 187-220.
- MARSCHAK, J., e R. RADNER (1972). *Economic Theory of Teams*. Yale University Press.
- MARSCHAK, T. (1959). "Centralization and Decentralization in Economic Organizations". *Econometrica* (julho), pp. 399-430.
- (1973). "Decentralizing the Command Economy: The Study of a Pragmatic Strategy for Reformers". M. Bornstein (ed.). *Plan and Market: Economic Reform in Eastern Europe*, pp. 23-63.

- MISES, L. von (1935). "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth". F. Hayek (ed.). *Collectivist Economic Planning*, pp. 87-130.
- MONTEIRO, J. V., e L. R. A. CUNHA (1973). "A Organização do Planejamento Econômico: o Caso Brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico* (dezembro), pp. 1045-1064.
- (1974). "Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico no Brasil, 1934-1963". *Pesquisa e Planejamento Econômico* (fevereiro), pp. 1-24.
- MONTEIRO, J. V. (1975). "Política Econômica: A Tomada de Decisão Governamental". Departamento de Economia, PUC/RJ. *Documento de Discussão n.º 14* (abril), mimeo.
- NEUBERGER, E. (1966). "Liberianism, Computopia, and Visible Hand: The Question of Informational Efficiency". *American Economic Review* (maio), pp. 131-144.
- (1971). "Comparative Economic Systems". A. Brown e outros (eds.). *Perspectives in Economics: Economists Look at Their Fields of Study*. McGraw Hill, pp. 252-266.
- NOVE, A., e D. NUTI (eds.) (1972). *Socialist Economics*. Penguin Books.
- STEERS, R. (1975). "Problems of Measurement of Organizational Effectiveness". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 20 (dezembro), pp. 546-558.
- TAYLOR, F. (1938). "The Guidance of Production in a Socialist State". B. Lippincot (ed.). *On the Economic Theory of Socialism*, pp. 30-56.
- TINBERGEN, J. (1963). "The Organization of the Economy in the Service of Man: A General Review". *Annals of Public and Cooperative Economy* (janeiro-março), pp. 96-109.
- WEITZMAN, M. (1970). "Iterative Multi-level Planning with Production Targets". *Econometrica*. Vol. 38 (janeiro), pp. 50-65.
- WATERSTON, A. (1971). *Development Planning: Lessons of Experience*. John Hopkins Press, 4.ª edição.

II

O EMPREGO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA

FERNANDO REZENDE
FLÁVIO P. CASTELO BRANCO

2.1 Introdução

A geração de adequadas oportunidades de emprego tem sido um tema freqüente na discussão sobre política econômica em países subdesenvolvidos. De uma maneira geral, a análise dos resultados de programas de desenvolvimento costuma apontar um relativo fracasso quanto ao objetivo de evitar o desemprego e reduzir o subemprego, não obstante as reiteradas declarações de ser esse um objetivo prioritário nos planos de desenvolvimento.

O fraco desempenho da política econômica com relação ao problema do emprego de mão-de-obra associa-se a dificuldades de compatibilização desse objetivo com o propósito de aceleração da taxa de crescimento. A suposição tradicional de que a expansão do produto seria a solução natural para o problema do emprego vem sendo progressivamente substituída por argumentos em prol da adoção de medidas especificamente

voltadas para a promoção do emprego, tendo em vista que a ocorrência de elevadas taxas de crescimento do produto em alguns países não teria sido acompanhada por uma expansão semelhante no emprego.

As medidas propostas encerram, entretanto, uma aparente contradição. Por um lado, propõe-se estimular um uso mais intensivo de mão-de-obra no setor privado, através da concessão de vantagens fiscais ou financeiras a estabelecimentos que empreguem mais mão-de-obra por unidade de capital. Por outro, a nível das próprias atividades exercidas pelo Governo, adotam-se procedimentos que têm o efeito oposto de incentivar o uso de tecnologias relativamente mais intensivas em capital. Referimo-nos aos “critérios usuais” para avaliação da eficiência do setor público, que, atribuindo importância fundamental à redução das despesas de custeio, induz, em nome da eficiência administrativa, ao uso de técnicas de produção mais intensivas em capital no caso de serviços executados pelo Governo.

O problema é tanto mais relevante quando levamos em conta que mesmo no caso de países desenvolvidos as perspectivas de o setor privado gerar um número de empregos adequado face ao crescimento da força de trabalho não são, segundo estudo recente, muito promissoras. De acordo com a opinião de Michael Harrington, “o setor privado na economia norte-americana torna-se cada vez menos capaz de absorver a força de trabalho disponível e, talvez ainda mais importante, cada vez menos capaz de ocupar essa mão-de-obra em atividades consideradas socialmente aceitáveis”.¹ Essa mesma perspectiva talvez não seja também muito promissora no caso de países subdesenvolvidos, onde a maior parte dos estudos realizados tem mostrado a fraca *performance* dos setores industrial e agrícola no que se refere à criação de oportunidades de em-

¹ Michael Harrington, “Introduction”, in *Public Service Employment*, editado por Alan Gartner, Russel Nixon e Frank Riessman (New York: Praeger, 1973), p. XVIII.

prego, particularmente no que concerne à parcela da força de trabalho com baixos níveis de qualificação.

É nos serviços que repousa, assim, a esperança em termos de possibilidade de emprego para uma crescente percentagem da população economicamente ativa. Por outro lado, dentre as atividades que integram o setor de prestação de serviços, é preponderante a participação do Governo naqueles serviços que se referem à satisfação de necessidades fundamentais da sociedade, como as de saúde, nutrição, educação etc. A preocupação com o custo financeiro da atividade governamental estaria, assim, conflitando com os possíveis benefícios sociais de uma expansão nos serviços mantidos pelo Governo e de uma quantidade maior de pessoas empregadas na execução desses serviços. Ademais, é importante notar que pelo menos no caso de serviços de educação e saúde um aumento no número de pessoas empregadas implica também melhorar a qualidade do serviço oferecido.

Se a questão do emprego público já constitui objeto de preocupação nas economias desenvolvidas, nos países subdesenvolvidos o problema deveria merecer uma atenção ainda maior. Nestes últimos, embora o desemprego aberto não costume ser muito importante, é normalmente elevado o contingente de pessoas vivendo em condições de subemprego. Por outro lado, além de os setores industrial e agrícola também não gerarem um número suficiente de novos empregos nesses países, os objetivos de modernização e de aumento na produtividade agrícola contribuem, regra geral, para liberar um contingente de mão-de-obra de baixa qualificação que estava previamente empregado, contribuindo para aumentar a pressão de demanda de trabalho nas cidades. O subemprego já existente tende, assim, a crescer, agravando os problemas sociais nas grandes áreas metropolitanas para onde costumam acorrer os indivíduos que buscam novas oportunidades.

O ponto é que, na discussão sobre política de emprego, as proposições concentram-se muito mais do lado das alternativas que o Governo pode utilizar para incentivar o setor privado a utilizar técnicas de produção menos intensivas em capi-

tal. Um trabalho recente que analisa o caso brasileiro² propõe, por exemplo, que o Governo procure estimular a absorção de mão-de-obra no setor industrial reduzindo os encargos sociais em proporção direta ao número de novos empregos criados por unidade de investimento. Mesmo deixando de lado a dúvida que se relaciona à eficácia desse tipo de incentivo, o fato, de certa forma curioso, é que se admite serem plenamente justificáveis os custos financeiro (representado pela redução na receita do sistema de previdência) e econômico (representado pela possível redução na produtividade industrial), tendo em vista os benefícios sociais decorrentes de um aumento nas oportunidades de emprego. Não nos parece, todavia, que idêntica aceitação seria obtida se um igual aumento no emprego fosse alcançado mediante utilização direta de mão-de-obra em serviços executados pelo Governo, mesmo que o custo financeiro direto e os custos indiretos dessa opção viessem a ser menores que aqueles relativos à opção anterior.

Idênticas considerações poderiam ser feitas se considerarmos a opção emprego público *versus* transferências financeiras através de sistemas de previdência social. É claro que um aumento no desemprego e subemprego contribui para pressionar a demanda de benefícios da previdência, principalmente no que se refere à necessidade de aumentar as transferências financeiras a desempregados. Eventualmente, as taxas de contribuição para o sistema de previdência teriam que ser aumentadas para fazer face ao acréscimo na responsabilidade de gastos. A menos que haja uma convicção de que o problema seja temporário, tenderiam a crescer, portanto, as pressões para que o Governo, através do sistema de previdência e de mecanismos de seguro-desemprego, absorvesse uma parcela crescente das responsabilidades de proteção aos indivíduos que se encontrem aberta ou disfarçadamente desempregados. Mais uma vez, fica evidente a tendenciosidade das convicções usuais a respeito de

² Edmar L. Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi, *Encargos Trabalhistas e Absorção de Mão-de-Obra: uma Interpretação do Problema e seu Debate*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 12.

critérios de eficiência na atividade governamental. Discute-se, inclusive, a conveniência de o Governo adotar um esquema de imposto de renda negativo, como forma de garantir um nível mínimo de renda a toda a população economicamente ativa, proposição essa que implicaria uma mobilização substancial de recursos financeiros. A alternativa de garantir um mínimo de renda através da ampliação das oportunidades de emprego público não parece ter merecido idêntica consideração, mesmo levando em conta que não apresentaria os inconvenientes da proposição anterior no que se refere ao possível desestímulo ao trabalho.

Um último ponto a ser mencionado refere-se ao papel que o emprego público poderia desempenhar numa política de migrações internas. Em países submetidos a um rápido processo de crescimento, uma das principais causas do aumento de subemprego nas grandes cidades refere-se ao aumento das migrações rural-urbanas. Uma das preocupações do Governo consiste então em procurar controlar o fluxo de migrantes, evitando que estes se concentrem nas grandes metrópoles, cuja capacidade de absorver esse contingente de mão-de-obra em atividades produtivas já estaria relativamente saturada. Nessas condições, um aumento das oportunidades de emprego público em pequenas cidades do interior poderia constituir-se numa alternativa interessante para reter uma parcela dos migrantes em potencial nas regiões de origem. O custo financeiro dessa alternativa poderia ser menor do que aquele relativo ao aumento das responsabilidades do sistema de previdência e às necessidades de expansão dos serviços urbanos nas grandes cidades. Todavia, a ênfase nas despesas de capital e a preocupação com a eficiência administrativa fazem com que a aplicação de recursos municipais tenha um efeito reduzido sobre o aumento nas oportunidades de emprego.

O objetivo do presente trabalho consiste em examinar mais concretamente as possibilidades de o emprego público vir a ser utilizado como um instrumento importante de política econômica. Para tanto, serão analisadas informações ainda inéditas

sobre a dimensão do emprego de mão-de-obra no Governo e a sua distribuição por setores de atividade. O objetivo principal desta análise é o de identificar os principais fatores que explicam o emprego em serviços públicos urbanos, com ênfase nas limitações institucionais a um uso mais intensivo de mão-de-obra nessa modalidade de serviços.

2.2

A Dimensão do Emprego Público no Brasil

2.2.1

As Fontes de Informações

Como já de praxe nos estudos sobre o setor público, a deficiência de informações estatísticas se constitui na principal dificuldade ao conhecimento e, portanto, à análise do papel do setor público como empregador de mão-de-obra no Brasil.

A rigor, quase não existem dados publicados sobre o emprego no setor público, restringindo-se estes a informações esparsas nos censos demográficos e PNAD. Todavia, tanto nas PNAD como nos censos demográficos (nestes, à exceção de 1950, que se comentará em separado), o emprego governamental é possível de ser identificado através de apenas uma classe de atividade — a “administração pública” — que, em alguns anos, apresenta-se subdividida por ramos de atividade. A classe de atividade “administração pública”, porém, congrega apenas os empregados nas atividades tradicionais do Governo, que incluem a produção dos chamados “bens públicos” — os serviços administrativos governamentais e judiciários e as atividades de defesa e segurança pública — de modo que as informações assim publicadas pelo IBGE subestimam claramente a magnitude do emprego gerado pelo Governo. Esta subestimativa é devida à não discriminação do emprego públi-

co nas atividades sociais, bem como em todos os outros ramos nos quais o setor público atua, notadamente aqueles de cunho empresarial exercidos através das empresas públicas e sociedades de economia mista.

As informações publicadas pelo IBGE tampouco permitem a desagregação do emprego por níveis de governo ou esfera de administração, o que é de significativa importância para o entendimento da evolução do emprego público em países com alto grau de descentralização administrativa como o Brasil.

As críticas acima não se aplicam, porém, a algumas informações publicadas no Censo Demográfico de 1950. Neste existe um quadro específico para os empregados públicos, com informações cruzadas sobre o ramo de atividade e a esfera administrativa a que pertence o indivíduo. Embora não exista na introdução da publicação uma caracterização estrita do que foi considerado como “empregado público”, admite-se que estejam incluídos praticamente todos os empregados em órgãos do Governo, uma vez que os dados discriminam a totalidade dos empregados nos governos centrais e autarquias administrativas.³

Quanto a dados ainda não publicados, os cadastros do PASEP parecem poder constituir atualmente, e possivelmente para o futuro, um elemento de grande utilidade para a geração de estatísticas sobre o volume e composição do emprego no setor público. O cadastro abrange todos os empregados dos governos centrais e autárquicos, bem como as empresas e sociedades de economia mista, nas esferas federal, estadual e municipal, independentemente da condição funcional do indivíduo. Sendo assim, a sua abrangência é total e estes cadas-

³ Grande parte do atual setor empresarial do Governo é constituída de antigos órgãos autárquicos que já à época exerciam atividades com características empresariais, embora sob a égide governamental, como, por exemplo, o sistema de transportes. Por outro lado, foi exatamente nos últimos 20 anos que ocorreu o processo de descentralização administrativa do Governo e a maior intervenção do Estado em atividades de natureza empresarial.

tros são comparáveis, a menos de pequenas diferenças, às informações censitárias para 1950, o que vai permitir alguma inferência sobre a evolução do emprego público ao longo do período.

Existem, porém, problemas quanto à fidedignidade desses cadastros. Por um lado, as informações podem estar superavaliadas pelo cadastramento múltiplo de um mesmo indivíduo, ou por não cancelamento dos cadastros de indivíduos que se aposentam ou deixam o setor público.⁴ Por outro lado, em vista da implantação recente do sistema, é possível que exista evasão de cadastros, pois, por vezes, órgãos ou empresas supõem não pertencer ao programa quando, em realidade, deveriam cadastrar seus empregados. Espera-se, contudo, que tal evasão deva ser, atualmente, significativa apenas no caso de entidades municipais, e mesmo assim nos municípios menores e, portanto, sem maior impacto global.

Outra fonte de informações, ainda pouco explorada, refere-se às Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1970. Neste, apesar de não publicadas, são disponíveis informações sobre os empregados públicos, considerando-se dentre a categoria “empregados” “as pessoas que recebem remuneração de órgão da administração pública federal, estadual, municipal ou autárquica (inclusive os empregados públicos regidos pela CLT)”,⁵ não abrangendo apenas os empregados nas atividades empresariais do Governo. Para fins do presente trabalho, foram ainda solicitadas tabulações especiais para 116 municípios, cuja população urbana em 1970 era superior a 50 mil habitantes. Estas informações não cobrem o total do País e não podem

⁴ Existem algumas possibilidades de superestimativa do emprego público com base no cadastro do PASEP. Sendo o objeto do cadastro o indivíduo, este não deve ser cadastrado novamente em caso de mudança de emprego dentro da esfera pública, devendo seu cadastro ser cancelado no caso de saída em direção ao setor privado ou nos casos de aposentadoria. Nos dois últimos períodos, as informações já discriminaram o total das contas encerradas, porém estas não devem ser tomadas como as únicas múltiplas ou inativas.

⁵ Cf. FIBGE, *Censo Demográfico*, Instruções de Coleta, p. 49.

ser utilizadas para o dimensionamento do emprego público total no Brasil. Não obstante, elas são de grande utilidade para a análise do emprego público a nível urbano.

No decorrer deste estudo, utilizaremos as informações do PASEP para a análise da dimensão atual e da estrutura do emprego público no Brasil. Com as devidas ressalvas, essas informações serão comparadas com aquelas relativas ao Censo de 1950 para fins de analisarmos as modificações ocorridas ao longo dos últimos 20 anos.

A análise mais detalhada do emprego público em áreas urbanas e a tentativa de identificar os principais fatores que explicam o volume de emprego em diferentes modalidades de serviços urbanos recorrem aos dados obtidos através das Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1970.

2.2.2 A Dimensão do Emprego Público no Brasil

De acordo com as informações disponíveis, o emprego de mão-de-obra no setor público brasileiro situa-se em níveis relativamente elevados. Em termos globais, o Governo era responsável em 1973 pelo emprego de 3,4 milhões de trabalhadores, representando 8,5% da PEA e pouco menos da quinta parte do total de pessoas empregadas em atividades não-agrícolas (Tabela II.1).⁶ Note-se que esses números são compatíveis

⁶ Esses dados referem-se ao total de pessoas cadastradas no PASEP. Em relação a outras possíveis fontes de informações (censos e DASP, por exemplo), o cadastro do PASEP apresenta a vantagem de referir-se a todos os empregados dos governos centrais, autarquias e empresas governamentais, nas esferas federal, estadual e municipal, independentemente da condição do empregado. A principal vantagem dos dados do PASEP é, assim, a sua abrangência, incluindo tanto os funcionários estatutários quanto aqueles contratados pelo regime da CLT. Vale a pena notar, entretanto, que esses dados estão sujeitos a incorreções, uma vez que o cadastro ainda se encontra em fase de implantação. De um

— e até mesmo inferiores — com informações semelhantes para o caso dos EUA. Recente estudo de Bennett Harrison menciona que o governo norte-americano é responsável, atualmente, por cerca de um quinto dos empregos naquele país e que a importância do setor público como empregador é crescente: um entre quatro novos empregos gerados na economia é emprego público. A importância relativa do emprego público naquele país é ainda maior em algumas cidades importantes, onde a relação emprego público/emprego privado chega a ser de um para três.⁷

A comparação entre os dados disponíveis para o caso brasileiro e a evidência acerca da importância relativa do empre-

TABELA II.1

EVOLUÇÃO E DIMENSÃO RELATIVA DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL — 1950 E 1973

	1950	1973
Empregados Públicos (A)	1.027	3.351*
População Economicamente Ativa (B)	17.117	39.371
Emprego Assalariado Urbano (C)	5.333	17.238
A/B (%)	6,0	8,5
A/C (%)	19,3	19,4

FONTES: *Censo Demográfico de 1950*; PASEP — Cadastro Geral; PNAD.
*Exclui contas encerradas.

lado, é possível que ocorram problemas de dupla contagem devido a mudança de emprego ou cancelamento de inscrição ou a *casos legítimos de acumulação*. De outro, é também provável que ocorra evasão de registros, principalmente no caso de municípios. Em termos agregados, todavia, o efeito da duplicação ou da evasão de registros não deve ser significativo.

⁷ Bennett Harrison, *Public Employment and Urban Poverty* (Washington, D. C.: The Urban Institute, 1975), pp. 1-2.

go público nos Estados Unidos serve para mostrar que uma elevada — e crescente — participação do setor público como empregador de mão-de-obra não constitui uma característica específica de economias subdesenvolvidas, marcadas por um elevado índice de intervenção direta do Estado na atividade econômica. Isto é, a dimensão do emprego público não seria associada ao grau de estatização da economia, mas sim à ampliação das atribuições econômicas do Governo, especialmente aquelas voltadas para a produção de serviços de natureza social e urbana, a nível dos governos estadual e municipal.

A análise da distribuição do emprego público por nível de governo confirma a maior importância dos Estados e municípios no aumento do emprego de mão-de-obra em atividades governamentais. Conforme mostram os dados reunidos na Tabela II.2, a taxa média anual de crescimento do emprego público no Brasil entre 1950 e 1973 foi da ordem de 5,3%, sendo que a taxa de crescimento do emprego em Estados e municípios é muito mais elevada do que a relativa ao governo federal. Dessa forma, enquanto em 1950 o governo federal era o principal empregador de mão-de-obra no Governo (cerca de 50% do total), esse papel é hoje desempenhado pelos Estados, não tendo variado significativamente a parcela do emprego gerado a nível municipal. Vale a pena notar que este resultado está também refletindo uma crescente absorção de funções tipicamente urbanas por entidades estaduais (como, por exemplo, água e esgotos, transporte coletivo e iluminação pública) face à reduzida capacidade financeira dos municípios.⁸

⁸ Segundo um levantamento feito pelo IBAM para o IPEA em alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro, são poucos os serviços nos quais as entidades mantenedoras municipais predominam (esgoto, limpeza urbana, recreação pública e rodovias). No mais, é o governo estadual (ou órgãos da sua esfera) que aparece como o principal responsável pela prestação de serviços. Ver "Participação do Setor Público na Economia como Empregador e Prestador de Serviços", Convênio IPEA-IBAM, 1975.

TABELA II.2

EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO,^a POR
ESFERA DE GOVERNO

	Emprego Total	Governo Federal	Estados	Municípios
1950	1.027 ^d	506 ^e	318	186
1973 ^{b, c}	3.351	1.186 (49,3) (35,4)	(31,0) 1.615 (45,2)	(18,1) 650 (19,4)
Taxa Média Anual de Cresci- mento (%)	5,3	3,8	7,0	5,6

FONTES: Censo Demográfico e PASEP.

OBS.: Os valores entre parênteses referem-se às participações relativas dos diferentes níveis de governo.

^a Inclui emprego em administração direta, indireta e atividades empresariais.

^b Inclui os empregados das empresas governamentais.

^c Inclui contas encerradas.

^d A soma das parcelas não é igual ao total em razão da existência de 17.217 empregados sem declaração de dependência administrativa.

^e Inclui todas as autarquias já que estas em sua grande maioria deviam fazer parte da administração federal.

As informações disponíveis sugerem, ainda, que em todos os níveis de governo a expansão do emprego público nos últimos 20 anos resulta muito mais da criação de novos órgãos do que do aumento do emprego em entidades existentes. O processo de descentralização administrativa que tem caracterizado a expansão do setor público brasileiro nos últimos 20 anos contribui para explicar um aumento muito mais acentuado no emprego em administração indireta e atividades empresariais. Em todas as esferas de governo as taxas de crescimento do emprego total (apresentadas na Tabela II.2) são mais elevadas do que aquelas correspondentes ao emprego na administração direta (Tabela II.3), sendo que a diferença mais significativa refere-se ao governo federal. Em conseqüência, a participação de autarquias e empresas no emprego total, que era inferior a 20% em 1950, se eleva para cerca de 40% em 1973.

A distribuição do emprego por esfera de governo e tipo de entidade, para o ano de 1973, é apresentada na Tabela II.4. Note-se que, se considerarmos apenas a administração direta, o volume de emprego gerado pelo governo federal apresenta-

TABELA II.3

**EVOLUÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO, POR ESFERA
DE GOVERNO NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

	Total	Governo Federal	Estados	Municípios
1950	830	326	318	186
1973*	2.041	410 (39,3)	1.058 (38,3)	373 (22,4)
Taxa Média Anual de Crescimento (%)	4,0	1,0 (20,1)	5,4 (51,8)	5,0 (23,1)

FONTES: Censo Demográfico e PASEP.

OBS: Os valores entre parênteses referem-se às participações relativas dos diferentes níveis de governo.

* Inclui contas encerradas.

TABELA II.4

**EMPREGADOS PÚBLICOS, POR ESFERA DE
GOVERNO - 1973**

	Total dos Cadastrados* (Em Milhares)	Em % do Total
Administração Direta	2.041	59,9
Municípios	573	16,8
Estados	1.058	31,1
Governo Federal	410	12,0
Autarquias e Fundações	660	19,4
Municipais	61	1,8
Estaduais	289	8,5
Federais	310	9,1
Empresas e Sociedades de Economia		
Mista	700	20,6
Municipais	26	0,8
Estaduais	191	5,6
Federais	483	14,2
Não Identificados	3	0,1
Total	3.404	100,0

FONTES: PASEP.

*Inclui contas encerradas.

se relativamente menos importante do que o emprego em Estados e municípios. No primeiro, as empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações empregavam uma quantidade de mão-de-obra duas vezes maior em 1973 do que as entidades da administração direta. Nos Estados, o mesmo conjunto de entidades representou cerca de 50% do emprego na administração direta. Vale a pena notar que a importância relativa da administração indireta e de entidades de natureza empresarial no total do emprego gerado pelo Governo tem implicações importantes do ponto de vista de uma política de emprego, tendo em vista a natureza das funções desempenhadas por essas entidades e as preocupações de eficiência associadas ao processo de descentralização administrativa do Governo.

2.3 O Emprego Público nos Principais Centros Urbanos

2.3.1 A Dimensão do Emprego Público, por Grupo de Municípios

A análise anterior mostrou que, em termos agregados, a participação do emprego público no total do emprego urbano no Brasil é da ordem de 20%. Por outro lado, a evidência a respeito do caso norte-americano sugere que essa participação guarda uma relação direta com o tamanho da cidade, de tal forma que a importância relativa do Governo como empregador de mão-de-obra tende a crescer com o aumento da urbanização e o crescimento das grandes cidades.

A análise de informações referentes a 116 municípios brasileiros permite verificar até que ponto essa hipótese se verifica no Brasil. Tais informações, que se referem a municípios cuja população urbana em 1970 ultrapassava os 50 mil habitantes, são apresentadas na Tabela II.5. A primeira observação que pode ser extraída dessa tabela é a de que para o conjunto dos 116 maiores municípios do País a importância relativa do Governo como empregador é significativamente mais elevada do que aquela que se refere a dados agregados para o País como um todo. De acordo com a Tabela II.1, o total de empregados públicos representa cerca de 8,5% da PEA do País, enquanto essa mesma percentagem atinge 15% quando consideramos apenas os maiores centros urbanos do País.

TABELA II.5

A DIMENSÃO DO EMPREGO PÚBLICO, POR GRUPO DE MUNICÍPIOS – 1970

	Total	Municípios das Capitais	Municípios das Áreas Metropolitanas	Grandes Municípios do Interior	Pequenos Municípios do Interior
Emprego Público (A)*	1.722	1.195	168	275	84
População Ativa (B)	11.094	6.808	1.362	2.268	657
Emprego Assalariado (C)	8.254	5.365	1.092	1.405	392
A/B (%)	15,5	17,5	12,3	12,2	12,8
A/C (%)	20,9	22,3	15,4	19,6	21,4

FONTE: Tabulações Especiais do Censo Demográfico. Os dados referem-se aos 116 maiores municípios do País.

* Inclui indivíduos em "serviços industriais de utilidade pública", embora esta categoria de trabalhadores não seja considerada como empregado público no Censo de 1970.

Por outro lado, a comparação entre categorias de municípios revela que a participação do emprego público no emprego total é maior para os municípios das capitais, que congregam as cidades mais importantes do País. Nestes, o emprego no Governo chega a representar 17,5% da respectiva PEA, contra uma participação média de 12% para os demais conjuntos de municípios. Em termos de participação do emprego público

no total do emprego assalariado urbano, o resultado é semelhante, com coeficientes de participação mais elevados para os municípios das capitais em comparação com os demais. Quanto a coeficientes elevados para o agrupamento de pequenos municípios do interior (maior do que aqueles referentes a municípios maiores), uma possível explicação reside na inexistência de mais amplas oportunidades de emprego urbano nessa categoria de municípios, de tal forma que, em termos relativos, o número de pessoas empregadas no Governo apresenta-se mais elevado.

2.3.2

O Emprego, por Setor de Atividade

Informações adicionais são fornecidas pela análise da distribuição do emprego público por setor de atividade nos principais centros urbanos a que se refere o item anterior. Os dados a respeito na Tabela II.6 confirmam a observação já feita anteriormente quanto ao papel desempenhado por programas de natureza social na expansão do emprego no setor público. Não consideradas as pessoas empregadas em atividades empresariais, os programas sociais — ensino principalmente — respondem pela parcela preponderante do emprego governamental nas principais cidades, enquanto que o emprego nas atividades tradicionais de governo (“administração pública” e “defesa e segurança”) representa menos da metade do respectivo total.

A desagregação por categoria de município confirma a maior importância das capitais como geradoras de emprego público nos diferentes setores de atividade. Os números relativos a empregados públicos por mil habitantes em cada setor de atividade nas capitais são sempre mais elevados do que aqueles relativos ao conjunto dos 116 municípios da amostra e a cada uma das outras categorias de municípios mencionadas anteriormente (Tabela II.7).

Em termos globais, o número de empregados públicos por mil habitantes nas capitais é duas vezes mais elevado, fato esse que se explica pela concentração de órgãos estaduais e federais nessas cidades. Note-se, todavia, que esse resultado deve-se não apenas a um maior número de pessoas empregadas em atividades administrativas, sendo observado também diferenças significativas para os outros serviços mais importantes.

TABELA II.6

O EMPREGO PÚBLICO, POR SETOR DE ATIVIDADE - 1970 *

	Número de Empregados (Milhares)	Em % do Total
Atividades Sociais	577	34,7
Ensino	339	20,4
Assistência Médica	101	6,1
Administração Pública	399	24,0
Defesa e Segurança	376	22,6
Outros	310	18,7

FONTE: Tabulações Especiais do Censo de 1970, referentes aos 116 maiores municípios do País.

*Não inclui pessoas empregadas em atividades empresariais, à exceção dos "serviços industriais de utilidade pública".

No caso específico das atividades de ensino, por exemplo, a média de empregados públicos em municípios das áreas metropolitanas corresponde à metade do valor correspondente aos municípios das capitais, refletindo as condições peculiares da oferta de serviços urbanos naquela categoria de municípios. Por outro lado, em relação ao total de pessoas empregadas no Governo, o emprego em atividades de ensino torna-se relativa-

TABELA II.7
EMPREGO PÚBLICO MÉDIO POR MIL HABITANTES, POR SETOR DE ATIVIDADE
E GRUPO DE MUNICÍPIOS

	Total		Municípios das Capitais		Municípios das Áreas Metropolitanas		Municípios Grandes do Interior		Municípios Pequenos do Interior	
	Empregados por Mil Habitantes	Em % do Total	Empregados por Mil Habitantes	Em % do Total	Empregados por Mil Habitantes	Em % do Total	Empregados por Mil Habitantes	Em % do Total	Empregados por Mil Habitantes	Em % do Total
Atividades Sociais	15,4	30.0	20,8	30.4	8,8	24.1	12,3	32.3	13,0	32.8
Ensino	10,1	20.0	13,5	19.7	6,1	16.7	10,2	26.8	11,1	28.0
Assistência Médica	3,0	5.8	4,0	5.8	1,8	4.9	1,3	3.4	1,1	2.8
Atividades Administrativas	21,2	41.2	29,0	43.7	15,5	42.5	12,8	33.6	12,5	31.6
Serviços Urbanos*	6,9	13.4	8,0	11.7	6,4	17.5	4,8	12.6	5,2	13.1
Melhoramentos Urbanos	1,6	3.1	2,4	3.5	1,7	4.7	1,7	4.5	1,7	4.3
Serviços Industriais de Utilidade Pública	2,1	6.0	3,2	4.7	3,4	9.3	2,1	5.5	2,6	6.6
Outros (resíduo)	7,9	15.4	9,7	14.2	5,8	15.9	8,2	21.5	8,9	22.5
Total	51,4	100.0	68,4	100.0	36,5	100.0	38,1	100.0	39,6	100.0

FONTE: Tabulações Especiais do Censo Demográfico.

* Inclui os empregados não-públicos nos "serviços industriais de utilidade pública".

mente mais importante à medida que diminui o tamanho da cidade, refletindo não só a prioridade recentemente atribuída pelo Governo a esse programa, como também a importância da mão-de-obra na produção desse serviço.

No grupo de atividades sociais, os dados da Tabela II.7 mostram ainda um acentuado desequilíbrio na distribuição do emprego entre programas de ensino e de assistência médica, com este último programa apresentando resultados insignificantes em termos de número médio de pessoas empregadas, quando comparados com os números relativos a atividades de ensino. Por outro lado, a concentração do emprego em assistência médica nas capitais é ainda mais acentuada e decorre, possivelmente, da pequena participação dos governos municipais na produção desses serviços.

Quanto aos serviços urbanos, estes englobam duas categorias. Nos chamados “serviços industriais de utilidade pública”, que incluem os serviços de água, esgoto, gás de rua e energia elétrica, as economias de escala devem ser importantes, sendo estes serviços normalmente prestados por empresas de porte razoável, algumas abrangendo vários municípios.⁹ Neste grupo os municípios das capitais e áreas metropolitanas apresentam um número médio de pessoas empregadas mais elevado que os demais municípios, talvez justamente pela sua maior importância tanto em tamanho quanto em disponibilidade de recursos. No outro subgrupo, melhoramentos urbanos, apenas as capitais sobressaem, apresentando os outros grupos de municípios valores *per capita* semelhantes.

Em resumo, os dados relativos a emprego público total e por setor de atividade nos principais centros urbanos revelam uma acentuada diferença quanto ao número de pessoas empregadas nas principais categorias de municípios. Em parte,

⁹ Talvez existam mesmo deseconomias de escala a partir de um certo tamanho, não tanto na prestação do serviço em si mas na parte de ampliação de instalações, em vista das importantes externalidades negativas para o restante do quadro urbano. A existência ou não de economias de escala nos serviços é de difícil comprovação, sendo mesmo impossível a partir apenas dos dados de emprego.

tais diferenças são explicadas pelo tamanho da cidade, com o agrupamento de municípios das capitais apresentando sempre os valores mais elevados. É certo, entretanto, que outros fatores, entre eles os de natureza institucional, desempenham um papel tão ou mais importante na tentativa de explicar o comportamento do emprego em serviços urbanos no Brasil. As hipóteses a esse respeito e o respectivo teste empírico para o caso brasileiro são apresentados em seguida.

2.3.3 Os Determinantes do Emprego Público

2.3.3.1 Hipóteses e Procedimentos

Uma relação inicial dos fatores que afetam o emprego público urbano inclui:

- a) aqueles que interferem na demanda das diferentes modalidades de serviços executados pelo Governo;
- b) aqueles que explicam as relações técnicas de produção desses mesmos serviços;
- c) aqueles que representam restrições de natureza institucional a um aumento do emprego de mão-de-obra no Governo.

A tentativa de incorporar todos esses fatores numa análise estatística que objetive explicar as diferenças no número de pessoas empregadas pelo Governo em cada categoria de município esbarra em dificuldades semelhantes àsquelas mencionadas para o caso de estudos de determinantes dos gastos públicos.¹⁰ Tais dificuldades referem-se tanto a um problema de

¹⁰ F. Rezende, "Estrutura das Despesas, Determinantes dos Gastos e Desempenho do Setor Público", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 6, n.º 1 (abril de 1976).

identificação quanto à não disponibilidade de dados estatísticos necessários a um estudo dessa natureza. Esses dados referem-se a pessoas efetivamente empregadas — total e em algumas categorias de serviços —, sendo impossível separar o efeito sobre o emprego de um aumento na demanda de serviços públicos, da substituição entre fatores de produção e de limitações impostas pela disponibilidade e grau de liberdade na utilização dos recursos financeiros governamentais.

Não obstante, análises de regressão que procuram explicar o comportamento do emprego público utilizando variáveis econômicas e demográficas como independentes podem fornecer indicações quantitativas interessantes para fins de política econômica, na medida em que quantifiquem a associação existente entre o número de pessoas empregadas pelo Governo e o tamanho e estrutura da população, o nível de renda e a estrutura da receita. Um estudo desse tipo foi realizado recentemente nos EUA e, com algumas modificações, é aqui repetido para o caso brasileiro.¹¹

Essencialmente, o modelo a ser testado é do tipo: $L_i = f(P, Y, R, D)$, onde L_i representa o volume de pessoas empregadas na atividade i ; P a população (total ou urbana); Y o nível de renda; R a receita (podendo ser subdividida em receita própria e transferências); e D variáveis *dummy* que procuram captar o efeito de fatores não perfeitamente quantificáveis como, por exemplo, diferenças regionais no que respeita à atitude com relação ao emprego de mão-de-obra do Governo.

Admite-se que o tamanho da população e/ou a sua concentração numa determinada região (densidade demográfica), assim como o nível de renda, são variáveis que explicam a demanda de serviços públicos urbanos, associando-se, dessa forma, indireta e positivamente com o nível de emprego nesses serviços. Por outro lado, o grau em que a produção (e o emprego) de serviços públicos urbanos aumenta face a um au-

¹¹ Richard Lehne, "Revenue Sources and Local Government Employment", in *Public Finance Quarterly*, vol. 3, n.º 4 (outubro de 1975).

mento na demanda depende de restrições impostas pela disponibilidade de recursos financeiros e pela composição da receita do ponto de vista da origem dos recursos. Em princípio, quanto maior o volume de receita, menor a restrição financeira a uma expansão dos serviços, de forma que a associação entre emprego e receita deve ser positiva. Por outro lado, a composição da receita deve afetar significativamente os resultados. Espera-se, ainda, que a restrição ao aumento do emprego seja tanto maior quanto maior for a dependência de recursos provenientes de transferências, uma vez que essas normalmente estabelecem alguns requisitos mínimos em termos de aplicação em despesas de capital.

A restrição imposta pela disponibilidade de recursos financeiros a nível municipal pode ser superada por uma maior participação direta dos governos estadual e federal na produção de serviços urbanos. Uma maior atuação dos governos federal e estadual no município ocasiona um aumento no emprego público que não seria compatível com a disponibilidade local de recursos. Como é de se supor que a intervenção direta da União e do Estado seja maior nos municípios das capitais, é de se esperar que, para esse conjunto de municípios, as variáveis financeiras sejam relativamente menos importantes na explicação do volume de emprego em cada modalidade de serviço.

O nível de emprego em cada serviço é ainda afetado por condições específicas no que se refere a relações técnicas de produção e possibilidades de substituição de trabalho por capital nas diferentes modalidades de serviços produzidos pelo Governo. Abandonamos, de saída, a hipótese de que a substituição entre fatores no caso de serviços produzidos pelo Governo seja significativamente influenciada pela respectiva relação de preços. A hipótese que consideramos mais realista é a de que a substituição é influenciada por critérios usuais de eficiência, que enfatizam a minimização das despesas de custeio, e pela maior ou menor facilidade de substituição. Isto é, no caso de serviços sociais onde a mão-de-obra é o fator preponderante, as possibilidades de substituição seriam mais

reduzidas em comparação com os serviços tipicamente urbanos, onde são maiores as possibilidades de mecanização.

Os dados utilizados na aplicação do modelo acima ao caso brasileiro são aqueles referentes aos 116 municípios com mais de 50 mil habitantes que foram apresentados no item anterior. Esse conjunto foi subdividido em quatro grupos: municípios das capitais, de áreas metropolitanas, do interior com mais de 100 mil habitantes e do interior com população entre 50 e 100 mil pessoas. Para cada um desses grupos fez-se uso de análise de regressão do tipo *cross-section*, buscando quantificar a relação entre o emprego público e as demais variáveis mencionadas anteriormente (população urbana, densidade demográfica, receita própria e transferências). Visando a reduzir problemas de multicolinearidade, deflacionaram-se as variáveis, utilizando valores por grupos de mil habitantes ao invés dos dados em termos absolutos.

Utilizou-se, alternativamente, como variável dependente, ● emprego público municipal e o emprego público total, este último também subdividido em diferentes categorias de serviços. Como variáveis independentes foram consideradas: a receita tributária própria do município, as transferências federais, o ICM arrecadado no município (como *proxy* para o nível de renda), a população urbana, a densidade demográfica e uma variável *dummy*, que assume valor zero para os municípios do Sudeste e 1 para os demais e procura captar diferenças nos hábitos e tradições quanto ao emprego público nas duas regiões. As equações foram estimadas em forma linear e logarítmica, apresentando-se a seguir apenas os resultados dessa última estimativa, que se mostraram mais significativos.

2.3.3.2

Os Resultados das Estimativas

Devido ao número elevado de equações estimadas, optou-se por apresentar os resultados das estimativas em uma única tabela no final da seção. Procurar-se-á aqui apenas apresentar

as conclusões mais gerais que podem ser retiradas a partir da observação desses resultados, destacando, quando necessário, os de significado mais importante.

Em geral, os resultados da análise econométrica foram apenas razoáveis, tendo sido raros os casos onde o poder explicativo da equação e os coeficientes estimados apresentaram-se altamente significativos.¹² Por outro lado, a obtenção de coeficientes não significativos para as variáveis de receita em um grande número de casos sugere que a restrição financeira não estaria constituindo um fator importante na determinação do nível de emprego público urbano. Vale a pena notar, entretanto, que as variáveis financeiras utilizadas nas estimativas referem-se apenas a recursos disponíveis a nível do governo municipal, não podendo, portanto, explicar a parcela do emprego diretamente gerado pela União ou pelo Estado ou município.

A distorção introduzida pela participação direta dos governos federal e estadual no município fica bastante evidente quando analisamos as diferenças nos resultados para cada uma das subamostras utilizadas nas estimativas. Note-se que para o conjunto dos grandes municípios do interior, excluindo-se as atividades sociais, a receita própria municipal é uma variável significativa na determinação do nível de emprego — tanto o municipal quanto o total —, constituindo um indício de que nesses municípios a ação direta do Estado e da União na provisão de serviços urbanos não é muito importante. Por

¹² Em termos de poder explicativo, é razoável obter-se resultados não tão elevados, já que se trabalhou com *cross-section*, onde as variações nos dados são mais amplas que no caso de séries temporais. Além disso, os baixos coeficientes de determinação sugerem que fatores importantes na determinação do emprego público foram desconsiderados, tendo em vista principalmente a impossibilidade de quantificação. Um importante fator de distorção, por exemplo, é a impossibilidade de incluir no modelo variáveis que possam captar corretamente os fatores que determinam a localização de órgãos federais ou estaduais em determinado município.

outro lado, a disponibilidade de recursos próprios é a principal variável explicativa do emprego público municipal nas capitais e nas grandes cidades do interior, indicando que os municípios maiores têm melhores condições para superar as restrições ao emprego decorrentes da vinculação de parte das transferências a despesas de capital.

Quanto às variáveis demográficas, a principal observação que pode ser extraída dos resultados econométricos refere-se à provável existência de substanciais economias de escala na provisão de serviços públicos a nível municipal.¹³ Com pequenas exceções, os coeficientes relativos a população urbana e densidade demográfica quando significativos são menores do que zero, indicando que o emprego público *per capita* nas diferentes categorias de municípios cresce a um ritmo menos elevado do que a taxa de crescimento no grau de urbanização e na densidade demográfica.¹⁴ As principais exceções referem-se a emprego em atividades administrativas – positivamente associado com o grau de urbanização no caso de municípios das áreas metropolitanas e nos grandes municípios do interior – e a emprego municipal, positivamente associado com a densidade demográfica nas maiores cidades do País – capitais e interior. Neste último caso, os resultados se explicam pelo fato de que a capacidade própria de arrecadação a nível municipal, baseada no imposto sobre a propriedade urbana, deve estar fortemente correlacionada com a concentração populacional.

¹³ A existência de economias de escala foi também observada em estudo sobre despesas municipais, realizado recentemente pelo IPEA. Ver Aloísio B. de Araújo e outros, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 16, p. 202.

¹⁴ Note-se que a obtenção de coeficientes negativos para as variáveis demográficas não contraria a hipótese inicial de que a relação emprego público/população seja positiva. Como as estimativas utilizaram valores *per capita*, a ocorrência de valores negativos indica apenas que o crescimento no emprego público é menor que o crescimento na população urbana.

O uso do ICM como variável destinada a medir o efeito do nível de renda do município sobre o volume de pessoas empregadas no Governo também não forneceu, à primeira vista, os resultados esperados. À exceção do emprego em serviços urbanos, obtiveram-se sinais positivos para o conjunto dos pequenos municípios do interior e sinais negativos para os municípios das áreas metropolitanas e os municípios do interior de maior porte. Essa aparente contradição explica-se, todavia, pelo fato de que, antes de ser uma *proxy* para o nível de renda, o ICM é um componente da receita municipal. Para pequenos municípios do interior o ICM estaria, assim, captando o efeito das restrições orçamentárias sobre o total do emprego municipal e o emprego total em atividades administrativas (nesse caso, todo ele provavelmente de âmbito municipal). Já no caso dos municípios maiores note-se que os coeficientes negativos referem-se ao emprego em atividades administrativas, que devem naturalmente perder importância relativa com o aumento na renda e a diversificação dos serviços governamentais, e ao total do emprego público *per capita*, que tende a ser menos importante com a ampliação das oportunidades de emprego face a um maior nível de desenvolvimento.

Quanto às transferências federais, os coeficientes, de maneira geral, não foram significativos, não sendo possível comprovar a hipótese inicial de que uma maior importância das transferências na receita do município pudesse exercer um efeito restritivo sobre o aumento do emprego público, devido à vinculação parcial desses recursos a despesas de capital. Na verdade, conforme mostra a Tabela II.8, em dois casos — municípios das áreas metropolitanas e grandes municípios do interior — o coeficiente que relaciona as transferências federais ao emprego público em atividades administrativas, quando apresenta níveis aceitáveis de significância, é positivo. Como a vinculação é parcial e o volume de transferências é diretamente proporcional ao tamanho da população, tal resultado sugere que nesse conjunto de municípios o aumento de recur-

tos que resulta de uma maior participação em tributos federais estaria sendo parcialmente utilizado para aumentar a quantidade de pessoas empregadas em atividades administrativas.

A *dummy* regional mostra-se particularmente significativa para o emprego em atividades sociais em municípios do interior, justamente o caso em que é reduzido o poder explicativo das demais variáveis e onde o fator aleatório representado pela localização de órgãos federais e estaduais deve ser mais importante.

Em resumo, os resultados mencionados anteriormente sugerem que, para um dado aumento na população urbana, na densidade demográfica e na disponibilidade de recursos a nível dos municípios, o emprego público *per capita* em atividades administrativas cresceria mais rapidamente do que o emprego *per capita* em atividades sociais ou em serviços urbanos. De certa forma, tal resultado confirma a expectativa de uma tendência para substituir mão-de-obra por capital na execução de serviços governamentais, tendo em vista a minimização das despesas de custeio como critério de eficiência e a progressiva descentralização das atividades do Governo. Embora essa tendência não possa ser quantificada a partir dos resultados de nossas estimativas, ela é também refletida nos baixos coeficientes de elasticidade do emprego em relação à disponibilidade de recursos financeiros, quando sabemos ser a mão-de-obra o principal fator de produção na maior parte dos serviços produzidos pelo Governo. Vale a pena notar que a reduzida resposta do emprego público em serviços urbanos e em atividades sociais a um aumento na disponibilidade de recursos, principalmente no caso de municípios do interior, conflita com o propósito de atribuir um papel mais amplo ao emprego de mão-de-obra no setor público como instrumento de política econômica. A discussão a respeito é o objeto da próxima seção.

TABELA II.8
DETERMINANTES DO EMPREGO PÚBLICO

	Sub- mostra	Constante	Recursos Próprios Municipais por Mil Habitantes	Transfe- rências Federais por Mil Habitantes	Arrecadação do ICM por Mil Habitantes	Densidade Demo- gráfica	População Urbana	Dummy Regional	R ²
Emprego Municipal por Mil Habitan- tantes	A	-0.975	0.307 ^a (0.102)	---	---	0.109 ^c (0.063)	-0.250 ^c (0.132)	---	0.517 ^a
	B*	---	---	---	---	---	---	---	---
	C	0.631	0.253 ^a (0.072)	---	---	0.114 ^c (0.061)	---	---	0.415 ^a
	D	2.622	---	---	0.147 ^b (0.065)	-0.136 ^b (0.055)	---	---	0.376 ^b
Emprego Público Total por Mil Ha- bitantes	A	2.337	0.125 ^b (0.054)	---	---	0.070 ^a (0.023)	-0.245 ^a (0.050)	---	0.633 ^a
	B	0.236	---	---	-0.169 ^b (0.066)	---	0.270 ^b (0.124)	---	0.536 ^b
	C	-0.509	-0.190 ^b (0.073)	---	-0.135 ^c (0.077)	---	---	-0.130 ^b (0.060)	0.524 ^a
	D	2.835	---	---	---	-0.158 ^b (0.060)	---	-0.223 ^b (0.098)	0.372 ^b
Emprego Público em Atividades So- ciais por Mil Habitantes	A	2.066	---	---	---	-0.098 ^a (0.025)	-0.271 ^a (0.054)	-0.099 ^c (0.051)	0.707 ^a
	B*	---	---	---	---	---	---	---	---
	C	0.381	---	---	---	---	---	-0.138 ^a (0.042)	0.301 ^a
	D	0.162	---	---	---	---	---	-0.174 ^a (0.045)	0.459 ^a

	Subamostra	Constante	Recursos Próprios Municipais por Mil Habitantes	Transferências Federais por Mil Habitantes	Arrecadação do ICM por Mil Habitantes	Densidade Demográfica	População Urbana	Dummy Regional	R ²
Emprego Público em Atividades Administrativas por Mil Habitantes	A	2.283	0.226 ^b (0.083)	—	—	—	-0.219 ^b (0.078)	—	0.461 ^b
	B	-0.993	—	0.406 ^c (0.214)	-0.206 ^a (0.070)	—	0.340 ^b (0.130)	—	0.509 ^a
	C	-4.052	0.325 ^a (0.073)	0.353 ^b (0.171)	—	—	0.483 ^b (0.199)	—	0.571 ^a
	D	—	—	—	0.185 ^c (0.103)	-0.326 ^a (0.087)	—	—	0.464 ^a
Emprego Público em Serviços Urbanos por Mil Habitantes	A	0.460	—	—	0.196 ^c (0.097)	-0.193 ^b (0.074)	0.123 ^a (0.036)	—	0.482 ^a
	B	2.794	—	—	0.269 ^a (0.076)	-0.112 ^c (0.058)	—	-0.183 ^c (0.104)	0.407 ^b
	C	0.040	0.288 ^a (0.042)	—	-0.109 ^b (0.051)	—	—	—	0.558 ^a
	D*	—	—	—	—	—	—	—	—

OBS.: Os valores entre parênteses referem-se ao desvio-padrão do parâmetro estimado.

As subamostras são: A — municípios das capitais (23 observações);
 B — municípios das áreas metropolitanas (20 observações);
 C — municípios do interior com mais de 100 mil habitantes (46 observações);
 D — municípios do interior com menos de 100 e mais de 50 mil habitantes (27 observações).

As chamadas representam: ^a significante a 1%;
^b significante a 5%;
^c significante a 10%.

No caso da cela encontrar-se vazia a variável não entrou na equação estimada por não ser suficientemente significativa e/ou por quase nada acrescentar ao poder explicativo da regressão.

* Tanto os coeficientes de determinação como os regressores não se apresentam significativos mesmo a 10%.

2.4 O Emprego Público e a Atividade Econômica

A abordagem tradicional ao estudo do emprego de mão-de-obra no Governo e suas relações com o nível de atividade econômica refere-se a programas de emergência, na linha das recomendações keynesianas para problemas de depressão. Nesse caso, a preocupação principal consiste em minimizar o efeito das crises sobre o emprego (e a renda) através da expansão de programas de obras públicas que ofereçam oportunidades temporárias de emprego, contribuindo para deter a queda na atividade econômica ou reforçar o processo de recuperação.¹⁵

São duas as características fundamentais dessa forma de intervenção. A primeira é que se trata de medidas *ex-post*, isto é, que procuram minimizar os efeitos da depressão após ela já haver atingido níveis suficientemente elevados para justificar a adoção dessa espécie de programas de emergência. A segunda é que se refere a uma geração temporária de oportunidades de emprego no setor público, com o único objetivo de cobrir o hiato provocado pela queda na atividade econômica e no emprego do setor privado. Tais características revelam a insuficiência dessa abordagem tradicional face aos problemas atuais de emprego tanto nos países já desenvolvidos quanto naqueles que se encontram em processo de desenvolvimento. Em ambos os casos, embora por razões diferentes, a evidência é de que o problema do desemprego é cada vez menos de natureza temporária, passando a exigir uma maior dose de intervenção *ex-ante* para corrigir as causas estruturais do desequilíbrio no mercado de trabalho.

No caso dos países desenvolvidos a questão principal refere-se à possibilidade de manter-se o pleno emprego de mão-

¹⁵ Um exemplo desse tipo de abordagem no caso brasileiro é representado pelas frentes de trabalho, organizadas por ocasião de grandes secas no Nordeste.

de-obra simultaneamente com a estabilidade do nível geral de preços. O *trade-off* inflação/desemprego, popularizado através da chamada “curva de Philips”, resume o dilema a que vêm sendo submetidos os formuladores de política econômica nos países industrializados: combater o desemprego às custas de um aumento nos preços, ou dar prioridade ao combate à inflação, aceitando o ônus de uma taxa mais elevada de desemprego. A prática do *stop-and-go*,¹⁶ como veio a ser recentemente denominada a alternância de prioridades no combate à inflação ou na redução do desemprego, refletiu a indefinição acerca da melhor alternativa para conciliar os dois objetivos. Na opinião de Melville Ulmer tal situação tem convencido inúmeros economistas e políticos de que a manutenção do pleno emprego depende de uma taxa “inaceitável” de inflação, de tal forma que ambos os conceitos — pleno emprego e taxa “aceitável” de inflação — são constantemente submetidos a revisão.

“Nos anos imediatamente posteriores à II Guerra Mundial, muitos economistas americanos consideravam que havia pleno emprego quando apenas 2% da força de trabalho estivesse desocupada. Esta percentagem foi progressivamente aumentada, atingindo 4% durante o governo de Kennedy, com novas sugestões para fixá-la em 5% nos períodos mais recentes. Ao mesmo tempo, reajustamentos semelhantes foram observados no que diz respeito à inflação quando taxas anuais de 5% de incremento nos preços passam a ser consideradas “não inflacionárias”, em comparação com os limites máximos de 1% a 1,5% anuais que prevaleciam no passado.”¹⁷

¹⁶ Um excelente resumo do estado atual da discussão a esse respeito com especial referência ao caso da Grã-Bretanha é apresentado em uma seqüência de artigos publicados no seminário *The Economist*, durante os meses de março e abril de 1975.

¹⁷ Melville Ulmer, “The State and Human Resource Utilization”, trabalho apresentado ao XXXI Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas (Nice, setembro de 1975), pp. 2-3.

No caso dos países subdesenvolvidos, o ponto mais importante é que a questão do emprego de mão-de-obra deve ser abordada muito mais do ponto de vista da eliminação do subemprego do que de uma preocupação maior com o desemprego aberto. Este não chega a representar 4% da força de trabalho urbana, conforme estudo recente, enquanto que as estimativas para a mão-de-obra subocupada variam de um mínimo de 5,3% a um máximo de 17,3% da população economicamente ativa nos principais centros urbanos do País.¹⁸

Dessa forma, a questão principal no que se refere a uma reformulação do papel do emprego público na economia consiste no estudo de possibilidades de criação de oportunidades mais duradouras de emprego, em oposição ao caráter temporário dos empregos gerados por programas de obras públicas de emergência. Do ponto de vista de objetivos de curto prazo de estabilização, essa mudança de atitude com relação ao emprego no Governo apresentaria, *ex-ante*, um efeito amortecedor importante sobre crises de depressão, uma vez que o emprego público seria relativamente imune a uma redução na demanda global de bens e serviços produzidos pelo setor privado. Do ponto de vista de objetivos de mais longo prazo, convém examinar, com mais detalhe, as implicações de uma abordagem dessa natureza face aos propósitos de conciliar altas taxas de crescimento com a redução do subemprego, uma mais equitativa distribuição da renda e a melhoria na qualidade da vida.

2.4.1

Emprego Público e Políticas de Crescimento

A compatibilização entre os objetivos de promoção do crescimento econômico e redução do subemprego constitui um

¹⁸ Ver Hamilton C. Tolosa, "Subutilização e Mobilidade da Mão-de-Obra Urbana", in Josef Barat (ed.), *Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES; 1976), n.º 22.

dos principais problemas na formulação de política econômica em países em desenvolvimento. As suposições iniciais de que o problema do emprego seria automaticamente solucionado com a elevação das taxas de crescimento foram progressivamente substituídas por uma visão bem menos otimista da relação entre crescimento e emprego. A maior parte dos estudos sobre industrialização em países subdesenvolvidos menciona a adoção de técnicas de produção intensivas em capital, contrariando a disponibilidade relativa de fatores de produção nesses países. Por outro lado, além de não gerar novos empregos em quantidade suficiente, a distribuição desses empregos também não se ajusta aos padrões de qualificação da força de trabalho, agravando o desemprego (subemprego) na faixa de mão-de-obra sem qualificação e pressionando para cima os salários relativos à mão-de-obra qualificada. Obviamente, tal padrão de crescimento limita a expansão do mercado interno, o que, ultrapassada a fase da industrialização substitutiva de importações, passa a constituir um fator limitativo ao próprio crescimento da economia.

As soluções normalmente apontadas para solucionar o conflito crescimento *versus* emprego são de dois tipos. Uma defende uma maior aplicação de recursos em programas que objetivem aumentar a qualificação profissional da força de trabalho, ajustando-a aos padrões de demanda por mão-de-obra na economia e contribuindo para reduzir o grau de concentração na distribuição de salários. Outra propõe uma série de medidas para incentivar o uso de técnicas de produção intensivas em trabalho, de forma a aumentar o volume de emprego gerado por unidade de capital. Não cabe a nós efetuar aqui um levantamento dos prós e contras dessas proposições alternativas, as quais já foram objeto de discussão em outros documentos.¹⁹ O nosso propósito é apresentar uma alternativa que até agora não fez parte do debate, qual seja, o emprego direto de mão-de-obra em programas mantidos pelo Governo.

¹⁹ Para uma discussão relacionada a proposições do segundo tipo, ver Edmar L. Bacha e outros, *op. cit.*

Em relação a propostas de incentivar o uso de técnicas de produção menos intensivas em capital no setor privado, o emprego direto no setor público apresenta a vantagem de não interferir nas decisões relativas à escolha de técnicas de produção e à eficiência produtiva do setor privado. Por outro lado, a mão-de-obra de baixa qualificação que não encontra oportunidades suficientes de emprego na indústria pode ser utilizada na produção de serviços governamentais, especialmente aqueles de âmbito urbano, cuja expansão vem sendo prejudicada pela aplicação de critérios microeconômicos na avaliação da eficiência do Governo.

Uma questão importante refere-se à origem dos recursos para financiar uma política de aumento do emprego no Governo. Na verdade, se levarmos em conta as estimativas atuais referentes a níveis críticos de subemprego urbano — da ordem de 2 milhões de pessoas, segundo estudo recente²⁰ — o compromisso financeiro, na hipótese absurda de empregar toda essa mão-de-obra no Governo a níveis mínimos de salário, seria da ordem de Cr\$ 20 bilhões anuais ou cerca de 10% da estimativa de receita orçamentária da União para 1977. É evidente que não se recomenda empregar diretamente no Governo todas as pessoas subempregadas, mesmo porque a criação de empregos públicos deve exercer um efeito multiplicador através da expansão do mercado interno e do aumento na demanda por mercadorias e serviços produzidos pelo setor privado.

Como a ênfase do presente trabalho refere-se a emprego em serviços urbanos, é mais importante verificar qual seria a capacidade financeira de criar novos empregos a nível municipal. De acordo com as previsões atuais, o aumento real (a preços de 1976) nas transferências tributárias a municípios por conta do FPEM deve atingir cerca de Cr\$ 5 bilhões no período 1976/78, tendo em vista a elevação gradual da percentagem da receita federal distribuída a esse fundo

²⁰ Hamilton C. Tolosa, *op. cit.*, p. 44. A definição de níveis críticos de subemprego refere-se a pessoas trabalhando menos de 14 horas por semana.

ao longo do período. Se admitirmos que a metade desse acréscimo nas transferências venha a ser aplicada com propósitos específicos de geração de novos empregos em serviços urbanos e que o custo da mão-de-obra represente 80% dos gastos totais nesses programas, poderiam ser criados cerca de 200 mil novos empregos públicos a nível dos municípios durante o período mencionado. Vale a pena notar que isso representa uma quantidade três vezes maior do que o montante de empregos gerados pelo programa de incentivos fiscais à industrialização do Nordeste num período de oito anos, mobilizando recursos financeiros que, a preços de 1976, seriam cerca de oito vezes mais elevados.²¹

Quanto a restrições de ordem financeira, outro ponto que vale a pena mencionar refere-se à alternativa emprego direto *versus* transferências monetárias através do sistema de previdência social. Na medida em que crescem as pressões por uma universalização do sistema de previdência e uma mais ampla garantia governamental contra riscos representados por doença, velhice e desemprego, a alternativa ao emprego direto de parte da força de trabalho subempregada no Governo passa a ser uma extensão de benefícios previdenciários que objetivem garantir um nível mínimo de subsistência individual, implicando também um aumento dos encargos financeiros governamentais.

2.4.2 Emprego Público e Migrações

Além de oferecer uma alternativa interessante para os propósitos de compatibilização dos objetivos de crescimento eco-

²¹ Ver David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *Incentivos à Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974), n.º 20, p. 253.

nômico e emprego de mão-de-obra, o emprego público pode vir a se constituir num importante instrumento de política econômica, principalmente no que se refere ao controle das migrações, à distribuição da renda e à qualidade da vida.

Quanto a migrações, a criação de empregos relacionados à produção de serviços urbanos nas pequenas e médias cidades do interior pode exercer um importante papel de reter ou retardar os fluxos migratórios que se dirigem para os principais centros urbanos do País. As conclusões de estudos sobre migrações internas no País sugerem que o processo migratório ocorre em etapas sucessivas, com os migrantes dirigindo-se inicialmente às pequenas cidades do interior, deslocando-se posteriormente para as cidades intermediárias, as capitais regionais e as principais áreas metropolitanas do País. Não obstante, esse processo não encerra qualquer tentativa de promover um ajustamento gradual dos migrantes às condições de vida nas grandes cidades, tanto no que se refere a padrões culturais quanto no que diz respeito a aptidões profissionais para ingresso no mercado de trabalho. Neste sentido, a expansão das oportunidades de emprego nas cidades pequenas e médias poderia ter um duplo efeito do ponto de vista do objetivo de controle das migrações. De um lado, contribuiria para reduzir e retardar o fluxo de migrantes para as grandes cidades, com importantes efeitos colaterais sobre as condições econômicas nas zonas de repulsão. De outro, a redução do número de migrantes que chegam às grandes cidades completamente despreparados para uma perfeita assimilação ao meio urbano representaria um fator importante de redução do custo de melhoria das condições ambientais nas principais áreas metropolitanas do País.

A criação de maiores oportunidades de emprego público nas pequenas cidades poderia ocorrer de duas maneiras distintas. Uma linha de ação refere-se ao incentivo e ao uso de técnicas de produção intensivas em mão-de-obra na execução dos diferentes programas mantidos pelo município. A esse

respeito, vale a pena notar que um aspecto paradoxal da discussão sobre problemas de emprego no Brasil consiste na formulação de proposições que objetivam incentivar o setor privado a adotar tecnologias relativamente intensivas em mão-de-obra, ao mesmo tempo em que o próprio Governo adota um procedimento oposto. Isso se dá pela ênfase atribuída no setor público às chamadas “despesas de capital”, incentivando os governos municipais a uma excessiva mecanização dos respectivos serviços. Serviços tais como limpeza pública e conservação de vias urbanas podem, especialmente no caso de pequenos municípios do interior, adotar tecnologias intensivas em trabalho e desempenhar um papel importante na absorção de mão-de-obra não qualificada. Por outro lado, a ênfase nas despesas de capital inibe a expansão de serviços sociais, tais como ensino e assistência médico-social, onde o trabalho é o principal fator de produção e responsável, inclusive, pela qualidade do serviço oferecido. Dadas as condições pouco satisfatórias no que diz respeito à oferta desses serviços no interior, o aumento do emprego nessas atividades traria benefícios adicionais importantes para as condições de vida da população, podendo, inclusive, representar outro fator de redução dos fluxos migratórios na medida em que o acesso a esses serviços esteja contribuindo para atrair os migrantes para as grandes cidades.

Uma outra possibilidade a ser estudada com o objetivo de aumentar o emprego a nível municipal refere-se, especificamente, ao problema da adaptação progressiva dos migrantes às condições de vida nos principais centros urbanos do País. Nesse caso, o serviço público municipal poderia ser encarado como um estágio de treinamento no trabalho, oferecendo, além de um prazo maior de adaptação ao meio urbano, aptidões específicas para um posterior ingresso em uma gama bastante variada de atividades do setor terciário nas cidades mais importantes.

2.4.3 Emprego Público, Distribuição de Renda e Qualidade da Vida

A ênfase na criação de oportunidades de emprego público em pequenas e médias cidades do interior relaciona-se diretamente ao objetivo de redistribuição regional de renda. Num primeiro momento, o mecanismo proposto teria um efeito semelhante a uma simples política de transferências, onde recursos captados em setores e regiões mais desenvolvidos seriam transferidos para regiões de menor grau de desenvolvimento. Os efeitos indiretos, entretanto, seriam bastante diferentes. No caso de uma política de transferências financeiras a indivíduos (tipo benefícios da previdência social ou imposto de renda negativo), a repercussão indireta sobre a economia local resulta apenas do acréscimo de gastos familiares decorrentes de um aumento na renda monetária dos indivíduos. Já no caso de essa transferência estar associada à criação de empregos públicos e à expansão de serviços urbanos, os efeitos indiretos seriam acrescidos do impacto da expansão e melhoria desses serviços sobre a economia da região, sem falar nos benefícios não econômicos decorrentes de melhores condições de atendimento à população.

Além do aspecto regional, cabe ainda mencionar os prováveis efeitos sobre a distribuição pessoal da renda. Como se sabe, um dos fatores importantes na discussão sobre desigualdades de renda na economia brasileira é a escassez relativa de demanda de mão-de-obra não qualificada. Por seu turno, entre o conjunto de atividades executadas pelo Governo, os serviços urbanos são aqueles que empregam uma maior quantidade de mão-de-obra sem qualificação, especialmente quando consideramos os municípios de menor porte. A expansão do emprego em serviços públicos urbanos contribuiria assim para absorver parte da mão-de-obra não qualificada que não encontra maiores alternativas de emprego nas cidades, reduzindo

as limitações a um aumento nos respectivos níveis de remuneração, representadas por um excedente de oferta.

A melhoria das condições ambientais e seus reflexos sobre a qualidade da vida urbana constitui o principal aspecto a destacar no que se refere aos efeitos de uma política de expansão do emprego público nos principais centros urbanos. Neste, a utilização de tecnologias intensivas em trabalho na produção de serviços públicos urbanos talvez não seja viável, tendo em vista a maior sofisticação tecnológica requerida pela dimensão do problema. Permanece aberta, entretanto, a opção representada pela expansão de serviços de natureza social. Note-se que, com relação a esses serviços, são cada vez mais frequentes as críticas relacionadas à deterioração na qualidade do serviço oferecido e que o aumento no emprego de mão-de-obra constitui um fator importante na elevação da qualidade. Ademais, as preocupações cada vez maiores com a qualidade da vida nas grandes áreas urbanas tende a gerar uma pressão sempre mais intensa pela expansão de programas relacionados à promoção do bem-estar social, além das atividades mais tradicionais de ensino e assistência médica. Programas de saneamento básico, controle do meio ambiente, assistência social, atividades culturais e recreativas etc., deverão merecer uma prioridade mais elevada, embora a sua expansão seja atualmento básico, controle do meio ambiente, assistência social, liberal de emprego de mão-de-obra no setor público.

Essas restrições relacionam-se diretamente aos critérios usuais para avaliação da eficiência do Governo, que enfatizam a minimização de despesas de custeio como critério básico de eficiência. Conforme discutido em trabalho anterior,²² esses critérios conduzem a uma vinculação *a priori* de recursos a despesas de capital, limitando substancialmente o grau de liberdade dos governos locais no que tange à política de emprego.

²² F. Rezende, *op. cit.*, pp. 168-170.

2.5 Conclusões e Recomendações

A principal conclusão que pode ser extraída da análise anterior refere-se a um aparente conflito entre a forma pela qual vem se comportando o emprego de mão-de-obra no setor público brasileiro e o objetivo de atribuir um papel mais significativo ao emprego no Governo como instrumento de política econômica. A análise empírica da Seção 2.3 mostra que, de um modo geral, o emprego público em serviços públicos urbanos não é satisfatoriamente explicado nem por variáveis demográficas que supostamente refletem o nível de demanda desses serviços, nem por variáveis financeiras que procuram medir as restrições impostas pela disponibilidade de recursos. Ademais, a elasticidade do emprego em relação à disponibilidade de recursos apresenta-se mais elevada para as atividades administrativas do que para os serviços urbanos ou atividades sociais, um indício de que estaria ocorrendo significativa substituição de mão-de-obra por capital na produção desses serviços.

Esta conclusão é ainda reforçada pelo resultado de análises adicionais que procuram relacionar o emprego público urbano com algumas características específicas dos municípios, do ponto de vista de problemas de migrações e subemprego. Para tanto, foram calculadas correlações ordinais entre os resíduos não explicados pela equação adotada na Seção 2.3 e variáveis que medem o nível de subemprego e a importância de cada município como centro receptor de migrantes no País.²³ A hipótese é a de que os fracos resultados da análise econômica pudessem ser atribuídos a uma eventual atitude positiva dos governantes com relação ao problema do emprego,

²³ As variáveis utilizadas foram, respectivamente, a proporção de indivíduos empregados com remuneração inferior a um salário mínimo e a proporção de migrantes recentes em relação ao total de migrantes no município (dados do Censo de 1970).

de tal forma que a parcela de emprego público não explicada por razões de demanda de serviços pudesse estar associada com propósitos de utilizar o emprego no Governo para atender problemas específicos de migrações e subemprego. No entanto, como já era esperado, os resultados não se mostraram significativos em nenhum caso, reforçando a afirmação anterior quanto à não utilização do emprego público como instrumento de política econômica.

A necessidade de rever as convicções atuais a respeito do papel do Governo como empregador de mão-de-obra relaciona-se à discussão atual sobre problemas de desenvolvimento urbano no País, especificamente do ponto de vista das questões de emprego, migrações, distribuição de renda e qualidade da vida. Trata-se, assim, de incentivar o aumento do emprego em serviços urbanos, inclusive os de natureza social, e não apenas propor um aumento de emprego em atividades puramente administrativas. Vale a pena notar que, na maior parte desses serviços, o aumento do emprego significa não apenas um aumento na oferta mas também, e principalmente, uma melhoria na qualidade, com evidentes benefícios para a população. Ademais, além dos serviços mais tradicionais na área social — educação e saúde — poderiam ainda ser expandidas outras atividades relacionadas a objetivos recreativos e culturais, face às preocupações mais recentes com a melhoria da qualidade de vida da população.

Por outro lado, uma política de emprego público com finalidades sociais deve ser implementada a nível municipal e com ênfase na criação de maiores oportunidades de emprego em pequenos municípios do interior. Tal atitude poderia exercer um efeito importante de retardar o processo migratório, reduzindo a pressão demográfica sobre as grandes cidades e facilitando o processo de adaptação do migrante rural ao meio urbano. Note-se que a não qualificação dos migrantes é sempre mencionada como um dos fatores que dificultam a sua absorção pelo mercado de trabalho nas cidades e que os serviços urbanos caracterizam-se por empregar, em sua maioria, mão-de-obra sem qualquer tipo de qualificação.

Em comparação com outras proposições de política econômica que abordam os problemas de emprego e distribuição de renda, a opção emprego público apresenta a vantagem de não se resumir a uma política de transferências. Conforme já mencionado anteriormente, a concessão de incentivo fiscal ao emprego de mão-de-obra no setor privado implica não apenas um custo financeiro representado pelo próprio montante dos incentivos, mas também um custo econômico que resulta de uma provável redução na produtividade. Por outro lado, a simples realização de transferências monetárias para atender aqueles que não conseguem obter um nível mínimo de rendimentos (tipo imposto de renda negativo) pressupõe que o problema é temporário, uma vez que a sua manutenção ao longo do tempo tem sérias repercussões do ponto de vista da atitude dos indivíduos com relação ao trabalho. Assim, se qualquer alternativa envolve um custo financeiro apreciável, nada mais razoável do que defender a aplicação desses recursos num programa de emprego direto de mão-de-obra no Governo, ao invés da ênfase em medidas indiretas de incentivos ou transferências. Além do mais, o emprego direto apresenta a vantagem de promover um aumento nas oportunidades de emprego e uma melhoria na distribuição da renda, simultaneamente com uma expansão e melhoria na qualidade dos serviços públicos urbanos, uma das preocupações atuais importantes no âmbito da política nacional de desenvolvimento.

III

AS EMPRESAS DO GOVERNO E O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA BRASILEIRA *

WILSON SUZIGAN **

3.1 Introdução

Até recentemente, os estudos visando a determinar o grau de participação do Estado na economia brasileira foram elaborados segundo o que se pode chamar de “abordagem con-

* Este trabalho constitui-se no resultado final da pesquisa sobre o assunto, elaborada pelo autor no IPEA/INPES. Diversas pessoas leram uma versão preliminar do artigo e ofereceram valiosas sugestões. Sem torná-los solidários com os resultados e as opiniões emitidas, o autor deseja agradecer a Thomas J. Trebat, Pedro S. Malan, Regis Bonelli, José Eduardo de C. Pereira, Carlos von Doellinger, Werner Baer, Luciano Martins e, em especial, a Jorge V. Monteiro e Fernando A. Rezende da Silva. O autor se beneficiou ainda de discussões sobre o tema em seminários que apresentou no IPEA/INPES e na assessoria econômica do Conselho de Desenvolvimento Econômico, em Brasília. O trabalho de elaboração dos dados estatísticos foi feito com a colaboração eficiente e interessada dos estagiários Paulo Cezar Figueira Klem e Guilherme Pinto de Albuquerque.

** Do IPEA/INPES.

vencional". Centrando a análise no setor público como um todo (compreendendo: administração direta, empresas — públicas e de economia mista —, autarquias e fundações) ou apenas nas empresas do Governo (federal, estadual ou municipal), procuram destacar a sua magnitude em relação a certos agregados das contas nacionais.¹

Novas e mais promissoras linhas de abordagem, contudo, têm sido ultimamente abertas. A mais relevante, sem dúvida, é a liderada pelo Professor Jorge V. Monteiro, da PUC. Constatando a inexistência de um quadro de referência analítico apropriado, tem procurado definir critérios e métodos mais adequados ao estudo do papel do Estado na economia. A ênfase é sobre o aspecto até agora menos cuidado: o do controle das decisões do Governo. Partindo do estudo da experiência brasileira de planejamento, sua análise envereda pelo estudo da organização da tomada de decisões sobre política econômica, fundamentando-se na Teoria de Organizações e no estudo de sistemas econômicos.² Outra, que vem sendo desen-

¹ Os mais conhecidos são: Annibal V. Villela, "As empresas do Governo federal e sua importância na economia nacional", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 16, n.º 1 (março de 1962), pp. 97-113; Arnaldo Oliveira Werneck, "As atividades empresariais do Governo federal no Brasil", in *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, n.º 3 (julho/setembro de 1969), pp. 89-109; Fernando A. Rezende da Silva, "A evolução das funções do Governo e a expansão do setor público brasileiro", in *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1, n.º 2 (dezembro de 1971), pp. 235-282; Fernando A. Rezende da Silva, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 13; FGV/IPEA, "Atividade empresarial dos governos federal e estaduais", in *Conjuntura Econômica*, vol. 27, n.º 6 (junho de 1973), pp. 66-96; Werner Baer, I. Kerstenetzky e Annibal V. Villela, "As modificações no papel do Estado na economia brasileira", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 4 (dezembro de 1973), pp. 883-912.

² A parte já conhecida dos resultados está em: Jorge Vianna Monteiro e Luiz Roberto Azevedo Cunha, "A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 4 (dezembro de 1973), pp. 1.045-1.064; Jorge V. Monteiro e Luiz R. A. Cunha, "Alguns aspectos da evolução do plane-

volvida pela FINEP,³ procura focalizar os aspectos relacionados com os processos internos ao Estado, destacando-os do contexto das relações entre Estado e sociedade, tais como:⁴ a) recrutamento, formação e reprodução de quadros administrativos, e b) padrões de articulação, ambos tanto a nível de agências públicas quanto de empresas do Governo. Finalmente, além dessas duas linhas de abordagem, uma outra, mais tradicional na literatura internacional sobre o assunto mas pouco explorada no Brasil, tem despertado a atenção de pesquisadores. Seu interesse recai sobre a *performance* econômico-financeira das empresas do Governo (como eficiência técnica e alocativa, produtividade, padrões de financiamento, etc.) ou sobre outros aspectos de interesse econômico-social como: comportamento tecnológico, balanço exportação *menos* importação, relações com as empresas privadas, e outros.⁵

jamento econômico no Brasil (1934-1963)", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 1 (fevereiro de 1974), pp. 1-24; Jorge Vianna Monteiro, "Política econômica: a tonada de decisão governamental", PUC - Dept.º de Economia e Administração, *Documento de Discussão* n.º 11 (abril, 1975); Jorge Vianna Monteiro, "Sobre a estatização na atividade econômica", PUC - Dept.º de Economia e Administração, mimeo (julho de 1975).

³ Projeto coordenado pelo Professor Luciano Martins, "Capacidade Operacional e Recursos Humanos do Estado", documento interno da FINEP (Rio de Janeiro, outubro de 1975).

⁴ *Ibid.*, p. 3.

Ver, entre outros: Fábio Stefano Erber e José Tavares de Araujo Jr., "Notas sobre a indústria de bens de capital: tecnologia e setor público", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 3, n.º 1 (março de 1973), pp. 117-134; José Tavares de Araujo Jr., "Escolha de técnicas e rentabilidade das empresas governamentais", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 2 (junho de 1974), pp. 447-462; José Tavares de Araujo Jr. e Vera Maria Dick, "Governo, empresas multinacionais e empresas nacionais: o caso da indústria petroquímica", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 4, n.º 3 (dezembro de 1974), pp. 629-654; Sérgio Francisco Alves e Ecila M. Ford, "O Comportamento Tecnológico das Empresas Estatais: a Seleção das Empresas de *Engineering*, a Escolha de Processos Industriais e a Compra de Bens de Capital", FINEP - Grupo de Pesquisas, mimeo (s.d.); Leonídia G. dos Reis e Myriam L. Redinger, "Pesquisa Tecnológica em Empresas Estatais",

Este estudo pautar-se-á por essas linhas de abordagem não convencionais ou pouco exploradas no caso brasileiro. Por força de limitações de tempo e informações, contudo, seu objetivo será mais restrito. É útil tentar situá-lo num quadro geral de análise das funções do Estado na economia. Tal quadro deve compreender pelo menos duas partes: a da *participação* do Estado na atividade econômica (diretamente como empresário e indiretamente como agente financeiro ou implementador dos programas setoriais) e a de sua *função reguladora* da economia. A primeira pode ser caracterizada como uma avaliação quantitativa das funções do Estado; seu objetivo, em suma, seria determinar o que é o setor econômico-financeiro estatal e qual o seu papel na economia. A segunda pode ser encarada como um estudo dos aspectos, por assim dizer, qualitativos daquelas funções; seu objetivo, em resumo, seria avaliar o controle do Estado via organização e racionalização da tomada de decisões sobre política econômica e pela interferência no funcionamento da economia de mercado por meio de órgãos de controle, bem como sua possível articulação com a administração das empresas do Governo e com a implementação do planejamento econômico. Para os propósitos deste estudo, a abordagem será parcial no sentido de que se ocupará primordialmente com a primeira parte acima descrita. A segunda constitui-se no objetivo de outros estudos da presente coletânea.

O trabalho está organizado na forma descrita a seguir. Na Seção 3.2 procura-se analisar as atividades empresariais do Estado. Após um breve histórico de sua evolução, faz-se uma comparação sumária com a experiência internacional, com

FINEP — Grupo de Pesquisas, mimeo (s.d.); Wilson Dutra e Vittoria C. Salles, “Padrão de Financiamento em Empresas Estatais”, FINEP — Grupo de Pesquisas, mimeo (s.d.). Ver também o projeto da pesquisa de Thomas J. Trebat, “Public enterprises and the role of the State in Brazil: a research report”, mimeo (Rio de Janeiro, abril de 1976).

ênfase nas economias em desenvolvimento, ou de industrialização retardatária. A seguir, com dados que representam um corte para o ano de 1974, indicam-se as atividades produtivas de bens e serviços controlados ou com substancial participação das empresas do Governo e as possíveis implicações que daí advêm em termos de estrutura de poder na economia, implementação das medidas de política econômica, e outras. Na Seção 3.3 analisa-se o papel do Estado como agente financeiro. Tenta-se, em resumo, determinar qual o grau de controle do Estado sob os ângulos de captação e aplicação de recursos e, nesta última, segundo a modalidade de crédito. Na Seção 3.4 procura-se avaliar a ordem de magnitude aproximada do que representam as encomendas das empresas do Governo, órgãos públicos e programas setoriais para um setor vital da economia: o de bens de capital. Finalmente, na Seção 3.5 destacam-se algumas conclusões, relacionando-as com o atual debate estatização *versus* desestatização (ou “privatização”) da economia.

3.2 O Estado como Empresário

O argumento que se pretende desenvolver nesta seção e o de que a presença das empresas do Governo na economia brasileira não é recente, não foi planejada, nem teve motivação ideológica, à exceção do estatismo característico do Estado Novo (1937/45) e do nacionalismo econômico que predominou na decisão sobre certos setores, como, por exemplo, siderurgia e petróleo. Tampouco é um fenômeno isolado no concerto das nações em desenvolvimento. Com base nessas constatações, será mais fácil compreender o significado da participação do Estado na atividade econômica e a relevância do seu papel.

3.2.1 Breve Histórico da Experiência Brasileira ⁶

Datam do século XIX as primeiras incursões do Estado no campo empresarial. Nessa época, o Governo já participava dos setores editorial e gráfica, financeiro e de transportes (especialmente nos dois últimos, já que a atividade editorial referia-se à Imprensa Régia) e prestava os serviços postais. No setor financeiro, o Banco do Brasil, por volta de 1880, captava metade dos depósitos bancários e efetuava também pouco mais da metade do total de empréstimos; ⁷ e a Caixa Econômica, já a partir de 1861, arrecadava poupanças populares, sendo posteriormente complementada nessa função pelas Caixas Econômicas estaduais. No setor de transportes, em 1890, o Governo Federal controlava dez estradas de ferro, inclusive a mais importante de todas, a E. F. Central do Brasil, e subvencionava diversas companhias de navegação, que seriam agrupadas, dando origem ao Lloyd Brasileiro. ⁸

⁶ Este tópico já foi em parte desenvolvido pelo autor em "Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 5, n.º 2 (dezembro de 1975), pp. 433-474. Veja-se, também: FGV/IPEA, *op. cit.*; Baer, Kerstenetzky e Villela, *op. cit.*; Wilson Cano e Luiz Carlos Cintra, "Algumas medidas de política econômica relacionadas à industrialização brasileira (1874-1970)", Universidade Estadual de Campinas, IFCH-DEPE, mimeo (Campinas, julho de 1975).

⁷ Posteriormente, essa predominância do Banco do Brasil seria superada pelo florescimento dos bancos comerciais privados, particularmente no período republicano que antecedeu a crise do Encilhamento. Note-se, contudo, que entre os outros bancos comerciais estava o Banco de Crédito Real de Minas Gerais, fundado em 1889 e controlado pelo governo estadual. Os dados sobre depósitos estão no Apêndice Estatístico de Carlos M. Peláez e Wilson Suzigan, *História Monetária do Brasil: Análise da Política, Comportamento e Instituições Monetárias*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 23. Os dados sobre empréstimos são dos balanços bancários coletados pelo autor para a mesma pesquisa, porém inéditos.

⁸ Este viria a ser posteriormente encampado pela Lei n.º 420, de 10/4/1937.

A partir de princípios deste século até fins da década de 20 esse processo se acentuou. Pode-se argumentar, no entanto, que a maior intervenção do Estado nesse período foi meramente *incidental*. Essa intervenção se deu em dois planos: primeiro, no campo empresarial propriamente, que é o de interesse deste estudo e, segundo, na administração da política econômica.

No campo empresarial, a atuação do Estado concentrou-se nos setores de transportes, serviços portuários e, em menor escala, financeiro. Nos transportes, basicamente em ferrovias.⁹ A *rationale* da tomada pelo Estado do setor ferroviário pode ser resumida como segue. Em 1901, tentando reduzir o dispêndio anual em moeda estrangeira representado pelo pagamento da garantia de juros dada ao capital externo aplicado em ferrovias, o Governo tomou duas medidas: suspendeu a referida garantia de juros e encampou algumas das ferrovias estrangeiras com recursos de um grande empréstimo externo.¹⁰ Essas medidas desestimularam as aplicações de capital externo de investimento direto em ferrovias, os quais vinham predominando até então. O Governo, assim, além das ferrovias cujo controle assumiu, teve que subvencionar diretamente e prestar aval a empréstimos externos para um grande número de outras ferrovias (sobre as quais viria depois a assumir o controle), principalmente entre 1908 e 1914. Esse foi o período de maior impulso na construção de estradas de ferro no País. No final da década de 20, 67% da extensão total de ferrovias já pertenciam aos governos federal e estaduais, conquanto ainda 51% estivessem sob o regime de administração privada.¹¹

A suspensão da garantia de juros afetou também os serviços portuários. Desde meados do século passado, o Governo vinha incentivando a construção de portos. Foram oferecidos estímulos à iniciativa privada e as primeiras concessões a

⁹ Lembrar que o Governo Federal subvencionava a navegação.

¹⁰ Ver Annibal V. Villela e W. Suzigan, *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973), n.º 10, pp. 396-398.

¹¹ *Ibid.*, p. 398.

particulares foram dadas em 1869, resultando, no entanto, infrutíferas.¹² O Governo resolveu então estender a garantia de juros também ao capital privado que fosse investido na construção de portos. Os resultados foram modestos; em princípios deste século só estavam aparelhados os portos de Santos, Manaus e Rio de Janeiro. Com a supressão da garantia de juros, os investimentos seriam ainda mais reduzidos. Foi concebido então um plano financeiro pelo qual o Governo, com recursos de empréstimos externos e da cobrança de uma taxa específica sobre a importação, financiou a construção dos principais portos do País. Em 1930, já eram controlados pelo Governo Federal os portos de Belém e Rio de Janeiro (autarquias) e pelos governos estaduais os de Recife, Rio Grande, Porto Alegre e Niterói.

No setor financeiro, o Estado ampliou a rede bancária sob seu controle na esfera estadual. Ao Banco de Crédito Real de Minas Gerais, fundado em 1889, vieram juntar-se os bancos estaduais de Paraíba (1912), Piauí (1926), São Paulo (1927), Paraná (1928) e Rio Grande do Sul (1928).

Foi, contudo, na administração da política econômica que o Governo ironicamente mais se afastou do *laissez-faire* absoluto predominante no pensamento econômico da época no País. Conivente com a defesa do café pelos Estados produtores, permitiu a criação de um instituto nacional de estabilização cambial (Caixa de Conversão), que funcionou de 1906 a 1914; realizou vários planos de valorização daquele produto no mercado internacional, gerando distorções no mecanismo de mercado como alocador de recursos, e culminou permitindo a implementação de um instituto de defesa permanente do café pelo Estado de São Paulo, que se constituiria na semente da crise de superprodução que atingiu o setor na mesma época em que a economia era alcançada pelos efeitos da Grande Depressão. Concomitantemente, as primeiras regulamentações do mercado cambial, após o fechamento da Caixa de Conversão, foram introduzidas nos anos 20, repetindo-se,

¹² *Ibid.*, p. 385.

inclusive, no final da década, a tentativa de institucionalizar a estabilidade do mercado de câmbio, desta vez com a Caixa de Estabilização.

A partir dos anos 30, passou-se para um *intervencionismo consciente* do Estado na atividade econômica e, pelo menos num curto período (o do Estado Novo, 1937/45), a um regime verdadeiramente estatizante. O seu conteúdo ideológico manifestava-se pelo nacionalismo econômico. Mas, na verdade, o estatismo era um estilo de desenvolvimento; o Estado, no seu papel de investidor e orientador da atividade econômica e social seria o meio mais rápido e eficiente de atingi-lo. E em parte refletia também, por um lado, a maior influência (econômica e política) dos regimes totalitários da Europa nos anos 30 e, por outro, a maior intervenção do Estado nas economias democráticas do pós-depressão.

Paradoxalmente, porém, os anos 30 foram os de menor intervenção direta do Governo no campo empresarial. O aumento do controle do Estado se deu, antes, no poder regulatório sobre a economia.

De fato, o Estado não se lançou em nenhuma atividade empresarial nova na década de 30. As empresas do Governo ampliaram o seu controle sobre setores onde já participavam ou naqueles subvencionados. No setor de transportes, mais algumas ferrovias passaram para o controle do Governo, nas esferas federal e estadual, fruto da decadência daquele meio de transporte. Da extensão total de ferrovias do País, estavam nas mãos do Estado cerca de 71% em 1937, passando depois para 77% em 1945 e 94% em 1953.¹³ Na navegação, foi encampado em 1937 o Lloyd Brasileiro. Na administração portuária, passaram para o controle do Governo (federal ou estadual) os portos de: Natal (1932), Angra dos Reis (1934), Cabedelo (1935), Paranaguá (1935), Pelotas (1940), Vitória (1940), Maceió (1942) e Laguna (1943).¹⁴ No transporte aéreo, foi criada a Viação Aérea São Paulo (VASP), sob controle esta-

¹³ *Ibid.*, p. 398.

¹⁴ *Ibid.*, p. 387.

dual (1935). No setor financeiro, por sua vez, o Banco do Brasil assumiu poderes de banco central, passando a receber as reservas compulsórias do sistema bancário, operar com redescontos de títulos, realizar empréstimos a longo prazo (através da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, criada em 1937), além de deter o monopólio das operações cambiais. Na esfera estadual, mais dois bancos foram criados: o do Espírito Santo (1937) e o do Maranhão (1939).

O poder regulamentador do Estado, porém, foi bastante ampliado na década de 30. Datam desse período a passagem para o âmbito federal da defesa do café (1931) e a primeira tentativa de planejamento econômico com a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (1934). Além disso, importantes medidas de política econômica foram adotadas: controle do mercado de câmbio (1931); controle das tarifas de serviços básicos (1933); e imposição de um limite legal à cobrança de juros (1933). Deve-se deixar bem claro que foi dessas medidas, desde então implementadas e mantidas por longo tempo em conjugação com altas taxas de inflação, que se originaram as distorções no funcionamento da economia de mercado que, mais tarde, contribuiriam como uma causa importante para a intervenção governamental em outros setores da economia (particularmente energia elétrica e setores industriais básicos). Tais distorções foram principalmente o atraso na institucionalização e diversificação do sistema financeiro e a incapacidade do capital privado de arcar com os investimentos nos setores básicos e de infra-estrutura.

Foi a partir dos anos 40, apenas, que uma maior intervenção direta do Estado na economia se fez sentir, em particular entre 1940 e 1945. É bem verdade que em muitos casos representava simplesmente a concretização de idéias que germinavam desde os anos 30. E também que, por vezes, eram iniciativas do setor privado que, por incapacidade financeira ou desinteresse em implementar o projeto, acabaram passando para o controle do Estado, como foi o caso da siderurgia. A essas razões juntavam-se outras como as de segurança nacional (principalmente em face da guerra), o interesse em promover

atividades ou setores essenciais ao desenvolvimento e o próprio nacionalismo característico do regime.

As empresas criadas concentravam-se principalmente no setor industrial. Na mineração, foi criada a Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, e encampadas a Cia. Brasileira de Mineração e Siderurgia S.A. e a Itabira de Mineração S.A., no mesmo ano. Na indústria de transformação, foram criadas a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), a Cia. de Aços Especiais Itabira (1944), a Cia. Nacional de Alcalis (1943) e a Fábrica Nacional de Motores. Nos outros setores verifica-se que, no setor de transportes, a administração das ferrovias (já quase totalmente sob controle do Governo, como assinalado anteriormente) passou a ser coordenada pelo Departamento Nacional de Estradas de Ferro, criado em 1941; e na navegação foram criados o Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará (1940), o Serviço de Navegação da Baía do Prata (1942) e a Cia. Nacional de Navegação Costeira (1942, pela encampação da empresa privada Cia. Lage e Irmãos). No setor de energia foi criada a Cia. Hidrelétrica do São Francisco (1945). E no setor financeiro foram criados dois bancos cooperativos: o Banco de Crédito da Borracha (1942) e a Caixa de Crédito Cooperativo (1943).

Por outro lado, em contraste com os anos 30, nessa fase o poder regulamentador do Governo sobre a economia foi reduzido. Entre outras coisas, foi eliminado o controle do mercado cambial e relaxada a proteção aduaneira; abandonou-se, praticamente, o programa de suporte federal ao café e reduziu-se a ênfase na tentativa de planejamento. Na área monetária e financeira, no entanto, foram mantidos os controles de preços e da taxa de juros e procurou-se institucionalizar o controle do sistema monetário com a criação, já em fins de 1945, da Superintendência da Moeda e do Crédito.

Na segunda metade da década de 40, com o fim do Estado Novo, essa tendência é invertida. Implanta-se uma doutrina econômica neoliberalista, mais consoante com a nova ordem política. Nenhuma empresa estatal de porte é criada. Contudo, apertam-se novamente os controles governamentais sobre a

economia. Volta-se ao controle do mercado de câmbio, com uma agravante: mantém-se fixa a taxa de câmbio em meio à forte inflação, oriunda do período de guerra, assim introduzindo uma nova distorção no mecanismo de mercado, já afetado pelos controles de preços e tarifas de serviços básicos e taxas de juros. E formaliza-se uma tentativa de planejamento econômico com o Plano SALTE, que, no entanto, não chegaria a ser implementado.

Em princípios dos anos 50, finalmente, manifestam-se em sua plenitude os problemas gerados pelas referidas distorções. Os mais importantes foram os já mencionados: atraso na institucionalização e diversificação do sistema financeiro e o desinteresse e incapacidade do capital privado (nacional e estrangeiro) em realizar investimentos em infra-estrutura e setores industriais básicos. Data desta época a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com o propósito de “elaborar os projetos específicos favoráveis ao desenvolvimento do potencial econômico brasileiro”.¹⁵ Partindo de estudos anteriores, principalmente os da Missão Abbink (1948), a CMBEU preconiza investimentos destinados a “eliminar pontos de estrangulamento e estabelecer pontos de germinação”¹⁶ na economia; para administrar os recursos para esses investimentos (públicos e/ou de origem externa) sugere a criação de um banco nacional (estatal) de investimento. Foi então criado, em 1952, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Posteriormente, sua ação pioneira no financiamento dos investimentos em infra-estrutura e indústrias de base seria complementada, a nível regional, pelo Banco do Nordeste do Brasil, criado no mesmo ano. Concomitantemente, após um intenso debate público, consolidava-se o monopólio estatal do petróleo e criava-se a PETROBRÁS (1953) e complementarmente,

¹⁵ CMBEU, *Relatório Geral* (Rio, 1954), pp. 19-20, citado por Luciano Martins, *Politique et Développement Economique: Structures de Pouvoir et Système de Décisions au Brésil (1930-1964)*, Université de Paris, 1973 (mimeo), p. 490.

¹⁶ Luciano Martins, *op. cit.*, p. 504.

no setor de navegação, a Frota Nacional de Petroleiros (FRONAPE, 1954).

Uma nova fase então se iniciaria sob a administração Kubitscheck. Embora enfatizando o papel do capital privado (principalmente de origem estrangeira, que recebeu tratamento cambial favorecido), o Estado acabaria por ampliar a sua participação nos setores e serviços industriais básicos. Esse avanço, contudo, pode ser caracterizado como *circunstancial* (e, pelo menos em parte, não planejado). Foi ditado pela necessidade de eliminar os entraves ao desenvolvimento econômico *via* industrialização, que então passou a ser objetivo explícito da política econômica, consubstanciada em forte protecionismo cambial e tarifário.

Já então na implementação do Plano de Metas, o BNDE e o próprio Governo passaram a financiar diretamente a expansão dos setores prioritários, especificamente energia, transportes e indústrias de base. Foram então criados, no setor de energia elétrica, as Centrais Elétricas de Furnas (1957), a Cia. de Eletricidade do Amapá (1959) e a Cia. Hidrelétrica do Vale do Paraíba, no âmbito federal, e várias outras unidades na esfera estadual; no setor de transportes, foram unificadas as estradas de ferro federais pela criação da Rede Ferroviária Federal (1957); e, no setor de indústrias de base, a USIMINAS (1956), a Cia. Ferro e Aço de Vitória (1959) e a COSIPA (1960), as quais passaram para o controle do BNDE.

Nos anos de estagnação que se seguiram, o processo se acelerou. Mas então as causas foram outras. Com a instabilidade política e as bruscas mudanças na orientação da política econômica, num contexto de inflação a taxas crescentes, desinteressaram-se os capitais privados (nacionais e estrangeiros) de investimentos em setores com alta densidade de capital e longa maturação, e o Governo teve que aumentar sua participação. O fato mais relevante foi a criação da primeira *holding* estatal, a ELETROBRAS, para o setor de energia, em 1961.

Finalmente, no período pós-1964, procurou-se reavivar a doutrina neoliberalista, com ênfase no fortalecimento da em-

presa privada nacional e na atração do capital estrangeiro. As reformas então implementadas visaram sobretudo a recuperar e fortalecer a economia de mercado. Contudo, o forte comprometimento, absolutamente prioritário, com a obtenção de altas taxas de crescimento, provocaria um (aparentemente) inesperado aumento da participação do Estado no setor produtivo de bens e serviços. Essa nova fase da evolução da participação do Estado na economia pode ser melhor caracterizada, porém, como de *dirigismo*¹⁷ da economia. De fato, seria nessa fase que o Estado, progressivamente, ampliaria o seu poder regulamentador sobre a economia, com um original sistema de controle de decisões sobre política econômica. Contudo, esse aspecto não será tratado aqui, como se advertiu no início.

Mas foi nesse período, realmente, que se criaram empresas governamentais em maior número. As mais importantes localizam-se nos setores de energia, transportes e comunicações, indústria de transformação (principalmente nas indústrias de base: além da siderurgia de produtos planos, também na petroquímica, fertilizantes, papel e bens de capital), financeiro, serviços diversos (como processamento de dados, comércio exterior, distribuição de derivados de petróleo, e outros) e serviços públicos em geral. A explicação dessa expansão apresenta várias razões. A primeira é a da descentralização operacional preconizada no Decreto-Lei n.º 200, que teria dado oportunidade à criação de diversas subsidiárias de empresas estatais. A segunda é a da criação das *holdings* setoriais, necessárias para centralizar e melhor coordenar a administração das empresas do setor e dos recursos dos programas setoriais do Governo. A terceira é a de que a administração das empresas do Governo teria se tornado mais eficiente, gerando excedentes que deram origem a uma expansão natural das empresas.

A verdade, porém, é que o Estado já estava de há muito solidamente implantado na maior parte dos setores que con-

¹⁷ A expressão é de A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development* (London: Routledge & Kegan Paul Ltd., 1965), p. 158.

trola. Sua expansão teve uma "ideologia" bem atípica: a da prioridade ao crescimento, desenvolvendo setores que a iniciativa privada, por impossibilidade ou desinteresse, não pôde desenvolver. E isso, como se verá a seguir, não tem se constituído num fenômeno isolado no cenário internacional.

3.2.2

O Estado como Empresário nos Países de Industrialização Retardatária

O objetivo desta subseção é avaliar, sumariamente, a participação das empresas do Governo na atividade econômica nos países em desenvolvimento (ou de industrialização retardatária) e, à luz dessa avaliação, fixar um padrão com o qual se possa comparar a participação das mesmas no caso brasileiro. É necessário ressaltar, desde logo, que a comparação com padrões típicos das economias industrializadas (como EUA, Inglaterra, França, Alemanha e outros) é imprópria, e será evitada. Como também se evitará fazer comparações com casos muito específicos, como o do Japão, por exemplo, e com os das economias socialistas. O argumento de que a comparação poderia ser feita entre a fase atual da economia brasileira e as fases correspondentes das economias desenvolvidas também é refutado em razão das profundas diferenças nas relações econômicas internacionais em termos de estruturas de poder, divisão de mercados de produtos e de fatores, e outras.

As experiências que parecem relevantes, nessas condições, são entre outras as dos países da América Latina, da Índia, e as da Itália e Espanha. Para os propósitos deste trabalho, no entanto, não se pretende realizar estudos de caso, mas apenas indicar, mesmo para blocos de países, o grau de controle e as atribuições setoriais das empresas governamentais.

O caso dos demais países da América Latina considerados em conjunto é muito semelhante ao do Brasil. Estudo recente

da CEPAL¹⁸ mostra que, embora considerando apenas as empresas públicas organizadas sob forma jurídica e na esfera federal, e ainda sem incluir as atividades de serviços públicos, agricultura e sistema financeiro, é grande a participação do Estado na atividade econômica. Destacam-se os setores de transportes e comunicações, energia elétrica, petróleo (extração e refino) e indústria (mineração e transformação). No setor de transportes, a quase totalidade das ferrovias é controlada pelo Estado; na navegação, os armadores estatais controlam quase 60% do total da tonelagem de peso bruto; e no transporte aéreo, o controle é dividido entre o setor público e o setor privado. No setor de energia elétrica, o Estado “não apenas controla sua produção e fiscaliza as tarifas mas também, em muitos casos, é o proprietário das empresas de eletricidade; além disso, na maioria dos países latino-americanos se manifesta uma clara tendência à oficialização do setor, pois a expansão da capacidade instalada tem-se realizado de preferência através das empresas estatais”.¹⁹ No setor petróleo, em quase todos os países da América Latina a maior parte das atividades de extração e refino é controlada por empresas estatais. Finalmente, na indústria, a extrativa mineral (exceto petróleo) tem ampla participação de empresas do governo em alguns países (Chile e México) e menor em outros; a indústria de transformação, por outro lado, tem pouca participação de empresas estatais, com exceção da siderurgia. O estudo da CEPAL acima referido permite inferir que mais da metade da produção de aço da região é feita por empresas estatais.

A experiência da Índia na época da implementação dos dois primeiros planos quinquenais é talvez mais interessante

¹⁸ CEPAL, “Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso del desarrollo”, in *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVI, n.º 1 (New York: ONU, 1971). Ver também Werner Baer, “The Role of Government Enterprises in Latin America’s Industrialization”, in David T. Geithman, *Fiscal Policy for Industrialization and Development in Latin America* (Gainesville, Florida: University of Florida Press, 1974).

¹⁹ CEPAL, “Las empresas públicas...”, *op. cit.*, p. 41.

que o de qualquer outro país.²⁰ Combina aspectos de uma economia de planificação centralizada com a preservação da livre iniciativa numa economia de mercado e politicamente aberta (esta última, como se sabe, alterada há pouco). Em função das prioridades estabelecidas pelo planejamento, razões mais objetivas que ideológicas levaram à atribuição de um relevante e crescente papel ao Estado como empresário. Da mesma forma, a necessidade de promover rapidamente o desenvolvimento por todos os meios disponíveis fez com que fossem deixadas de lado questões como “se uma indústria deve ser incluída no setor público ou no setor privado” e “tomar partido numa discussão puramente filosófica sobre socialismo *versus* capitalismo”.²¹ A questão importante, em verdade, era saber se uma indústria estava sendo eficientemente gerida e dando a máxima contribuição ao plano de desenvolvimento. Assim, por razões puramente empíricas, adotou-se um *dirigismo* econômico que previa um crescente papel do Estado na promoção do desenvolvimento.²²

Dadas as conhecidas condições típicas do País, a ação do Estado (e, conseqüentemente, a alocação de recursos) concentrou-se nos setores prioritários da agricultura, serviços básicos (irrigação, energia, transportes e comunicações) e serviços sociais, e em menor escala na indústria. Mesmo assim, nas indústrias básicas, o Estado tornou-se responsável pela maior parte da expansão, como em fertilizantes,²³ aço, pro-

²⁰ Ver A. H. Hanson, *op. cit.*, pp. 147-178.

²¹ *Ibid.*, p. 158.

²² *Ibid.*

²³ Segundo Hanson, *op. cit.*, pp. 159-60, a indústria de fertilizantes “é uma das mais adequadas para a propriedade pública num país subdesenvolvido, por ser tão vital para o progresso de toda a economia. Uma empresa estatal de fertilizantes, não estando primordialmente preocupada em obter lucros, pode concentrar-se em obter a máxima produção pelo menor custo, dentro dos limites de recursos alocados a ela pelo Governo”. A isso, Hanson ainda associa o suporte oficial a instituições de crédito rural, função que, no Brasil, é desempenhada diretamente através do Banco do Brasil, historicamente um banco da agricultura.

duto químicos e elétricos, aviões, locomotivas, ônibus e navios, máquinas-ferramenta, equipamentos de rádio e telefonia, casas pré-fabricadas e outros produtos, como fios e cabos, DDT, penicilina e sulfa, sal, etc.

Os casos da Itália e Espanha são interessantes pelo ângulo diferente de visão que também proporcionam, especialmente quanto ao aspecto administrativo. Em ambos os países, a participação do Estado na economia tem a sua administração centralizada em uma ou mais "holdings de holdings". As mais conhecidas dessas organizações são o *Instituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI) e a *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), da Itália, e o *Instituto Nacional de Industria* (INI), da Espanha.

O IRI, criado em 1933, é supervisionado diretamente por um conselho ministerial.²⁴ Congrega três sociedades financeiras sobre as quais detém controle absoluto. Estas, por sua vez, congregam *holdings* setoriais sobre as quais detém controle majoritário. Os setores controlados são os de telefonia, transporte marítimo, indústria mecânica, indústria siderúrgica, construção naval e energia elétrica. Além disso, o IRI controla três grandes bancos comerciais "de interesse nacional",²⁵ e tem participação direta em outras atividades como rádio e televisão (RAI), companhia de aviação (ALITALIA), autoestradas (AUTOSTRADE e ITALSTRADE) e mineração (Monte Amiata). Apenas como ilustração, a FINSIDER, a *holding* que controla cerca de 55% da indústria siderúrgica italiana,²⁶ produz através de suas 27 empresas cerca de 58% da produção de aço do país.²⁷

²⁴ Ver M. V. Posner e S. J. Woolf, *Italian Public Enterprise* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1967), pp. 43-51; Stuart Holland (editor), *The State as Entrepreneur* (White Plains, New York: International Arts and Sciences Press, Inc., 1973), especialmente Capítulo 6.

²⁵ Posner e Woolf, *op. cit.*, p. 51.

²⁶ *Ibid.*, p. 48.

²⁷ CEPAL, *op. cit.*, p. 19 (nota).

A ENI foi criada também na década de 30, e seu organograma é semelhante ao do IRI. Tem também três sociedades financeiras sobre as quais detém o controle (absoluto numa e majoritário nas outras). Com sua criação, o Estado italiano visava à exploração (extração e refino) de gás natural e petróleo. Mas as *holdings* financeiras expandiram-se e diversificaram-se, adquirindo ou assumindo o controle de outras empresas, e mesmo tornando-se, elas próprias, empresas operacionais. Desse modo, é mais difícil identificar cada uma com setores de atividades. Contudo, dedicam-se primordialmente às atividades relacionadas à exploração de gás e petróleo (extração, refino, transporte e distribuição, química e petroquímica).²⁸

O INI espanhol, por sua vez, foi criado em 1941, à imagem do IRI italiano.²⁹ Na década de 60, era a *holding* estatal de grande número de empresas industriais e de serviços. Na indústria, participava dos setores de energia elétrica, mineração (inclusive petróleo), siderurgia e metalurgia, química pesada, construção naval, automobilística e aeronáutica, indústria mecânica, indústrias têxtil, de celulose e papel, e de fibras artificiais e produtos alimentares. Nos serviços, participava de transportes (aéreo e marítimo), telecomunicações, turismo e bancos.

Fica assim evidente que a experiência dos países de industrialização retardatária mostra usualmente um padrão em que a presença do Estado como agente e orientador da atividade econômica é muito forte. Não só isso, como também que, em vários países, essa atuação do Estado encontra-se muito mais aperfeiçoada, obedecendo a normas de um planejamento central ou de centralização administrativa das empresas, o que não ocorre no Brasil, como se verá nas subseções seguintes.

²⁸ Ver Posner e Woolf, *op. cit.*, pp. 53-56.

²⁹ Ver Espanha, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, *La Empresa Pública Industrial en España* (s/ed., s/d.).

3.2.3 Como as Empresas do Governo se Situam na Economia Brasileira

Procura-se neste item situar as empresas do Governo segundo os diversos setores da economia e indicar o grau aproximado de controle que exercem. Antes de tudo, no entanto, é necessário fazer alguns esclarecimentos sobre os dados utilizados, métodos adotados e representatividade do grupo de empresas selecionado.

3.2.3.1 *Uma Nota Metodológica*

Os dados utilizados são os de balanços das empresas e representam a sua situação no final de 1974. As fontes dessas informações são as conhecidas publicações das revistas *Visão*, *Conjuntura Econômica* e *Exame*.³⁰ O critério para a seleção das empresas a serem incluídas na pesquisa foi o de tomar as dez maiores por setor de atividade, e segundo vários indicadores. Os setores considerados foram em número de 48,³¹ procurando-se aproveitar ao máximo a setorialização da *Visão*, mas adaptando-a segundo a classificação de indústrias do IBGE e as contas nacionais. Além disso, a classificação da *Visão*

³⁰ Respectivamente: "Quem é quem na economia brasileira" (31 de agosto de 1975), que reúne os balanços das sociedades anônimas com patrimônio líquido maior ou igual a Cr\$ 8 milhões; "As 500 maiores sociedades anônimas do Brasil", vol. 29, n.º 9 (setembro de 1975); e "Os maiores e os melhores" (setembro de 1975), que classifica as 500 maiores empresas exclusivamente segundo o valor das vendas.

³¹ Ver relação completa no Apêndice. Observe-se que não foram considerados os setores agrícola e de intermediários financeiros. O primeiro, em virtude de falhas e da pouca representatividade nas informações de balanços, e o último por ser tratado em separado, na Seção 3.3, dadas evidentemente suas características próprias e que impedem dar-lhe o mesmo tratamento que o dos outros setores.

foi complementada com os dados das outras duas fontes e verificada de acordo com os dados sobre a produção da empresa fornecidos pelo *Banas Industrial*, 1975.³² Os indicadores para inclusão entre as dez maiores, por sua vez, foram, alternativamente, o patrimônio líquido, o imobilizado líquido ou o faturamento da empresa. O resultado foi a seleção de 731 empresas, com uma média de 15 por setor.

Posteriormente, efetuou-se uma segunda classificação, desta vez por categorias econômicas de bens e apenas para as empresas da indústria de transformação. E, por último (e mais importante), tratou-se de identificar cada empresa por grupos de propriedade do capital. Os critérios adotados para isso foram os seguintes:

1) a empresa foi considerada como empresa do Governo (EG) quando 50% ou mais do capital³³ pertencem ao Governo (federal, estadual ou municipal);

2) a empresa foi considerada como multinacional (EMN) quando 25% ou mais do capital são de propriedade de sócio estrangeiro,³⁴ ou ainda que menos, mas quando a propriedade do restante do capital é pulverizada, ou sendo o sócio estrangeiro responsável pela tecnologia de produção;

³² Nos casos de produção diversificada, adotou-se o critério de classificar a empresa segundo a atividade predominante; em alguns, porém, preferiu-se a classificação numa categoria à parte, denominada "conglomerados" (oito empresas). Esse problema poderia ter sido evitado se se trabalhasse não com os dados por empresas, mas sim por estabelecimentos. Contudo, como se sabe, o IBGE (que se constitui na única fonte para esse tipo de dados) não individualiza as informações.

³³ Com direito a voto. Nem sempre, porém, foi possível fazer a distinção entre capital com direito a voto e capital sem direito a voto. Na maioria absoluta dos casos, porém, a distinção é irrelevante.

³⁴ O mesmo critério foi adotado por Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti em *Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira*, Coleção Relatórios de Pesquisa (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975), n.º 29.

3) a empresa foi considerada como privada nacional (EPN) quando as condições descritas em (1) e (2) acima não ocorreram.

As fontes de informações sobre a propriedade do capital utilizadas foram o *Guia Interinvest* (1975), a *Banas Industrial* (1975) e a própria *Visão*.

Finalmente, as informações básicas coletadas (patrimônio líquido, imobilizado líquido, faturamento, lucro líquido, emprego e índice de liquidez geral) deram origem a 12 tabelas simples (seis por setores e seis por categorias de bens) e mais 10 tabelas de relações entre essas mesmas informações, também por setores e por categoria de bens. Esses dados estão resumidos nas Tabelas III.1 e III.2. Antes, porém, convém esclarecer o leitor sobre um ponto importante: o da representatividade das empresas selecionadas.

Há dois critérios usualmente adotados para a seleção de um número de empresas em estudos como este: um é o de se tomar um certo número delas *em cada setor*, e outro o de tomar um número (500 ou 1.000, por exemplo) das *maiores empresas* do país. Ambos evidentemente implicam distorções. Quando se decidiu, neste estudo, pelo primeiro, a intenção era buscar representar todos os setores da economia. Sabia-se de antemão que a "amostra" de empresas com que se iria trabalhar excluiria algumas médias e grandes de setores em que a escala de produção é grande (como siderurgia, por exemplo), ao passo que incluiria as de pequeno porte dos setores em que a escala de produção é pequena (como os setores tradicionais). Contudo, a alternativa de considerar simplesmente as maiores empresas implicaria viesar excessivamente a "amostra" para as grandes e para os setores onde elas se encontram, deixando de fora outros setores onde predominam as pequenas e médias. O ideal seria um critério em que fosse estabelecido um percentual homogêneo de representatividade para cada setor e se fosse incluindo empresas até alcançá-lo. Mas isso apresenta dificuldades insuperáveis. A primeira é a impossibilidade de se estabelecer esse percentual para os setores que não os da indústria de transformação,

e mesmo para estes há alguma imprecisão. A segunda é a de que para se atingir a representatividade em setores em que a escala de produção é pequena e a dispersão é grande seria necessário incluir um número excessivamente grande de empresas.

Uma tentativa de mensuração da representatividade é apresentada na Tabela III.1, apenas para os setores industriais. Nota-se que há uma razoável homogeneidade, com a média da indústria de transformação próxima dos 50%. Nos setores onde há grande concentração industrial (como extrativa mineral, material de transporte, química e petroquímica e, entre os outros gêneros — tradicionais —, bebidas e fumo) há uma representatividade mais elevada, ocorrendo o contrário nos setores menos concentrados e com maior predominância de pequenas e médias empresas, como seria lógico esperar.

Para os setores de serviços, por outro lado, a avaliação da representatividade torna-se impossível em virtude de não se dispor de dados sobre o valor bruto da produção. Nas contas nacionais, o cálculo do valor agregado desses setores é feito pela ótica das remunerações pagas aos fatores de produção. Para se chegar ao valor bruto da produção, com o qual o dado de faturamento seria melhor comparado, seria necessário dispor de coeficientes de valor agregado/valor da produção, o que obviamente não ocorre. Pode-se, porém, conjecturar com base em dados muito precários que a representatividade dos dados da “amostra” é grande nos serviços industriais de utilidade pública (principalmente em energia elétrica), um pouco menor nos de transportes e comunicações, e pequena nos de comércio. Para os demais setores não se dispõe de qualquer indicação.

Deve-se reconhecer, contudo, que ao selecionar as maiores empresas de cada setor tende-se a superestimar a participação das empresas do Governo (como também das multinacionais) que são caracteristicamente grandes. Assim, se a “amostra” fosse ampliada, certamente passaria a mostrar uma menor participação daquelas empresas. Mas isso não ocorreria de forma substancial nos setores controlados pelas estatais ou

TABELA III.1

**ESTIMATIVA DA REPRESENTATIVIDADE DA
"AMOSTRA" PARA OS SETORES INDUSTRIAIS
1974**

(Valores em Cr\$ milhões e percentagens)

Classes e Gêneros de Indústria	Valor da Produção (1)	Faturamento das Empresas da "Amostra" (2)	% (3) = (2)/(1)
<i>Indústria Extrativa Mineral</i>	6.122	6.998	98,0
<i>Indústria de Transformação</i>	424.879	197.167	46,6
· Prods. de Minerais Não-Metálicos	15.499	6.089	39,3
Metalúrgica	54.515	26.503	48,6
Mecânica	26.475	11.803	44,6
Material Elétrico e de Comunicação	20.236	8.911	44,0
Material de Transporte	38.303	31.403	82,0
Papel e Papelão	14.515	4.102	28,2
Borracha	6.074	2.858	47,1
Química	61.818	48.253	74,8
Produtos Farm. e Veterinários	8.452	2.839	33,6
Produtos de Matérias Plásticas	10.048	3.212	32,0
Outros Gêneros ("tradicionalis")	171.202	53.184	31,1
<i>Indústria de Construção Civil</i>	83.421	10.259	12,3

FONTES: Coluna 1: dados obtidos a partir dos valores correspondentes ao ano de 1973 (FIBGE, *Pesquisa Industrial, 1973 — Brasil*, p. 19), aos quais foram aplicadas as taxas de crescimento real e de preços verificadas para o ano de 1974. Estes foram obtidos respectivamente em: FIBGE, estimativas preliminares não divulgadas e *Conjuntura Econômica*, vol. 30, n.º 12 (fevereiro de 1976), pp. 310-314.

Coluna 2: dados dos balanços das empresas, das fontes citadas na Subseção

3.2.3.1

pelas multinacionais, por duas razões. Primeira, porque é nesses setores que já se tem maior representatividade (setores concentrados). E segunda, corolário da primeira, porque essa ampliação se faria com a inclusão de um grande número de pequenas e médias empresas privadas nacionais nos ramos de atividade onde o Estado (e, em menor proporção, as EMN) não se encontra. O exemplo da indústria metalúrgica é ilustrativo: as EPN que ficaram de fora estão nos outros ramos que não siderurgia, em sua grande parte ocupada pelas EG. Mas, sobretudo, deve-se lembrar também que o objetivo é indicar os setores com maior participação das EG e o grau de controle exercido por elas. Dessa forma, é irrelevante argumentar que um número infinito de pequenas empresas priva-

das nacionais foi deixado de fora. Que representam essas empresas em termos de poder econômico? Qual a sua importância na implementação da política econômica? Embora formem um segmento importante em termos quantitativos, sabe-se que caminham a reboque das grandes empresas dos respectivos setores.

3.2.3.2

Indicadores da Participação das Empresas do Governo na Produção de Bens e Serviços

As empresas do Governo são estudadas a seguir, destacando-se sua participação e *performance* relativamente aos outros dois grupos de empresas (multinacionais e privadas nacionais) em três planos: aspectos gerais, participação setorial e participação segundo categorias econômicas de bens.

Aspectos Gerais

A Tabela III.2 apresenta os dados gerais das empresas selecionadas. De um total de 731 empresas incluídas, 115 são estatais (59 do Governo Federal, 39 estaduais e 17 municipais). controlam mais da metade do patrimônio líquido total e um quarto do faturamento, geram mais de um terço do total de lucro líquido e empregam pouco menos de um terço da mão-de-obra. Em termos de tamanho médio em relação às EMN e EPN, empregam mais do dobro do número de pessoas ocupadas, apresentam um volume de capital aplicado várias vezes superior e um faturamento e lucro líquido por unidade também superiores. E em termos de desempenho também, relativamente às EMN e EPN, vê-se na parte c da Tabela III.2 que as EG têm uma densidade de capital por pessoa ocupada muito superior às dos outros grupos, mas apresentam uma lucratividade relativamente menor (LL/PL), o que não deve contrariar a expectativa, já que grande parte delas desempenha função em que o lucro não é o objetivo primordial.

TABELA III.2

EMPRESAS SELECIONADAS - 1974

a - Número de empresas e participação percentual, segundo os vários critérios adotados

Grupos de Empresas	Nº	%	PL (%)	IL (%)	F (%)	LL (%)	E (%)
EG	115	15,7	54,3	62,9	25,2	38,7	30,0
EMN	246	33,7	24,5	20,2	42,8	31,3	31,3
EPN	370	50,6	21,2	16,9	32,0	30,0	38,7
Total	731						

b - Tamanho Médio

Grupos de Empresas	Nº de Pessoas Ocupadas	Cr\$ Milhões (1974)			
		PL	IL	F	LL
EG	5.466	1.044,8	1.433,7	710,2	119,2
EMN	2.627	220,7	217,7	568,1	45,5
EPN	2.130	126,8	120,1	283,7	28,9
Total	2.810	304,0	361,2	447,3	48,8

c - Relações

Grupos de Empresas	Cr\$ 1.000 (1974)		(%)	
	IL/E	F/E	LL/PL	LL/F
EG	287,0	142,7	11,4	16,8
EMN	87,3	229,9	20,6	8,2
EPN	56,5	140,0	22,8	10,3
Total	135,4	169,0	16,1	11,0

FONTE: Ver Subseção 3.2.3.1

Símbolos: PL - Patrimônio líquido; IL - Imobilizado líquido; F - Faturamento; LL - Lucro líquido; E - Emprego.

Participação Setorial

A Tabela III.3 apresenta um resumo dos indicadores da participação setorial das empresas do Governo relativamente aos outros grupos, segundo os diversos critérios e suas relações.

TABELA III.3

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS TRÊS GRUPOS DE EMPRESAS NA AMOSTRA, POR SETORES, SEGUNDO OS VÁRIOS CRITÉRIOS E SUAS RELAÇÕES - 1974

(Valores em percentagens, Cr\$ 1.000,00 e número de pessoas ocupadas)

Setores	Critérios	Patrim. Líquido (PL) (%)			Imobiliz. Líquido (IL) (%)			Faturamento (F) (%)			Lúcro Líquido (LL) (%)			Emprego (E) (%)			E.N.* (n.º)	I/L/E (Cr\$ 1.000)			F/E (Cr\$ 1.000)			LI/PI (%)			L/F (%)				
		EG	EMN	EPN	EG	EMN	EPN	EG	EMN	EPN	EG	EMN	EPN	EG	EMN	EPN		EG	EMN	EPN	EG	EMN	EPN	EG	EMN	EPN	EG	EMN	EPN		
Indústrias Básicas																															
Mineração	68,5	28,7	2,8	63,0	32,4	2,0	64,3	35,4	0,3	76,8	23,0	0,2	53,7	45,7	0,6	7 773	1 322	178	475,4	275,7	703,4	247,9	161,3	35,4	24,6	15,7	1,5	32,7	17,8	20,2	
Cimento	35,3	61,7	—	37,6	57,8	62,2	—	33,5	34,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	468,8	285,5	15,7	—	13,9	6,3	—	13,9	6,3	—	16,9	4,3	
Siderurgia	72,6	13,8	33,8	86,1	5,9	80,4	—	18,7	20,9	39,6	34,4	20,0	50,0	29,5	20,5	5 129	2 738	5 332	356,3	70,2	87,7	182,4	162,2	191,5	8,0	30,8	25,0	8,5	24,1	18,2	
Metais Não-Ferrosos	—	47,7	82,3	—	36,0	0,4	—	59,2	40,8	—	59,0	41,9	—	44,3	55,7	—	1 144	1 681	—	133,8	158,2	—	307,0	167,9	—	31,3	19,8	—	16,3	16,4	
Cellulose e Papel	5,3	37,5	57,2	3,4	36,2	60,4	—	29,8	73,9	0,4	31,3	65,3	1,0	31,2	67,8	—	1 533	883	392,9	180,1	92,8	—	142,5	172,8	1,6	31,8	28,4	26,1	28,1	16,7	
Biorrefinaria	7,3	69,5	22,2	8,4	57,1	34,5	4,9	71,8	24,6	13,2	73,0	33,8	3,3	61,0	35,7	56,8	2 122	870	203,5	38,0	34,2	346,5	184,0	99,5	37,0	21,7	19,7	21,1	11,3	7,1	
Química e Petroquímica	34,8	03,0	2,2	37,0	01,8	1,2	21,4	74,6	4,0	22,1	74,6	3,1	9,4	87,4	3,2	934	1 534	900	877,4	145,3	79,0	839,6	323,4	463,5	9,2	18,2	21,5	7,2	7,5	5,8	
Fertilizantes e Adubos	20,4	8,4	71,2	47,4	8,0	44,6	20,8	8,5	70,9	23,6	10,4	60,0	21,6	10,4	60,0	1 581	759	497	204,5	62,8	106,4	602,5	583,0	738,9	5,3	80,3	47,0	18,8	20,2	15,3	
Petróleo (extração e processamento)	96,4	1,7	1,9	98,0	0,5	1,5	93,7	3,1	3,2	92,8	4,3	3,1	94,2	2,0	3,8	47 374	197	300	412,4	90,6	162,1	746,3	1 172,2	637,2	24,5	66,4	41,2	16,3	23,3	16,9	
Indústrias Mecânicas e Elétricas																															
Tratores, Máquinas, Terraplenagem e Implementos	—	86,3	13,7	—	57,6	12,4	—	79,3	26,7	—	74,7	25,3	—	76,1	23,9	—	1 488	1 040	—	64,4	23,4	—	292,0	241,0	—	22,5	48,0	—	5,2	8,3	
Máquinas, Motores e Equipamentos Ind. e P/Exatidão	2,1	66,7	31,2	4,8	71,6	23,8	1,9	80,4	17,8	1,7	77,8	20,5	2,7	69,8	27,5	1 513	2 589	3 832	72,6	43,7	36,7	82,6	143,2	50,3	13,6	19,4	10,9	8,6	8,7	10,3	
Material Elétrico e de Comunicação	—	90,4	9,6	—	91,3	8,7	—	88,5	11,5	—	93,9	6,1	—	89,0	11,0	—	3 764	3 253	—	47,0	29,7	—	149,6	157,6	—	24,1	13,9	—	10,8	5,0	
Veículos Automotores, Autopartes e Carroças Avulsas e Outros Veículos	—	59,3	0,7	—	96,5	0,5	—	100,0	—	—	100,0	—	—	99,6	0,4	—	11 426	382	—	78,8	116,2	—	219,9	—	—	6,2	0,2	—	2,6	—	
Outros	—	62,5	37,5	—	82,3	37,7	—	72,2	27,8	—	46,5	53,5	—	66,0	34,0	—	2 671	3 103	—	50,3	59,0	—	130,1	110,8	—	18,1	30,5	—	7,0	18,2	
Outros Gerais da Ind. de Transformação*	20,3	27,2	52,5	8,8	34,1	53,1	18,7	98,3	53,0	28,1	14,7	57,2	14,1	30,5	55,5	2 533	2 736	3 321	38,3	78,5	56,6	138,7	97,1	100,2	31,1	12,2	24,5	23,2	8,1	16,7	
Ind. Constr. Civil e Engenharia	—	45,5	51,5	—	42,9	57,1	—	35,3	44,7	—	52,0	48,0	—	44,9	55,2	—	2 355	1 778	—	80,0	62,1	—	180,9	127,7	—	6,2	21,0	—	9,4	10,7	
Empre. Industriais de Utilidade Pública	29,9	2,5	70,3	54,1	1,0	44,9	0,7	3,4	95,9	2,5	1,4	95,8	2,5	6,0	91,5	2 123	10 107	9 726	865,0	8,6	19,6	18,0	74,3	63,2	2,1	9,4	26,4	—	6,9	17,4	
Energia Elétrica (geração e distribuição)	84,6	15,4	—	86,3	13,7	—	63,6	36,4	—	78,3	21,7	—	70,9	29,1	—	5 667	31 585	—	770,3	296,7	—	123,5	172,2	—	11,3	17,2	—	40,4	19,5	—	
Gás, Água e Esgotos	99,4	—	0,6	99,8	—	0,2	93,9	—	4,1	94,8	—	5,2	98,4	—	1,6	2 638	—	500	359,0	—	39,3	49,6	—	129,0	—	3,6	31,4	16,5	—	21,3	
Outros Serv. de Utilidade Pública*	98,3	—	1,7	98,0	—	2,0	93,2	—	0,8	101,4	—	-1,4	100,0	—	—	2 708	—	—	86,2	—	—	59,8	—	—	—	6,1	—	-4,7	7,0	—	(13,4)
Serviços																															
Comércio (atacado e varejista)	—	7,1	92,9	—	7,2	92,8	—	9,0	91,0	—	5,4	91,6	—	6,8	93,2	—	2 472	8 331	—	37,5	34,0	—	269,7	198,7	—	19,2	23,6	—	3,0	5,2	
Distrib. Div. de Petróleo	24,4	57,3	18,3	18,5	55,3	26,2	25,4	60,1	14,5	27,3	57,2	15,5	14,2	39,2	46,6	1 573	1 740	2 008	171,1	155,0	73,7	3 027,2	2 588,4	527,4	29,3	28,2	22,3	3,3	3,0	3,3	
Importação e Exportação	5,0	53,7	40,4	5,6	42,3	52,1	6,0	56,2	43,4	0,4	73,1	26,5	0,9	51,8	47,3	91	1 054	438	628,5	73,8	112,7	37,4	749,1	674,1	1,7	34,0	18,2	—	9,7	3,1	
Armazenagem	84,1	4,4	11,5	89,3	3,3	7,4	99,0	1,6	39,4	60,2	10,5	29,3	62,7	3,4	11,9	507	360	165	241,6	198,7	190,7	56,6	23,3	267,9	10,9	18,9	10,9	30,6	—	16,0	
Transporte Ferroviário	100,0	—	—	100,0	—	—	100,0	—	—	100,0	—	—	100,0	—	—	34 996	—	—	122,1	—	18,5	—	—	—	—	—	—	—	0,6	—	
Transporte Rodoviário	5,9	—	94,1	10,5	—	89,5	11,7	—	88,3	-23,7	—	133,7	32,6	—	87,4	4 861	—	1 326	10,2	—	49,6	21,0	—	76,3	—	—	—	26,4	(12,2)	—	
Transporte Marítimo	21,7	1,7	46,6	47,7	1,0	51,6	54,3	1,7	40,0	36,2	2,5	41,3	40,2	7,2	39,6	1 001	597	261	31,5	35,9	354,1	595,9	156,3	839,9	23,9	22,5	45,1	8,1	17,0	10,9	
Transporte Aéreo	22,7	6,1	71,2	18,3	0,1	81,0	18,0	4,5	79,5	12,8	31,1	56,1	18,6	2,8	78,8	5 910	277	4 122	127,1	5,3	127,0	118,2	229,6	137,4	1,1	120,2	19,8	6,4	—	5,7	
Comunicações	100,0	—	—	100,0	—	—	100,0	—	—	100,0	—	—	100,0	—	—	8 307	—	—	174,9	—	45,6	—	—	—	—	—	7,7	—	24,4	—	
Imobiliários	—	10,7	89,3	—	16,5	83,5	—	3,1	96,9	—	4,7	95,3	—	14,8	85,2	—	2 130	1 664	—	473	36,6	—	24,9	132,2	—	6,2	15,5	—	16,0	11,1	
Outros Serviços	—	16,7	83,3	—	31,9	68,1	—	1,5	98,5	—	-20,6	130,5	—	0,3	99,8	—	11	976	—	7 245,5	63,7	—	80,1	—	—	-17,9	10,2	—	7,3	—	
Serviços Diversos*	53,2	21,8	25,0	43,9	28,6	29,5	38,7	22,0	39,3	66,4	20,8	22,8	58,9	9,2	31,9	2 538	1 190	919	43,0	106,6	42,6	62,7	229,2	113,7	16,0	28,9	13,7	14,2	9,3	5,7	

FONTE: Ver Subseção 3.2.3.1.

- * Compreende: outras produtos de minerais não-metálicos; produtos metalúrgicos diversos; madeiras; mobiliário; couros, peles e produtos similares; produtos farmacêuticos e veterinários; perfumaria, sabões e velas; produtos de matéria plástica; têxtil; vestuário e calçados; produtos alimentares; bebidas; fumo; editoriais e gráficos; complementos e diversos.
- * Compreende: administrativo; portuário; serviços de desenvolvimento e serviços pública diversos.
- * Processamento de dados; pesquisa de recursos minerais; serviços de zeros, faxing, turismo e outros.

Verifica-se que a ação empresarial do Estado localiza-se principalmente na produção de insumos básicos, serviços de utilidade pública, serviços de armazenagem, transportes e comunicações. Dentre os insumos básicos, as EG controlam os setores de mineração, siderurgia e petróleo (extração e processamento) e têm participação relevante nos de química e petroquímica, fertilizantes e adubos, borracha e papel. Nos serviços de utilidade pública, as EG controlam os setores de energia elétrica, gás, água e esgotos, e outros (administração portuária, serviços de desenvolvimento e serviços públicos diversos). E nos transportes, principalmente o ferroviário e o marítimo. Além disso, o Estado ainda atua por meio das EG na produção de máquinas e equipamentos industriais, aviões, construção civil e engenharia, distribuição de derivados de petróleo, importação e exportação, e serviços diversos (especialmente processamento de dados e pesquisas de recursos naturais).

Nesses setores, as EG apresentam em geral uma participação mais elevada em termos de patrimônio líquido, imobilizado e emprego e menor em termos de faturamento e lucro líquido. Isso se explica pelo fato de as EG situarem-se, como se viu, nos setores de insumos e serviços básicos, onde são maiores a escala de produção e a densidade de capital e menor a lucratividade. Conseqüentemente, os indicadores de *performance* mostram que, onde a comparação é possível, as EG em geral (exceção apenas das empresas dos setores de mineração, borracha e distribuição de derivados de petróleo) apresentam faturamento por empregado e rentabilidade mais baixos que aqueles das empresas do setor privado.

Participação segundo Categorias Econômicas de Bens

Os dados das empresas da indústria de transformação foram rearranjados sob outro ângulo — categorias econômicas de bens — e são apresentados na Tabela III.4. Por esses dados, pode-se verificar que, na indústria de transformação, o Estado

TABELA III.4

**INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO* - PARTICIPAÇÃO
DOS TRÊS GRUPOS DE EMPRESAS NA AMOSTRA,
POR CATEGORIAS DE BENS, SEGUNDO OS
DIVERSOS CRITÉRIOS E RELAÇÕES**

(Valores em percentagens, Cr\$ 1.000 e n.º de pessoas ocupadas)

Crítérios/Relações		Bens de Consumo Não-Du- ráveis	Bens de Consumo Duráveis	Combustí- veis e Lubrificantes	Bens In- terme- diários	Bens de Capital
Patrimônio Líquido	EG	—	—	90,4	27,5	5,9
	(%) EMN	50,8	90,1	1,7	39,3	66,4
	EPN	49,2	9,9	1,9	33,2	27,7
Imobilizado Líquido	EG	—	—	98,0	39,9	4,4
	(%) EMN	41,3	94,2	0,5	31,3	66,7
	EPN	58,7	5,8	1,5	28,8	28,9
Faturamento	EG	—	—	93,7	17,3	3,7
	(%) EMN	56,6	92,8	3,1	46,0	75,5
	EPN	43,4	7,2	3,2	36,7	20,8
Lucro Líquido	EG	—	—	92,6	13,6	7,5
	(%) EMN	53,7	76,5	4,3	45,0	67,2
	EPN	46,3	23,5	3,1	41,4	25,3
Emprego	EG	—	—	94,2	13,8	4,5
	(%) EMN	45,4	88,9	2,0	43,9	64,9
	EPN	54,6	11,1	3,8	42,3	30,6
Emprego/N.º de Empresas (número de pessoas ocupadas)	EG	—	—	37.379	4.082	2.193
	EMN	2.463	9.576	197	1.774	2.792
	EPN	1.973	1.442	300	1.450	2.233
Imobil. Líq./Emprego (Cr\$ 1.000)	EG	—	—	412,4	380,0	46,2
	EMN	52,1	76,8	90,6	92,9	48,5
	EPN	57,3	34,7	102,1	82,7	44,7
Faturamento/Emprego (Cr\$ 1.000)	EG	—	—	746,3	233,5	125,8
	EMN	195,7	190,4	1.172,2	192,7	178,8
	EPN	128,0	121,7	637,2	159,8	104,4
Lucro Líq./Patr.	EG	—	—	24,5	9,9	28,9
	(%) EMN	24,7	6,6	66,4	24,3	22,6
	EPN	21,7	19,0	41,2	26,5	20,4
Lucro Líq./Faturamento	EG	—	—	16,5	9,4	21,0
	(%) EMN	8,9	1,8	23,3	12,2	9,1
	EPN	9,8	7,0	16,0	13,6	12,5

FONTE: Ver Subseção 3.2.3.1.

* Inclusive extração de petróleo,

não atua na produção de bens de consumo, tem uma participação apenas marginal na produção de bens de capital, mas controla praticamente a totalidade de produção de combustíveis e lubrificantes e boa parte de bens intermediários. De forma semelhante ao que foi observado no item anterior, e pelas mesmas razões, essa participação é maior em termos do estoque de capital aplicado e menor em termos dos fluxos anuais de faturamento e lucro líquido. Igualmente, as EC apresentam uma rentabilidade menor (exceto na produção de bens de capital) que a das empresas privadas, principalmente na produção de bens intermediários.

3.2.3.3

Observações Finais

Pode-se, portanto, concluir que não há maiores surpresas sobre como se situam as empresas do Governo na economia brasileira. O Estado concentra a maior parte das suas atividades empresariais nos setores de infra-estrutura e serviços de interesse coletivo. Sua presença nesses setores é histórica e tem causas muito próprias, como se viu. A mais importante, contudo, foi a introdução, a partir dos anos 30, dos controles de preços, tarifas de serviços públicos e taxas de juros, em meio à crescente inflação, deteriorando aqueles serviços e impedindo o desenvolvimento financeiro. Nos demais setores, com exceção de alguns em que o Estado entrou mais recentemente (como construção civil e engenharia, distribuição de derivados de petróleo, importação e exportação e serviços diversos), a ação do Estado concentra-se nas indústrias de base, que tiveram que ser rapidamente desenvolvidas a partir dos anos 50. E o que houve nos últimos anos, finalmente, foi que o Estado, como empresário, tornou-se eficiente em muitos setores. Com maior disponibilidade de recursos, e dada a base legal que permite a descentralização operacional, muitas empresas se expandiram através da criação de subsidiárias e diversificação de atividades.

Assim, o papel do Estado enquanto empresário é basicamente o de — atuando em setores que se caracterizam por investimentos de volume elevado, longa maturação e baixa rentabilidade — suprir insumos e serviços básicos à economia. Com isso gera importantes economias externas, que beneficiam principalmente o setor privado. Nesse sentido, em termos de estrutura de poder na economia, a ação do Estado por meio das EG tem sido muito mais no sentido de oferecer suporte às outras bases do tripé econômico do que de miná-las, como parece ser a colocação atual.

Além disso, as empresas do Governo são úteis como instrumento de política econômica. Já não há dúvidas quanto ao papel da grande empresa como núcleo dinâmico da economia moderna. Sendo as EG caracteristicamente grandes e situando-se, em sua maior parte, nos setores-chave, sua utilidade na implementação da política econômica é óbvia. Mas sua efetividade depende de se avançar mais um passo em direção à centralização administrativa a nível setorial, e mesmo com a criação de “*holdings de holdings*”, como na Itália e Espanha.

3.3 **O Estado como Agente Financeiro**

Na seção anterior foi destacada a participação direta do Estado na atividade econômica por meio das EG. Como se recorda, não foram incluídas as empresas do setor financeiro. Estas, evidentemente, dadas suas características singulares, demandam um enfoque diferente. Por isso são aqui tratadas em separado. Procura-se evidenciar a participação do Estado no sistema financeiro, distinguindo-se, por um lado, no total de haveres financeiros e, por outro, no total de empréstimos ao setor privado, o montante referente às instituições financeiras públicas.

3.3.1 Captação de Recursos

Os dados da Tabela III.5 permitem identificar os haveres financeiros segundo o tipo de instituição emissora. Observa-se que, no total geral, excetuando-se os haveres de emissão do Tesouro Nacional (moeda em poder do público e títulos da dívida pública federal), com os quais obviamente a instituição financeira privada não pode concorrer, a participação das instituições financeiras oficiais é da ordem de um terço.³⁵ É mais interessante, contudo, observar essa participação em seu detalhe, isto é, segundo os diversos tipos de haveres financeiros.

Primeiramente, entre os haveres monetários (na definição de moeda adotada pelo Banco Central do Brasil), nota-se que quase a *metade* dos depósitos à vista é efetuada nos intermediários financeiros públicos, principalmente no Banco do Brasil e nos bancos comerciais oficiais (regionais e estaduais). Por outro lado, entre os chamados haveres não-monetários, cerca de três quartos dos depósitos de poupança e um sexto dos depósitos a prazo fixo são arrecadados por instituições financeiras públicas; os primeiros, como se sabe, financiam as aplicações no setor imobiliário, e os últimos atendem primordialmente as necessidades de recursos para financiamento de capital de giro. Nos demais ativos (aceites cambiais, que suprem recursos para o crédito direto ao consumidor, e letras imobiliárias) é inexpressiva a participação do Estado por meio dos intermediários financeiros públicos.

Em termos de evolução, o fato mais notável é sem dúvida o aumento na parcela representativa dos haveres de emissão do Tesouro Nacional, todo ele explicado pelo aumento na colocação de títulos da dívida pública federal. É claro, porém, que esse fato reflete muito mais as contingências da política monetária do que uma possível tendência estatizante do sis-

³⁵ Ou seja, 26,0 pontos percentuais num total de 76,2 (em 1974) e 25,5 no total de 71,8 (em 1975).

TABELA III.5

**PRINCIPAIS HAVERES FINANCEIROS DE EMISSÃO
DO SISTEMA FINANCEIRO E DO TESOURO
NACIONAL - 1974/75**

(Saldos em fim de ano)

Discriminação	1974		1975	
	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%
Haveres Monetários	125.009	43,4	179.903	39,5
Moeda em Poder do Público	20.807	7,2	31.071	6,8
Depósitos à Vista	104.202	36,2	148.832	32,7
Banco do Brasil	20.681	7,2	27.475	6,0
Bancos Comerciais*	79.300	27,5	113.886	25,1
Oficiais	23.393	8,1	33.596	7,4
Privados Nacionais	49.087	17,0	70.496	15,6
Privados Estrangeiros	6.820	2,4	9.794	2,1
Caixa Econômica Federal	2.538	0,9	4.157	0,9
Caixas Econômicas Estaduais	1.683	0,6	3.314	0,7
Haveres Não-Monetários	162.894	56,6	275.816	60,5
Depósitos de Poupança	29.077	10,1	54.764	12,0
Caixa Econômica Federal	14.851	5,2	28.473	6,2
Caixas Econômicas Estaduais	6.291	2,2	10.882	2,4
Sociedades de Crédito Imobiliário	6.141	2,1	12.171	2,7
Associações de Poupança e Empréstimo	1.794	0,6	3.238	0,7
Depósitos a Prazo Fixo	31.350	10,9	53.794	11,8
Banco do Brasil	2.414	0,8	4.703	1,0
Bancos Comerciais*	7.962	2,7	10.627	2,3
Oficiais	2.349	0,8	3.135	0,7
Privados Nacionais	4.928	1,7	6.578	1,4
Privados Estrangeiros	685	0,2	914	0,2
Caixa Econômica Federal	144	0,1	34	0,0
Caixas Econômicas Estaduais	0	0,0	0	0,0
Bancos de Investimento	20.685	7,2	38.028	8,4
Bancos Estaduais de Desenvolvimento	145	0,1	402	0,1
Aceites Cambiais	46.304	16,1	60.794	13,3
Bancos de Investimento Financeiras	365	0,1	161	0,0
Letras Imobiliárias	45.939	16,0	60.633	13,3
BNH	8.393	2,9	8.952	2,0
Sociedades de Crédito Imobiliário	281	0,1	327	0,1
Titulos da Dívida Pública Federal	8.112	2,8	8.625	1,9
ORTN	47.770	16,6	97.512	21,4
LTN	32.969	11,5	60.112	13,2
LTN	14.801	5,1	37.400	8,2
Subtotal, Instituições Financeiras Públicas	74.770	26,0	116.498	25,5
Subtotal, Instituições Financeiras Privadas	144.556	50,2	210.638	46,3
Subtotal, Tesouro Nacional	68.577	23,8	128.583	28,2
Total Geral	287.903	100,0	455.719	100,0

FONTES: 1974: Banco Central do Brasil, "Relatório Anual 1974", in *Boletim do Banco Central do Brasil*, vol. 11, n.º 3 (março de 1975), p. 54; 1975: Banco Central do Brasil, *Boletim do Banco Central do Brasil*, vol. 12, n.º 2 (fev. 1976), pp. 96-99.

OBS.: Os subtotais para distinção entre haveres de emissão das instituições oficiais e privadas apresentam alguma imprecisão em virtude da impossibilidade de separar dos respectivos totais as emissões de bancos de investimento, financeiras e sociedades de crédito imobiliário oficiais. Porém, essas são, ao que tudo indica, de muito pequena monta.

* A divisão dos dados de depósitos nos bancos comerciais entre as três categorias (oficiais, privados estrangeiros e privados nacionais) foi procedida por meio dos dados de balanços dos bancos, publicados em *Visão*, "Edição Financeira" (28 de abril de 1975), pp. 94-99.

tema financeiro. Embora os haveres de emissão das instituições financeiras tenham obviamente perdido posição, as participações relativas das instituições públicas e privadas mantiveram-se praticamente as mesmas.

3.3.2

Alocação de Recursos

Na Tabela III.6 são apresentados os dados de empréstimos ao setor privado pelo sistema financeiro, em alguns anos escolhidos. A discriminação segundo tipos de instituições permite verificar que o Estado, por meio das instituições financeiras oficiais (federais e estaduais), supre em geral mais da metade do total de empréstimos ao setor privado do País. Predominam as instituições do âmbito federal, principalmente o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDE. O BNH, que chegou a ser a segunda mais importante fonte de recursos para o setor privado, teve sua participação relativa diminuída nos últimos anos devido ao fato de ter reduzido sua atuação direta, funcionando principalmente como repassador de recursos. No âmbito estadual, destacam-se os bancos estaduais (comerciais e de desenvolvimento) e as caixas econômicas.

Em termos de tendência nos últimos anos, o gráfico a seguir é ilustrativo. Nota-se que, nos anos caracterizados como de crise econômica, é maior a participação das instituições oficiais. Isso é típico dos anos 1963/66 (apesar da política de restrição ao crédito oficial, principalmente através do Banco do Brasil, no âmbito da política antiinflacionária) e dos dois últimos anos. Entre 1967 e 1973, por outro lado, cresce a participação das instituições privadas acompanhando o desenvolvimento do sistema financeiro, caracterizado principalmente pelo aumento da intermediação financeira não-bancária e do crédito imobiliário. Em 1974/75 é justamente a perda de posição desses intermediários (financeiras e bancos de investimento) e, em menor escala, dos bancos comerciais, relacionada com a redução do nível da atividade econômica, que marca novamente a predominância das instituições oficiais.

TABELA III.6

**EMPRÉSTIMOS AO SETOR PRIVADO ^a PELO SISTEMA
FINANCEIRO, POR EMPRESTADORES FINAIS E
TIPOS DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS –
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL SOBRE OS
SALDOS EM FIM DE ANOS SELECIONADOS**

(percentagens)

Discriminação	1963	1968	1970	1973	1974	1975
Instituições Oficiais	57,5	48,9	52,1	44,7	51,1	54,7
Federais	45,6	37,4	39,5	32,2	37,5	40,5
BB ^b	33,3	22,7	22,0	19,0	21,6	22,9
Outros Bancos Comerciais ^c	2,4	3,9	3,0	2,1	2,1	2,0
BNH ^d	—	3,3	5,6	3,1	2,5	2,0
CEF	3,8	3,8	4,7	4,9	5,6	7,2
BNDE ^e	6,0	3,4	4,0	2,0	4,2	5,4
PIS ^f	—	—	—	1,0	1,3	0,8
BNCC	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
Estaduais	11,9	11,5	12,6	12,5	13,6	14,2
Bancos Comerciais ^g	11,3	9,2	8,7	7,7	7,9	8,0
Financeiras ^h	—	0,1	0,2	0,5	0,6	0,6
Bancos de Investimento ^h	—	—	0,2	0,1	0,2	0,5
Soc. de Créd. Imobiliário ⁱ	—	—	0,6	0,4	0,5	0,4
Caixas Econômicas Estaduais	0,6	1,3	1,9	2,1	2,3	2,3
Bancos Estaduais de Desenv. ^h	—	0,9	1,0	1,7	2,1	2,4
Instituições Privadas	42,5	51,1	47,9	55,3	48,9	45,3
Bancos Comerciais ^h	39,3	30,6	24,6	21,3	19,2	18,2
Financeiras ^h	3,2	12,4	11,7	14,6	12,0	10,1
Bancos de Investimento ^h	—	5,4	8,2	12,6	10,6	10,5
Soc. de Créd. Imobiliário	—	2,6	2,9	5,7	5,8	5,1
Assoc. Poupança e emprés- tito	—	0,1	0,5	1,1	1,3	1,4

FONTE: Banco Central do Brasil, Departamento Econômico (DEPEC), Divisão de Estudos do Sistema Financeiro Não-Metálico (DIFIN), "Estado Especial: Empréstimos do Sistema Financeiro ao Setor Privado (Não-Financeiro)" (Brasília, maio/76), mimeo.

^a Inclusive sociedades de economia mista e exclusive empréstimos a instituições financeiras.

^b Inclui as operações com recursos oriundos de repasses do Banco Central e os empréstimos efetuados pelo PASEP.

^c Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

^d Líquido, isto é, bruto menos repasses efetuados às instituições do Sistema Financeiro da Habitação e outras, computadas como emprestadores finais.

^e Líquido, isto é, bruto menos repasses às instituições financeiras. Exclui "participações societárias" e inclui FINAME.

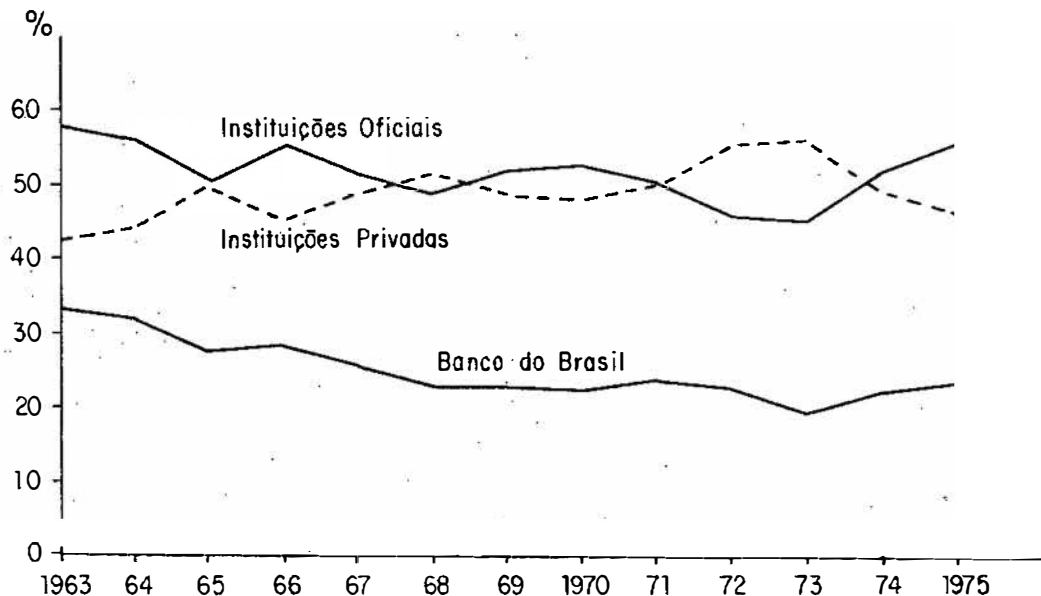
^f Exclui transferências do PIS para o BNDE e refinanciamentos para instituições financeiras.

^g Bancos estaduais. Inclui FINAME.

^h Inclui repasses FINAME.

ⁱ COPEG, BANESTADO e CODERJ.

EMPRÉSTIMOS AO SETOR PRIVADO, POR TIPOS DE
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (1963 / 75)
PARTICIPAÇÕES RELATIVAS NO TOTAL



Fonte : A mesma da Tabela III.6.

TABELA III.7

**EMPRESTIMOS AO SETOR PRIVADO ^a PELO SISTEMA
FINANCEIRO, POR EMPRESTADORES FINAIS E
TIPOS DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, SEGUNDO
A APLICAÇÃO DOS RECURSOS — SALDOS
EM FIM DE PERÍODO**

(Cr\$ milhões e percentagens)

Discriminação	1974		
	Cr\$ milhões	%	% (Subtotais)
Total dos Empréstimos	370.511	100,0	—
Para Capital de Investimento	107.579	29,0	100,0
De Instituições Oficiais	77.649	20,9	72,2
Banco do Brasil ^b	20.396	5,5	19,0
Banco do Nordeste do Brasil	2.181	0,6	2,0
Banco da Amazônia	1.559	0,4	1,4
Banco Nacional da Habitação ^c	9.286	2,5	8,6
Caixa Econômica Federal	9.739	2,6	9,1
Banco Nacional do Desenvolvi- mento Econômico ^d	15.384	4,1	14,3
FINAME ^e	2.971	0,8	2,8
Programa de Integração Social ^f	3.936	1,1	3,7
Banco Nacional de Crédito Co- operativo	189	0,1	0,2
Bancos de Investimento ^g	54	0,0	0,0
Sociedades de Crédito Imobili- liário ^h	1.681	0,5	1,6
Caixas Econômicas Estaduais	4.153	1,1	3,8
Bancos Estaduais de Desenvol- vimento ^g	6.120	1,6	5,7
De Instituições Privadas	29.930	8,1	27,8
Bancos de Investimento ^g	3.447	0,9	3,2
Sociedades de Crédito Imobili- liário ^h	21.649	5,9	20,1
Associações de Poupança e Em- préstimo	4.834	1,3	4,5
Para Capital de Giro e Outros Fins	260.932	71,0	100,0
De Instituições Oficiais	114.408	30,9	43,5
Banco do Brasil ^b	59.589	16,0	22,8
Banco do Nordeste do Brasil	3.558	1,0	1,4
Banco da Amazônia	1.040	0,3	0,4
Caixa Econômica Federal	11.341	3,1	4,1
Programa de Integração Social ^f	1.110	0,3	0,4
Bancos Comerciais (estaduais)	29.350	7,9	11,2
Financeiras ^g	2.065	0,6	0,8

(Continua)

Discriminação	1974		
	Cr\$ milhões	%	% (Subtotais)
Bancos de Investimento ^a	519	0,1	0,2
Caixas Econômicas Estaduais	4.270	1,2	1,6
Bancos Estaduais de Desenvolvimento ^a	1.200	0,3	0,5
Banco Nacional de Crédito Cooperativo	366	0,1	0,1
De Instituições Privadas	148.524	40,1	56,5
Bancos Comerciais ^c	70.952	19,1	27,0
Financeiras ^c	44.352	12,0	16,9
Bancos de Investimento ^c	33.220	9,0	12,6

FONTE: Dados não publicados do Banco Central do Brasil em "Empréstimos do Sistema Financeiro Nacional ao Setor Privado, por Emprestadores Finais", Estudo DEPEC/DIFIN n.º 75/11 (Brasília, outubro de 1975), mimeo.

OBS.: A distinção entre empréstimos para capital de investimento e para capital de giro foi feita segundo os critérios e fontes seguintes, por instituições:

Banco do Brasil. Dados sobre o total de empréstimos (saldos no fim de 1974) de: Banco do Brasil, *Boletim*, ano X-1975, n.º 2; e dados sobre créditos concedidos no ano de 1974 em que se processa a separação entre capital de investimento e de giro, por informação direta da Consultoria Técnica (COTEC) da Presidência do Banco do Brasil.

Demais Instituições. Dados dos balanços consolidados em Banco Central do Brasil, "Relatório Anual 1974", in *Boletim do Banco Central do Brasil*, vol. 11, n.º 3 (março de 1975). Nos casos em que as informações dos balanços eram insuficientes, utilizou-se a mesma proporção entre capital de investimento e capital de giro para 1973 do quadro "Empréstimos ao Setor Privado pelo Sistema Financeiro", in *Boletim do Banco Central do Brasil*, vol. 10, n.º 4 (abril de 1974), pp. 34-35.

^a Inclui sociedades de economia mista e exclui empréstimos a instituições financeiras.

^b Inclui as operações com recursos oriundos de repasses do Banco Central e os empréstimos efetuados pelo PASEP.

^c Líquido, isto é, exclui os repasses efetuados às instituições do Sistema Financeiro da Habitação e outras, computadas como emprestadores finais.

^d Exclui "participações societárias" e FINAME.

^e Como se sabe, a FINAME não é propriamente um "emprestador final"; opera predominantemente com repasses a outras instituições financeiras (oficiais e privadas). Contudo, julgou-se oportuno (por ser factível) destacar sua participação em virtude do tipo específico de crédito que supre: a médio e longo prazos para financiar a comercialização de bens de capital.

^f Exclui transferências do PIS para o BNDE e refinanciamentos para instituições financeiras.

^g Exclui repasses FINAME.

^h COPEG, BANESTADO e CODERJ.

ⁱ Inclui repasses BNH.

É mais interessante, porém, examinar a divisão de funções entre Estado e setor privado na alocação dos recursos sob o ângulo da *modalidade* de crédito. Os dados estão na Tabela III.7. Verifica-se que há uma “especialização” de funções, com os intermediários financeiros públicos no suprimento de recursos para capital de investimento e os privados no fornecimento de recursos para capital de giro. De fato, os dados mostram que cerca de três quartos do total de empréstimos para capital de investimento são realizados pelas instituições oficiais; e ademais, se se considera que da parcela suprida por instituições privadas (27,8%) a quase totalidade se constitui de crédito imobiliário, em grande parte representado por recursos que são ou repassados pelo BNH ou captados por instrumentos (cadernetas de poupança e letras imobiliárias) que têm a garantia do BNH, pode-se concluir que o Estado é responsável, direta ou indiretamente, pela quase totalidade dos empréstimos ao setor privado para investimento. Enquanto isso, nos empréstimos para capital de giro, o Estado participa com 43,5%, basicamente através dos bancos oficiais e caixas econômicas, ficando a parcela maior a cargo das instituições privadas (bancos comerciais e bancos de investimento no capital de giro propriamente dito, e as financeiras na comercialização de bens duráveis de consumo — crédito direto ao consumidor).

3.3.3 Observações Finais

Pode-se, assim, finalizar observando que o Estado capta cerca de um terço dos recursos que são mobilizados *via* sistema financeiro (excetuando-se os de emissão do Tesouro Nacional) e efetua mais da metade do total de empréstimos ao setor privado (a maior parte para capital de investimento). Nessas condições, o seu papel enquanto agente financeiro é o de suprir recursos numa faixa de crédito em que as instituições financeiras privadas não podem ou não têm condições de atuar.

Nessa sua função, afigura-se tão ou mais importante para o setor privado (que dela depende para realizar seus planos de investimento) que nas suas outras funções — como empresário supridor de insumos básicos e como gerador de economias externas nos serviços de utilidade pública.

Cabe lembrar que, pelo menos teoricamente, é fundamental numa economia de mercado a existência de um mercado de capitais suficientemente desenvolvido, capaz de se constituir numa fonte relevante de recursos primários para as empresas. Sabe-se, no entanto, que tanto no Brasil como em outros países a captação de recursos *via* subscrição aberta no mercado primário de valores é muito reduzida. A tomada de empréstimos é, ao lado do autofinanciamento e da subscrição fechada de capital, a fonte mais importante de recursos. Isso põe em relevo o papel a ser desempenhado pela intermediação financeira na mobilização de recursos para financiar o desenvolvimento econômico (isto é, créditos a longo prazo). No Brasil, por motivos como (entre outros) inflação secular e existência de limite legal à cobrança de juros, o sistema financeiro deixou de suprir essa faixa de crédito, desde logo atendida por intermediários financeiros e fundos públicos de financiamento, criados especialmente para preencher essa lacuna.

3.4

O Estado como Fonte de Demanda: os Investimentos das Empresas do Governo e dos Programas Setoriais e a Produção Interna de Bens de Capital

Outro ângulo de visao da participação (indireta) do Estado na economia é o que mostra a importância dos investimentos das empresas estatais e dos programas setoriais im-

plementados pelo Governo, em particular pelo seu efeito sobre o desenvolvimento da produção interna de bens de capital. As empresas são as dos setores estudados. E os programas são principalmente os de insumos básicos (papel e celulose, fertilizantes, defensivos agrícolas, não-ferrosos comuns, siderúrgico e petroquímico), construção naval, ferroviário, rodoviário e, mais recentemente, o programa nuclear. Procura-se nesta seção: *primeiro*, avaliar a magnitude aproximada desses investimentos; *segundo*, examinar as medidas de política econômica visando ao desenvolvimento da produção interna de bens de capital; *terceiro*, verificar o resultado dessas medidas; e *quarto*, indicar as medidas ainda necessárias.

3.4.1

Os Investimentos Programados

Na falta de informações para cada empresa e para cada programa específico que permitissem a construção de uma tabela completa dos investimentos programados, decidiu-se utilizar indicativamente os dados do II PND, embora sabendo que, em alguns setores, estão sujeitos a revisão. Os dados (parciais) constam da Tabela III.8. Compreendem, evidentemente, os investimentos das empresas do Governo que se situam nos setores indicados. Dado que é nesses setores (infra-estrutura econômica e indústrias básicas) que se encontra a maioria das empresas estatais, pode-se inferir que os dados são representativos de boa parte dos investimentos.

Tomando-se na tabela os dados para os setores controlados pelo Governo (infra-estrutura e parte das indústrias básicas) tem-se aproximadamente Cr\$ 540 bilhões (a preços de 1975) em investimentos programados para o período 1975/79, ou cerca de US\$ 65 bilhões. Admitindo-se que de 40 a 50% desse total sejam gastos em máquinas e equipamentos, obtém-se cerca de US\$ 30 bilhões. Se a proporção atual de compras no mercado interno (55 a 60%) for mantida, o que é uma

hipótese pessimista, pois tudo indica que aumentará, chega-se a um gasto de 16,5 a 18 bilhões de dólares em bens de capital no mercado interno nos cinco anos do período, ou em torno de 3,5 bilhões anuais, *em média*. Essa cifra, comparada ao total aproximado da produção interna de bens de capital

TABELA III.8

II PND: INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA
ECONÔMICA E INDÚSTRIA — 1975/79

Setores	Cr\$ bilhões de 1975
<i>Infra-Estrutura</i>	439,4
<i>Energia</i>	255,0
Energia Elétrica (inclusive empresas estaduais)	198,0
Petróleo, Carvão e Gás (exclusive petroquímica)	57,0
<i>Transportes</i>	134,4
Programa Ferroviário	28,0
Programa de Construção Naval	23,0
Programa Rodoviário	33,0
Portos	9,0
Transporte Aéreo	7,4
Outros (inclusive transporte intra-urbano)	34,0
<i>Comunicações</i>	50,0
Telefonia Urbana, Interurbana e Internacional, Correios e Telégrafos, e outros	50,0
<i>Indústria</i> (investimento total estimado)	300,0
<i>Indústrias Básicas</i> (total estimado, inclusive setor privado)	254,0
Siderurgia e Metalurgia	90,0
Material de Transportes	43,0
Mecânica, Material Elétrico e de Comunicações	36,0
Química	59,0
Minerais Não-Metálicos, Celulose e Papel	26,0
<i>Indústrias Básicas</i> — Investimentos Coordenados pelo Governo (inclusive em extração mineral)	108,0

FONTE: II PND.

(US\$ 10 bilhões em 1975),³⁶ dá uma idéia do peso que representam para o setor de bens de capital as encomendas das empresas do Governo e aquelas oriundas da implementação dos programas setoriais. É evidente, contudo, o grande potencial de crescimento que pode ser materializado pela indução a um aumento na proporção de compras no mercado interno (ou, em outras palavras, pela substituição de importações de bens de capital). Nesse sentido, é óbvia a utilidade de se poder reorientar uma parcela substancial da demanda — a que está sob controle do Estado. Esse tem sido um dos principais objetivos da política econômica de dois anos para cá.

3.4.2

A Política Econômica e os Estímulos à Produção Interna de Bens de Capital

Diversas medidas foram tomadas com o fim de orientar para o mercado interno a demanda de bens de capital das empresas do Governo, órgãos públicos e programas setoriais. Algumas resumem-se simplesmente em nova orientação na utilização de instrumentos de política existentes; outras constituem-se em nova legislação sobre o assunto. Os parágrafos seguintes destacam os mais importantes.

Em primeiro lugar, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) passou a ter nova orientação na concessão de incentivos. Já em 1971, o CDI havia passado por modificação, estendendo a concessão de incentivos (que antes só beneficiavam a importação de bens de capital) também às compras, no mercado interno, de máquinas e equipamentos. Contudo,

³⁶ Estimado a partir dos dados de importação e da relação entre os valores em cruzeiros da produção interna e importação de bens de capital, de Regis Bonelli e Pedro S. Malan, "Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 6, n.º 2 (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, agosto de 1976), pp. 353-406.

foi a partir de 1974 que a concessão de incentivos passou a ser mais criteriosa, procurando induzir à compra no mercado interno. Para isso, adotou-se a “política” de eliminar a concessão de incentivos às compras isoladas de bens de capital, quase sempre dirigidas à importação, procurando-se, ao contrário, beneficiar apenas aquelas integradas num projeto de implantação ou ampliação industrial. Paralelamente, a escolha dos projetos a serem beneficiados passou a ser feita com critérios mais seletivos.

Em segundo lugar, o BNDE adotou uma nova orientação na sua política de operações. Dado que a FINAME só financia a comercialização de bens de capital no mercado interno, o Banco passou a reduzir, nas análises de projetos, o montante dos financiamentos convencionais, determinando a “finamização” da parte de equipamentos, o que induz à compra no mercado interno.³⁷ Isso tem sido feito nos últimos três anos, tanto a nível de projetos quanto a nível de setores. É citado como exemplo o caso do setor de energia elétrica: com a aplicação dessa política operacional, conseguiu-se em pouco tempo que o setor alcançasse um índice de nacionalização de 80%, contra 20% anteriormente. O mesmo poderá ser feito agora com os equipamentos para o 3.º estágio do Programa Siderúrgico Nacional.

Paralelamente, promoveu-se o reforço dos recursos operacionais da FINAME. Em 1975, suas operações atingiram Cr\$ 4,5 bilhões, estando previstos Cr\$ 15 bilhões para 1976.³⁸ Além disso, registre-se a ênfase na ação de fomento da EMBRAMEC, realizando aportes de capital de risco às empresas do setor de bens de capital, que deverão atingir Cr\$ 4 bilhões no período 1976/79.³⁹

Em terceiro lugar, o próprio Governo deu início a uma política de contenção das importações de bens de capital por

³⁷ Cf. pronunciamento do presidente do BNDE, Dr. Marcos Viana, no painel de debates sobre a indústria de base promovido pela ADECIF, 19/2/76.

³⁸ Ver BNDE, *Plano de Ação, 1976/79* (s/ed., s/d.), p. 29.

³⁹ *Ibid.*, p. 20.

parte de órgãos públicos e empresas estatais. Inicialmente, em maio de 1974, em exposição de motivos do Conselho de Desenvolvimento Econômico, recomendava-se aos ministérios que buscassem, nas empresas sob sua jurisdição, “dirigir o maior volume possível de encomendas de máquinas e equipamentos, relativos aos projetos em andamento, à indústria nacional. . .”.⁴⁰ A seguir, em junho de 1975, impunha de forma legal um corte de 15% às importações de órgãos públicos e empresas estatais para o ano de 1976 relativamente a 1975;⁴¹ posteriormente, em dezembro de 1975, esse corte seria ampliado para 25%.⁴² Ainda em junho de 1975, foram criados os Núcleos de Articulação com a Indústria (NAI). Funcionando junto a cada empresa do Governo e sob a coordenação do Ministério da Indústria e do Comércio, esses núcleos teriam a função principal de indicar os equipamentos que devem ser encomendados no País, sempre que a viabilidade de suprimento pelo mercado interno fosse determinada.⁴³ Finalmente, pelo Decreto-Lei n.º 1.428, de 2 de dezembro de 1975, com o fim de conter as importações, o Governo limitou a concessão de incentivos fiscais por diversos órgãos governamentais (CDI, CPA, BEFIEX, SUDENE, SUDAM, SUDEPE e Grupo Executivo da Indústria de Mineração) “a casos de excepcional interesse nacional aprovados pelo Presidente da República”,⁴⁴ e impôs outras restrições às importações. Estas foram: a autorização ao Ministro da Fazenda para suspender a concessão de incentivos fiscais às importações, quando estas se originarem em países que impo-

⁴⁰ Ver Presidência da República, *Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE I* (Brasília, agosto de 1975), EM n.º 06/74, 20/5/74, p. 31.

⁴¹ Decreto n.º 76.406, de 9/10/75. Além disso, o Decreto n.º 76.407, da mesma data, proibiu aos órgãos públicos federais a aquisição de bens importados que tenham similar nacional.

⁴² CDE, Exposição de Motivos n.º 23, de 1.º/12/75.

⁴³ Ver Presidência da República, *Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE II* (s/d.), Exposição de Motivos n.º 010/75, 18/6/75, pp. 88-91.

⁴⁴ Cf. exposição de motivos que acompanhou o texto do Decreto-Lei n.º 1.428, de 2/12/75.

nam restrições às exportações brasileiras, e fixação de índices mínimos de nacionalização de produtos fabricados no País, para fins de gozo de favores de natureza fiscal, cambial e creditícia.⁴⁵ Ao mesmo tempo, o Decreto-Lei n.º 1.428 estabeleceu estímulos fiscais seletivos à indústria interna de máquinas e equipamentos: isenção do IPI, créditos fiscais referentes aos insumos utilizados (à moda do *draw-back* na exportação) e um crédito fiscal do IPI de até 15% sobre o valor das vendas no mercado interno. Posteriormente, na regulamentação do Decreto-Lei n.º 1.428, foram aprovadas duas listas, elaboradas pelo CDI, em que se enquadrariam os produtos a serem beneficiados com *reduções* (e em casos excepcionais — considerados pelo CDE — isenção) dos impostos de importação e sobre produtos industrializados: uma de 80% e outra de 50%. Os bens de capital de modo geral ficaram na primeira.

3.4.3 Resultados Iniciais das Medidas

Como resultado desse pacote de medidas e reorientações na aplicação da política pública, verifica-se que efetivamente alguns dos maiores importadores públicos já estão colocando no mercado interno a maior parte de suas encomendas de bens de capital. Tal é o caso, entre outras, das empresas públicas de energia elétrica, da PETROBRAS, da Cia. Vale do Rio Doce e, em menor escala, das usinas siderúrgicas estatais. Na geração de energia elétrica, o índice de nacionalização de turbinas e geradores, por exemplo, já é de cerca de 80%; a PETROBRAS, de acordo com comunicado divulgado no fim do ano passado, colocou no País 76,6% do total de compras realizadas no período janeiro-outubro de 1975. Além disso, prevê que, dos gastos programados até 1978, Cr\$ 8,4 bilhões serão em equipamentos, dos quais somente 8% de origem estrangeira. E na siderurgia prevê-se que pelo menos 50% dos

⁴⁵ *Ibid.*

gastos em equipamentos serão realizados no mercado interno, para isso contando com o reforço dado aos recursos da FINAME a partir de 1976.

Por outro lado, no total de investimentos programados dos projetos industriais aprovados pelo CDI, a participação de bens de capital produzidos no País evoluiu de 31,9% em 1971 para 52,2% em 1975. Paralelamente, constata-se um forte aumento nos investimentos em capacidade produtiva no setor interno de bens de capital: sua participação no total dos investimentos dos projetos aprovados, que era de 5% em 1973, passou para 24,7% em 1975.

3.4.4 O Que É ainda Necessário

Embora, como se viu, as medidas adotadas estejam surtindo efeito, diversas outras são ainda necessárias para fortalecer a produção interna de bens de capital. As mais comumente lembradas são: a que proclama ser indispensável que os principais compradores (órgãos públicos e empresas estatais) programem as suas aquisições a longo prazo e a que argumenta que esses compradores deveriam adotar uma política de compras que buscasse fazer com que a expansão da indústria interna se processasse com a especialização, por produtos, das empresas. No primeiro caso, o objetivo é evidentemente dar maior segurança aos planos de expansão das empresas; no segundo, trata-se de reduzir custos e evitar concorrência predatória. Outras medidas sugeridas são: ⁴⁶ tornar competitivo o preço do aço no mercado interno (o que significa subsidiar a aquisição de aço pelas empresas produtoras de bens de capital); assegurar à empresa privada nacional a

⁴⁶ Ver em particular o documento da EMBRAMEC, "Competitividade e Especialização da Indústria Nacional de Bens de Capital", apresentado por Roberto Procópio de Lima Neto no painel de debates sobre indústria de base, promovido pela ADECIF, 25/2/76.

liderança nos consórcios com empresas multinacionais (e assim facilitar a aquisição de *know-how*); e condicionar a aprovação de novos projetos para o setor a prévios exames da situação do mercado, evitando-se, assim, desníveis entre capacidade instalada e potencial de mercado, bem como uma excessiva atomização do setor.

Além disso, deve-se ponderar sobre a necessidade de pelo menos mais duas medidas: primeiro, adequar o desenvolvimento da indústria interna de componentes e máquinas-ferramenta ao desenvolvimento programado da produção interna de bens de capital; e segundo, um reforço ainda maior dos recursos da FINAME. No caso da primeira, deve-se evidentemente evitar que o gargalo seja transferido para outros setores. Quanto à necessidade de recursos, deve-se lembrar que o montante previsto para a FINAME no período 1976/79 corresponde, aos preços atuais, a menos de 1,5 bilhão de dólares por ano. Considerando a magnitude atual do mercado interno e a expansão prevista, pode-se considerar insuficiente essa quantia.

3.5 Conclusão

Sugeriu-se na Introdução que a análise das funções do Estado deve incluir pelo menos duas abordagens (diferentes, porém complementares): a de sua participação na atividade econômica e a de sua ação regulamentadora do funcionamento da economia. Este trabalho tratou apenas da primeira. Em particular, procurou-se quantificar a participação do Estado na Economia, seja como empresário, seja como agente financeiro, ou como comprador de bens de capital, e avaliar o seu papel. O que se segue é um resumo dos resultados e das conclusões.

3.5.1 Participação do Estado na Economia Brasileira

A participação do Estado na economia do País foi indicada sob dois ângulos. Primeiro, *diretamente* por meio de suas empresas. Segundo, *indiretamente* de duas maneiras: *via* sistema financeiro, e pela sua importância como comprador de bens de capital através das empresas, órgãos públicos e programas setoriais.

3.5.1.1 *Participação Direta*

Primeiramente, sob o ângulo da participação direta, verificou-se que a atividade empresarial do Estado é antiga. Evoluiu segundo quatro fases do processo de intervenção na economia: a primeira até fins da década de 20, em que a intervenção era *incidental*; a segunda entre 1930 e 1945, de *intervencionismo consciente*; a terceira, de fins da década de 40 até meados da de 60, de intervenção *circunstancial*; e a quarta daí por diante, caracterizada como de *dirigismo* da economia pelo Estado.

Na primeira, a criação de empresas do Governo⁴⁷ resultou exclusivamente da encampação de ferrovias e portos. Na segunda, teve maiores características de um processo estatizante; contudo, refletia muito mais um estilo de desenvolvimento e a necessidade (por razões de segurança nacional, nacionalismo característico do regime ou simplesmente de desenvolvimento econômico) de desenvolver certas atividades essenciais, principalmente na indústria (mineração e setores de base). Na terceira, a criação de empresas estatais visou, na maioria dos casos, a resolver os problemas surgidos com a manifestação de entraves ao desenvolvimento econômico (principalmente

⁴⁷ Exceto no setor financeiro.

em energia elétrica, transportes e indústrias de base). Na quarta, resultou, entre outras causas, da descentralização operacional preconizada no Decreto-Lei n.º 200, da centralização administrativa (criação de *holdings* setoriais) e da maior eficiência do próprio Estado como empresário, dando origem a uma expansão natural das empresas.

Contudo, a expansão da atividade empresarial do Estado teve uma causa historicamente importante: a implementação de medidas de controle de preços e tarifas de serviços públicos numa conjuntura de inflação a taxas ascendentes. Isso contribuiu para que o setor privado, sabidamente carente de recursos próprios, se desinteressasse pelos investimentos em infraestrutura e setores de base, que se caracterizam por um volume elevado de investimentos, longo prazo de maturação e baixa rentabilidade direta. Em conseqüência, o Estado assumiu a responsabilidade pelo desenvolvimento desses setores.

Dessa forma, pode-se afirmar que a ascensão do Estado como empresário não resultou de ação planejada, e sua motivação ideológica não foi além do nacionalismo econômico, que imperou quando da implantação de alguns setores, principalmente siderurgia (inclusive ramos correlatos) e petróleo, e do estatismo característico do Estado Novo (1937/45). Tampouco, como se viu, representa uma experiência isolada em termos internacionais. Ao contrário, o caso brasileiro é bem semelhante ao dos países da América Latina e de outros países de industrialização retardatária (Itália e Espanha, principalmente). Em relação a estes últimos, na verdade, há ainda pelo menos um passo a ser dado, no sentido de institucionalizar a centralização administrativa das empresas do governo.

Os dados das 731 empresas selecionadas, que são representativos de quase 50% do valor da produção na indústria de transformação e de quase 100% na de mineração, mostram que as 115 empresas do Governo incluídas são responsáveis por 25% do faturamento total, 30% do emprego e 54% do

patrimônio líquido.⁴⁸ Empregam, em média, o dobro do número de pessoas em relação às empresas nacionais privadas e às multinacionais, e uma densidade de capital várias vezes superior; e, em termos de rentabilidade sobre o patrimônio líquido, apresentam em média a metade daquelas dos outros dois grupos. Fica, assim, caracterizado o padrão típico dos setores em que operam as empresas do Governo: volume elevado de capital, com longo prazo de maturação, baixo faturamento por pessoa ocupada e baixos níveis de rentabilidade direta. Os principais setores em que se localizam as empresas do Governo correspondem a essa constatação: insumos básicos (mineração, siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes e adubos, e petróleo); serviços industriais de utilidade pública (energia elétrica, gás, água e esgotos) e outros serviços públicos; armazenagem; transportes e comunicações. Sob outro prisma, na indústria de transformação, por categorias de bens, o Estado concentra-se na produção de bens intermediários e combustíveis e lubrificantes.

3.5.1.2

Participação Indireta

Sob o ângulo da participação indireta do Estado na atividade econômica, verificou-se primeiramente ser também antiga a sua atuação na intermediação financeira. Já em fins do século passado o Banco do Brasil e as Caixas Econômicas arrecadavam respectivamente mais da metade do total de depósitos bancários e dos depósitos de poupança. Depois, a partir do início deste século, foram sendo criados os bancos estaduais, bancos de fomento nos anos 50 e fundos específicos de financiamento industrial nos anos 60. Contudo, teve também um importante condicionamento histórico: em 1933, o

⁴⁸ O leitor deve ter em mente que, como explicado na Subseção 3.2.3.1, esses dados, por serem obtidos de uma amostra constituída das grandes empresas de cada setor, tendem a *superestimar* a participação das empresas do Governo nos respectivos setores.

Governo impôs um limite legal à cobrança de juros (Lei da Usura). Conjugada com a inflação, essa lei coibiu o desenvolvimento da intermediação financeira não-monetária de longo prazo pelo setor privado. Dada a histórica fraqueza do mercado de capitais como fonte de recursos primários para as empresas, o Governo teve que suprir recursos diretamente e entrar na intermediação financeira.

Do ponto de vista de captação de recursos no sistema financeiro, o Estado arrecada quase a metade dos depósitos à vista, cerca de três quartos dos depósitos de poupança e um sexto dos depósitos a prazo fixo. Toda a intermediação não-bancária, porém, está nas mãos do setor privado. Do ponto de vista de alocação de recursos, por outro lado, o Estado supre mais da metade do total de empréstimos ao setor privado, três quartos dos empréstimos para capital de investimento e 43,5% (em 1974) dos empréstimos para capital de giro.

Como fonte de demanda de bens de capital, por outro lado, a importância do Estado através de suas empresas, órgãos públicos e programas setoriais é mais recente. Estimou-se que o Estado (embora com dados parciais apenas) é responsável por cerca de 35% da demanda de bens de capital de produção interna.

3.5.2 O Papel do Estado na Economia Brasileira ⁴⁹

Nessas condições, o papel do Estado na economia do País pode ser resumido como segue. Enquanto empresário, supre insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas que beneficiam principalmente o setor privado. Enquanto agente financeiro, supre recursos ao

⁴⁹ Abstraindo-se, como se recorda, os aspectos referentes ao controle sobre o processo de tomada de decisão em política econômica (onde se inclui a política de incentivos).

setor privado nas faixas de crédito em que o sistema financeiro não tem condições de suprir adequadamente, especialmente recursos a longo prazo para capital de investimento. Finalmente, enquanto fonte de demanda de bens de capital, de produção interna, representa um importante elemento autônomo que pode ser manipulado pela política econômica, de forma a estimular o crescimento do setor, em sua maior parte (96,3% do faturamento das empresas selecionadas no ano de 1974) sob controle do setor privado (nacional e estrangeiro).

3.5.3

Observações Finais

Em suma, o Estado desincumbe-se de atividades das quais o setor privado historicamente se desinteressou ou não teve condições de desenvolver. E nisso se assemelha, de modo geral, à experiência dos países de industrialização retardatária.

Isso está em conformidade com o que foi estabelecido no II PND e agora reiterado pelo CDE no documento "Ação para a Empresa Privada Nacional". Nele fica claro que o Governo considera como seu campo de ação direta os setores de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e as áreas de desenvolvimento social; ao setor privado cabem os setores diretamente produtivos (agricultura, indústria, comércio, seguros e sistema financeiro), ressaltando porém a ação de fomento dos bancos oficiais e os projetos de empresas governamentais na indústria quando "... a iniciativa privada, claramente, demonstrar que não pode ou não deseja realizá-las (por motivos ligados ao volume dos investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos, ou à tecnologia), a exemplo do que aconteceu na siderurgia de produtos planos".⁵⁰

Nesse sentido, parece pelo menos impróprio falar em estatização da economia brasileira. Em primeiro lugar, porque

⁵⁰ II PND, p. 30.

nem sequer se definiu o que se deve entender por estatização. Se o Estado tivesse, por hipótese, uma participação uniforme de 25% no capital de todas as empresas do País, por certo não se configuraria o *controle* do Estado sobre o setor produtivo da economia; mas, sem dúvida, isso representaria uma participação mais elevada; em termos globais, que a “estatização” que se verifica atualmente. Em segundo lugar, porque estatização implica ação planejada, intencional e ideologicamente fundamentada, o que não se verifica. E por último, porque parece ter ficado claro que a atuação do Estado é muito mais no sentido de apoiar as empresas do setor privado, que dela se beneficiam, do que com elas concorrer. Na verdade, o Governo coloca também claramente que a posição básica preconizada é a de “equilíbrio no tripé: empresa governamental, empresa privada nacional e empresa estrangeira”.⁵¹ Nesse sentido, a atuação do Estado e o papel que desempenha na economia tem contribuído muito mais para viabilizar essa *ménage à trois* do que para impedi-la, como querem os críticos da “estatização”.

⁵¹ CDE, “Ação para a Empresa Privada Nacional”, p. 5.

APÊNDICE

RELAÇÃO DOS SETORES/RAMOS DE ATIVIDADES PARA A SELEÇÃO DAS EMPRESAS

1. *Indústria Extrativa Mineral (a)*
2. *Indústria de Transformação*
 - 2.1 – Produtos de Minerais Não-Metálicos
 - 2.1.1 – Cimento e cal
 - 2.1.2 – Outros
 - 2.2 – Metalúrgica
 - 2.2.1 – Siderurgia
 - 2.2.2 – Metalurgia dos não-ferrosos
 - 2.2.3 – Produtos metalúrgicos diversos
 - 2.3 – Mecânica
 - 2.3.1 – Tratores, máquinas de terraplenagem e implementos
 - 2.3.2 – Máquinas, motores e equipamentos industriais e para escritório

- 2.4 – Material Elétrico e de Comunicações
- 2.5 – Material de Transporte
 - 2.5.1 – Veículos automotores
 - 2.5.2 – Autopeças e carroçarias
 - 2.5.3 – Aviões e outros veículos (b)
- 2.6 – Madeira
- 2.7 – Mobiliário
- 2.8 – Papel e Papelão
- 2.9 – Borracha
- 2.10 – Couros e Peles
- 2.11 – Química (c)
 - 2.11.1 – Química e petroquímica
 - 2.11.2 – Fertilizantes e adubos
 - 2.11.3 – Petróleo (extração e processamento)
- 2.12 – Produtos Farmacêuticos e Veterinários
- 2.13 – Perfumaria, Sabões e Velas
- 2.14 – Produtos de Matérias Plásticas
- 2.15 – Têxtil
- 2.16 – Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos
- 2.17 – Produtos Alimentares (d)
- 2.18 – Bebidas
- 2.19 – Fumo
- 2.20 – Editorial e Gráfica
- 2.21 – Diversas
 - 2.21.1 – Conglomerados
 - 2.21.2 – Diversas de transformação (e)
- 3. *Indústria de Construção Civil e Engenharia*
- 4. *Serviços Industriais de Utilidade Pública*
 - 4.1 – Energia Elétrica (geração e distribuição)
 - 4.2 – Gás, Água e Esgotos

5. *Outros Serviços de Utilidade Pública (f)*

6. *Serviços*

6.1 – Comércio

6.1.1 Atacadista (g)

6.1.2 Varejista (h)

6.1.3 Distribuição de derivados de petróleo (i)

6.1.4 Importação e exportação

6.2 Armazenagem

6.3 – Transportes

6.3.1 Ferroviário

6.3.2 Rodoviário (j)

6.3.3 Marítimo (l)

6.3.4 – Aéreo

6.4 – Comunicações

6.5 – Outros Serviços

6.5.1 Imobiliárias

6.5.2 Outros (m)

6.6 – Serviços Diversos

Notas

(a) Exclusive petróleo, incluído em Química.

(b) Inclusive construção naval e material ferroviário.

(c) Por impossibilidade de separar as atividades de exploração das de processamento de petróleo da PETROBRÁS, fica aqui incluída a extração de petróleo. Exclusive produção de óleos vegetais.

(d) Inclusive óleos vegetais.

(e) Compreende: instrumentos e aparelhos profissionais e de precisão e artigos diversos.

(f) Compreende: administração portuária, serviços de desenvolvimento e serviços públicos diversos.

(g) Compreende: comércio atacadista de tecidos, produtos alimentares e outros, e comércio de: materiais de construção, ferragens e implementos agrícolas.

(h) Compreende: lojas de departamento e utilidades domésticas; comércio varejista de produtos alimentares; revendedores de veículos, peças e similares, e outros ramos do comércio varejista.

(i) Inclusive gás liquefeito.

(j) Compreende: transporte de passageiros e de carga.

(l) Inclusive transportes fluviais, lacustres e afins.

(m) Compreende: rádio e televisão, hotelaria e diversões.

Observações

1. Foram excluídas as *holdings* e empresas de administração e participação, bem como as sociedades cooperativas.

2. Exclusive empresas do sistema financeiro, analisado em separado.

3. Exclusive empresas do setor agrícola.

IV

POLÍTICA DE CONTROLE DE PREÇOS INDUSTRIAIS — PERSPECTIVA TEÓRICA E ANÁLISE INSTITUCIONAL DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

DIONÍSIO DIAS CARNEIRO NETTO

4.1 Introdução

O objetivo do presente trabalho é a consideração das políticas de controle de preços no contexto da experiência brasileira de combate ao processo inflacionário. Dado que se trata de uma forma totalmente não convencional de atuação do Estado sobre a atividade econômica, procuramos enquadrá-la na lógica da política antiinflacionária brasileira, esboçando algumas de suas peculiaridades. Este o objetivo das Seções 4.2 e 4.3.

Na Seção 4.4 procuramos estudar a evolução histórico-institucional dos objetivos e princípios contidos na legislação brasileira de controle de preços em sua fase mais recente.

Finalmente, na Seção 4.5, procuramos enunciar alguns tópicos para investigações futuras, buscando uma orientação para as tarefas da pesquisa.

O caráter exploratório do presente trabalho é patente e reconhecido *ab initio*. Constituindo o controle direto de preços um remédio inteiramente à margem da ortodoxia econômica, torna-se necessário que exploremos mais a fundo os complexos mecanismos de formação de preços em uma economia industrial cuja estrutura apresenta forte tendência à concentração de poder de mercado e está sujeita a um processo inflacionário crônico. Este esforço de exploração mal começou, e a tarefa que lhe é conseqüente, a de síntese, parece ainda mais distante. Não obstante, as urgências da política econômica não podem esperar que o heterodoxo se transforme em ortodoxia nem que os casos relevantes atinjam os livros de texto.

Enquanto os economistas de inclinação teórica podem dedicar os próximos anos de estudos à investigação da “otimalidade” das trajetórias livres de preços e quantidades de desequilíbrio — pois estas são as que importam para os processos inflacionários em condição de imperfeita previsão — os encarregados de política econômica têm de enfrentar os problemas de como melhor fazer uso da “mão visível” das ingerências diretas. Nestes termos, este trabalho pretende contribuir para a formação de uma visão coerente sobre a política de controle de preços industriais, procurando avaliar o caminho percorrido pelas instituições brasileiras encarregadas desse controle.

4.2 **Aspectos Agregativos dos** **Processos Inflacionários**

4.2.1 **Introdução**

O objetivo desta seção é apresentar uma interpretação crítica da visão aceleracionista da dinâmica de preços em uma economia inflacionária como um guia útil para a análise da

política de combate à inflação na economia brasileira. Um breve resumo dos resultados usuais da teoria da inflação é oferecido com a finalidade de contrastar a visão do processo inflacionário usualmente retratada em tais modelos com aspectos que assumem importância na definição da política de controle da inflação.

A diferença essencial entre a abordagem aceleracionista e a que defendemos como mais adequada para o presente propósito é que, enquanto a primeira enfatiza a importância das previsões dos agentes econômicos acerca da taxa de inflação na determinação dos salários nominais e da demanda de moeda, a última leva ainda em consideração condições de equilíbrio intersetorial e o comportamento do setor produtivo no processo de fixação de preços em uma economia com longa tradição inflacionária como a brasileira.

Dado que nosso interesse principal é a avaliação da lógica dos controles de preços como instrumento auxiliar de combate à inflação, começaremos pela comparação entre as visões das pressões inflacionárias de demanda e de custos na versão dinâmica dos modelos agregativos.

4.2.2

A Inflação nos Modelos Agregativos Dinâmicos

As tentativas de explicação da dinâmica inflacionária na literatura do pós-guerra, de inspiração keynesiana, concentraram-se na mecânica do hiato inflacionário. Nessa tradição, destacaram-se os trabalhos de Koopmans (1942), Duesenberry (1950), Lerner (1949), Holzman (1950) e Hansen (1959), que se basearam essencialmente na interação de estruturas de defasagens nas relações comportamentais agregadas (*v.g.*, oferta de trabalho, função consumo, função investimento) que gerava a trajetória do nível de preços entre duas posições de equilíbrio estático.

De modo geral, uma característica dominante de tais análises parece ser uma conspícua desconsideração do papel das expectativas dos agentes econômicos na determinação do nível agregado de preços. Não obstante ter sido a racionalidade dos agentes econômicos relegada ao segundo plano, importantes *insights* acerca de características marcantes dos processos inflacionários (como o *rationale* das espirais de preços e salários) abriram caminhos, seguidos pelas explorações subsequentes na dinâmica agregativa.

Novas linhas de pesquisa acerca da dinâmica dos processos inflacionários foram abertas em duas direções diferentes, respectivamente por P. Cagan (1956) e A. W. Phillips (1958). O primeiro pela aplicação de um modelo dinâmico de demanda de moeda em que foi introduzida a taxa esperada de inflação na determinação de encaixe desejado. O segundo pelos estudos empíricos da relação entre taxa de inflação e nível de desemprego no Reino Unido. As controvérsias acerca da curva de Phillips, a partir dos argumentos de Samuelson e Solow (1960), Friedman (1968) e do tratamento analítico de Phelps (1967) para a chamada “hipótese aceleracionista” sobre a sensibilidade da curva de Phillips à taxa esperada de inflação, deram origem a um novo tipo de modelo macrodinâmico, no qual as previsões da taxa de inflação desempenham um papel dominante na determinação dos ajustes de curto prazo e na taxa de desemprego.

Os modelos aceleracionistas¹ apresentam uma descrição do processo inflacionário baseada essencialmente nos seguintes pontos: a) uma teoria de demanda agregada de tipo “pós-keynesiano”, incluindo a taxa esperada de inflação na demanda de moeda; b) uma equação de demanda de serviços de trabalho; c) uma curva de Phillips sensível às expectativas inflacionárias; e d) alguma hipótese acerca da formação de expectativas na economia. Este tipo de modelo difere da formulação estática tradicional em dois aspectos fundamentais: em primeiro lugar, existe um elemento comum que pode deslocar

¹ A terminologia adotada não é universal, mas tem sido usada no Brasil. Ver Lemgruber (1973).

tanto a demanda como a oferta globais; em segundo lugar, as condições (c) e (d) acima dotam o modelo de uma equação de ajustamento que descreve o comportamento do nível agregado de preços sempre que a inflação antecipada não coincidir com a realizada, caracterizando-se o que Lerner denominou de “inflação de desequilíbrio”.

A fim de permitir comentários mais específicos sobre a dinâmica de preços gerada em tais modelos, especifiquemos suas relações estruturais básicas.

Do lado da demanda global, como observamos acima, segue-se a tradição keynesiana, na qual as duas decisões básicas que os agentes econômicos devem enfrentar a cada momento — respectivamente, que porção dos recebimentos correntes será poupada e de que forma aplicar a porção não gasta — são consideradas nas equações referentes ao mercado de bens e ao mercado de moeda. Essa formulação é “dinamizada” usualmente pela inclusão das expectativas da demanda de moeda. Os ingredientes principais podem ser classificados, usando-se notação já consagrada:

- i) $c = c(y, r) \quad c_1 > 0, c_2 < 0$
- ii) $i = i(y, r) \quad i_1 > 0, i_2 < 0$
- iii) $y = c + g + i$
- iv) $\frac{M^d}{P} = L(y, r, p^e) \quad L_1 > 0, L_2 < 0, L_3 < 0$
- v) $M = M^s$ ou $M^s = H f(r) \quad f'(r) > 0$
- vi) $M^d = M^s$

onde os índices denotam derivadas parciais.

Como é usual, a combinação de (i), (ii) e (iii) define a curva *IS*, enquanto a combinação de (iv), (v) e (vi) define a curva *LM*, dadas a taxa esperada de inflação p^e e a

quantidade nominal de moeda M^s ou a base monetária H . A consideração simultânea de IS e LM leva, assim, a uma relação que pode ser escrita:

$$\text{vii)} \quad F^1(y, p, p^e, g, M^s) = 0$$

a qual, dados p^e , g e M^s (ou H) pode ser interpretada como a análoga à curva de demanda global.

A principal característica do tipo de modelo em que estamos interessados é que, em lugar de adicionar à estrutura acima uma função de produção agregada relacionando emprego e renda real e as três equações do mercado de trabalho, como no caso do modelo estático, permite-se o desequilíbrio no mercado de trabalho pela especificação de uma demanda de trabalho, uma curva de Phillips sensível à taxa esperada de inflação e uma relação entre emprego e hiato de produto (diferença entre produto efetivo e produto potencial) do tipo da chamada "lei de Okun", produzindo uma equação de ajustamento de preços do tipo:

$$\text{viii)} \quad p = F^2(y - y^*, p^e)$$

onde y^* é o produto potencial.

O modelo é completado pela postulação de uma lei de formação de expectativas. Desde que estejamos interessados nos períodos de transição entre dois equilíbrios, podemos restringir nossas atenções a modelos de expectativas que não impliquem perfeita previsão. Em geral, as taxas esperadas de inflação são definidas como alguma função estável das taxas passadas, admitindo-se, também, componentes exógenas na formação de expectativas. O ponto importante a ressaltar, entretanto, é que é precisamente a lei de formação de expectativas que torna o modelo "verdadeiramente dinâmico", constituindo o único elo entre valores das variáveis em diferentes períodos. Segundo o *rationale* usual por trás dos deslocamentos da curva de Phillips, portanto, o impacto da inflação passada sobre a inflação corrente depende do coeficiente estrutural $\frac{\partial W}{\partial p^e}$

(onde W é a taxa de crescimento dos salários nominais) que determina $\frac{\partial p}{\partial p^e}$ na equação “semi-estrutural” (viii). Este, essencialmente, é o que Stephen Turnowsky (1974) denomina o “canal direto”, através do qual a inflação passada influencia a inflação presente. O “canal indireto” seria, obviamente, a redução nos encaixes reais desejados, quer formulemos ou não a chamada “hipótese fisheriana” sobre o comportamento da taxa de juros nominais, que o leitor mais atento observará ser irrelevante para esta descrição.

Os elementos comportamentais por trás do esquema analítico acima descrito podem ser pesquisados até as forças ativas que movem temporalmente o modelo: o componente de racionalidade envolvido nos deslocamentos da curva de Phillips e a semineutralidade da velocidade-renda, incorporada na demanda de moeda. Tais características do modelo aceleracionista têm sido justificadas na literatura com base na hipótese de ausência de ilusão monetária, tanto no mercado de moeda como no de trabalho. Dada a plena aceitabilidade, em princípio, da ausência de ilusão monetária com base na racionalidade econômica, os efeitos da inflação passada sobre a inflação corrente — que refletem tanto $\frac{\partial p^e}{\partial P_{t-1}}$ quanto $\frac{\partial P}{\partial P_{t-1}}$ (para uma especificação dada da lei de expectativa) — têm sido interpretados na literatura como uma medida de habilidade dos agentes econômicos em prever a taxa de inflação e reagir de acordo com suas previsões, demandando salários mais elevados e reduzindo seus encaixes reais, e finalmente exercendo a pressão sobre o mercado de bens e elevando os preços. A efetividade dos controles de demanda em tal mundo é patente, pois a aceleração de preços não se poderá materializar caso não haja aumento da taxa de expansão monetária.

Para ilustrar o papel das expectativas de preços em modelos desta linha, em recente artigo, o economista Marcelo Selowsky (1974) tentou avaliar os custos de uma política de estabilização para a economia chilena, enfatizando precisamente as vantagens de um governo recentemente estabelecido

em convencer os agentes econômicos de que a taxa de inflação seria menor do que a sugerida pela “computação” através de uma lei estável de expectativas.

Embora seja claro que as expectativas desempenham um papel importante em qualquer processo dinâmico realista, parece haver uma tendência a superestimar o seu papel em processos inflacionários crônicos, em detrimento de fatores outros como a estrutura temporal da produção, a não simultaneidade das elevações de preços nos diferentes setores da economia, a falta de sincronização entre pagamentos e recebimentos, etc. Dada a estrutura temporal da produção, por exemplo, a compra de insumos em geral precede a venda dos produtos e deve-se esperar que os aumentos passados de custos reflitam-se em uma dependência serial entre os níveis de preços mesmo que os agentes econômicos sejam “irracionais”, ou tenham limitada sua capacidade de incorporar expectativas nos processos de fixação de preços, seja pelo controle de salários, seja pelo controle de preços. Em outras palavras, mesmo que conseguíssemos “convencer” a todos de que a inflação acabou de agora em diante, deveríamos esperar que alguns preços fossem elevados para restaurar o equilíbrio inter-setorial das taxas de lucros e, aceitando-se algum grau de inflexibilidade para baixo de certos preços nominais, a estabilidade de preços só poderia ser conseguida com uma considerável perda em termos de produto e emprego. Dada a estrutura analítica de tais modelos, entretanto, o efeito dessas tensões estruturais, que impõem correções de preços relativos através da elevação das médias de preços, é creditado exclusivamente à racionalidade dos agentes econômicos.

Este breve exame crítico da dinâmica dos modelos agregativos do tipo aceleracionista serve para ilustrar a importância dos mecanismos de propagação inflacionária implicitamente supostos nas construções analíticas dos economistas quando procuram avaliar as possibilidades da política econômica antiinflacionária. Dado que tais modelos têm sido utilizados predominantemente por economistas que defendem o controle monetário como a única forma eficaz de combater

a inflação, torna-se necessária a consideração de sua lógica interna *vis-à-vis* o contexto institucional, sobre o qual serão aplicados os remédios de política. Em particular, para uma avaliação das possibilidades de uma política de controle de preços, parece fundamental a compreensão da forma pela qual os reajustes passados nos preços nominais se espriam pelo sistema produtivo, gerando as tensões inflacionárias que aumentam os custos sociais das políticas de estabilização.

4.3

Controle de Preços e Política Antiinflacionária

4.3.1

Introdução

Uma dificuldade séria encontrada pelo economista analítico ao abordar problemas de controle de preços reside no fato de que este não parece ser uma forma de atuação do Estado sobre a atividade econômica que encontre suporte nos modelos econômicos usuais. Afinal, preços são apenas um fenômeno de sinalização em uma economia de mercado; preços relativos devem refletir, em última análise, custos de oportunidade de uma mercadoria em termos de outras e o preço absoluto de um bem deve ser, em condições ideais, igual ao custo de oportunidade desse bem em relação ao numerário. Interferências no processo de formação de preços devem ser limitadas aos casos em que os preços livres não reflitam os custos sociais de oportunidade, o que ocorre em casos “patológicos” bem definidos.²

² Tais são os casos conhecidos genericamente como “externalidades”, que basicamente criam um hiato entre preços “privados” e preços “sociais”.

Em situação de inflação, o fato de os preços absolutos subirem de forma descontrolada reflete o fenômeno elementar da desvalorização do numerário, a moeda. E a forma “correta” de combater a desvalorização da moeda não é o controle de preços, e sim um controle da demanda global através das políticas monetária e fiscal.

A sabedoria convencional contida nas proposições acima sumariadas parece irrefutável, uma vez aceitas as premissas dos modelos estáticos de onde ela é derivada, e grande parte do trabalho de economistas profissionais no campo da política econômica pode ser guiada com alguma segurança por meio de princípios dela resultantes. Por outro lado, ao examinarmos o processo de formação de preços em uma economia real, verificamos que uma grande parcela dos preços de venda são “fixados” pelas empresas, em flagrante contradição com a análise usual da firma competitiva, na qual o preço de mercado é o parâmetro de decisão. Esta contradição será apenas aparente se a firma for obrigada a rever periodicamente seu preço de venda, adaptando-o às reações da demanda em consequência do processo de difusão pelo mercado da informação dos preços de seus concorrentes. Observadas essas revisões, o fenômeno aparente da “fixação” de preços por parte das firmas é transitório e corresponde unicamente à configuração prática do processo de ajustamento de preços em um mercado competitivo, simulado na análise econômica pelo processo de *tâtonnement*. Na realidade, a simulação é sabidamente imperfeita porque o modelo analítico do *tâtonnement* supõe que as transações não ocorram efetivamente, a não ser aos preços de equilíbrio. Mas se pudermos tolerar essa imperfeição do modelo analítico, acreditando que as transferências de riqueza que ocorrem por força das transações a “falsos preços” são negligenciáveis a longo prazo, poderemos conciliar as observações da realidade com as imagens providas pela teoria. O fato de

termos de tolerar essas imperfeições, entretanto, é um indicativo de que não dispomos de uma teoria aceitável de ajustamento de preços sêquer em mercados competitivos.³

4.3.2 Reajustes de Preços em Regime de Inflação

Em situação de inflação, podemos observar que, do ponto de vista de cada firma, os reajustes periódicos de preços visam ao restabelecimento da lucratividade dos produtos vendidos, ameaçada pela elevação dos custos. Sob condições ideais de informação, poderíamos conceber que as altas de preços ocorressem simultaneamente em todos os produtos, intermediários e finais, e que a inflação, tal como medida por um índice geral de preços, fosse “neutra” do ponto de vista da alocação de recursos. Estaríamos diante de uma economia na qual todos os preços seriam “indexados” e, desde que todas as remunerações de indivíduos correspondam a pagamentos a fatores, a neutralidade da inflação estaria garantida.

Um problema sério desta concepção da inflação, que é perfeitamente coerente com o tipo de fenômeno retratado em modelos agregativos do processo inflacionário, é que ela abstrai uma característica essencial desse processo, qual seja, a *não simultaneidade* das elevações de preços.⁴

³ Ver, por exemplo, Kenneth J. Arrow (1959), para o que parece ser o primeiro reconhecimento efetivo desse fato e uma tentativa exploratória do estabelecimento das bases de uma tal teoria. Mais recentemente, E. S. Phelps e Sidney Winter (1970) exploraram as implicações de uma política de preços “ótima” em um mercado competitivo.

⁴ É curioso observar que o fato de pagamentos e recebimentos não ocorrerem simultaneamente constitui o primeiro passo para a compreensão do funcionamento de uma economia monetária. No que se segue, argumentamos que a não simultaneidade das altas de preços em uma economia inflacionária talvez constitua um ponto de partida importante para a compreensão do funcionamento nela do mecanismo de preços.

É precisamente essa falta de sincronização nas elevações de preços que torna obscuro o papel dos preços de mercado como portadores de informação para as decisões sobre alocação de recursos. Em condições de inflação “neutra”, isto é, com preços absolutos indexados, os preços observados conteriam toda a informação necessária às decisões dos agentes econômicos, que, racionalmente, passariam a observar apenas variações “reais”, ao invés de variações “nominais” nos preços.

Até recentemente, fenômenos ligados à reação dos agentes econômicos aos preços absolutos eram vistos como transitórios, indicativos apenas da existência de alguma “ilusão monetária” que, inevitavelmente, acompanharia o processo de ajustamento para o equilíbrio em uma economia monetária. A tradição metodológica prevalecente impõe que eles não tenham lugar em modelos de equilíbrio. A longo prazo, agentes racionais “descobrirão” que as forças do mercado acabam por impor os preços relativos como as variáveis importantes em seus mecanismos de decisão econômica.

Por outro lado, na observação cotidiana das altas de preços em uma economia inflacionária, torna-se impossível a distinção, a não ser *ex-post*, de elevações que são fruto da inflação, isto é, “correção monetária” dos preços de venda, daquelas que são respostas a fenômenos reais, como, por exemplo, o aumento da demanda relativa pelo bem em questão.⁵ O resultado desta observação elementar é que as empresas podem reagir às quedas de rentabilidade através da elevação dos preços de venda.⁶ O que grande parte dos economistas acredita é que tais rea-

⁵ Esta distinção torna-se ainda mais difícil no contexto de uma economia em crescimento, em que a demanda global cresce a taxas que variam no tempo.

⁶ Na última recessão americana (último trimestre de 1974), os produtores de automóveis anunciaram um aumento de preços “para recompor a rentabilidade” na mesma semana em que as estatísticas de emprego revelaram que cerca de 25% dos trabalhadores da indústria automobilística estavam sendo despedidos em decorrência da queda vertiginosa das vendas — entre 30 e 50% do volume esperado. Ver *Wall Street Journal*, semana de 21 de novembro de 1974.

ções seriam frustradas, dado um prazo necessário à difusão das informações relevantes, caso a demanda global seja rigidamente contida, tornando-se, assim, desnecessário qualquer interferência no processo de formação de preços para conter a inflação.

De fato, dado que a racionalidade econômica dos agentes de decisão impõe que apenas os preços relativos sejam relevantes, a lógica do argumento da frustração da demanda parece irretorquível. Um ponto frequentemente ignorado, entretanto, é que o fenômeno que estamos tentando analisar é essencialmente dinâmico, e que os ajustamentos de preços em regime de inflação se processam nos eixos do “tempo real” a que se referiu Joan Robinson (1962), e não no “tempo lógico” dos modelos econômicos. Nos processos concretos de reajustes de preços, é de esperar que outras variáveis, como níveis de estoques, expectativas sobre a ação governamental, expectativas sobre as reações de concorrentes e consumidores sobre preços e quantidades etc., tenham um papel relevante a desempenhar nas decisões acerca dos níveis de reajustes de preços. Assim, deve-se esperar que diferentes formas institucionais de organização de mercado possam corresponder a diferentes trajetórias de movimentos de preços absolutos em cada mercado, algumas delas responsáveis por longos períodos de desequilíbrio e elevados custos sociais no processo de estabilização. Podemos lembrar que não existem teoremas na dinâmica econômica sobre a “otimalidade” das trajetórias de preços em mercados não controlados, mesmo que adotemos as hipóteses de que todos os mercados de bens e serviços sejam pelo menos “quase estáveis”, no sentido de Uzawa (1961).

As observações feitas acima ilustram o fato de que, em condições de inflação, as informações sobre preços relativos acham-se mascaradas nos movimentos complexos das elevações dos preços absolutos. Obviamente, este fato não constitui *peculiaridade* de economias inflacionárias, e a literatura recente sobre a importância dos custos de transação no processo de ajustamento de preços de mercado contém observações semelhantes sobre a natureza dos fluxos de informação contidos

nos preços em condição de equilíbrio.⁷ O resultado específico dessas observações que nos interessa particularmente no exame de natureza do processo inflacionário é que, em certas situações peculiares, tais reações “perversas” dos agentes econômicos a movimentos de preços absolutos podem comprometer os objetivos governamentais de controle da alta de preços.

4.3.3 Estratégia Gradualista e Controle de Preços

No caso brasileiro, a primeira peculiaridade em questão seria a estratégia gradualista de combate à inflação. Certamente não cabe aqui uma discussão detalhada dessa política⁸ que consiste essencialmente em opor uma restrição à contenção da demanda global, definida pelo desejo das autoridades de evitar as chamadas “crises de estabilização”,⁹ que possam prejudicar os objetivos de manutenção de taxas elevadas de crescimento do produto real. O controle da demanda, imposto pela necessidade de reduzir a inflação, distribui-se, assim, por um extenso período de tempo.

Dado que o controle “gradual” de demanda se processa em princípio visando à desaceleração progressiva da inflação, com o menor efeito possível sobre o nível de atividade econômica, torna-se importante o comportamento das diversas esferas do setor produtivo durante o intervalo de tempo de aplicação da estratégia gradualista. Desejamos argumentar que,

⁷ Armen Alchian (1970, p. 44, nota 27) observa que a própria definição de desemprego involuntário, devida a Keynes, pressupõe uma distinção entre o conteúdo de informação resultante de uma queda no salário nominal e o que deriva de um aumento nos preços dos bens de consumo dos trabalhadores. Os dois fenômenos resultam em uma diminuição do salário real, mas podem acarretar reações “racionais” bem distintas por parte dos trabalhadores.

⁸ Ver, por exemplo, Simonsen (1971).

⁹ *Idem*, caps. 6 e 7.

durante esse período, é de esperar que a política declarada do Governo de garantir uma expansão continuada da demanda seja incorporada às expectativas do setor produtivo da economia, influenciando as decisões empresariais. Estamos interessados especificamente nos possíveis resultados dessa incorporação de expectativas no que se refere às decisões sobre aumentos de preços induzidos por aumentos de custos de produção.

Pode-se afirmar que, por definição, uma empresa só poderia "lucrar" com a inflação em determinado período se o aumento da demanda de seu produto permitisse que sua receita total crescesse mais que seus custos. Conseqüentemente, uma vez fixada pelo Governo uma meta de crescimento para a oferta monetária e, portanto, um valor para a demanda global de bens e serviços em termos nominais, uma firma isolada, e mesmo todo um "setor produtivo", poderia ter ganhos ocasionais, em um dado período, como resultado da não concomitância dos reajustes de preços absolutos. A verdade, porém, é que se a meta de demanda global for rigidamente mantida, o setor produtivo como um todo não poderá ter ganhos líquidos por força de um mero reajuste nominal da demanda de bens e serviços, e a expansão da demanda real para um setor só poderá ocorrer se em algum outro setor a demanda em termos reais tiver diminuído. Aí aparece uma diferença importante entre a estratégia gradualista e a política convencional de contenção de demanda; se a demanda de um setor estratégico para as metas de crescimento se mantiver escassa por algum tempo, as autoridades serão levadas a tomar medidas que a estimulem novamente, sancionando, pelo menos parcialmente, a alta de preços.

Não temos em mente aqui um modelo macroeconômico, onde a oferta monetária possa atingir *qualquer* nível, dependendo das expectativas empresariais sobre a taxa de inflação futura. Para nosso argumento, basta que haja alguma sensibilidade da oferta monetária à escassez de demanda em alguns setores importantes para a política de crescimento. Esta flexibilidade da oferta monetária surge como conseqüência da política gradualista, especialmente no caso brasileiro, em que a

política de combate à inflação, em sua fase recente, já data de mais de dez anos, tempo mais do que suficiente para que empresários racionais incorporem, em suas estratégias de comportamento, expectativas “realistas” quanto ao comportamento do Governo, o que pode vir a frustrar todo o esforço de controle do processo inflacionário, inviabilizando a própria estratégia gradualista.

Outra característica da economia brasileira, que parece ter um papel importante no mecanismo de propagação do processo inflacionário, é o elevado grau de concentração observado no setor industrial. Não cabe aqui um exame detalhado das razões históricas dessa concentração, cuja origem está ligada à própria natureza da industrialização brasileira no processo de substituição de importações. O fato é que o exíguo mercado interno, as barreiras alfandegárias, o complexo sistema de incentivos fiscais e o próprio controle governamental do mecanismo de formação de capital na indústria moderna, parecem ter gerado uma estrutura industrial na qual as barreiras à entrada garantem uma forte concentração de poder de mercado, especialmente nos setores mais dinâmicos da indústria brasileira.

Neste contexto, as reações dos diferentes setores industriais à tentativa de contenção do crédito privado adquirem uma dinâmica própria, cujas conseqüências passam a depender, em última análise, da distribuição do poder de mercado dentro de cada setor, com possíveis riscos de maior concentração, e entre os diversos setores, com conseqüências muitas vezes desastrosas tendo em vista os objetivos da política de industrialização.

Assim, por exemplo, uma redução da oferta de crédito, em presença de firmas de grande porte para as quais as economias de escala sejam importantes, pode simplesmente ter o efeito de provocar aumentos de custos unitários em decorrência da redução do volume de produção. Por outro lado, se o grau de endividamento é elevado, os custos financeiros fixos rateados por um volume menor de produção podem contribuir para o prolongamento no tempo da chamada crise de estabi-

lização. A absorção por parte da demanda desses aumentos de custos dependerá, em última análise, das formas de organização de mercado, da capacidade das firmas em “vender” expectativas inflacionárias etc.

Neste particular, o papel do controle de preços é, de um lado, contrapor uma resistência aos efeitos da assimetria do poder de mercado nos diferentes setores da economia, procurando evitar que a distribuição do ônus da contenção inflacionária dependa exclusivamente da distribuição de poder preva- lecente. Por outro lado, o controle de preços industriais, através do acompanhamento das evoluções de custos, tem a possibilidade de compatibilizar os objetivos de controle do processo inflacionário com os objetivos da política de industrialização, procurando contrabalançar efeitos de distorção dos choques desestabilizadores sobre a estrutura industrial.

A natureza da propagação de pressões inflacionárias pela estrutura produtiva de uma economia constitui tópico profundamente negligenciado nas discussões sobre política antiinflacionária.¹⁰ Sem qualquer pretensão de abordá-lo de forma mais profunda, podemos conceber que a forma de descrever esse processo deva partir da consideração de ondas sucessivas de altas de preços, que se propagam ao longo do sistema produtivo. O grau de interdependência setorial de uma economia industrial, a estrutura temporal da produção nos diversos setores e a forma de relacionamento desses setores nos diferentes mercados, todos têm seu lugar na construção de um modelo “completo” para a compreensão dos processos inflacionários crônicos. Entre a lista dos ingredientes e a receita para a construção de tais modelos jaz um considerável hiato, onde a capacidade imaginativa dos economistas pode encontrar campo fértil para pesquisas.

¹⁰ Um exemplo de estudo que procurou levar em consideração a interdependência setorial na análise de um processo inflacionário pode ser visto em Eckstein (1959). Ver também, na mesma linha, Wilson (1959).

Dentro desse quadro complexo, a política de controle de preços aparece como um instrumento auxiliar do combate à inflação, cujo objetivo é tentar impedir que as expectativas empresariais quanto às taxas futuras de crescimento de seus preços de venda façam com que as firmas aceitem pacificamente elevações em seus custos de produção e terminem por levar o Governo a expandir a demanda global a taxas incompatíveis com os objetivos de controle da inflação.

Parafraseando o economista Robert Solow, do M.I.T., o controle de preços talvez não seja um tipo de política que fôssemos inventar se pudéssemos escolher, no vácuo e sem constrangimentos institucionais, os instrumentos de política econômica; são, antes, um tipo de política que economistas terminam tendo de usar em sua busca de proteger uma economia imperfeita das piores conseqüências de seu comportamento imperfeito.¹¹

4.4

Aspectos Institucionais do Controle de Preços Industriais no Brasil

4.4.1

Introdução

Ensina-nos a experiência histórica que a política de controle de preços não costuma ser adotada como fruto de cuidadosa preparação e amplo debate dos principais fatores econômicos, políticos e administrativos nela envolvidos. Pelo contrário, a decisão governamental de interferir diretamente e de

¹¹ Solow (1966).

modo sistemático no processo de formação de preços em uma economia descentralizada tem surgido como medida de caráter predominantemente temporário, em épocas em que a ameaça de aceleração das pressões inflacionárias põe em perigo os objetivos governamentais de estabilização e manutenção de um nível elevado de atividade econômica. No caso brasileiro, tivemos oportunidade, na seção anterior, de apresentar uma interpretação para o papel do controle de preços no contexto da estratégia gradualista de combate à inflação.

Nesta seção procuraremos fornecer uma visão geral sobre os mecanismos de atuação do Conselho Interministerial de Preços (CIP), a partir da evolução dos objetivos e princípios adotados na legislação brasileira sobre controle de preços. Se bem não constitua o CIP o único órgão governamental brasileiro encarregado de controle de preços — pois organismos como o Conselho Nacional de Petróleo, o Instituto Brasileiro do Café, o Instituto do Açúcar e do Alcool, a Superintendência Nacional do Abastecimento e outros têm a responsabilidade de fixar preços nos âmbitos de suas políticas setoriais —, é precisamente através do CIP que se procura definir, de modo mais ou menos explícito, o que se poderia caracterizar como uma política de controle de preços com objetivos mais ligados à política de controle da inflação.

Como veremos, a experiência brasileira de institucionalização de uma política de preços contrasta com o caráter temporário e casuístico registrado na maioria dos países ocidentais no que toca à atuação direta sobre os mecanismos de formação de preços. Essa institucionalização parece longe de completar-se, dada principalmente a falta de definição clara de objetivos e princípios dessa atuação, mas, inegavelmente, os primeiros passos para uma estruturação de política foram dados, figurando o CIP hoje no organograma da política econômica como um dos conselhos de nível ministerial em que supostamente os objetivos da atuação governamental nas diversas esferas podem tornar-se compatíveis.

4.4.2 Objetivos Adotados na Política Brasileira de Controle de Preços

Mesmo se fixarmos a origem temporal dos nossos interesses nas mudanças institucionais que se operam a partir de 1964, podemos distinguir uma evolução dos propósitos no campo da política de combate à inflação.

O exame das declarações explícitas de política econômica contidas nos documentos oficiais parece ser suficiente para confirmar essa evolução. No PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo Revolucionário para 1964/66), a referência aos controles de preços aparece apenas na seção referente às "Distorções Inflacionárias" (pp. 31 e 32), onde encontramos apenas menções à indesejabilidade desses controles. Os argumentos apresentados, entretanto, aplicam-se apenas aos "congelamentos" impostos às tarifas dos serviços de utilidade pública e aos tabelamentos, frequentemente irrealistas e desacompanhados de medidas compensatórias da rentabilidade dos investimentos privados, que costumavam ser instituídos pela antiga COFAP, especialmente aos produtos alimentícios.

Cedo tornou-se clara aos membros da política econômica a incompatibilidade entre os objetivos da estabilização em um contexto gradualista e os instrumentos clássicos de controle de demanda (políticas creditícia, fiscal e monetária), especialmente em decorrência dos efeitos da chamada "inflação corretiva".

A Portaria Interministerial GB-71, de 23 de fevereiro de 1965, estabeleceu a primeira tentativa de controlar preços no período pós-1964 e tinha por objetivo a montagem de um sistema de submissão voluntária das empresas industriais a um regime de reajustes previamente aprovados pelo Governo, estabelecendo que as empresas vinculadas ao programa deveriam, até 31 de dezembro de 1965, absorver "os eventuais acréscimos de custos através do aumento de produtividade, de redução da margem de lucros e da utilização das vantagens"

estipuladas na portaria. A natureza dessas vantagens foi essencialmente oferecer maior liquidez às empresas através de facilidades cambiais, preferências para fins de redesconto, ampliação dos limites de crédito no Banco do Brasil e prazos maiores para o recolhimento do IPI. Em uma época em que o controle do *deficit* público e do crédito ao setor privado, apontados no PAEG como alguns dos principais focos de pressões inflacionárias, impunham sérias restrições à liquidez do setor privado,¹² era de se esperar que um grande número de empresas aderissem ao esquema. Ao fim de 1965, um número de empresas industriais correspondente a cerca de 70% das vendas ao mercado interior¹³ integrava o sistema.

O sistema de adesão voluntária ao controle da CONEP passou por várias fases de adaptação, que impediram o estabelecimento de uma política coerente de ação direta sobre os preços. O período 1965/67 foi, assim, marcado por várias mudanças de diretrizes na área de atuação sobre os preços, motivadas essencialmente por três ordens de fatores:

1.º) Falta de um aparato institucional-administrativo para acompanhamento e análise das pressões de custos ao nível setorial, compatível com a abertura legal e com os objetivos gerais do esquema CONEP.

2.º) Base voluntária do esquema, que revelava relutância, por parte das autoridades, em recorrer aos controles de preços, condenados de forma tão decisiva no PAEG. Essa relutância manifestou-se em sucessivas mudanças de legislação ocorridas entre a Portaria GB-71, que instituiu o sistema em fevereiro de 1965, e o Decreto n.º 61.993, de 28 de dezembro de 1967, que finalmente substituiu o esquema voluntário por um compulsório, generalizando o controle de preços a todo o setor industrial e comercial.

¹² O crédito ao setor privado decresceu 6% em 1964 e cresceu menos de 0,3% em 1965 em termos reais (ver Tabela IV.2).

¹³ Ver Auberger (1973), p. 56.

3.º) Objetivos ambiciosos de redução da taxa de inflação em 1965 e 1966, que segundo o PAEG deveria situar-se em 25% e 10% respectivamente, o que levou a metas irrealistas estipuladas para os reajustes de preços, em face das fortes pressões do lado dos custos, geradas pela chamada “inflação corretiva”, já aludida. As sucessivas revisões das metas governamentais com respeito à taxa de inflação sem dúvida contribuíram para desmoralizar o esquema de adesão voluntária, uma vez que os benefícios creditícios e fiscais, concebidos para dar uma folga de liquidez às empresas que se submetessem ao controle de preços, revelaram-se insuficientes para compensar a absorção de aumentos de custos necessária ao atingimento dos objetivos governamentais.

O Decreto n.º 57.271, de 16 de novembro de 1965, que reestruturou o sistema da CONEP, por exemplo, ainda limitava os aumentos de preços “automáticos” no exercício seguinte a 10% (sendo 6% no primeiro semestre e 4% no segundo semestre), e mesmo assim somente para aquelas empresas que tivessem “estabilizado” seus preços de conformidade com a Portaria GB-71. Dado que a inflação em 1966 situou-se na ordem dos 40%, é fácil inferir-se o resultado desse esforço. No fim daquele ano promulgou-se o Decreto-Lei n.º 38 (18 de novembro), que oferecia redução no Imposto de Renda (para o exercício de 1968) às empresas industriais e comerciais que, no período de 1.º/10/66 a 31/12/67, tivessem aumentado seus preços no mercado interno em nível inferior a 30% do crescimento do índice geral de preços por atacado. Paralelamente, estipulava uma multa de 2% sobre a receita bruta das empresas que aumentassem seus preços de mais de 10% acima do crescimento do mesmo índice, exceto se a empresa tivesse “justificado o aumento ... perante a CONEP e por esta considerado procedente” (Artigo 5.º, § 2.º).

Esse sistema de incentivos, cujos efeitos teremos oportunidade de comentar nas subseções seguintes, terminou por marcar o fim dos controles com base em adesão voluntária, que foram formalmente extintos no final de 1967. O controle

compulsório de preços foi instituído pelo Decreto n.º 61.993 (28 de dezembro de 1967), que subordinou todos os reajustes de preços por parte das empresas à prévia “análise e avaliação” da CONEP. Na justificativa para a generalização do controle compulsório, foi mencionado explicitamente no citado decreto que “enquanto não se alcançar relativa estabilidade de preços, não se recomenda o abandono, mesmo por um curto lapso de tempo, do sistema de controle, o que contribuiria para estimular reajustes desordenados nos preços, tumultuando a política econômico-financeira do Governo”.

Pela primeira vez, observa-se nitidamente o propósito, por parte do Governo, de recorrer a uma política de controle de preços como elemento coadjuvante do combate à inflação. Esse propósito ficou consubstanciado, em meados de 1968, com a criação do Conselho Interministerial de Preços, através do Decreto n.º 63.196, de 29 de agosto de 1968.

Através de um processo de aproximação sucessiva, chegou-se, assim, à institucionalização de um organismo de caráter permanente, encarregado da formulação da política de preços, vinculado por força de sua constituição legal aos centros de decisão de política econômica do País. Na subseção seguinte faremos um breve exame dos princípios em que se tem baseado o controle de preços no Brasil, procurando concluir algo sobre o sentido evolutivo desses princípios, tais como se revelam na legislação pertinente.

4.4.3 **Princípios Adotados na** **Legislação Brasileira sobre** **Controle de Preços**

Se a definição dos objetivos do controle de preços percorreu um caminho tortuoso ao longo dos últimos anos, é apenas natural que os princípios que têm orientado a atividade prática do controle tenham sofrido evolução não menos aci-

dentada. A experiência internacional na área de controle de preços tem demonstrado que a ambigüidade e falta de definição explícita dos objetivos da atuação governamental têm, pelo menos, dois resultados visíveis:¹⁴ de um lado, a dificuldade de se prover uma base institucional adequada à aplicação da política de controle, pelo caráter “temporário” de que se reveste a própria política, impedindo a constituição de um corpo técnico e administrativo de caráter permanente que possibilite a implementação eficiente da política de controle; de outro, que se imponham esforços prolongados nas pesquisas de apoio necessárias ao aprimoramento das técnicas de análise, apreciação e execução das decisões resultantes da política de preços.

No caso brasileiro, como pudemos observar na subseção anterior, esse tipo de problema parece ter sido importante no período que antecedeu a criação do CIP. Até a promulgação do Decreto n.º 61.993, o princípio de adesão voluntária com base em incentivos vinculava os instrumentos de atuação direta sobre os preços às metas globais estipuladas para a taxa de inflação. Se os objetivos quanto ao comportamento da taxa de inflação tivessem sido mais realistas, o sistema poderia ter funcionado mais a contento. Para que isto ocorresse, no entanto, seria necessário um grau de entrosamento institucional entre a política de controle da procura global e o controle de preços que parece irreal, mesmo em termos da atual composição do Plenário do CIP.

A solução encontrada para contornar o problema da incompatibilidade entre a atuação da CONEP e a política de controle da demanda global foi o sistema de vincular à taxa de inflação, tal como medida pelo Índice Geral de Preços por Atacado, os estímulos à estabilização de preços (Regime do Decreto-Lei n.º 38, regulamentado pelo Decreto n.º 60.205). Este regime, além das óbvias inconveniências práticas relacionadas com a utilização do IGPA como padrão para todos os setores da economia, implicava um incentivo econômico de natureza contrária ao funcionamento dos preços relativos em

¹⁴ Ver, por exemplo, Weber (1973), Fels (1972) e Charpy (1973).

uma economia de mercado. O espírito desse sistema, implícito em vários controles de caráter “automático”, é o de compensar absorções de aumentos de custos com medidas de aumento da rentabilidade privada.¹⁵ Para os setores em que os preços sejam determinados essencialmente pelos custos (como nas formas competitivas de mercado com curvas de oferta horizontais) o sistema tem alguma justificativa econômica. Se as curvas de oferta não forem horizontais ou apresentarem porção horizontal somente até os pontos de “máxima capacidade” do setor, como se pode mais realisticamente imaginar para ofertas de curto prazo, o princípio de compensação de rentabilidade tem o efeito de distorcer os efeitos alocativos dos preços relativos. Para se ter uma visão simplificada do mecanismo, suponha-se que para dois produtos substitutos haja um deslocamento da demanda de um para o outro, refletindo, por exemplo, uma mudança nas preferências dos consumidores (caso se trate de um bem de consumo) ou uma mudança de tecnologia (caso se trate de bem de produção). Neste caso, os preços relativos devem mudar, sinalizando a mudança na estrutura de demanda. Pode-se imaginar que o bem “mais procurado” tenha seu preço reajustado mais do que proporcionalmente à média da taxa de inflação, transmitindo-se na forma de aumento de rentabilidade do setor o estímulo à expansão da produção, ocorrendo o oposto com o bem “menos procurado”. Com o princípio da compensação da rentabilidade, entretanto, o que se passa é que o Governo “corrige” neste caso o estímulo de mercado, compensando a queda de lucratividade deste último e punindo o aumento de lucratividade do primeiro.

A partir de 1968, ao ser abandonado o princípio de adesão voluntária e de compensações de rentabilidade, institucionalizaram-se também os reajustamentos de preços com base nas “variações de custos, (nas) diretrizes da política econômica

¹⁵ Deve-se observar que, em última análise, as compensações que tomam a forma de “maior folga de liquidez”, juros e condições especiais de desconto, etc., devem ser incluídas nesta categoria genérica, pois refletem-se em diminuição dos custos financeiros.

do Governo Federal e as peculiaridades setoriais e de mercado”,¹⁶ tendo sido preservados os mesmos princípios gerais quando da criação do CIP.¹⁷ Foram ainda mencionados como fatos a serem considerados nos exames de pedidos de reajuste os “níveis de rentabilidade” (art. 5.º), a “influência dos produtos e serviços na formação de custos nos diferentes setores da atividade econômica”, a “existência de condições estruturais de mercado que reflitam situações monopolísticas ou oligopolísticas” e a “ocorrência de anomalias de comportamento dos setores, empresas ou estabelecimentos que sejam capazes de perturbar os mecanismos de formação de preço” (art. 6.º).

Entre 1969 e 1973, os princípios gerais de atuação do CIP permaneceram razoavelmente estáveis; o período 1969/72 pode ser caracterizado como uma fase de relativa harmonia entre os diversos instrumentos de política antiinflacionária: a taxa de crescimento de base monetária (em termos anuais) diminuiu de 26,4% no primeiro trimestre de 1969 para 19,5% no primeiro trimestre de 1973,¹⁸ enquanto entre 1969 e 1973 o volume de crédito ao setor privado cresceu em termos nominais praticamente a uma taxa constante. Ao mesmo tempo, o produto industrial apresentou comportamento altamente favorável, crescendo a taxas superiores aos 10% anuais.¹⁹ A taxa de inflação — medida pelo IGPA — foi praticamente estabilizada no nível dos 20% anuais, o que, considerando-se os mecanismos de neutralização parcial dos efeitos de distorção da inflação propiciada pela correção monetária no Brasil, parece constituir um nível tolerável.

No segundo semestre de 1973 inicia-se uma nova onda de pressões inflacionárias, que teve profundas conseqüências sobre os princípios de atuação do CIP. Do lado da demanda, conforme atestam os dados sobre o comportamento da base monetária e dos meios de pagamento, houve uma injeção extraordinária de liquidez no sistema em decorrência da inca-

¹⁶ Decreto n.º 61.993, de 28 de dezembro de 1967.

¹⁷ Decreto n.º 63.196, de 29 de agosto de 1968.

¹⁸ Ver Tabela IV.2.

¹⁹ Ver Tabela IV.2.

pacidade da política de *open market* de esterilizar os efeitos expansionistas da acumulação de reservas cambiais. Do lado dos custos, os efeitos da inflação importada foram particularmente severos no ano de 1973. O índice de preço dos produtos importados²⁰ revelou um aumento de 62,7% entre dezembro de 1972 e dezembro de 1973, enquanto os índices de preços para matérias-primas e de combustíveis e lubrificantes importados apresentaram aumentos da ordem de 56,2% e 135%, respectivamente, no mesmo período.²¹ A alta dos preços de matérias-primas importadas teve, como se sabe, o efeito de pressionar diretamente os custos industriais, levando a uma onda de reajustes de preços no setor industrial que transbordou para o exercício seguinte. Por outro lado, as expectativas altíssimas no mercado internacional de matérias-primas teve o efeito de estimular a formação de estoques de produtos importados, pressionando desta forma, por via indireta, os custos financeiros.

Em uma tal conjuntura desfavorável, era de se esperar que os aspectos mais frágeis das instituições de controle de preços fossem postos em xeque: de um lado, o volume e *timing* dos processos de reajustes de preços pressionavam por formas mais rápidas de decisão; de outro, a necessidade de exames mais criteriosos dos demonstrativos de aumento de custos, em particular dos custos financeiros, levaram à constatação da fragilidade das fontes de informação sobre a situação financeira das empresas, então baseadas em critérios contábeis cuja falta de uniformidade dava margem para manipulações dos demonstrativos de custos segundo a conveniência de cada caso.

Nessa fase em que as pressões inflacionárias mencionadas, do lado da demanda e do lado dos custos, estavam operando sobre a economia, processou-se a mudança de governo, com as naturais mudanças de orientação institucional por que passam os órgãos executivos da política econômica. No caso específico do CIP, as modificações institucionais mais impor-

²⁰ *Conjuntura Econômica*, coluna 166.

²¹ *Ibidem*, colunas 171 e 170, respectivamente.

tantes foram as Resoluções n.º 52 e 53, de setembro de 1974. A Resolução n.º 52/74, reconhecendo a falta de um sistema de informações que forme uma base adequada para as decisões sobre reajuste de preços, instituiu uma padronização para os demonstrativos financeiros buscando diminuir a ambigüidade dos critérios contábeis para as demonstrações de resultado e desdobramento de contas. Dado que os problemas específicos da análise financeira advindos da multiplicidade dos critérios contábeis dificilmente podem ser resolvidos sem que haja uma padronização dos planos de contas e fiscalização dos lançamentos de despesas e receitas, não se pode esperar que uma simples resolução do CIP resolva os problemas de ambigüidade existentes em qualquer análise de rentabilidade para firmas de porte diferente, organização social diversa, etc., mas inegavelmente a Resolução n.º 52 constitui um passo importante na direção certa, visando a dotar o CIP de base informacional para proceder estudos de rentabilidade setorial indispensáveis à sua situação.

A Resolução n.º 53/74, que também pode ser vista como conseqüência do congestionamento que a nova onda inflacionária ameaçava provocar no órgão controlador, acarretou uma liberalização dos controles de preços, com a instituição do regime denominado de "liberdade vigiada". Por esse regime, foi substituída a autorização prévia para os aumentos de preços pela justificativa *a posteriori*, ficando as empresas autorizadas a "praticar, automaticamente, após a entrada do seu pleito de aumento de custos no Protocolo do CIP, os reajustes pretendidos". A inclusão das empresas nesse regime depende, entretanto, de indicação ao Plenário, por parte do Presidente do CIP (o Ministro da Fazenda) e aprovação pela maioria do Plenário. Até maio de 1975, beneficiaram-se desse regime grande parte das empresas dos setores industriais de Material Elétrico e Eletrônico, Material de Transporte e Mecânica. Uma vez que o enquadramento de uma empresa no regime de liberdade vigiada é condicionado pela submissão da mesma às exigências do sistema de informações cadastrais, foi instituída uma boa política para interessar as empresas em manter o CIP atualizado sobre sua situação financeira. Como ficou pa-

tente por ocasião da onda inflacionária de 1973/74, a existência de um sistema de informações detalhadas sobre a situação financeira das empresas industriais é uma condição essencial para a definição das possibilidades e dos efeitos de uma política de controle de preços.

Se bem estejamos longe de um sistema ideal de acompanhamento e controle de preços, a evolução do sistema de controle no Brasil, de uma política de *guidelines* para as análises de aumento de custos e de rentabilidade, constitui um importante passo para dar maior racionalidade ao sistema.

Uma política "permanente" de acompanhamento do mecanismo de formação de preços como a que se tem instituído no Brasil nos últimos dez anos depende, entretanto, de uma visão clara dos objetivos dos controles de preços no contexto da política antiinflacionária e de suas limitações institucionais.

Na subseção seguinte procuraremos fazer uma breve avaliação crítica dos aspectos institucionais da política de controle de preços no Brasil, procurando indicar algumas linhas de reformulação para o modelo institucional até aqui adotado.

4.4.4

Breve Apreciação sobre os Aspectos Institucionais

Antes de apresentar nossas conclusões acerca dos aspectos institucionais ligados ao controle de preços no Brasil, vale a pena tecer alguns comentários sobre o aspecto de *enforcement* das decisões do CIP.

Qualquer esforço de ação direta sobre os preços em um contexto inflacionário perde evidentemente seu sentido se não for acompanhado dos meios legais adequados para apuração dos elementos de informação necessários aos processos de decisão sobre reajustes e para a execução das decisões das autoridades encarregadas dos controles. Na Tabela IV.1, sob o título "Meios Legais", listamos a legislação que nos pareceu mais importante na definição de base jurídica para o acesso

às informações (item *a*) e para o cumprimento das decisões do CIP. O diploma básico que confere legitimidade à ação direta do CIP é a Lei Delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, que confere poderes gerais à União de intervir no domínio econômico “para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo”. Mais especificamente, o Decreto n.º 61.196, de 29 de agosto de 1968, estabelece em seu artigo 8.º a competência do CIP para requisitar das empresas as “informações ou esclarecimentos que julgar necessários ao acompanhamento e à análise da evolução dos preços”; em seu artigo 10.º estabelece que o CIP poderá tomar as medidas punitivas contra as empresas que violarem suas decisões, mencionando “providências administrativas, fiscais e judiciais legalmente cabíveis”. Dado, entretanto, que as “providências judiciais” contidas na Lei Delegada n.º 4 limitam-se à imposição de multa (de valor máximo igual a 100 salários mínimos), na prática das punições²² tem sido predominante o corte de crédito oficial, sobre cuja aplicação o CIP tem apenas poder para apontar os violadores aos órgãos competentes (em geral estabelecimentos oficiais de crédito, como o BB e o BNDE), para a execução das medidas, não dispondo de base jurídica ou institucional para uma ação regressiva direta. Parece, pois, desejável que sejam examinadas as formas possíveis de execução das decisões do CIP, à luz da legislação em vigor, para que se dote o organismo da base jurídica necessária à fiscalização do cumprimento de suas decisões. Mesmo sem implicar o aparecimento de uma burocracia gigantesca, o simples aproveitamento dos órgãos de fiscalização de impostos no âmbito do Ministério da Fazenda seria suficiente para aumentar substancialmente o poder de execução e fiscalização das decisões do CIP.²³

²² Ver Tabela IV.3 para o registro das punições impostas pelo CIP entre 1968 e 1975.

²³ Na experiência do congelamento de salários e preços na economia americana, em 1971, cerca de 2.000 fiscais do imposto de renda foram imediatamente mobilizados pelo órgão controlador (“Cost of Living Council”), além de 2.850 escritórios locais do Departamento de Agricultura. Weber (1973).

Uma vez que foge aos objetivos do presente trabalho qualquer tentativa de verificação da efetividade dos controles do CIP, prosseguiremos em nossa tentativa de avaliação dos aspectos institucionais, tomando como dada essa efetividade.

Como vimos na subseção anterior, a evolução do sistema de controle de preços industriais no Brasil até a fase atual, que consiste em um misto de autorizações prévias para reajustes e de liberdade vigiada, apresentou um padrão em que se nota a preocupação de dotar os mecanismos de controle de maior grau de racionalidade econômica, partindo-se, nos primórdios da experiência da CONEP, de metas uniformes para as taxas de inflação setoriais até o presente, onde a preocupação com os determinantes das taxas setoriais de rentabilidade se faz presente nos exames de pedidos de reajustes de preços. Se bem não haja condições para se definir com precisão o que seria um sistema ideal de controle de preços, deve-se ter em mente que o objetivo geral de tal política é evitar que a distribuição desigual de poder de mercado entre os diversos setores da economia resulte no comprometimento dos objetivos gerais de estabilização e crescimento econômico, no contexto de uma estratégia gradualista de combate à inflação.

Do estudo que realizamos da evolução institucional dos organismos brasileiros encarregados da política de preços nos últimos dez anos, parece ficar claro que nem sempre uma compreensão clara das possibilidades do controle de preços esteve presente. Como procuramos argumentar na subseção anterior, não parece fácil obter-se uma visão coerente do papel do controle de preços no contexto da política antiinflacionária, e talvez esta seja uma causa das dificuldades encontradas para a institucionalização de uma política de preços dotada de impecável racionalidade econômica. Essas dificuldades, entretanto, não justificam que não se empreenda um esforço para dotar o CIP de condições para desempenhar um papel de importância na compatibilização dos objetivos de política industrial com os de estabilização.

Esse difícil papel torna-se mais importante no momento presente, em que a situação do balanço de pagamentos impõe condicionante mais restritivo ao *trade-off* entre nível de atividade e inflação.

4.5 Conclusões e as Tarefas de Pesquisa

Neste trabalho procuramos enquadrar a política de controle de preços no contexto da política antiinflacionária brasileira, buscando obter uma compreensão dos possíveis objetivos que podem ser atribuídos a essa forma não convencional de atuação do Estado na vida econômica. Finalmente, procuramos analisar a evolução institucional dos instrumentos de controle de preços no Brasil, tentando verificar até que ponto as sucessivas modificações de instrumentos, objetivos e princípios adotados na legislação brasileira apresentaram um caráter evolutivo no sentido de maior racionalidade econômica.

A tarefa de avaliação da experiência brasileira com controle de preços parece ainda longe de se realizar. A ação do controle direto sobre a estrutura industrial constitui um fenômeno cuja apreciação criteriosa depende de um estudo aprofundado das formas específicas de controle utilizadas nas diversas etapas que caracterizaram a evolução institucional dos órgãos encarregados da política de preços industriais. Os efeitos de diferentes critérios de controle sobre padrões de expansão dos diferentes setores, nível de endividamento das empresas, grau de concentração industrial, etc., constituem tópicos que outras pesquisas ora em andamento procurarão esclarecer. O que se buscou aqui foi tentar obter uma visão de conjunto das particularidades importantes do processo inflacionário que justificam a existência dessa forma de atuação do Estado. Por outro lado, vimos que algumas dessas particularidades conferem ao CIP um papel potencial tão importante na política industrial quanto nos esforços de estabilização.

As potencialidades de um órgão como o CIP como instrumento coadjuvante das políticas de controle do processo inflacionário e de industrialização parecem, entretanto, longe de serem plenamente percebidas e exploradas. Um país com a tradição inflacionária exibida pelo Brasil durante toda a fase de crescimento e mudança estrutural do pós-guerra parece exigir dos encarregados da política econômica a utilização de todos os instrumentos de política à sua disposição.

As tarefas da pesquisa econômica nessa área parecem, a esta altura, apenas delineadas. Uma vez se compreendam as potencialidades de uma política de preços, há um enorme trabalho de apoio por fazer, tanto no que se refere às questões teóricas, quanto no que diz respeito às investigações empíricas. Qualquer tentativa de se empreender uma listagem completa seria pretensiosa e inócua. Podemos, entretanto, destacar dentre as primeiras os problemas envolvidos com a modelagem do ajustamento de preços e quantidades em uma economia inflacionária, sob diferentes hipóteses de comportamento dos agentes econômicos e formas de organização de mercado, bem como investigações acerca dos efeitos do controle de preços sobre o comportamento de firmas. As possibilidades de se caracterizar uma política "ótima" de controle de preços, definida segundo critérios de bem-estar social, constituem outra linha de pesquisa nesse campo. Na área empírica, estudos sobre *performance* e comportamento de firmas dos diferentes setores industriais, fatores determinantes da adoção de inovações, efeitos da concentração de poder de mercado, existência e padrão de coalizões, e fatores determinantes da acumulação de capital nos diferentes setores, constituem exemplos de pesquisas de apoio para a formulação adequada de uma política de preços para o setor industrial.

Finalmente, um trabalho contínuo de avaliação dos critérios de acompanhamento e controle de preços, bem como das possibilidades de coordenação da política de preços com outros aspectos da política econômica, parece fundamental para a montagem de uma estrutura que seja adequada para uma atuação coerente do Governo na definição e execução da política de desenvolvimento industrial.

TABELA IV.1

EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE CONTROLE DE PREÇOS

Objetivos	Princípios e Cobertura dos Controles	Meios Legais
Lei Delegada n.º 4/62 Portaria Interministerial GB-71/65 Decreto-Lei n.º 38/66 Decreto n.º 61.993/67 Decreto n.º 63.196/68	Portaria Interministerial GB-71/65 Decreto n.º 57.271/65 Decreto-Lei n.º 38/66 Decreto n.º 60.205/67 Decreto n.º 61.993 Decreto n.º 63.196/68 Resolução n.º 10/68 Resolução n.º 12/68 (CONEP) Resolução n.º 13/68 (CONEP) Resolução n.º 05/68 (CIP) Resolução n.º 04/70 Resolução n.º 53/74 Resolução n.º 63/74 Resolução n.º 77/74 Resolução n.º 08/75 Portaria Interministerial n.º 25/75	a) <i>Análise e Apuração</i> Lei Delegada n.º 4/62 Decreto n.º 63.196 Decreto-Lei n.º 808 Portaria GB-1/68 Resolução n.º 52/74 Resolução n.º 77/74 b) <i>Eexecução das Decisões</i> Lei Delegada n.º 4/62 Decreto n.º 51.644 A/ 62 Decreto n.º 61.993/67 Decreto n.º 63.196/68 Portaria Interministerial n.º 25/75

FONTES: CIP.

TABELA IV.2

BRASIL: MEIOS DE PAGAMENTO, CRÉDITO, PRODUTOS E PREÇOS (TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO - 1963/75)

Anos	Meios de Paga- mento	Crédito ao Setor Privado		Índice Geral de Preços	Índice do Custo de Vida-GB	Produto Real	Produto Indus- trial
		Nominal	Deflacionado*				
1963	64,6	55,0		75,4	70,7	1,5	0,2
1964	81,6	80,3	- 6,0	90,5	90,9	2,9	5,2
1965	79,5	54,9	+ 0,26	56,8	66,3	2,7	- 4,7
1966	13,8	35,8	- 1,8	38,0	32,7	5,1	11,7
1967	45,7	57,2	+25,8	28,3	38,8	4,8	3,0
1968	39,0	62,7	+29,6	24,2	22,3	9,3	13,2
1969	32,5	43,2	+18,5	20,8	22,0	9,0	10,9
1970	25,8	34,4	+11,6	19,8	21,1	9,5	11,1
1971	32,3	45,5	+24,4	20,4	21,7	11,3	11,3
1972	38,3	45,1	+25,6	17,0	18,4	10,4	13,8
1973	47,0	45,3	+25,6	15,1	12,6	11,4	15,0
1974	34,0	53,6	+14,2	28,7	27,7	9,6	8,2
1975	42,3	61,0	24,4	21,7	31,0	4,0	4,2

FONTES: *Conjuntura Econômica*; *Boletim do Banco Central*.

* Pelo Índice Geral de Preços por Atacado.

TABELA IV.3

NÚMERO DE EMPRESAS PUNIDAS PELO CIP NO PERÍODO 1968/75

Discriminação	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Total
Extração de Minerais	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prod. Minerais Não-Metálicos	—	—	1	—	1	—	—	—	2
Metalmúrgica	1	10	1	—	—	16	8	—	36
Mecânica	—	3	—	1	1	—	—	—	5
Mat. Eléctrico e de Comunicação	1	5	—	—	—	—	—	—	6
Material de Transporte	13	16	2	2	2	2	—	—	37
Madeira	1	—	2	—	—	1	—	—	4
Mobiliário	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Papel e Papelão	—	1	2	—	—	2	6	—	11
Borracha	1	1	—	—	—	—	—	—	2
Couros e Peles e Produtos Similares	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Química	2	2	2	—	—	2	2	1	11
Produt. Farmacêuticos e Veterinários	—	—	—	—	1	8	7	—	16
Perfumaria, Sabões e Velas	—	1	1	—	—	—	—	—	2
Prod. de Matérias Plásticas	—	3	1	—	—	—	—	—	4
Têxtil	—	—	—	—	—	1	—	—	1
Vestuário, Calçados e Art. de Tecidos	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Produtos Alimentares	—	1	1	1	—	2	—	—	5
Bebidas	—	—	—	—	2	—	—	—	2
Fumo	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Editorial e Gráfica	—	1	1	—	—	—	—	—	2
Diversos	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Comércio	6	1	4	—	—	22	1	—	34
Total	26	45	18	4	7	56	24	1	181

FONTE: CIP — Coordenação de Legislação.

BIBLIOGRAFIA

- ALCHIAN, A. "Information Costs, Prices and Resource Unemployment". Phelps (1970).
- ARROW, K. J. "Towards a Theory of Price Adjustments". M. Abramovitz (ed.). *Allocation of Economic Resources*. Stanford: Stanford University Press, 1959.
- AUBERGER, P. "Le Modèle Brésilien de Lutte Contre l'Inflation, 1964-73". *Notes et Études Documentaires*. N.º 4.049-4.050 (Déc. 1973).
- CAGAN, P. "The Monetary Dynamics of Hiper Inflation". M. Friedman (ed.). *Studies in the Quarterly Theory of Money*. Chicago: Chicago University Press, 1956. Cap. 2.
- CHARPY, J. *La Politique des Prix*. Paris: Calmann-Lévy, 1973.
- DUESENBERY, J. "The Mechanics of Inflation". *Review of Economics and Statistics* (1950).
- ECKSTEIN, O. "Steel and the Postwar Inflation". Joint Economic Committee, U.S. Congress (Nov. 1959).
- FRIEDMAN, M. "The Role of Monetary Policy". *American Economic Review*. Vol. 58, n.º 1 (March 1968).

- HANSEN, A. "A Neglected Factor in Inflationary Pressure". *Review of Economics and Statistics* (May 1959).
- HOLZMAN, F. "Income Determination in Open Inflation". *Review of Economics and Statistics*. 32 (May 1950).
- . "Inflation: Cost-Push and Demand-Pull". *American Economic Review*. 50 (March 1960).
- KOOPMANS, T. C. "Dynamics of Inflation". *Review of Economics and Statistics*. 14 (Feb. 1942).
- LEIJONHUFVOND, A. *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*. Londres: Oxford University Press, 1968.
- LEMGRUBER, A. C. "A Inflação Brasileira e a Controvérsia sobre a Aceleração Inflacionária". *Revista Brasileira de Economia*. Vol. 27, n.º 4 (out./dez. 1973).
- LERNER, A. P. "The Inflationary Process – Some Theoretical Aspects". *Review of Economics and Statistics*. 31 (Aug. 1949).
- MCCALLUM, B. T. "The Relative Impact of Monetary-Fiscal Policy Instruments: Some Structure-Based Estimate". *Journal of Econometrics* (1974).
- PHELPS, E. S. "Phillips Curves, Expectatives of Inflation and Optimal Unemployment Over Time". *Economica*. 34 (Aug. 1967).
- (ed.). *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*. New York: Norton Inc., 1970.
- e WINTER, S. "Optimal Price Policy Under Atomistic Competition". Phelps (1970).
- PHILLIPS, A. W. "The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862-1957". *Economica*. 25 (Nov. 1958).
- ROBINSON, J. *Essays in the Theory of Economic Growth*. Londres: MacMillan, 1962.
- SAMUELSON, P., e SOLOW, R. "Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy". *American Economic Review*. 50 (May 1960).
- SELOWSKY, M. "Cost of Price Stabilization Policies in a Strongly Inflationary Economy". *Quarterly Journal of Economics* (Feb. 1975).
- SIMONSEN, M. H. *Inflação: Gradualismo versus Tratamento de Choque*. Rio de Janeiro: APEC, 1971.

- SOLOW, R. "The Case Against the Guideposts". G. P. Shultz e R. Z. Aliber (eds.). *Guidelines: Informal Controls and the Market Place*. Chicago: University of Chicago Press, 1966.
- WILSON, T. A. "An Analysis of the Inflation in Machinery Prices". U.S. Congress, Joint Economic Committee. *Study of Employment, Growth and Price Levels*. Study paper 3. Washington, 1959.
- TURNOWSKY, S. "On the Role of Inflationary Explanations in a Short-Run Macro-Economics Model". *Economic Journal* (June 1974).
- UZAWA, H. "The Stability of Dynamic Process". *Econometrica*. 29 (1961).
- WEBER, A. R. *In Pursuit of Price Stability*. Washington: The Brookings Institution, 1973.

IPEA — SERVIÇO EDITORIAL: A. F. Vilar de Queiroz (Diretor); Ruy Jungmann (Coordenação editorial); Francisco de Assis Pereira (Supervisão gráfica); Gilberto Vilar de Carvalho (Coordenação de vendas).

OBRAS PUBLICADAS PELO IPEA

Coleção Relatórios de Pesquisa

- R. 1 — ANÁLISE GOVERNAMENTAL DE PROJETOS DE INVESTIMENTO NO BRASIL: PROCEDIMENTOS E RECOMENDAÇÕES — Edmar Lisboa Bacha, Aloísio Barbosa de Araújo, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.
- R. 2 — EXPORTAÇÕES DINÂMICAS BRASILEIRAS — Carlos von Doellingner, Hugo Barros de Castro Faria, José Eduardo de Carvalho Pereira e Maria Helena T. T. Horta.
- R. 3 — EFICIÊNCIA E CUSTOS DAS ESCOLAS DE NÍVEL MÉDIO: UM ESTUDO-PILOTO NA GUANABARA — Cláudio de Moura Castro.
- R. 4 — ESTRATÉGIA INDUSTRIAL E EMPRESAS INTERNACIONAIS: POSIÇÃO RELATIVA DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL — Fernando Fajnzylber.
- R. 5 — POTENCIAL DE PESQUISA TECNOLÓGICA NO BRASIL — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.
- R. 6 — A INDUSTRIALIZAÇÃO DO NORDESTE (Vol. I — A Economia Regional) — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

- R. 7 — SISTEMA INDUSTRIAL E EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS: ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA — Fernando Fajnzylber.
- R. 8 — COLONIZAÇÃO DIRIGIDA NO BRASIL: SUAS POSSIBILIDADES NA REGIÃO AMAZÔNICA — Vania Porto Tavares, Claudio Monteiro Considera e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R. 9 — FINANCIAMENTO DE PROJETOS INDUSTRIAIS NO BRASIL — Wilson Suzigan, José Eduardo de Carvalho Pereira e Ruy Affonso Guimarães de Almeida.
- R.10 — ENSINO TÉCNICO: DESEMPENHO E CUSTOS — Cláudio de Moura Castro, Milton Pereira de Assis e Sandra Furtado de Oliveira.
- R.11 — DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DO NORDESTE — George F. Patrick.
- R.12 — ENCARGOS TRABALHISTAS E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA: UMA INTERPRETAÇÃO DO PROBLEMA E SEU DEBATE — Edmar Lisboa Bacha, Milton da Mata e Rui Lyrio Modenesi.
- R.13 — AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA — Fernando A. Rezende da Silva.
- R.14 — TRANSFORMAÇÃO DA ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS: 1964/70 — Carlos von Doellinger, Hugo Barros de Castro Faria, Raimundo Nonato Mendonça Ramos e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R.15 — DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO: DIFERENCIAIS DE PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS INDUSTRIAIS — Sergio Boisier, Martin O. Smolka e Aluizio A. de Barros.
- R.16 — TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS — Aloísio Barbosa de Araújo, Maria Helena T. Taques Horta e Claudio Monteiro Considera.
- R.17 — PEQUENAS E MÉDIAS INDÚSTRIAS: ANÁLISE DOS PROBLEMAS, INCENTIVOS E SUA CONTRIBUIÇÃO AO DESENVOLVIMENTO — Frederico J. O. Robalinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi.
- R.18 — DINÂMICA DO SETOR SERVIÇOS NO BRASIL: EMPREGO E PRODUTO — Wanderly J. M. de Almeida e Maria da Conceição Silva.
- R.19 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL: ASPECTOS ECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS — Milton da Mata, Eduardo Werneck R. de Carvalho e Maria Thereza L. L. de Castro e Silva.
- R.20 — INCENTIVOS À INDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE — David Edwin Goodman e Roberto Cavalcanti de Albuquerque.

- R.21 — SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE ECONÔMICA — Fernando A. Rezende da Silva e Dennis Mahar.
- R.22 — A POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR E SEUS EFEITOS: 1967/73 — Carlos von Doellinger, Hugo B. de Castro Faria e Leonardo Caserta Cavalcanti.
- R.23 — SERVIÇOS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: ASPECTOS SETORIAIS E SUAS IMPLICAÇÕES — Wanderly J. Manso de Almeida.
- R.24 — INDUSTRIALIZAÇÃO E EMPREGO NO BRASIL — José Almeida.
- R.25 — MÃO-DE-OBRA INDUSTRIAL NO BRASIL: MOBILIDADE, TREINAMENTO E PRODUTIVIDADE — Cláudio de Moura Castro e Alberto de Mello e Souza.
- R.26 — CRESCIMENTO INDUSTRIAL NO BRASIL: INCENTIVOS E DESEMPENHO RECENTE — Wilson Suzigan, Regis Bonelli, Maria Helena T. T. Horta e Celsius Antônio Lodder.
- R.27 — FINANCIAMENTO EXTERNO E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: 1966/73 — José Eduardo de Carvalho Pereira.
- R.28 — TECNOLOGIA E RENTABILIDADE NA AGRICULTURA BRASILEIRA — Claudio R. Contador.
- R.29 — EMPRESAS MULTINACIONAIS NA INDÚSTRIA BRASILEIRA — Carlos von Doellinger e Leonardo C. Cavalcanti.
- R.30 — FGTS: UMA POLÍTICA DE BEM-ESTAR SOCIAL — Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard.
- R.31 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NAS ÁREAS METROPOLITANAS — Celsius A. Lodder.
- R.32 — A DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: SEU PAPEL NO FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS — Maria da Conceição Silva.
- R.33 — A TRANSFERÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA E INCENTIVOS FISCAIS NO BRASIL — Claudio Roberto Contador.
- R.34 — DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EMPREGO EM SERVIÇOS — Anna Luiza Ozorio de Almeida.

Série Monográfica

- M. 1 — POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA NA GUANABARA (Estudo Demográfico) — Manoel Augusto Costa.
- M. 2 — CRITÉRIOS QUANTITATIVOS PARA AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS DE INVESTIMENTOS — Clóvis de Faro.
- M. 3 — EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS PRIMÁRIOS NÃO-TRADICIONAIS — Carlos von Doellinger e Hugo Barros de Castro Faria.

- M. 4 — EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS — Carlos von Doellinger e Gilberto Dupas.
- M. 5 — MIGRAÇÕES INTERNAS NO BRASIL — Manoel Augusto Costa (ed.), Douglas H. Graham, João Lyra Madeira, José Pastore, Nelson L. Araújo Moraes e Pedro Pinchas Geiger.
- M. 6 — RESTRIÇÕES NÃO-TARIFÁRIAS E SEUS EFEITOS SOBRE AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS — Carlos von Doellinger.
- M. 7 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO BRASIL — Nuno Fidelino de Figueiredo.
- M. 8 — PLANEJAMENTO REGIONAL: MÉTODOS E APLICAÇÃO AO CASO BRASILEIRO — Paulo R. Haddad (ed.), Carlos Maurício de C. Ferreira, Celsius Antônio Lodder, Hamilton C. Tolosa e Samuel Schickler.
- M. 9 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS — Stahis S. Panagides, Léo da Rocha Ferreira, Lon C. Cesal, Antonio Lima Bandeira, T. Kelley White Jr. e Difson Seabra Rocha.
- M. 10 — POLÍTICA DO GOVERNO E CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1889-1945 — Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan.
- M. 11 — ESTUDOS SOBRE UMA REGIÃO AGRÍCOLA: ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (II) — Euter Paniago, Miguel Ribon, Sebastião M. Ferreira da Silva e Antônio Raphael Teixeira Filho.
- M. 12 — INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM ESTUDO SÓCIO-ECONÔMICO DE DUAS COMUNIDADES INDUSTRIAIS — Cláudio de Moura Castro.
- M. 13 — O SISTEMA TRIBUTÁRIO E AS DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE DA RECENTE CONTROVÉRSIA SOBRE O ICM — Fernando A. Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva.
- M. 14 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA E A JUSTIÇA FISCAL — Fernando A. Rezende da Silva.
- M. 15 — ASPECTOS FISCAIS DAS ÁREAS METROPOLITANAS — Aloísio Barbosa de Araújo.
- M. 16 — DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL — Paulo R. Haddad (ed.), José Alberto Magno de Carvalho, Jacques Schwartzman, Roberto Vasconcelos Moreira da Rocha, Celsius A. Lodder e Martin O. Smolka.
- M. 17 — TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA — Claudio Roberto Contador (ed.), G. Edward Schuh, William H. Nicholls, George F. Patrick, José Pastore, Eliseu Alves, T. W. Schultz, Ruy Miller Paiva, Rodolfo Hoffmann, José F. G. da Silva, D. Gale Johnson e Alberto Veiga.

- M. 18 — ESTUDOS DE DEMOGRAFIA URBANA — Manoel Augusto Costa (ed.), João Lyra Madeira, Equipe SERFHAU, George Martine e José Carlos Peliano, Alzira Nunes Coelho e Thomas W. Merrick e Equipe do CBED.
- M. 19 — O IMPOSTO SOBRE A RENDA DAS EMPRESAS — Fernando Rezende (ed.), Celso L. Martone e Claudio Roberto Contador.
- M. 20 — ESTRUTURA METROPOLITANA E SISTEMA DE TRANSPORTES: ESTUDO DO CASO DO RIO DE JANEIRO — Josef Barat.
- M. 21 — URBANIZAÇÃO E MIGRAÇÃO URBANA NO BRASIL — Manoel Augusto Costa.
- M. 22 — POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ASPECTOS METROPOLITANOS E LOCAIS — Josef Barat (ed.), Hamilton C. Tolosa, Manoel Augusto Costa, Pedro Pinchas Geiger, João Paulo de Almeida Magalhães e James Hicks.
- M. 23 — HISTÓRIA MONETÁRIA DO BRASIL: ANÁLISE DA POLÍTICA, COMPORTAMENTO E INSTITUIÇÕES MONETÁRIAS — Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan.
- M. 24 — DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NA INDÚSTRIA BRASILEIRA: TRÊS ESTUDOS DE CASO — Grupo de Pesquisas da FINEP: José Tavares de Araujo Jr. (ed.), Vera Maria Candido Pereira, Sulamis Dain, Ricardo A. Bielschowsky, Maria Fernanda Gadelha, Eduardo Augusto A. Guimarães e Leonídia Gomes dos Reis.
- M. 25 — TECNOLOGIA E CRESCIMENTO INDUSTRIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NOS ANOS 60 — Regis Bonelli.
- M. 26 — ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO NA ECONOMIA — Fernando Rezende, Jorge Vianna Monteiro, Wilson Suzigan, Dionísio Dias Carneiro Netto e Flávio P. Castelo Branco.

Série Pensamento Econômico Brasileiro

- PEB.1 — ESTUDOS DO BEM COMUM E ECONOMIA POLÍTICA, OU CIÊNCIA DAS LEIS NATURAIS E CIVIS DE ANIMAR E DIRIGIR A GERAL INDÚSTRIA, E PROMOVER A RIQUEZA NACIONAL E PROSPERIDADE DO ESTADO — José da Silva Lisboa (Visconde de Cairu).

Série Estudos para o Planejamento

- EP. 1 — VARIÁÇÕES CLIMÁTICAS E FLUTUAÇÕES DA OFERTA AGRÍCOLA NO CENTRO-SUL DO BRASIL (Vol. I — Relatório da Pesquisa. Vol. II — Zoneamento Ecológico).
- EP. 2 — APROVEITAMENTO ATUAL E POTENCIAL DOS CERRADOS (Vol. I — Base Física e Potencialidades da Região).

- EP. 3 — MERCADO BRASILEIRO DE PRODUTOS PETROQUÍMICOS — Amílcar Pereira da Silva Filho, Maurício Jorge Cardoso Pinto, Antonio Carlos da Motta Ribeiro e Antonio Carlos de Araujo Lago.
- EP. 4 — A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NO BRASIL — Francisco Almeida Biato, Eduardo Augusto de Almeida Guimarães e Maria Helena Poppe de Figueiredo.
- EP. 5 — DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE CADEIAS DE ALIMENTOS FRIGORIFICADOS PARA O BRASIL (Avaliação Preliminar).
- EP. 6 — DESEMPENHO DO SETOR AGRÍCOLA — DÉCADA 1960/70 — Sylvio Wanick Ribeiro.
- EP. 7 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. I — Defensivos Vegetais) — Miguel Martins Chaves.
- EP. 8 — A INDÚSTRIA DE MÁQUINAS-FERRAMENTA NO BRASIL — Franco Vidossich.
- EP. 9 — PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO BRASIL — Amílcar Pereira da Silva Filho e Antonio Carlos da Motta Ribeiro.
- EP.10 — CARACTERÍSTICAS E POTENCIALIDADES DO PANTANAL MATOGROSSENSE — Demóstenes F. Silvestre Filho e Nilton Romeu.
- EP.11 — TECNOLOGIA MODERNA PARA A AGRICULTURA (Vol. II — Fertilizantes Químicos).
- EP.12 — POLUIÇÃO INDUSTRIAL NO BRASIL.
- EP.13 — REGIÃO METROPOLITANA DO GRANDE RIO: SERVIÇOS DE INTERESSE COMUM.
- EP.14 — RECURSOS NATURAIS DA ÁREA-PROGRAMA DE ARIPUANÃ.
- EP.15 — POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESTUDOS E PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS — Jorge Guilhaume Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza.

Série Documentos

- D.1 — TREINAMENTO DE PESSOAL PARA TELEVISÃO EDUCATIVA: UM MODELO PILOTO — Rudy Bretz e Dov Shinar.
- D.2 — PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS — Projeto do Governo brasileiro, em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- D.3 — RÁDIO EDUCATIVO NO BRASIL: UM ESTUDO — Trabalho elaborado por equipe do Centro Nacional de Recursos Humanos do IPEA/IPLAN.

OUTRAS EDIÇÕES DO IPEA

POLÍTICA DO GOVERNO E CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA: 1889-1945, por Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan.

Trata-se com certeza do mais completo estudo, até hoje publicado, onde são analisadas as principais características da política governamental brasileira num período marcante de nossa história econômica. A primeira parte apresenta a economia brasileira no período em questão, como um todo, com suas falhas e crises periódicas resultantes de causas internas ou externas. Os capítulos seguintes seccionam esse período nas suas diversas etapas, aprofundando a análise de cada uma em particular.

AValiação DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA BRASILEIRA: ESTRUTURA FUNCIONAL DA DESPESA, por Fernando A. Rezende da Silva.

A crescente intervenção do Governo na atividade econômica do País, as novas responsabilidades do Estado com a promoção do bem-estar social, educação, transporte, energia, comunicação, etc., contrastam com a insuficiência de estudos sobre o Setor Público Brasileiro. A ênfase atualmente concedida pelo IPEA a pesquisas econômicas nessa área materializa-se principalmente no projeto que objetiva uma avaliação mais ampla do desempenho do Setor Público. A primeira etapa da execução desse projeto é aquela a que se refere a presente publicação, onde o leitor, a par de importantes e inéditas informações sobre a distribuição funcional das despesas do Governo, tanto a nível federal como estadual, encontra um capítulo especial sobre as atividades executadas pelas empresas governamentais.

A DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: SEU PAPEL NO FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS, por Maria da Conceição Silva.

Um livro atual e que aborda um problema cada vez mais discutido: as operações de crédito, tanto internas quanto externas, realizadas pelo Setor Público Brasileiro, isto é, pela Administração, Autarquias, Fundações e Empresas. A parte teórica do trabalho aborda questões como a dívida pública interna versus a dívida pública externa, os indicadores qualitativos de endividamento público e a regulamentação da dívida pública a nível federal, estadual e municipal. A parte empírica analisa a importância das operações de crédito na formação dos recursos do Setor Público e estuda o tamanho e a carga dessa dívida, quantificando alguns indicadores de endividamento público para o caso brasileiro.

